

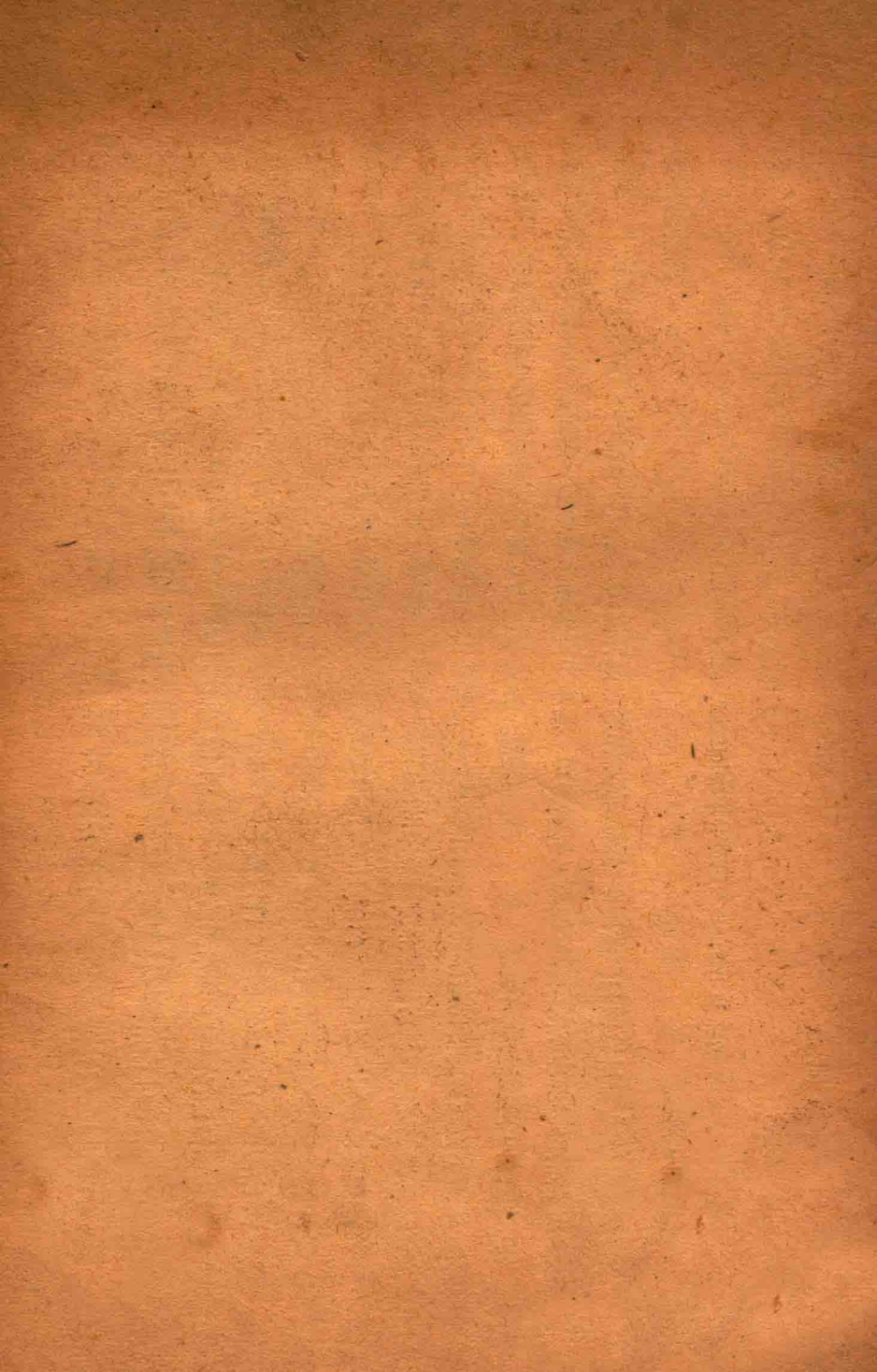
國
際
關
係
論
(上)

鉞

22/2/54

美國 B. L. Buell 著
葉啟芳 合譯
曾豫生

神州國光社出版



第一章 民族情緒

- 一，人類世界——
 - 二，民族的特性——
 - 三，地理和語言的影響——
 - 四，宗教——
 - 羅馬教庭——
 - 五，歷
 - 史——
 - 六，教育——
 - 七，弱小民族的價值——
 - 八，文化的國際主義——
 - 九，教育會議——
 - 國際聯盟學
- 術合作委員會

假如月亮裏面的一個人用望遠鏡向宇宙中一個比較不重要的小點——人類世界——觀望，他便會大為詫異。他便會看見一個佔有全地球十二分之九的大海洋，一個包含歐亞非三洲的世界島和許多小島——例如北美洲和南美洲二島（註）。假如他是肯精細地觀察的話，那麼，他便會看見：十七萬萬好像螞蟻似地人們東西奔跑入海登陸。內中有八分之七是住在各大洲的。歐洲的面積雖然只佔全世界的十一分之一，然而牠的人口却佔了四分之一之多。

（註） H. J. Maciner, *Democratic Ideal and Reality*

一 人類世界

假如這位另一世界的觀察家不是一個色盲的話，他便看得出來：這些人們的顏色是極不一致的。歐洲和美洲的人們是白種人，而亞洲的八二五，〇〇〇，〇〇〇人們却是黃種人和棕種人。假如他肯向那「神祕的非洲」的稀疏的樹葉之下窺探，那麼，在那個極富極大的洲裏面，他便會看見一三〇，〇〇〇，〇〇〇黑人的故鄉。假如這位月亮裏面的人是肯聚精會神而毫不間斷地觀看的話，他便會發現：不但這些人們的身體構造是各不相同的，就連他們在物質和精神方面所獲得的成績也是各有其特色。歐洲和北美洲是佈滿了高入雲霄的城市，乘風破浪的輪船，縱橫交錯的鐵路，至大至堅的鎔鐵爐，高飛天空的飛機，聲如洪鐘的車頭和油膩不堪的汽油站的了，然而在亞洲和非洲方面，他却看不見這種種的東西。反之，他所看見的乃是一些牧童，農夫，獵人和遊牧人民。這些人們的生活是比較地快樂的——最低限度也可以說是比較地清閒的。至于那皮膚比較地黑的民族，便又不同了，他們每日所接觸的不是昇降機，電影，麻將牌，和汽車等類的東西了；他們每日所接觸的乃是睡病，好鬥的人民，山林的野獸，自然界的威嚇——不論霹靂暴雨或慧星——和貪得無厭的白人的掠奪了。

假如這位無稽的客人將眼鏡戴上，而對於人類歷史，作一種涉獵的工夫，那麼，他便會知道：這

些人們對於政府，文化，以及宗教的思想也是不一致的——甚至至於連他們所用之語言也是不一致的。內中，有許多人是沒有文明的；有許多人是堅信西方文明——一種從工廠制度和猶太基督教的道德觀念而產生出來的思想和社會制度——的；還有許多人是信仰東方文明——一種只重人生歸宿而不重實際物質生活，只重來世而輕現世的文明——的（註）。

(註) A. M. Rihany, *Wise Men from the East and from the West* (1922) p. 35.

B. Russel, *The problem of China* (1922)。

假如這位月亮裏面的人是有研究政治的嗜好的話，那麼，不久他便會知道：人類乃是分成了許多的集團的。有許多集團名為國家；有許多集團名為民族；有許多集團名為種族。假如他向歷史家們去請教，他便會知道：在過去的時候，人類世界當中是有一種傑出的集團的，那便是國家。但是不論如何，世界上却從來沒有見過一個「世界國家」。世界上的國家是為數甚多的，並且還都有許多法律方面和精神方面的特點。這些特點便是國際間的律師的英雄用武之地了。假如有人告訴他說：所謂國家也者乃是一種為了某種目的而集合起來的具有統一性和精神人格的人類集合體（註一），他或者還許會茫然不知其解。但是，不論如何，他的腦中恐怕都已經深深印下下列的幾種觀念了：（一）國家是有生存權的；（二）國家是有獨立權的；（三）國家便是主權的所在。換句話說，牠對於棲息於牠的領土之下的好

像螞蟻似的人民，都有任意處分的全權。因此，不論什麼人對於牠的行動便都不能加以指示。這正如羅伯特·腓爾摩(Robert Filmer)在幾百年前所說：於各國之主權之上，只要沒有一個最高的權力機關，那麼，牠們的習慣便不能算是合法(註二)。在司法方面，各國雖然時常都是漠不相關的，但是在經濟方面和文化方面，爲了牠們彼此間的關係的複雜和密切，各國便不能永久孤立。結果：到了各國的利益發生衝突的時候，除了互謀諒解以外，各國便不得不以武力相周旋了。

(註一) C. G. Fenwick, *International Law* (1924) p. 84.

(註二) Filmer, *Observations on Grotius (In the Freeholders etc. 1699)* p. 209

在過去的幾百年當中，「國家」乃是國際關係中的基本單位。到了現在，世界上一共有五十五個至六十個國家。從法律方面來講，牠們是彼此相同的。原因是在國際法上牠們是一律平等的。固然，牠們可以有不同的行爲，不同的領土和不同的人民。有的時候，一個國家的行爲往往會受牠的經濟狀況或種族問題的支配。這是後幾章中我們所要討論的問題。暫時姑置不論。按照現在的情形來講，差不多所有一切國家的行爲都受着一種勢力的影響。這種勢力，含混地說，便是「民族」或「民族主義」的影響。我們現在就以本章和下章的篇幅來討論這個問題吧。

波蘭瓜分和法國革命後，歐洲的人民雖然業已有了國家的思想和個人的思想了，然而他們對於那

「和國家和個人都沒有關係而獨立的」民族觀念，却是依然莫明其妙。我們只有以政府來解釋這個問題，則我們纔可以說明各各距離得很遠的集團的現狀之所以然，不論在那一個王國的背后，都有牠的人民或者民族存在着。這種思想便是十八世紀和十九世紀的革命的基礎，而我們的新民族觀念也由此演進而來。民族乃是由一種情感（一種比什麼都密切的，一種不顧宗教，經濟的利益和社會的地位而能將一羣人聯合起來的，和一種關乎某一特殊的家鄉的愛羣心和同情心）聯合而成的（註）。所以，凡是由這種情感聯合起來的集團，我們都名之曰民族。

(註) A. N. Holcomb, *The Foundation of Modern Commonwealth* (1923) pp. 133, 134.

二 民族的特性

不論一個民族的特性是如何地不顯明，牠却都有牠的不可淆混的地方。某故事說：有一次，各國代表會於一堂，各作一篇關於象的文章。英國人的題目是：大英國治下之獵象事業；法國的題目是：象及其愛人；德國人的題目是：象學概論（寫了三大卷每卷一千多頁）；波蘭人的題目是：象與波蘭問題；美國人的題目是：怎樣獵取既大且好之象；俄國人的題目是：象，這種東西存在於世界麼？各國人的題目便不相同（註）。從這個故事當中，我們便可以看出來他們的特性了。

(註) S. de Madariaga, *Englishmen, Frenchmen, Spaniards*, (1928): 請與下列各書比較着者...

K. Franke, *The German Spirit* (1916) p. 91; E. Boumy, *The English People* (1904); P. G. Harmeron, *French and English* (1899), p. 288; R. B. Berry, *The Present Conflict of Ideals* (1918) Part I.

單從外表來講，各民族的異點也是很顯著的。歷來，斯拉夫人，匈牙利人和波蘭人的服裝便足以代表他們的民族性。同時國旗也是一樣。只因德國以國旗為民族的標誌，所以牠對於國旗便甚為重視，因此，牠不許亞爾薩斯洛林二州 (Alsace—Lorraine) 的人民懸掛法國的三色旗；什列斯威 (Schleswig) 的人民懸掛丹麥旗 (註)。德蘭士特尼亞的居民差不多盡是羅馬尼亞人。所以，匈牙利政府便不許他們使用藍黃紅這三種顏色——牠常常訓令當地的巡警道：凡遇着穿這種顏色衣服的婦女，他們便得將她們的衣服撕毀而不稍留情。

(註) A. Van Ganse, *Traits Comparatif des Nationalites* (1922), Vol. I pp. 54 ff.

照樣地，在民族紀念日的時候，政府還要紀念牠的過去的事蹟，藉以激刺牠的人民的民族意識。這種事蹟多半都是戰爭的事蹟。瑞典雖然是沒有什麼可以歌頌的，牠却以牠自己比作天然，而以歌頌天然之歌來贊揚牠自己。這種國家是很多的。有些國家便記念牠們和自然奮鬥的戰蹟。美國便是其中之一。有的時候，兩個民族本來是屬於同一種族的。只因牠們的字的的不同，牠們還是有分別的——例如

哥羅的亞人和塞爾維亞人(Croats and Serbs) (譯者註)；用拉丁文的波蘭人和用俄文的俄國人便是。

(譯者註) 哥羅的亞人便是哥羅的亞的人民。哥羅的亞現在是巨哥斯拉夫國的一省，在牠的西北部。

各民族雖然都各有牠的特性，然而這些特性却都不是不能改變的。有許多的特性都是由於環境而造成的。環境改變了，牠們自然也就隨着改變了。在一七八九年革命以前的時候，人人都以為法國人民對於政治是麻木不仁漠不關心的，但是，經過了革命之後，他們便承認：在政治理想方面，法國人民是敏銳異常朝三暮四的了。在一六六〇年的時候，米爾頓曾經說過英國人是反覆無常的(註一)。但是，以後英國人便漸漸地變成了動作遲緩頭腦頑固的人。在斐希特 Fichte (譯者註二) 時代德國人就不如在尼采 (Nietzsche) (譯者註三) 和本哈武 (Bernhardi) (譯者註四) 時代那樣地沉醉於國家主義。正如歷史家米細勒 (Michelet) 所說：只因激於愛國的熱忱的原故，轉瞬之間，一個向例沒有政治思想的馴良種族，便一變而承認國家為一切權力的來源和人生的一切(註五)。

(註一) H. J. Fort, "The An Jo-Saxo Myth," *American Mercury*, Sept, 1924.

(註二) Quoted by H. A. L. Fisher, *The common weal* (1924), p. 96.

(譯者註三) 斐希特 (Fichte) 是德國的大哲學家，生於一七六二年死於一八一四年。

(譯者註四) 尼采 (Nietzsche) 是德國的哲學家，生於一八四四年死於一九〇〇年。

(譯者註三)本哈第 Bornh. 是德國的大著作家，生於一八四九年。

一個民族和其他民族的語言文化雖然是可以不同的，然而牠們却也有共同的所在。牠們都有合羣心，而這種合羣心（在理論方面來講）便足以使牠們因為有了民族的情感的原故而爲了羣衆而犧牲個人。這種情感的一種表現便是愛國心——便是愛國；便是希望牠好和一種爲牠而犧牲的心理（註一）。但是，在過去的五十年當中，我們與其說牠是文化的，還不如說牠是物質的——希求增加國家的財富與權利的。影響所及，則國與國的競爭便行發生，這種競爭不單足以引起牠們的物質利益的衝突，而同時還足以使昔日的愛國心變爲過分贊揚本國和將一切的世界上的優點皆諉歸於本國的心理，和不許他人批評其道德的心理。結果：這種愛國心便變爲一種懷恨外國和排斥外國的心理了（註二）。

(註一) J. L. Stocks, *Patriotism and the Super-state* (1920) pp. 14 ff.

(註二) Carlton J. H. Hayes, *Essays on Nationalism* (1926) Chaps IV and VIII.

只要用得正當，愛國心恐怕是世界上的一種最好的情感了。假如競爭是只限於文化方面，則愛國心並不足以引起各國的衝突，反之，牠却足以增加世界的文化——因爲一國的文化增加了，世界的文化亦自然地增加。何況，愛國心的意思又是：爲了大衆的好處而犧牲個人呢？雖然我們或者對於我們對全世界所負之責任，會加以承認，然而，在事實上我們却只能夠對於我們所熟知之人盡責。這正如

卡爾·皮爾森(Karl Pearson)所說：「愛國心乃是『我們一方面承認我們對於人類所負之義務，而同時又不能完全盡我們的義務』的一種表現(註)」。換句話說，「民族」乃是溝通個人和人類的一架橋樑。

(註) *National Life and Character, A Forecast* (1873), p. 183.

現在我們姑不論民族自覺在愛國運動方面的種種表現，單就牠的本質來講，牠在國際關係當中也是佔有相當的重要的地位的。對於感受侮辱的感覺，民族是比個人靈敏得多的，因此，牠便不易自制。當我們着眼於羣衆的時候，我們很容易擯除一切而採取個人思想和個人行動(註一)。假如法國不是爲了延姆斯Ems會議的話(譯者註)，在一八七〇年牠還未必會和德國開仗。假如美國不是爲了緬因(Maine)暴動——一種使美國人感到「美國的民族和美國的非個人的合乎人道而與古巴的前途有關的利益二者都受了損害」的事件——的話，美國對於西班牙的佔領古巴，還未必會訴諸戰爭。只爲了美國國會於一九二四年曾經通過一道限制日本的移民案，日美感情便受了很大的損傷(註二)。因此，我們說：不論在個人中間抑或在民族中間，「禮貌」在人類交際當中都是不可少的。雖然在過去的時候，國家主義者是常常以「國家的光榮」爲旗號而達到他們的非法的目的，但是，我們對於這些業已自覺的民族的愉快的事情，却不應當過於重視。

(註一) I. Perla What is a National Honor? (1918) R. Chap. X; C. E. D. Martindale, *The Behavior of Crowds*

(1920) Chs. IV. V.

(註二)請參看本書第三章第八節。

(譯者註) 延姆斯會議是普魯士王威廉和法國大使貝內得提開談判的一次會議。這次會議的結果便是普法大戰。 This

is an interview of King William of Prussia an with French Ambassador Count Benedetti which resulted in a War (1870-1871) (見大英百科全書)。

按照某著作家的定義來講，所謂一個民族乃是一羣自以為被一種力量將他們自然地聯合起來的人們；這種力量是如此之大如此之強，以致於他們同居則樂，分離則憂，而且還不肯屈服於其他人民（註）。這種以心理為基礎的定義乃是人所共認的。然而，牠對於為什麼某一些人民組成一個民族，而其他人民却組成另一民族——換言之，為什麼有所謂德國，有所謂法國，而沒有法德國——這件事，却沒有解答。假如我們真要對於民族中間的關係，有一個澈底的了解，那麼，我們對於那造成各民族的特點的要素——雖然是心理的，便不能不牢記在腦中了。

(註) E: Huntington, *World Power and Evolution* (1919), p. 216.

三 地理和語言的影響

對於今日歐美二洲的民族之異常紛歧，地理的關係也不見得亞於其他（註一）。巴爾幹，西班牙，和意大利這三大南部半島之成爲種種不同民族的家鄉，一部分也是由於地勢。只因英日二國皆是島國，牠們的民族便富於國家主義。怒濤洶湧的河流說明了西班牙和葡萄牙的不同，荒蕪不堪的山脈割斷了挪威和瑞典的同種感情。一部整個的俄國史不外是三條河流的歷史（註二）。俄國的嚴寒的天氣使俄國的文學和藝術都表現出一種堅忍不拔和極其神秘的色彩（註三）。古的斯坦人（Kurd）（譯者註一）和亞拉伯人（Arab）的野蠻不馴完全是當地的天氣使然（註四）。只爲了沒有自然的疆界的原故，巴西（Brazil）的疆域雖然有法蘭西十六倍之大，而牠却永久爲一單一國（註五）。法國的戰爭和我們的海外企業是一樣地多的，其原因和理由便是：非如此，法國不足以圖存（註六）。

（註一）L. Dominion, Frontiers of Language and Fecundity in France (1917), p. 317; E. A. Freeman, The Historical Geography of Europe (3d ed., 1903), pp. 7-11; J. Fairgriave, Geography and World Power (1915); H. J. Fleure, Human Geography in western Europe (1919), M. I. Newb in, Geographical Aspects of Balkan Problems (1915).

（註二）A. Rambaud, Histoire de la Russie (7th ed.), 1918, p. II.

（註三）L. Beaudin, The Empire of the Tsars and the Russians (1893) p. 161 ff.

(註四) E. Huntington, *World Power and Evolution* (1919), p. 216.

(註五) Bryce, *South America* (1912) p. 401.

(註六) L. Vigon, *L'Expansion de la France* (1891), p. 15; R. Von Herzig, *The Evolution of the Arya*

(1897), Ch. 12.

(譯者註一)古的斯坦人住亞洲西部。

美洲民族也是地理形成的。美洲的疆界便是一條使人真正美洲化和迅速美洲化的界限(譯者註)。單只爲了地廣人稀的原故，各處來的殖民便不得牠的支配。在剛剛來的時候，不論誰在穿衣用具旅行思想等方面都帶着歐洲人的色彩。但是，一經到了美洲，他爲了地廣人稀之故，便不得不拋棄火車而乘木舟，脫卸文明衣服，而着獵衣和鹿皮鞋了……他漸漸地征服了曠野，然而他的成績却不是造成了一個歐洲……事實上，他却產生了一個新的產品……那便是亞美利加(註)。

(註) F. J. Turner, *The Frontier in American History* (1920) p. 4.

(譯者註)這句話的意思是：「一經入界便爲美洲所同化」。

地理的關係既然是這樣地重大，那麼，愛國心的最大和最好的表現當然是「愛護鄉土」了。在從前的時候，摩里士·巴累(Maurice Barres)曾經說過：「所謂民族也者乃是對於一種物質，一塊地球上

的空隙，一片土地——可以耕種，可以牧畜而佈滿了樹木河川和花草的土地——的一種愛護（註）。至於那些「愛護鄉土」，「父國」（Vaterland）和「祖國」等等足以提醒我們的言詞所表示的却不過是一種情感。這種情感乃是在某種天然的物質環境之下一般人所能發生的。

（註） H. A. L. Fisher, *Studies in History and Politics* (1920) p. 157.

講到了一個民族的形成，語言的相同也是一個重要的原素——牠的重要的程度也不亞於地理。語言乃是人類交換思想的媒介；這正如某作家所說：牠乃是分辨民族的最清楚和最好的標誌（註）。當我們作民族的統計的時候，我們往往以語言爲分辨各民族的標準。當一個民族要求牠的政治自由的時候，牠是必然要復興牠的古代方言的——塞爾特（Celts）語言在愛爾蘭的復興便是例證。

（註） A. Meillet, *Les Langues dans L'Europe Nouvelle* (1918), p. 96. 語言和方言是很難分辨的。A. C.

Looidige, "Nationality and New Europe," 4. *Yale Review*, (1915) 447.

世界上雖然有三千五百種方言，而我們在歐洲和美洲所用的却只有三十種主要語言。在印度歐羅巴（Indo-European），塞姆（Semitic）（譯者註一）和班圖（Bantu）（譯者註二）這三種主要語言當中，印度歐羅巴語在歐洲人民當中最佔優勢。印度歐羅巴語分爲三種：（一）羅馬尼亞語（Romania），（二）日爾曼語（Germanic）（譯者註三），（三）斯拉夫語（Slavic）。法語（French）意大利語（Italian）葡萄牙語

(Portuguese) 西班牙語 (Spanish) 和羅馬尼亞語 (Romania) 這五種語言屬於第一種。在這些語言當中，西班牙語和法語用得最為廣泛；西班牙語不但在西班牙可以通用，就在拉丁美洲（譯者註四）也可以通用。德語 (German) 英語 (English) 荷蘭語 (Dutch) 斯堪德尼維亞語 (Scandinavian) 這四種語言屬於日耳曼語；至於斯拉夫語，則含有大俄，小俄，白俄三種俄語 (Russians)，波蘭 (Polish) 捷克 (Czech) 兩種西斯拉夫語 (Western Slavic Tongues)，保加利亞 (Bulgarian) 塞爾維亞哥羅西亞 (Serb-Croat) 兩種南斯拉夫語。世界各主要語言之分佈如左：

語言名稱	人	數
中國語	四四五,〇〇〇,〇〇〇人	(註一)
印度亞利安語 (註一)	一一〇,〇〇〇,〇〇〇人	
英語	一六〇,〇〇〇,〇〇〇人	
俄語	一〇〇,〇〇〇,〇〇〇人	
德語	八五,〇〇〇,〇〇〇人	
法語	七〇,〇〇〇,〇〇〇人	

日語	六〇,〇〇〇,〇〇〇人
西班牙語	五五,〇〇〇,〇〇〇人
意大利語	四〇,〇〇〇,〇〇〇人
葡萄牙語	三〇,〇〇〇,〇〇〇人

(註一) The Chinese and the Indo-Aryan languages are divided into a number of groups 中國語及印度亞利安語皆

又分爲許多種語言。

譯者按：所謂印度亞利安語乃指印度民族所用之語言而言。

譯者註一) 塞姆語乃是塞姆族人所用之言語，俗譯閃語。此種語言在古代猶太，巴比倫，亞西利亞，阿刺米亞，腓尼基等國最爲流行。

(譯者註二) 班圖語爲南非洲人所用之一種語言

(譯者註三) 日耳曼語係指中世紀前日耳曼民族大遷移時之日耳曼民族所用之語言而言。該民族後分爲條頓，塞爾特，法耶克等族——即今日英法德等國之民族。

(譯者註四) 拉丁美洲即除加拿大和美利堅外之全部美洲。

語言雖為形成民族的重要原素，然而牠對於各民族却非皆然。一個民族用數種語言是數見不鮮的——例如法國人用布羅溫斯語（譯者註一）(Proencal) 意大利人用巴斯克語(Basque)（譯者註二）和卡達蘭語(Catalan)（譯者註三）。亞爾薩斯(Alsace)的人民雖然是以法國人自居的，而他們所用之語言却為一種德國方言。在瑞士國裏面，比利時(Belgium) 法蘭德(Flemish)，和窩倫(Wallon) 等等四種言語是可以自由使用的。只因比利時的言語的不能統一，當德國于一九一四年佔據比利時的時候，德國便想破壞比利時的民族感情。比利時是分為南北二部的，因此，法蘭德(Flanders) 議會一經成立，牠便偏袒使用法蘭德語的人民了（註一）。戰後尤甚。因此，在一九二三年七月，牠的內閣便因為下列的問題而發生恐慌——根脫大學(The University of Ghent) 是否尙應只用法語，抑或應換用法蘭德語問題。只因法蘭德和比利時對於這個問題爭執得這般激烈，牠們終於不得不有分裂的計畫（註二）。後來牠們得到了一種折中辦法——那便是實行兩種語言並行制——則這個問題，纔算得告解決。因此，在某幾種課程裏面，牠們便規定法語須佔三分之二，法蘭德語須佔三分之一；而在其他課程裏面，法語須佔三分之一，法蘭德語須佔三分之一（註三）。關於這一層，匈奧帝國的情形也是一樣。匈奧帝國爲了破壞南斯拉夫的統一的原故，便不惜另造一種斯羅維語(Slovenic language) 言來作爲牠的工具（註四）。

(註一) H. Langersck, "The Flemish Demand for Autonomy" Current History, August, 1923.

(註11) 同雜誌 Sept., 1911年 p. 1057.

(註12) *Moniteur Belge*, August 1, 1828.

(註13) Meillet p 243.

(譯者註1) 布羅溫斯乃是法國古代之一省。

(譯者註2) 巴斯克族是住在庇里尼斯山麓的一種民族。

(譯者註3) 卡達蘭族是西班牙的一種民族。

此外，則還有許多民族共用一種語言的。大英帝國和美國的許多民族便完全使用英語。葡萄牙人和巴西人便使用葡萄牙語。而使用西班牙語的民族也有二十個之多。因此，我們便可以說：不論一次或數次，所有的歐洲民族都會經換過牠們的語言（註1）。同時，我們還可以說：民族離了語言依然可以獨存。不過，語言對於人類集合于某種有統一能力的勢力之下這件事，也不能不說是一種強有力的勢力罷了（註2）。

(註1) Meillet 第八十九頁。

(註2) Buck "Language and the Sentiment of Nationality", *10 Pal Sci Review* (1916), 44.

四 宗教

宗教對於世界各民族的分裂的影響乃是在過去比在現在還要利害的。大多數的宗教都是普遍于全世界的，而尤以基督教和回教爲甚。我們看了下表，便可以知道了。

世界各大宗教勢力比較表

宗教名稱	信 仰 人
基督教	六八二,〇〇〇,〇〇〇人
天主教	三三一,〇〇〇,〇〇〇人
希臘教	一四四,〇〇〇,〇〇〇人
耶穌教	二〇七,〇〇〇,〇〇〇人
非基督教	九四〇,〇〇〇,〇〇〇人
回教	二〇九,〇〇〇,〇〇〇人
佛教	一五〇,〇〇〇,〇〇〇人

印度教(婆羅門教之變相的宗教)

一三〇,〇〇〇,〇〇〇人

孔教,道教

三五一,〇〇〇,〇〇〇人

根據上表，我們知道：基督教的人數幾乎佔全世界的半數。差不多，所有的歐洲和美洲的國家都是和阿比西尼亞帝國似地信奉基督教的。在全世界的回教徒當中，土耳其人只佔八，〇〇〇，〇〇〇人。而大多數的回教徒却為散佈於歐洲各殖民帝國的人民。在這些宗教當中，只有印度教還稍似民族宗教，因為牠的教徒多半是印度人。

宗教雖然是超國界的，然而，藉着宗教的力量來保存民族的勢力的例證，却也不能算少。蘇格蘭的民族情感的不致消滅，大概是受了約翰·諾克斯的宗教影響；波蘭的「民族之光」之不因瓜分而消滅且得保存至一九一八年，乃是天主教的關係。因此，我至少還可以說：猶太民族只是一種宗教的結合（註）。不過，在另一方面，宗教對於民族的發展，却也不無阻礙。只因大多數的愛爾蘭人信奉天主教的原故，耶穌教徒問題便成為愛爾蘭的一個極複雜的問題；只因哥羅西亞人（Croats）信奉天主教而塞爾維亞人（Serbs）信仰希臘正教的原故，巨哥斯拉夫（Tugoslavia）便發生宗教問題。然而，自從信教自由這個原則得了勢力之後，宗教對於國內政治和國際政治的影響便漸漸地減少了。

(註) 請參看本書第九章第四節。

在中世紀的時候，西方的基督教會大概是自古以來全世界的最強固的國際組織。但是，自從耶穌教興起之後，各民族便都自己組織自己的教會。這種教會對於牠們的政府是常常予以幫助的。在上次的戰爭當中，德國的教會幫助德國，而協約國的教會——不論天主教的或耶穌教的——便幫助協約國。牠們雙方的理由都是：這乃是一種反對不神聖的敵人的神聖戰爭。至於在巴爾幹半島那個地方，則這種以民族的教會為工具而實現其民族的野心的事件，便尤為繁多。希臘的人民常常地利用正統派的教會，以為他們的民族在政治方面的統一的表現，但是他們却不聯合正統派的教會，以表現東方基督教的精神的團結(註)。然而，到了現在，則許多教會却都業已覺悟了。牠們都已經知道：除了對於民族的發展予以誠意的贊助之外，宗教還有更高尚的職務。在一九二二年七月，魯意喬治在他的演說中說：假如國際聯盟是想要作一種有功用的工作的，那麼，牠便非以各民族內心中所發生出來的眞和平精神為基礎不可；按照他的意思，則這種精神的創造乃是教會的工作之一。他以為：就連一九一八年後歷時五年震動世界的非戰運動，也不過是一種宗教團體所醞釀的宗教運動而已。在一九二三年到一九二四年這一年中間，「將含有侵略性的戰爭判為不合基督教的教義的」宗教團體在美國有一打之多。美國的耶穌教協會對於一五〇，〇〇〇個教會，曾經下過三次擁護華盛頓會議的命令。任一

三，八七八，六七一一個署名于關於會議而致大總統的請願書的人們當中，有一二，五〇〇，〇〇〇個人們是曾經祈求過上帝的指示的（註二）此外則耶穌教協會還下過兩次擁護世界法庭的命令和一次擁護非法戰爭的命令。從這些團體之對於國際政策發生特別興趣這件事情看起來，則不論他人的意見如何，我們都可以說：教會在將來的時候是不會再盲目地為政治的工具的。反之，而教會在美國，對於自由國際主義運動，却居于領導的地位。

（註）請參閱下列的各種小冊子：The Churches of American mobilizing for world Justice and world Peace, The

Churches of America and the world Court of Justice—以上二書乃是美國耶穌教協會國際正義親善委員會刊行的。

Gulick and Mac Farland, the churches and International Relations 3 vols; R. J. Cooke, The church and world

peace (1920)ch. 1r.

羅馬教庭（譯者註一）——民族的勢力雖然業已侵入了天主教的教會，而天主教的組織却未改變，依然維持着國際的形式，在國際方面，天主教的勢力是非常地偉大的。直至一八七〇年，教皇對於許多天主教國，都居於統治者的地位。因此，一切信奉天主教的強國對於他都尊為太上皇帝。當一八七〇年意大利建國時，牠曾奪取羅馬作為牠的都城。當時，教皇雖然有抗議，而牠則置之不理。俟後，於一八七一年時，牠頒佈了一部保障教皇的獨立地位的保障法（Law of Gaurantees）（譯者註二）。而教皇對

于這部法律却無論如何，都未予以承認。牠堅持着：牠的地位須受條約的保護（註一）。因此，在一九二九年二月十一號的時候，教皇和意大利政府便簽訂了一個和解條約，一個宗教條約（Concordat）和一個財政協定——這樣，羅馬教庭和意大利政府的意見纔算是消除了。該條約之內容如下（一）羅馬教皇在教庭城內有絕對的統治權；（二）意大利須派一員大使駐于教庭；（三）意大利須宣佈天主教爲國教，而于民法和寺院法中規定：結婚須用宗教儀式；（四）意大利政府對於羅馬教庭須支付一，七五〇，〇〇〇，〇〇〇里拉（Lire）作爲解決一八七一年的問題之用。以上是意大利政府方面的義務。至于教庭方面的義務則有下列二者：（一）承認意大利政府的存在；（二）宣佈羅馬問題的已告解決。

（註一）關於種種的建議請參見 P. Fanchille, *Traité de droit international* (8th ed., 1922) p. 740 和 *Libre II.*

（譯者註一）關於羅馬教庭問題，中文方面可參考者，有胡慶育君所譯之最近十年之歐洲四七一頁至四七六頁；東方雜誌第二十六卷第七號愈之君所著之教皇的新國與羅馬問題的解決。

（譯者註二）保障法之要點如下：一，教皇本身神聖不可侵犯；二，在意大利國境內教皇與意大利君主享受同等之尊榮；

三，意大利每年須納三百二十二萬五千里拉于羅馬教皇，惟只限于教皇本身；四，指定某處宮殿及邸宅歸教皇使用，此等宮殿邸宅，超越意大利法權管轄，非經教皇允許，軍人不得侵入；五，選舉新教皇時，意政府

須責保障其選舉自由；六，教皇得自設行政機關，且得與世界各處教會自由交通，意政府不得加以干涉；

七，教皇得直接派遣使臣駐于各國，並得接待各國之外交代表，此等代表在意國得享受充分外交待遇——見
東方雜誌二六卷七號。

羅馬教庭的法律地位，到了現在，雖然是已經變更，然而牠對於國內政治和國際政治，却依然是富有興趣而照例參加。在極著名通告當中，利歐第十三(Leo)曾經強迫過法國的天主教徒攻擊民主國。對於國際間的紛爭——例如一八九五年海地(Haiti)和聖多明谷的疆界紛爭——羅馬教皇也常常地加以裁判。在一八九六年的時候，羅馬教皇對於阿比西尼亞(Abyssinia)的國王，有過釋放意大利的戰事罪犯的請求；同時，利歐第十三(Leo)對於「葡萄牙王向教皇所不承認的意大利王拜訪」一事，又加過阻止。俟後，意葡兩國的外交關係的破裂便是爲此。在一九〇四年的時候，教皇對於法國雖然也發過同樣的禁令，然而法國却置之不理不肯服從。所以，自此之後，法國和教庭的關係便行斷絕——直至一九二〇年尙未恢復。一九〇五年和一九〇七年時，法國頒佈過兩次分離法，從此，法國便不以天主教爲其國教(註)。歐戰期內——尤其是一九一七年，教庭方面曾經主持和平。當一九一九年各國尙未承認烏克蘭的獨立之際，牠又承認烏克蘭的獨立，一九二二年，熱那亞會議(Genova Conference)時，庇護士第十一爲了俄國問題的完滿解決，還費過一番心血來運用他的勢力。不幸，結果他又歸于失敗。這便是教庭在國際政治和國內政治上的活動了。

(註)在一九二〇年五月，教皇本尼狄克特(Pope Benedict)曾經發過一次通告 *Pacem dei munus pulcherrimum* 來慶

除那天主教國的國王不得拜謁意大利王的禁令。(G. Goyan, "Sur l'Horizon du Vatican," *Revue des Deux*

Mondes, February 15 March 1st, 1922 關於本問題的最好的書籍或許是 M. Pernot, *Le Saint-Siège*, L.

Eglise Catholique et la Politique Mondiale (1924), 請參看 "The Lateran Accord" I. S. vol. v, No. 7.

只因教皇對於世界政治尚握有很大的勢力的原故，許多國家——不論是否天主教國——對於羅馬教庭，都依然維持着牠們的外交關係。在羅馬教庭裏，牠們都派有使節；在一九二二年的時候，爲二十二國。現在，則和羅馬教庭有條約而承認天主教在各國的地位的乃有十六國。在那些重要的國家當中，只有俄國，瑞典，挪威，日本和美國不用這種方式承認教庭。對於教庭參加國際外交會議一事，各國曾經有過許多計劃。在第一次海牙會議 (The First Hague Conference) 的時候，俄國雖然曾經將牠的建議通知于教庭方面，但是因爲意大利的堅決的反對的原故，結果不得不將教皇擯諸會外。一九一五年倫敦密約成立。那時候，列強是已經允許意大利不納教皇于巴黎和平會議的了。然而，不知怎地，在德國所製的國際聯盟的計劃當中，牠們却又承認了羅馬教庭的會員資格。

對於天主教的外交活動，信仰政教分離的人們莫不重視。實際上，天主教在宣傳方面的努力和耶穌教也沒有什麼分別。二者的願望都是很純潔的——都是全世界的和平。

五 歷史

此外，則歷史對於一個民族的形成的影響也極爲偉大。各國國王爲了擴張他們的帝國的領土的原故，都曾經于不知不覺之間作過許多「將各個不相聯屬的民族聯合起來」的偉大事業。這些偉大事業便是各民族形成的基礎。威廉第一(William the Conqueror)在英國和卡佩(Capets)在法國所作的事情便是這樣。只因爲共同努力(不論共同得到成功，或共同受苦)的原故，一個團體便能夠藉着一種精神的關係將牠的成員們團結起來；而同時牠的成員相互間的關係，比起專由地理和語言之相似而結合的人們的關係，還要親密。然而，這種共同努力的結果却不限于成功。有時，欲使一個民族的成員們對於他們的互相依賴的關係，有所覺悟，失敗比成功還易奏效，因爲我們人類的民族情感也和他許多心理特性似地是愈受攻擊愈有力量。德國和西班牙的偉大的民族運動便是拿破崙侵略德比的結果。這和一世紀前中國的民族運動乃是日本侵略中國之結果完全相似。俄國共產黨本來是很早就應當喪失政權的，只爲了一九一八年至一九一九年外面對於蘇俄的干涉，俄國的人民對於共產黨的統治反而加以擁護。自從美國參加了世界大戰之後，牠的民族精神便形高漲。牠要求牠的每個公民——不論是否武裝的——都要作種種的犧牲。牠要求牠的每個公民爲民族而犧牲個人。等到了牠的武力達到歐洲

的戰場之後，牠的民族精神尤為發達。然而，在另一方面，則自從牠的兵士和外國的人民和外國的習慣接觸（這種接觸常常都是不愉快的）之後，牠的兵士在本國的驕傲氣象却增加了不少。

和歷史的事實差不多同等重要的便是記憶。厄涅斯特·芮農(Ernest Renan)在他那著名的定義當中說：「民族乃是一種靈魂，一種精神的要素。這種靈魂這種精神的要素乃是由一種「表面上看着是兩個而實際上只是一個」的東西形成的。所謂表面上看着是兩個的乃是：（一）過去；（二）現在——（一）大家所共有的豐富的記憶；（二）對於同居的實際的承諾和願望，和繼續利用大家所已經接收已尚未劃分的遺傳性的意志（註）。

（註）Ernest Renan, "Qu'est-ce Qu'une Nation?" Discours et conférences.

只爲了文學的描寫和學校的讀誦的原故，一個民族的過去便可以永垂不朽備極生動。俾斯麥(Bismarck)在他的報告當中曾經說過：除了普魯士的軍隊以外，對於創造德國的歷史最有貢獻的當推德國的歷史教授們了。在德國，煽動民族的情感最甚的乃有達爾曼(Dahlmann)特雷新(Droysen)濟柏爾(Sybel)和多贊乞克(Treitschke)四人。在法國，爲了亨利馬丁(Henri Martin)所著的法國史(Histoire de France)和退里(Thierry)和米細勒(Michelet)的作品原故，則法國民族的過去，便益覺燦爛。在意大利，民族統一的先鋒乃是波塔(Botta)所著的(Storia della Italia)一類的作品。捷克斯

拉夫 (Csechastavakia) 的建國大概還是受了法蘭士·帕拉次岐 (Pranz Palackys) 所著的波希米亞史 (History of Bohemia) 的影響，因為該書對於胡司 (Huss) 和稷斯卡 (Ziska) 的全盛時代有所追述。羅馬尼亞 (Romania) 的成爲民族國家乃是因爲牠受了亞歷山大芝姆保 (Alexander Xenpol) 的羅馬尼亞史的激刺的原故 (註一) 當歷史家們在波蘭人 (Pols) 面前提起了亞勒羅王朝 (Jagellon dynasty) 的偉大時代，在塞爾維亞人 (Serbs) 面前提起了史梯芬·得顯時代 (The Time of Stephen Dushan)，在菲律賓人面前提起了瑪拉洛斯共和國 (Mallalos Republic)，或在印度人面前提起了蒙古帝國在東方的偉蹟的時候，他們便會自然地藉着他們的共同的記憶，而把他們的復興的民族力量，喚將起來。

(註) H. M. Stephens, "Nationality and History," 21 American Historical Review (1916), 225.

對於民族性的形成，那富于幻想的文學也有極重要的關係。德國人的愛國心，得「不欺騙歌」之助而愈益強烈；法國人的愛國心至今還受有「羅蘭歌」的影響；芬蘭的民族主義乃是受了「卡勒發拉歌」(Kalevala) 的激刺而始行發生的。因此，我們可以說：所謂偉大的文學作品也者乃是一種流露，一種「社會精神的反映」，或一種深藏于內心的東西的自身的表白。由此，我們可以知道：一個時代的人們之所以能夠將他們的人格深印于下一時代的人們的腦中，並沒有用別的工具，只用文學。綽塞 (Chaucer) 說：「在沙士比亞 (Shakespeare) 狄更斯 (Dickens) 和吉爾伯特·吉斯脫敦 (Gilbert Chesterton) 這些

不同時代的人們的作品當中，那足以使人快樂的善意的諧謔，歡悅和趾高氣揚的精神都不斷地表現出來。Piers (Plowman) 的作者郎蘭 (Langland) 說：英國人的文學的特點歷來就是對於道德的仰慕和對於社會正義的渴望（註）。現代詩之富有帝國精神和沙士比亞的詩之富有民族思想，正是毫無二致。假如英國人讀過了理查第二那段詩之後，他便不會不覺得：他是一個英國人了。

這個歷代君王的寶座，這個帝王的小島，

這個陛下下的世界，這個戰神的座位，

這個半天堂式的世外桃源，

這個天險築成的堡壘，

足以拼擋厲疫和戰亂而有餘裕；

這些快樂養成的人們，這個微小的世界；

這個浸潤于銀海裏面的精美的石頭，

既可以當作一圍城牆，

又可以當作一個家垣，

我們便以他來抵禦外人的侵略；

這個有福之地，這個世界，這個王國，這個英格蘭。

(註) S. Herbert *Nationality and its Problems* (1919) p. 47. 請參看 John Drinkwater, *Patriotism and Literature* (1924).

六 教育

大多數人的歷史都是從學校裏學來的，而同時也只有在校裏，他們纔能夠先學愛國。只因爲教員們急于要增進那所謂祖國的利益的原故，他們便不顧實情地極力贊揚他們的民族——或他們的民族中的某一部分——的精神或牠的過去的光榮的事蹟。在法國，當拿破崙在位的時候，他們便稱贊君主政體；然而到了第三次共和國的時候，他們却又鼓吹民主主義和復仇了。在德國，他們所贊美的乃是德國國王和德國民族，在日本，他們所教的乃是對於天皇的崇拜。在美國，他們便教學生美國化，而同時還告訴學生說：那以憲法爲基礎的美國政府乃是十分完善的。

普通講起來，我們可以說：凡是愛國教育都含有排外的性質。在歐戰以前的時候，法國的學校便教給法國的兒童道：『假如法國沒有軍隊，法國便會爲他人所克服，等到那個時候，法國便不是法國而成爲俄國或德國的領土了。』同時牠們還教他們信仰：來因河是法國的自然的疆界。我記得某教科

書的作者曾經說過：『孩子們，去當你們那屈服于他人膝下而不得不另謀報復的祖國的軍人吧——去當那非復與不可的法國的軍人吧。』此外，我還記得：有許多教科書還在那兒主張「臥薪嘗膽以圖報復」哩。

在德國，教育的功用可以分爲兩種：（一）發展民族的利己主義；（二）否認外國的成功。某一本歷史教科書說：德國除了和德國自己打仗以外，從來沒有打過敗仗；某一本地理教科書說：德國人是歐洲的最文明的民族，不論什麼地方的真的文明都含有德國人的血液。此外，德國人還教給他們的孩子們道：『我們的祖國是不會作錯事的』，『牠所有的一切戰爭都是爲了自衛』，『法國是我們的世仇』（註）。

(註) J. F. Scott, *Patriots in the making* (1916), pp. 46, 53, 68, 73, 74, 143, 174. 譯者 A. B. Hart, "School Textbooks and International prejudices, International conciliation, January 1911, No. 32.

在美國，則凡是歷史教科書對於斯蒂芬·得揆式(Stephen Decatur)所說的那不論「是」非，反正牠都是我們的國家，(My Country, Right or Wrong) 都必須加以重視。因此，牠們便不但忽視英國方面的美國革命，而同時還因爲這個原故永久保存美國人對於英國人的惡感。在一九一六年的時候，有一位著名的歷史家說：『因爲美國人學習美國歷史的原故，美國人從小就仇恨英國人。不但那些參

加革命的人們的後裔如此：就是新近移入美國的小孩亦無不如此。原因是：他們全都參加學校的愛國儀式，而這種儀式便足以使他們吸收那仇視英國人的思想。只因爲德國人受了德國歷史的影響的原故，德國人便仇恨法國人。當一八七一年拿破崙第三退位的時候，法國歷史家退耳（Thiers）曾到柏林問蘭克（Ranke）道：德國人爲什麼總願意和法國人繼續開戰呢？蘭克答覆道：德國人想打路易十四（Louis XIV）○。這真是一句極簡單的真理。所以，我們可以說：贊美「仇恨」乃是以民族歷史爲基礎的民族主義的不可避免的結果。不錯地，我們承認科西嘉人（Corsicans）的家族和懇塔啓（Kentucky）的山居之人的家族私鬥是足以爲牠們的文化退化的證據，然而，我們對於那爲了愛護自己的民族而發生的對於其他民族的仇視，却加以鼓勵（註）。』因此，我敢說：假如有一本美國歷史教科書，在開宗明義第一章就說，不論在美國革命當中抑或在其他英美糾紛當中，「是」「非」都不只是一方面的，美國的政治家們——內中有許多愛爾蘭人——便會立時命令公立學校，將這種歷史教科書，拋出校外。

(註) H. M. Stephen, Cited.

只要小學校以這種報復式和自大式的愛國思想教育兒童，這種思想便會普遍全國。只要各大國的愛國觀念都是這個樣子的話，國際親善和國際合作便永無實現之一日。縱使各國相互間的經濟糾紛是可以和平的手段解決的，但是只要民族的情感仍然還隱藏在自大自誇，爭奪領土，希求威名，和搶奪

權力等等東西裏面作祟，那麼，世界和平便永不能實現。

在巴爾幹各國裏面，這種民族思想更利害了。沒有一個地方是像馬其頓似地那樣濫用民族思想的。在馬其頓那個地方，爲了民族思想過于發達的原故，宗教的精神便早已消滅了，殺人的用武也是有理由的了。而同時不同種的人們的互相殘殺比人獸相爭還要殘酷。牠們的人民是曾經作過許多爭自由所必作的事體的；是曾經反抗過許多不公平——他們所反對的不公平是這般利害，他們只有發生民族思想了——的壓迫的。當他們作這些事情反抗這些種種壓迫的時候，他們所用的都是民族的名義。只因爲他們受過十世紀的痛苦，所以，到了今日，他們只可面帶恨容而成爲愚傻（因爲永久受苦的原故），和麻木不仁（因爲備受虐待的原故）的人了。因此，當我們對於這些種族和牠們的互相衝突作過一番研究之後，我們便會發生下列的問題——當民族觀念這個壞東西仍然教導我們『在我們的生活當中，遺傳，記憶和說話的習慣乃是使我們互相分離的重要東西』的時，將來，我們又怎麼能有和平和共同的工作呢（註）？

(註) H. N. Brailsford, *Macedonia* (1906), p. 107.

只爲了民族主義有這樣多的缺點的原故，許多的大人物便都根本反對這種思想。托爾斯泰(Tolstoy)稱民族主義爲『一種不合道德的感情』。泰戈爾(Tagore)說：『民族主義的結果必定是：『道德墮

落，智慧民矇蔽』(註一)。聖大雅拿(Santayana)說民族乃是『一種動人的，公開的和什麼都不怕的幻影』(註二)。亞克森(Lord Action)以為民族學說的發生乃是歷史的退步(註三)。羅素(Bertrand)(Russel)在最近的時候說過：假如，個人用他自己的手殺了一個人，他是要受法律的制裁的，但是，假如他宣傳民族主義，因而使幾百萬人殺了幾百萬人，他却可以得到世界的景仰，而同時等到他死了之後，他還可以到特殊的社會地位。因此，我以為：凡是不願意看着我們的文化，為赤色文化所消滅的人們，都應當起來負擔一種重大的義務——那便是：嚴防民族主義的侵入腦中(註四)。

(註一) Creative unity (1922) p. 148, 及其 Nationalism (1917), ch. I.

(註二) Winds of Doctrine (1913), p. 6.

(註三) History of Freedom and other Essays, p. 298.

(註四) "If we are to prevent the Next War," Century, May, 1924.

然而假如我們要想得到一種比十九世紀的大民族主義者——意大利人瑪志尼氏(Mazzini)——所宣傳的尤為高超的思想，却也很難。他說：民族乃是為了對人類服務而存在的。『民族之于人類正如工場——我們所認識的人類結合的標誌——中的分工。每一單純的人類團體都應當利用牠的特殊的地理上的地位，遺傳和語言而在歐洲文化當中担任一部分特殊職務。』(註一)雖然當初的德國和現在的

美國的政治家們，對於他們那自私自利的民族目的，都加以擁護，然而他們的那種狹隘思想，却被意大利的預言者駁得體無完膚了。瑪志尼 (Mazzini) 在他的散文集中說：『當你在你的國內或家內作一件事情的時候，你要自問：假如我現在所正作的這件事情也是「大眾爲了大眾」所作的，牠對於人類是有益呢？還是有害呢。假如你的良心答覆你道牠對於人類是有害的，那麼，你便不要再作了，縱使牠對於你的國和你的家是有益的，你也不要再作了。』(註二)

(註一)請參看瑪志尼的論文“Europe: Its condition and prospects” (1652)。

(註二) The Duties of Man and other Essays (Everyman), p. 49. G. F. Nicolai, The Biology of War (1918),

ch. 2.

七 弱小民族的價值

消滅一切的民族而將全世界的人民組成一個團體乃是一件既不可能而又不必要的事情。民族間的界限的不能消滅和個人中間的界限的不能消滅乃是相同的。世界文明愈趨進步，則社會關係便愈形複雜。正如瑪志尼 (Mazzini) 所說，每一民族對於全世界的社會幸福都有貢獻。然而，除非各民族都是各治其事絕對不受外人的干涉，則這種貢獻纔能增加。斐雪氏 (H. A. L. Fisher) 曾經指示給我們道：

在我們的文明當中有許多珍貴的東西是來自弱小民族的——例如，舊約全書，荷馬的詩（Homer Poems） 雅典戲劇和伊利薩白戲劇（Attic and Elizabethan Drama），文藝復興時代的意大利的藝術，英國的普通法（註一）。此外，有許多政治的和社會的試驗也是在小國裏先行實行的——例如，多數投票制和強迫投票制，創制制，複決制，和比例代表制（註二）。按照白賚士（Bryce）的意見，世界上治理得最好的國家共有兩個。一個是一八九九年前的奧倫治自由國（Orange Free state），一個便是現在的瑞士（Switzerland）（註三）。講到了著作家和藝術家方面，狄摩西尼（Demosthenes）但丁（Dante）和馬基雅弗利（Machiavelli）是弱小民族的產物。挪威（Norway）和瑞典（Sweden）對於世界的貢獻，反而多于美國。丹麥（Denmark）雖然只是一個含有二，七七五，〇〇〇人口的小國，她所得的諾貝爾（Nobel）薪金却有七次之多——比起那含有一〇〇，〇〇〇，〇〇〇人口的美國來有過之而無不及。再講到了體育方面，芬蘭小國在一九二四年的巴黎競賽大會當中，居然佔居第二——只亞于美國。在將來的時候，因為小文化團體和他種文化團體的活動的原故，個人的發展更容易成功——恐怕比在民族主義之下還容易成功。而同時個人的犧牲精神也更為偉大。但是，不論如何，在尙未達到那個時候之前，民族國家依然不能不算現代世界的基礎。

（註一） *Essays on History and Politics*, p. 166.

(註1) Baron Beyens, *L'avis des petits Etats* (1919), p. 41.

(註2) *Modern Democracies* (1912) Vol. II, p. 457.

一個民族國家的畏懼，只要一日不得消滅，則這個民族國家對於文化的貢獻便一日不會增加。在過去的時候，各民族都犯有下列的兩種毛病：(一)信仰自己是靠武力而存在的；(二)信仰他民族是願意坐觀自己的毀壞的。真地，假如各民族都是非靠武力不能生存，那麼，弱小民族便沒有希望了。因此，我們說，只有在那消滅戰爭的國際主義的保障之下，一個民族才能有光明燦爛的發展。換句話說，所謂極好的國際世界也就是各民族都能有一種極好的生活的世界(註)。

(註) A. E. Zimmerman, *Nationality and Government* (1918) p. 85.

假如這種「民族世界」實現了，那麼，舊的「競爭思想」便會一變而為新的「合作思想」，而同時舊的「恨」也會變作了新的「愛」。達到這個目的的方法計有二個：(一)改良道德方面和精神方面的觀點，因而創造出來一種愛好和平的意志；(二)消滅一切足以使民族中間發生糾紛的政治，經濟，和種族的原因。

八 文化的國際主義

只因這種和平意志根本是一種屬於學術和精神方面的東西，所以，我們便 但在改變了政府的政策之後可以得到牠，而同時假如我們要致力於宗教或教育事業，我們也可以得到牠。對於世界的和平，國際思想的交換往往比自由通商還要重要（註）。我們不必顛倒是非，也不必攻擊別的民族的成
功，也不必審查別的國家的動機，我們依然可以在學校裏教愛國主義，在公共場所裏，實行愛國主義。

（註）請參看一八八六年三月十五日關於國際間交換文件，科學出版物和文學出版物的條約。Treaties of the U. S.
Vol. II, p. 195c.

有許多人深信：語言的分歧乃是國際中間交際和了解的一種障礙。假如世界的語言統一了，那麼，世界的和平便會實現。因為他們持着這種眼光，所以，他們便造出來許多種國際語言（註一）。在這些語言當中，功效最大的大概是世界語——一種以各國語言的共同原素為基礎的人造語（註二）。在歐洲方面，有許多智識階級的分子和勞動團體使用這種語言。當國際聯盟開第三次全體大會的時候，學術合作委員會曾經受有國際聯盟的委託而從事于國際語言問題的研究。但是，在牠研究了之後，牠覺得：這種人造語言是不能夠推薦給各國去採用的。牠深信：國際聯盟只能鼓勵各國去使用現存的現代語言（註三）。許多的語言家都深信：國際語言非但不足以使人相合，而同時因為不能用這種人造工

具來傳達思想的原故，反而是以使人類相離。假如有一種語言是可以普遍地通行的，則這種語言必定是一種「任何人都不能用以發表他的真意，或任何人都不能用以向自己或他人傳述自己的經驗，或對於世界的經驗」的語言了（註四）。因此，我們以為：在國際間我們若用交換學者，交換藝術家和交換著作家的方法，我們還比較地容易成功（註五）。

（註一）L. Guérard, *History of the International Language Movement* (1922).

（註二）American Esperants, the organ of the Esperants Association of North America

（註三）Supplementary Report to the fourth Assembly of the League, A 10 (A).

August 27, 1923, p. 45.

（註四）J. A. Smith in Marvin (ed), *Western Races and the World* (1922), p. 36.

英法美三國曾有語言條約的擬議。該條約若得成立，則法國不但負有法國的大學和專門學校內——教授英文的責任，而同時還負有在某一些特殊的小學裏面教授法文的責任。英國和美國對於法國亦然。

P. Odet *Les Problèmes Internationaux et les Guerres* (1916), p. 555.

（註五）一九二二年，洋國政府爲了美術部的贊助的原故，正式邀請美國男伶哈刺特氏 (James K. Hacketh) 到巴黎表演。

當時美國國務院便打了電報來表示：他希望這次交換能開日後同種交換之端。俟後，一九二四年春季，國際著作家便又開會于紐約 (New York)。同年秋季，國際數學會議又開會于多倫多 (Toronto)，當時到會者有美國

商業部的三個機關的代表。此外則國際間還開過許多非正式的科學會議。

九 教育會議

只因荷蘭政府 (Dutch Government) 對於教育在國際方面的重要，業已有了認識的原故，所以她接到了美國的建議之後，牠便于一九一四年招集教育會議。當時，接收牠的請帖的有七國之多，卒因歐戰的爆發，致未成會。當巴黎和會開會的時候，有些教育團體曾經有過在盟約當中，加入一種關於組織國際教育局和發表不違悖國際聯盟的原則的教育思想的規定的計劃。但是，只爲了強迫問題過多的原故，這種計劃，卒成泡影(註)。

(註) *Eleven Year Survey of the Activities of the American School Reace League (1919)*, pp. 1-10: 28 31.

當一九二三年七月的時候，世界教育會議開會于舊金山 San Francisco。到會者計有三十個不同種族的團體和五十個民族。這次會議並沒有打算破壞各民族的團結，反之牠卻增加了各民族「對於牠們在世界進化當中所負之責任」的覺悟。牠們的意思是：我們不應當破除一切民族和種族的界限，反之，卻應當保留一切世界進化所必需的各民族的特性利特長。換句話說，我們應當使各民族不但知道對於牠自己的國旗，加以敬重，而同時對於他國的國旗也知道加以敬重，此外，則我們還應當使各

國國旗都足以代表各該民族的價值……我們應當使全世界的人們都能容忍各民族的權利的存在，至各民族所屬之種族和宗教的性質，則在所不問（註）。這次的會議曾經有過下列的兩種希望；而這兩種希望乃是可以教授國際公民學，實行世界教育和交換教員三種方法實現的：（一）在敘述外國的教科書內，能夠得到比較真確而滿意的關於外國的消息；（二）一切敘述外國的教科書對於人類有聯合的必要這個問題，都應當參照着戰爭的危害和世界和平的必要而極力地加以鼓吹。在一九二九年的時候，這種的會議在日內瓦 Geneva 又開了一次大會。

(註) Addresses and proceedings, National Education Association, San Francisco, 1923, pp. 402 ff.

同樣地，國際聯盟的將來也是以人類的「世界意識」之能否形成爲轉移的。同時，還只有在各國學者皆得藉着互相接觸的機會，互相交換思想和互相了解的條件之下，這種意識，纔能發生。對於這一點，國際聯盟也有了自覺了。所以爲了達到這個目的起見，國際聯盟在一九二二年八月的時候，便設立了一個學術合作委員會。這個委員會網羅了十一國（美國在內）的學者。牠所作過的工作計有下列數項：（一）研究歐洲智慧生活的狀況——在改建期中，牠解決了許多難題；（二）替智慧生活受有危險的國家組織助理機關；（三）鼓勵各國設立智慧合作委員會。牠的目的有二：（一）提倡對於促進智慧生活或維持智慧生活的種種方法的共同研究和實施——例如：設立國際博物院辦公處，整理有關科學材料

的圖書和國際協定；(二)使著作家、藝術家和科學家都有一種「不論在什麼地方，他們的權利義務都是相同的」思想，而在精神方面能夠破除國界彼此和諧(註一)。在一九二四年的時候，法國政府對於巴黎的國際學術合作委員會。曾經有過「予以津貼」的表示。自此以後，國際聯盟理事會原則上便接收了這種意見，雖然第五次大會有一「此種組織，應由國際聯盟學術合作委員會選派五國籍不同之委員或董事，管理之」的建議。但是，自從理事會方面證實了這個組織實在是一個含有國際性的組織之後，理事會方面便在原則上接收了法國政府的這種表示了。

在一九二七年的時候，意大利政府曾經要求在羅馬設立一個置于理事會的指導之下的國際教育攝影院。該院的目的有二：(一)鼓勵教育藝術產業和其他方面的影片的生產；(二)鼓勵各國的影片的交流。大會和理事會對於牠的這種要求，都予以應允。

在一九二三年的時候，國際聯盟大會通過了一條議決案。該議決案要求全體會員，對於那不明瞭國際聯盟的存在，目的和盟約的兒童們和青年們，都予以相當的教育(註二)。由此，我們知道：國際聯盟對於教育的重要也有了認識了。俟後，到了第五次大會的時候，國際聯盟又通過一條議案。牠的內容是：國際聯盟應採用再進一步的辦法以促進牠的目的的實現。現在，這個計劃業為許多國家所採用了。於是，法國的教育總長遂以國際聯盟的團結各大學的建議為根據，而對各學校的教員，下了一

個內容略如下述的訓令：凡休戰日，各學校皆須以一小時之時間，來解釋那世界的唯一國際組織爲了促進世界和平所努力的工作（註1）。

（註1）C. J. June, 1924, p. 886.

（註1）News Bulletin, Foreign Policy Association, May 30, 1924 Flème French Peace Award 的選手曾經一度有

過一種建議。該建議的內容如下：國際聯盟應建立一個各國皆有代表的情報局。各代表應以真實消息向該局報告而不應作惡意的宣傳。世界最大之無線電臺亦應設于該局。N. Y. Times Sept. 1, 1924 以維持世界和平爲目的的 Herman 教育計劃演說比賽會也有同樣的議論的勝利者爲 Dr. David Starr Jordan。該會主張：喚醒各國的教員來共同對於各國的兒童施以帶有國際親善精神的教育。當時有指派十二個委員會的計劃，內中有一個是定爲研究愛國教授法的，一個是定爲研究歷史教授法的。該會還主張設立一個全國和平委員會。

Y. Times Dec. 8, 1924

一九三七年八月，國際印刷專家會議開于日內瓦（Geneva）。當時到會者有三十八國之代表。該會通過的議案是很多的。內中有一個是關於刊登官方所發表之消息的平等待遇的問題；有一個是關於取消平時檢查的問題；還有一個是贊成對於國際聯盟的工作設立特別報館的問題。

現在，各國的和平意志雖然是業已日漸發達了，然而世界上尙未解決的政治和經濟問題依然不能

算少。只靠情感，牠們是得不到解決的。只靠熱心，我們也不能夠免除戰爭。我們愈多讀外交史，則我們愈信：沒有多少政治家——尤其是沒有多少平民——是願意發生戰爭的。只因他們盲目地擁護他們的內國政策的原故，戰爭便不可得而避免了。假如真地人類是缺乏處理世界的政治方面的問題的智慧和理想的，那麼，和平意志便永無成爲事實之一日。

在本章當中，我只討論那使民族間發生衝突，和形成民族間誤會原因的「民族性」在非政治方面的表現。至於在國際關係中和民族情感共同搗亂的政治的種族的和經濟的勢力，則留待以後幾章，再行討論。

國際關係論

第二章 民族自決

一，民族自決的諸原因——二，歷史當中和國際公法當中的民族自決——三，民族自決與巴黎和會——四，民衆投票公決——五，在那裏劃界——六，誰應當去劃界——阿蘭島案件 (Åland case)——七，疆界問題

直等到民族性業已獲得了牠那推廣文化的政治工具的時候——直至牠變爲民族主義的時候，牠尙未成爲國際關係當中的問題。我們知道：沒有自己的國家的民族也是可以成立的。猶太民族便是例證。但是，自從近百五十年以來，則凡有勢力的民族（猶太民族亦然）却都無不要求自治，然其範圍則只限于「設立在政治方面能夠獨立的民族國家」。有些著作家說：每一個國家都應當只有一個民族，而每一個民族也都應當只形成一個國家（註）。因此，凡是脫離不了外國的羈絆的民族，便往往致力於牠的解放。牠雖然是爲了保存牠的文化而設法取得政治方面的工具的，然而結果：牠却往往將牠的文化使命，置之腦後。

(註) J. S. Mill, Representative Government (1861) Ch. XIV.

「民族獨立」這個口號乃是波蘭 (Poland) 波希米亞 (Bohemia) 和愛爾蘭 (Ireland) 在歐戰前所呼的口號(註)。至于滑稽與否，我們暫時是一概不論。但是，不論如何，我們却都不能不承認：因為各民族都要求政治立時獨立的原故，國際關係中便發生了許多難題。我們和道：使被治民族獲得完全的獨立便無異于使多數民族國家歸于瓦解。當然地，多數民族國家對於這種要求，是要極力地加以拒絕的。因此，這便是民族主義的口號往往會變成革命的口號的原因了。

(註) 自從十七世紀以來，「自決」這個字和神學中的「自由意志」一字便可通用。但是，自從俄國革命以後，平常所謂之「自決」纔含有政治方面的意義。請參看 W. A. Phillips, "Self-Determination", *Encyclopedia Britannica* (New Vols., 1922)，假如閱者欲讀討論這個字的意義的文章，請讀 K. Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf vesterreich* (1918)。

因為有了這個主義的原故，現在丹麥便依然以割讓給德國的領土為丹麥的領土，法國便不認亞爾薩斯和洛林的喪失為永久的喪失。意大利的領土恢復論者便想統一奧國治下之意大利；羅馬尼亞便想將德蘭士瓦尼亞 (Transylvania) 布柯維亞 (Bukovina) 和比薩拉比亞 (Bessarabia) 的羅馬尼亞人攬歸己有。同樣地，為了將馬其頓 (Macedonia) 和多不魯加 (Dobruja) 的保加利亞人包括于牠的領土之內的原故也想擴張牠的領土；塞爾維亞也想解救奧國治下的塞爾維亞人，哥羅西亞人和斯羅維亞人三種人民

的倒懸；希臘也想恢復牠那建都於君士坦丁堡的拜占庭帝國的時代。總之，在一九一四年那年，歐洲人之隸屬於外人者爲數不亞於五千四百萬人，而同時「要求政治獨立」的「和努力恢復領土」的民族也有十五個之多（註）。

(註) C. Serghios (ed.), *The Aspirations of Nationalism in Europe* (1918), p. XIII

一 民族自決的諸原因

爲什麼民族的情感對於政治方面應當發生影響？這個問題的理由是很多的。各民族之所以需要民族自決者大概是：因爲各民族都有一種志願——一種以自己的代表來實行自治而對外不負任何責任的志願。這種志願因爲實際上的活動的原故，日益堅強了。在從前的時候，各民族的生存乃是政治的獨立（不受外人管轄的政治的獨立）爲保障的。對於這一點，各民族都業已因爲有了經驗——悲慘的經驗——的原故而有了信仰了。

當一個帝國或一個民族國家業已成立——往往是以武力克服其他民族的結果——之後，牠往往會破壞其他民族的特性以期將牠吞併。爲了達到這個目的起見，牠遂採用同化政策。這種政策有兩個目的：（一）消滅弱小民族的固有的特性；（二）賦與——以武力賦與——弱小民族以牠的特性。在從前的

時候，大多數的歐洲民族都是採用過這種政策的。牠們的理論是：只因民族性的情感是文化的，所以，牠們便可以以武力將一種民族的特性賦與弱小民族。

在德國，這種政策便叫作德國化。德國政府對於德屬波蘭和亞爾薩斯洛林，便有過以武力來強迫當地的居民拋棄牠們的風俗習慣而變為德國人民的企圖。因此，牠便不許法國人在亞爾薩斯洛林居住，取締以法文印行的報紙；封閉法國人的會社；改換法文的商店名稱，和時常地驅逐法國的參觀者了（註二）。戰後法國會將這兩省完全收回。自此以後，法國便也採用這種政策而對於下列二事極力取締：（一）德國法律之實行；（二）小學校中之教授德語（註二）。所以，在一九二八年五月的時候，亞爾薩斯的便有四個主張自治被控于科爾馬爾（Colmar）而為法國官廳所拘禁了。

（註一）C. Philipson, *Alsace-Lorraine* (1918), pp. 163-168.

（註二）T. Concoran, "The Language Campaign in Alsace-Lorraine," *Studies* (一種愛爾蘭季刊) June 1924 A. Hailays,

En Alsace et Lorraine, La protection contre les lois laïques, "Revue des Deux Mondes, August 15, 1924.

對於波蘭，德國人所用之手段，尤為毒辣可恨。自從一八三〇年起，德國便採取高壓手段而以德語為波蘭的唯一正式言語。並且自一八七三年起，牠還以德語施諸波蘭的學校。此後不久，德國人便不許在會場當中使用波蘭語言了。一八八六年後，德國實行了一種激烈的土地政策。這種政策愈來愈

利害，結果，到了一九〇七年，在法律當中，遂有強制徵收波蘭地主的土地的規定了(註)。

(註) W. A. Philips, Poland, Ch. XI: R. In: *The New Central Europe* (1919).

匈牙利對它的弱小民族也是實行過「馬札兒化的政策的」(註)。因此，在歐戰以後，這些弱小民族一旦得到了解放，則布拉格 (Prague) 政府便將那馬札兒族的詩人拍忒非 (Petfi) 所製定之成文法作廢，而不加勒斯多 (Bucharest) 政府也就將那噶蘇士 (Kossuth) 和其他十三匈牙利民族的英雄所製定之成文法取消了(註)。

(註) S. Vitor (R. W. Seton-Watson) *Racial Problems in Hungary* (1908) Chap. V. and N. Jorge, *Les*

Hungrois et la nationalité romanic (1909).

(註) L. Drum, *Le Probleme des minorités* (1923), p. 196.

當羅馬尼亞於一九一三年佔據了一部分多布魯甲的時候，牠也採用「羅馬尼亞化」政策。在當地的居民當中，羅馬尼亞人雖然只佔四分之一，然而他們對於保加利亞人所辦之二百學校，却予以壓迫；對於保加利亞人的財產，却予以收沒而對於那拒絕使用羅馬尼亞語的一切教會，却予以封閉(註)。

(註) G. Young, *Nationality and War in the Near East* (1916) p. 285.

俄國也實行俄羅斯化政策。牠的方法是：使沿波羅地海各省 (Baltic Provinces) 的人民和波蘭人和高加索人皆使用俄語(註一)。在土耳其，土耳其人所實行之——同化——土耳其化政策——尤爲慘無人道。阿拉伯自主運動的領袖們雖然被處死刑了，而土耳其人對於弱小民族——例如亞美利亞——的政策却依然是「格殺勿論」(註二)。一八八三年後，智利對於那住於塔克那·亞利加 (Tacna-Arica) 的祕魯居民也採用智利化政策。意大利對於推羅亦然(註三)。捷克對於波希米亞 (Bohemia) 的復興起來的民族，也實行捷克化政策。在美國的外國少數民族雖經過一種同化程序——那便是美國化(註四)。只因各被壓迫的民族皆雖受這種的慘酷的同化的原故，自然地牠們便要要求自由。而同時從這種可怕的歷史裏面，牠們還得了一種結論。那便是：只有建設自己的民族國家或聯絡自己的民族國家，則牠們纔能得到解放。牠們對於這一點是深信不疑的。

(註一) Futler, cited pp. 23-29; Philips cited Ch. X.

(註二) 請參看第四章第二節。

(註三) 請參看第八章第二節。

(註四) H. Kalen, *Culture and Democracy in America* (1924).

再說，單只治理之不善，便已經足以使各被壓迫民族極力地要求政治獨立了。對於基督徒在巴

爾幹的叛變，土耳其政府之無能不能不算是一個很大的原因。所以，治者國家一旦採用了同化政策，牠便往往不許弱小民族參加政治——甚至於地方政治，而將牠們置諸治者民族或中央政府所遣派的官員的管理之下。同時，牠們還不得選舉代表參加議會。換句話說，牠們連自己的地方事件都不得管理，牠們自然不得參加全國大政了。因此，我們與其說，對於這種情形加以反抗的革命是贊成民族主義的革命，還不如說牠是反對專制的革命。

某著作家說：意大利的復興運動便是一種含有下列兩種性質的運動：（一）反對社會方面和政治方面的某種專權；（二）創造能予人民以自由的負責任的政府。……希臘的獨立戰爭也是這樣。我們與其說牠的目的在乎確定民族生存權，還不如說在乎推翻那壓迫人民的宗教，社會和政治制度（註）。假如這四個歐洲帝國是真正的德模克拉西，而治理得又真正的有條有理，則民族自決主義能夠將牠們推翻便有疑問了。

（註）Herbert, *Nationality and its Problems*, p. 115.

二 歷史和國際法中之民族自決

民族主義雖然到了十九世紀尚未發達至於極點，而民族自主原則却早於一五六二年便已適用。當

法國割讓勃艮第 (Burgundy) 的時候，有些人便以「按照法律，若不得人民的明示的同意，城和省是皆不得割讓於他國的」為理由而極力地反對（註一）。

（註）H. Hanser, *Principes des Nationalités* (1916) p. 15.

除了十六世紀的這個例子以外，民族自決這個原則便直至法國大革命和人權宣言時止，尙未有清晰的意義（註二）。亞歷山大是受這個原則的影響受得很利害的一個人，所以，他便說：「君王乃是上帝爲了人民的利益而選派的一個人，因之他便不得違反人民的意志和利益而使人口分離」（註二）。俟後，在一八三一年的時候，意大利的民族主義者馬志尼 (Mazzini) 又組織青年意大利社，牠的社員且又願意拿他們的血來擁護民族思想。而同時法國皇帝拿破崙 (Napoleon) 的民族思想且又不亞於波蘭，意大利和巴爾幹的各種民族。因此，我們便可以說在十九世紀這個時期當中，民族主義和民族自決這兩個主義使歐洲產生了兩個大民族國家和五個小民族國家。兩個大民族國家便是：德國和意大利；五個小民族國家便是：希臘，比利時，塞爾維亞，羅馬尼亞，和保加利亞。在這些民族國家當中，除了德國以外，全部都是依賴着同情心的援助而獲得獨立的民族（註三）。

（註一）W. Mischerich, *Les Nationalismes Westeuropas* (1920) pp. 62—115.

（註二）F. Duparc, *La Protection des Minorités de Race, de langue, et de religion* (1922) p. 114.

在一八四八年到歐戰這個時期當中，除了在巴爾幹和匈牙利的民族自決運動以外，差不多所有的民族自決運動皆歸於停頓。四個大帝國的地位都鞏固了，並且牠們對於一切實現這個原則的企圖還極力地壓迫。俄羅斯帝國包括着許多附屬民族——例如：波蘭，立陶宛，芬蘭，喬治亞 (Georgians) 和烏克蘭而各民族的特性和俄羅斯民族的特性還絕不相同。德帝國包含着：(一)一八六六年割讓的什列威斯 (Schleswig) 的丹麥民族；(二)一八七一年佔領的亞爾薩斯洛林 (Alsace) (Lorraine) 的法民族；(三)波蘭的波蘭民族。奧匈帝國的大部分的人口乃由下列各民族所形成：(一)捷克民族；(二)斯拉夫民族；(三)波蘭民族；(四)小俄羅斯民族；(五)南斯拉夫民族。土耳其帝國只有土耳其人八，〇〇〇，〇〇〇人，而土耳其帝國便以這八，〇〇〇，〇〇〇人治理那一三，〇〇〇，〇〇〇異族人——阿拉伯人，希臘人和古的斯坦人。因此，民族自決運動對於這些帝國——最低限度對於三個帝國——便無異於自殺。這樣，所以，牠們便極力地鎮壓牠們那附屬民族的怨謗，而民族自決運動也就陷於絕路了。尤其是自從近代戰爭工具發明現有的軍隊足以阻止孤立無援的革命的爆發之後，民族自決運動更陷於絕境。

這些民族是不能從國際法的原則當中得到任何的幫助的，因為牠們對於民族自決原則就毫無所知

(註一)。在十九世紀和二十世紀這兩個時期當中，歐洲列強差不多都是不問關係人的意志而割讓領土。在一八九七年的時候，日本公使曾向美國建議道：關於美國吞併夏威夷事項，美國應請當地居民投票公決，然而，美國方面却婉詞謝絕(註二)。倭後，到了次年美國全權代表和西班牙訂立和約的時候，美國的全權公使又聲明：「一個國家對其一部分的領土雖不經當地居民之同意，不得撤消其主權」(註三)。在一八六一年的時候，南美諸洲脫離聯邦，那時，美國便以武力極力反對。不論在波蘭，匈牙利，愛爾蘭，朝鮮，埃及，或非律濱，革命只要發生，則歐洲列強，美國和日本，便要拼命地加以鎮壓。所以，當一個民族在政治方面獲得獨立的時候，牠所靠的便不是法律，而是武力。

(註一) J. B. Moore, *Digest of International Law* (1905), Vol. 1, p. 274.

(註二) *Ibid.*, p. 352.

(註三) *Document preliminary, XIIIe Conference des Nationalites*, Jun: 27, 1916, p. 8.

歐戰爆發後，這十五個孤立無援的歐洲民族算是有了那補救幾百年來的錯誤的機會了。而爲了軍事的必要和同情的原故，協約國對於這些弱小民族，却予以協助。但是，假如沒有牠們的援助，則這些赤手空拳的弱小民族便永無達到目的之一日。在一九一五年七月的時候，國際民族會議 (International Conference of Nationalities) 在法國的贊助之下，開會於巴黎。就在那次會議裏面，那代表

各民族的永久代表委員會便行成立。俟後，該團體又開了幾次大會，而其地點，則或在巴黎，或在洛桑。該團體所通過的民族權利宣言有一段前加書。牠說：『民族的分歧乃是進步的先決條件。』所以，該宣言便又作有下列的聲明：『不論民族是怎樣形成的——由於種族，由於語言，或由於遺傳，或由於各民族的自由結合，皆無關係，只要是一個民族，那麼，牠對於牠自己的事情，便有自由處理之權。而同時任何國家還都不得違反當地居民之利益或意志，而行吞併或移轉其所管有之領土。』因此，按照該團體的意見，則隸屬民族的政治地位便須在海牙國際法庭裏面決定了(註)。

(註) Documents preliminaries, III. La Conférence des Nationalités, June 27 1916, p. 6.

協約國的政治家們是很會順水行船的。在一九一四年十月的演說當中，英國的首相愛斯葵斯(Asquith)便說過：在歐洲各民族——尤其是比利時和塞爾維亞——的權利還沒有得有保障之前，英國是決不停戰的。而同時，當美國向協約國質問開戰之目的時候，協約國還於一九一七年一月十二日答覆牠道：我們的目的乃在乎民族的獨立；比利時，塞爾維亞和門第內哥羅的恢復；意大利，斯拉夫，和羅馬尼亞的解放；以及波蘭，捷克，斯拉夫的自主(註一)。而威爾遜總統在他的熱烈的演說當中還時常地主張民族自決。所以，在一九一八年二月大會開會的時候，他便聲明道：『人民和省分是不能好像助產似地任意移轉的……只有得有本人的同意，則一種人民纔可以被他人種人民支配和管領。所謂

「自決」也者並不只是一種空話，而實是一種政治家們所非遵從不可的作事的原則。」後來，德國政府對於凡爾塞條約便有下面的按語而聲明道：凡是形成德國的主要領土和尙未得有當地居民之同意之領土，一概不得和德國分離（註二）。大多數的美國議員對於對德和約都主張保留——而尤對於愛爾蘭問題這一部分爲甚，原因是：他們都要遵守民族自決大原則。講到了民族自決大原則，恐怕蘇俄對於牠的承認比起其他各國來，還要更進一步吧。蘇俄不但在一九一七年的命令中承認了這個原則（註三），而同時，在牠和各新興國家——從前隸屬於牠的國家——締結條約的時候，也承認了這個原則。一九二〇年二月二日的俄愛條約（Treaty between Russia and Estonia）便是以這個原則爲基礎的。牠承認：各民族對於牠們自己的事情，皆有自由決定之權。而按照那個條約，則牠們縱欲脫離蘇俄，牠們亦得脫離。這乃是蘇俄憲法所賦與的一種權利（註四）。並且，照樣地，在一九二一年三月八日的波蘭，俄國和烏克蘭條約當中，我們也可以將「那各締約國爲了遵守民族自決之原則起見特承認烏克蘭的獨立」的句子找將出來（註五）。

（註一）關於開戰爭的目的問題，下列之書可資參考：V. Buggevitsh, Le Principe des Nationalites et son application dans les traites de paix de Versailles et Saint-Germain, Part II.

該書的作者以爲：這次的戰爭，乃是公開宣佈戰爭目的的第一次戰爭。

(註一) Les Contrepropositions de L'Allemagne au projet du traité de Versailles (1916) p. 31

(註二) 參看本書第九章第六節。

(註三) T. S. 289.

(註四) T. S. 149.

三 民族自決和巴黎會議

在歐戰時期當中，因為有了民族自決原則的原故，奧匈帝國歸於瓦解而土耳其俄羅斯也喪失了許多領土。對於新興的民族國家——例如波蘭，捷克斯拉夫以及奧大利匈牙利等國——和平條約，業已予以承認。和會閉幕以後，緊接着，歐洲各國便承認了波羅地海各新興國，烏克蘭，埃及和阿爾班尼亞 (Albania) 的存在。而同時，牠們也承認敘利亞，美索不達米亞，和巴力斯坦為半獨立國了。原來，赫查茲的國王只是一個土耳其的諸侯，而到了現在，則牠便也被承認為回教聖地的國王了。

藉着這個原則，法國便也恢復了牠的亞爾薩斯洛林，丹麥便也恢復了牠的斯威什威克；羅馬尼亞便也恢復了牠的德蘭士瓦，布柯維納 Bukovina，而塞爾維亞便也得一方面和那在昔日同歸奧匈帝國治理之時之斯拉夫族，脫離關係；而他方面建立一個門第內哥羅小國 (註一)。

(註) 請參看本書第九章第七節。關於比薩拉比亞(Bessarabia)問題，則請參看本書第十章第六節。

協約各國現在對於民族自決原則雖比在從前肯加承認，然而在牠和協約國的利益不能容洽或遇有非用其他方面不能解決的問題的時候，則協約國也往往違反這個原則。這種事情是很多的。最顯著的便是：對於奧大利歸併德國的加以阻止。其次便是默麥爾(Momel)和但澤(Danzig)問題的解決。在默麥爾和但澤這兩個城市當中，德國人本來是佔過半數的，而同時德國人在這裏的勢力，也不見得亞於德國人在摩萊斯奈特(Moresnet)萊奧西特(Leoshitz)德屬推羅(Tyrol)和其他德國殖民地的勢力，然而，協約各國却不許牠們歸德。在巴黎和會席上，菲律賓人，朝鮮人，埃及人，愛爾蘭人都曾經要求過獨立，而和會對於他們的這種要求却不加討論。同時，牠對於勒莫斯人(Lenna)，新迦勒底人(Neo-Chaldeans)，亞美尼亞人(Amenians)，愛蘭德人(Aalanders)，多得堪尼西亞人(Dogecanecians)和烏克蘭人(Ukainians)的要求，却也沒有滿意的答覆。

協約國的政治家們不肯適用民族自決原則於上述各種事件。這不是純粹因為民族自決原則只是一種空惠的原故，實際上在他們遇到了這種事情的時候，他們也實在難以應付。只爲了政治，經濟，策略和種族方面的種種困難，他們簡直沒法來適用這種原則。他們對於每一個要求獨立的人民團體——不論如何之小——都有決定牠應否獨立的義務。然而，同時，他們却還須顧慮到有關係的民族的願望。

四 民衆投票公決

在最近的這些次和會裏面，我們是往往以統計來決定那些爭執不決的人民的民族性的所屬的。那就是：假如從統計裏表明波森人之百分之六十爲波蘭人，則那塊領土便應劃歸波蘭。但是，尋常的統計所昭示於我們之前的只是居民之語言。我們知道：語言不是決定種族的最好的準繩。何況，關於民族問題的統計還往往將我們引入歧途，或者公然欺騙我們呢？收集這種統計的是政府，而政府和那有關係的民族，便往往會立於相反的地位（註）。此外，有些國家，還甚而至於沒有收集這種統計，所以，在民族中間有衝突的區域當中，以統計來決定各有關係之人民之意志便成爲不可能之事了。

(註) Van Gennep, *Traite Comparatif des Nationalités*, Vol. I. Ch. V.

民族自決之意義既然是「徵得被治者之同意」，所以，在和會看來，則確定那些隸屬問題爭執不決之居民的意思的最好方法，就莫過於直接磋商——民衆投票——了。自從法國大革命以後，尤其是在十九世紀末葉，我們是常常地使用民衆投票公決這種方法的。一八四八年意大利革命時，意大利以這種方法來徵求各郡王對於意大利的統一的意見；拿破崙第三併吞薩伏(Savoie)和尼斯(Nice)時，所利用的便也是這種方法。克里米戰後，摩魯達維亞和瓦拉幾亞便利用牠來合併。一八六六年時，普魯士

便答應了北什列斯維：在北什列斯維實行這種方法——但是，直至歐戰以後，則這件事纔見諸實行，而實行者却還是協約國（註一）。一九〇五年時，瑞典和挪威決定了他們應否分離，而牠們所用之方法也是民衆投票公決。民衆投票公決在島嶼方面也能決定人民的意志，例如決定愛奧尼亞羣島之人民的意志，決定聖巴托羅繆島的人民的意志，決定丹屬西印度羣島的人民的意志。在新大陸方面，民衆投票條款之堪稱佔重要地位者，見於一八八三智利和祕魯所訂之安康條約（Treaty of Ancón）。該約准許智利佔有塔克那·亞里加（Tacna-Arica）區域十年。至其將來之所屬，則於期滿後以民衆投票公決之方法決之。但是這種民衆投票公決的方法却始終未曾見諸實行。表面上的原因是：對於誰有投票權的解釋的意見分歧。這一點引起了一個極大的紛爭。結果：則於一九二三年九月的時候，敦請美國總統出任仲裁，而美國總統便決定：民衆投票應當舉行（註二）。在歐戰以後所訂立的條約當中，定有應舉行民衆投票之條款者，計有九處之多，茲列之如左：

- 一，丹麥和德國所爭執之什列斯維（Schleswig）。
- 二，波蘭和德國所爭執之阿倫斯坦因（Allenstein）。
- 三，波蘭和德國所爭執之馬里維德（Marienwerder）。
- 四，波蘭和德國所爭執之上西利西亞（Upper Silesia）。

- 五，比利時德和國所爭執之歐本 (Eupen) (註四) 。
- 六，比利時和德國所爭執之馬爾馬得 (Melmedy) 。
- 七，奧地利和巨哥斯拉夫所爭執之克萊根佛特 (Klagenfurt) 。
- 八，奧地利和匈牙利所爭執之堡根蘭 (Burgenland) 。
- 九，德國和法國所爭執之薩爾 (Saar) —— 薩爾之舉行民衆投票之時在十五年以後。

(註一) 普魯士是在一八八六年八月二十三日和奧國所訂立之布拉格條約 (Treaty of Prague) 當中 (第三條) 立這種約的。後來俾斯麥抗辯道：普魯士只對奧國負有此種義務並且除了奧國以外，則他國政府還皆不得要求普魯士履行義務。一八七八年十月十一日的普奧條約便將民衆投票的條款給取消了。此二條約之原文見 (Ic, Martens) (1st series), 345; 3 Martens (2d series), 531.

(註二) 請參閱 *Arbitration between Peru and Chile* 一書之 *The Queen of the Pacific* 一章。該書爲一九二三年華盛頓版。但是民衆投票卒未舉行。參閱下面兩段。關於民衆投票公決的歷史，請參閱 S. Wambaugh, *A Monograph on Plebiscites With a Collection of Official Documents* (1920) pp. 33—172; J. Mattern, *The Employment of the Plebiscite in the Determination of Sovereignty* (1920) Ch. II. 及 "Plebiscites", *Peace Handbooks, British Foreign Office, 1920, No. 25.*

(註三) 請參閱凡爾賽條約原文第一〇九，九四，九六，九八，八八，三四，五〇條；聖·澤門條約 (Treaty of St. Germain) 第四十九條；關於堡根蘭，請參閱一九二一年十月三日匈奧二國中間所訂立之威尼斯條約——見和平條約集二五四——。

種種弊端——從理論方面來講，民衆投票公決雖然是一種決定居民意志之所在的極準確的工具，而實行起來，則其弊端殊為繁多。假如我們單單以決定人民之公意一節而論，則有許多的民衆投票公決都是滑稽的。法國革命時的民衆投票公決只不過是變像的吞併，而一八四八年意大利的和尼斯和薩伏的民衆投票公決也是充滿了舞弊和欺騙的情事。在一八七〇年於羅馬所舉行之民衆投票當中，有許多投票者還居然一人投至三十餘票哩（註）。

(註) Wambaugh pp. 83, ff; Matern pp. 85 ff.

除非很小心地以條約對於投票者加以限制以外，則投票者便會爲了替他們的有關係的國家投票而先到那發生糾紛的地域，而於投票之事完結之後，再行離開該地。佔領國的軍隊和官吏也是可以暗中操縱投票的。從這個觀點來講，以凡爾賽條約所規定的以民衆投票之方法來解決歐本及馬爾馬得便有很大的弊病了。德國雖然放棄了這兩個地方的一切權利，而讓之於比利時，而居民苟欲仍將其地劃歸德國，則他們亦得爲之（註一）。比利時至此便負有通知國際聯盟而接收其決議之義務。爲了只准反對

比利時的人們只得在「個公開之登記簿上簽字之故，則「在六三，〇〇〇人口當中只有二七一人敢投票」一事便不是可以驚訝之事了。德國爲了比利時政府的這種行爲，提過許多次抗議，而結果：則國際聯盟理事會却以其缺乏證據而置之不理。在一九二〇年九月當中，牠且又更進一步而承認比利時在該領土的主權（註二）。這樣作去也許是有理由的。因爲沒有一個條款對於祕密投票和監督投票是有規定的，所以這種投票在調查人民之真意方面便要缺少價值了（註三）。民衆投票的舉行是有困難的。在塔克那·亞里加所試行之民衆投票中這種困難便表現得淋漓盡致了。在一九二三年所爲之仲裁當中，顧理治總統雖主張應當舉行此種投票，然而他却沒有預備任何種中立警察制度。民衆投票委員會乃是由美國人，智利人，和祕魯人組成的。牠用了十個月之久的工夫來辦理此事。但是，結果：到了一九二六年六月，因爲智利和祕魯和全南美洲感情不洽之故，這個委員會卒被取消了。美國委員辣西斯特爾在他的報告當中說：「公平的民衆投票是絕對地辦不到的，因爲智利一方面領有此地而同時又採取「阻礙此事之人的和恐怖主義者」的政策來對付祕魯的投票者（註四）。這便是這個問題依然未得解決的原因了。在一九二九年五月的時候，二國談判成立。牠的內容是：將塔克那·亞里加分而爲二，以塔克那歸祕魯，而智利則依然領有亞里加。但是，智利却須容許祕魯在亞加里享受幾種權利，且須支付六，〇〇〇，〇〇〇金元於祕魯。這樣一來，舉行民衆投票之議便算是歸於取消了。

〔註一〕凡爾賽條約第三十四條

〔註二〕O. J. June, 1920, pp. 119, Oct, 1920, p. 404.

〔註三〕Dugdal, "Eupen and Malmédy: The League's Responsibility," 16 New Europe (1920), 201; "Eupen and Malmédy: A Belgian Rejoinder," *Carnuaerts, New Europe*, 235.

〔註四〕"American Mediation in the Tagna-Arica Dispute," *外交政策研究會雜誌*二卷二號。

爲了得到公平的結果起見，其他凡爾賽條約所規定之應舉行民衆投票之地之投票辦得便甚爲謹慎。照例地，有關係的國家的軍隊須退出該舉行民衆投票之領土，而該領土又須置於國際委員會的管轄之下。國際委員會平常乃是由五個人組織而成的（註一）。該委員會爲了保障投票之自由，公平，和祕密起見，便有自由採取任何手段之權（註二）。有的時候，牠還會被中立軍隊所擁護。所以，我們不想民衆投票辦得好則已，否則這種規定中立人的監督的條款，便成爲不可少的了（註三）。

〔註一〕這種委員會的委員多爲各協約國政府之代表，但在什列斯維，則委員會乃爲一個瑞典代表，一個挪威代表，和三個協約國代表所形成（和約一〇九條）。

〔註二〕關於上西利西亞問題，請參閱和約第八八條。

〔註三〕"Necessite ud Controle international," Girou, *Le Pécisicte international* (1920), pp. 164 ff.

同樣地，投票資格也須嚴為規定。按照巴黎和會之慣例，投票者須具備下列各資格：（一）二十歲以上；（二）生於應舉行投票之地；（三）在某年以前即居於該地——在什列斯維為一九〇〇年，在上西利西亞為一九一九年。這樣，則生於上西利西亞而居於美國之波蘭人和德人便可以回去投票了。有人說：德國人中之爲了這個目的而回歸上西利西亞者，爲數達一九〇，〇〇〇人；而爲了這個目的而回歸什列斯維者，爲數達八，〇〇〇人（註一）。至於在十五年後舉行民衆投票之薩爾，則只有在計算開始時居於該地者，纔有投票權。爲了確定投票人之資格起見，薩爾委員會曾於一九二三年時舉行投票登記（註二）。牠爲了確定該區人民之真意起見，其投票之要件定爲：「善意（*Bona Fide*）居住於該地者」，而不定爲「生於該地」。

（註一）S. Wan haugh "Frontiers by Plebiscite" 107 Century (1923), 69.

（註二）Report of Provisional Records Commissioner, O. J., Jan., 1924, p. 169.

但是，法愈嚴而弊愈生，該委員會雖然想出了許多完密的辦法，以限制投票之人數，監督點票之人員，而民衆投票之弊却依然不可避免。這種民衆投票的辦法，是照例附有宣傳和種種壓力的。此種宣傳和此種壓力實在不是中立國所可控制。當什列斯維舉行民衆投票的時候，丹麥人曾以牛油，豬肉，茶和咖啡送給該地之人民而無所取償。同時，牠還將害病的德國兒童接到丹麥去遊玩了一個禮

拜。不過在投票之事辦完之後，則這種慈善事業便即中止。在克蘭根佛特舉行民衆投票之時，斯拉平人曾經利用奧地利之災荒而以牛奶和雞蛋分給該區之奧籍居民（註）。此外，則中立軍隊還又可參加；所以，這樣一來，則法國的軍隊在上西利亞便有幫助波蘭人之嫌，而英國的軍隊便有幫助德國之嫌了。

(註) Wambaugh cited

我們姑不論結果如何，則我們都可以說：民衆投票公決乃是絕對不可避免兩個民族之感情的衝突的。民衆投票公決是會使兩民族之夙怨更行擴大的。我們姑不論所爭之領域畢竟誰屬，而弱小民族之命運則必定不如往昔。這種結果雖然是由多數之投票者在熱烈之討論和宣傳之下決定的，而該地域之將來却須永受其拘束（註一）。況且，有的時候，人民或許爲了一時的經濟關係——例如幣價跌落——而投某方面之票，將來或許還會後悔。在這種投票當中，人民的投票是很受限制的。所以，有時，一地之居民便只要求自主（註二），而不加入任何方面。這種情形，在上西利亞的投票當中是很多的。

(註一) 請參閱 F. Liebers, "De la valeur des plebiscites dans le droit international," 3. R. D. L. L.C.

(註二) 在丹麥之應舉行民衆投票之第二區當中，便有許多居民向那隸屬於國際聯盟國際化大使會議去請願。

Galiza, Du Droit de voter dans les plebiscites contemporains (1921), p. 24n.

在歐戰以前，民衆投票，這種方法多用於政府的各整個的個體——例如：尼斯，薩伏，和巴爾馬 (Parma)，而牠們之行使投票權也是以牠們自己的整個的個體對於牠們所投票加入之國之關係而定，而不是以各個單位之關係而定（註）。但是，到了歐戰以後，則這種方法便也應用於劃分地方區域方面了，於是，地理方面和經濟方面的諸種困難便行發生。

(註) 請參閱 Headlam-Morley, "Plebiscites," Quarterly Review (1921), 213.

巴黎和約對於民衆投票這種毛病，想加以修改，而規定為：以地方自治區域而不以整區為投票之標準。牠希望；劃界委員會能以地方自治區域為標準而且還能得到下列的兩種結果：(一)不破壞牠們的經濟關係；(二)不使一區含有多數弱小民族（好像從前似的）。在上西利西亞全區，投德國之票者有七〇七，〇〇〇人，投波蘭之票者有四七九，〇〇〇人。但是，在南部和西部，波蘭人佔多數，而在北部和西部，德國人佔多數——其數為三四一，〇〇〇對九〇，〇〇〇。在工業區，德國得到了二五八，〇〇〇票，而波蘭則得到了二〇五，〇〇〇票（註一）。國際聯盟是最後的決定機關，於是牠便決定：將該區分而為二。牠想創一種制度，假如那種制度能夠實行，則在不影響各國所得之票之總數

以內，每國皆多一些投票人，而同時，在可能之範圍內，少數民族還可以平均，還可以減少（註二）。雙方對於西利西亞人的判決，雖然都批評得不遺餘力，而波蘭和德國在最初之時却還和戰前似地共同發展該區域。但是，在一九二七到一九二八這一年當中，弱小民族問題却變得甚為嚴重（註三）。

（註一）請參閱 O. J., Dec., 1921, p. 1224.

（註二）Temperley, cited, Vol. IV, p. 379.

（註三）“The Case of Peru,” Arbitration between Peru and Chile, pp. 206—251.

民衆投票公決雖然具有種種弊端，然而牠確是實施民族自決原則的一種實用的方法。牠對於那多半業已被人改竄了的統計和那以語言而不以人民之真意為基礎來決定民族之性質的統計，却都足以予以箝制。按照統計，克蘭根佛特——德國和巨哥斯拉夫二國所爭執之區域——的人民之百分之八十八都是屬於斯羅梵人，依情理來講，他們便應該親塞爾維亞了；但是，一舉行民衆投票，則百分之六十八的投票人却都主張仍留奧國，這大概是因為經濟方面的關係吧（註）。

（註）Temperley, cited, Vol. IV, p. 379.

同樣地，民衆投票公決也足以予戰勝者或某一派的百求不厭的要求以一個打擊。在五個和約所規定之應舉行民衆投票之區域——阿倫斯坦因，馬里維德，上西利西亞，什列斯維和霍魯斯坦因之二區

域之一——當中，戰敗國皆曾獲得勝利。假如沒有舉行民衆投票之事，則上西利西亞全區便至今仍歸波蘭。在事實上，這乃是和約的原來的規定。而民衆投票公決，則只有在德國的抗議發出之後纔算是在法律上有了根據。所以，這樣說來，民衆投票公決確是強國對於弱國實施民族原則之方法之一，而不只是口頭上的空惠了。

假如民衆投票公決不是在強國佔領了某領土若干年以後纔舉行的，則其弊端就會變成很多的了。在強國佔領該地之時，牠往往將牠的國民遷至該地；這樣一來，則少數民族在投票之時便可以變爲多數了。一八八三年智利佔領塔克那·亞里加時之現象便是如此。在一八九四年按照安康條約塔克那·亞里加應舉行民衆投票的時候，秘魯人之居於該地者本佔當地居民之百分之八十，而智利却百般阻擾民衆投票之實行，直至智利將智利之人搬來而湊夠大多數之後，這種行爲纔歸於終止（註）。

(註) "The Case of Peru," *Arbitration Between Peru and Chile*, pp. 206—251

戰後，德國要求：以民衆投票之方法解決亞爾薩斯·洛林之割讓問題。法國對之極不贊成。牠的理由是：亞爾薩斯·洛林乃是法國割給德國的，此時若舉行民衆投票，則昔日之割讓便不合法（註一）。這次，德國可以按照前例與其人民自行解決，因爲假如將來再舉行民衆投票，則原來之居民之意志便因他人之參加而被忽視。條約往往規定：只有在轉讓時居於該地之人民始有投票權。薩爾那一次便是

這樣規定的（註一）。

（註一） E. Gosselin, *Le Plebisite dans le droit international actuel* (1921) pp. 77 ff.

（註二）但是有些作家却懼怕：居民會爲了法國操縱其經濟之故，迫不得已而投法國方面之票。S. Osborne, *The Saar*

Question: A Disease Spot in Europe (1923), Chs. VI and VII.

巴黎和會對於民衆投票公決之方法，較之前此其他各會雖都重視，而重要領土之變動——例如東歐之改組，亞爾薩斯，洛林但澤等之割讓——却都不是用這個方法實行的。牠們所用的是外交方法。有許多還是用不着民衆投票的。有許多則先用此法等到發生了困難之後纔改變。例如在特申（Teschen）那個地方，在一九一九年九月的時候，其最高議會便決定舉行民衆投票以決定牠畢竟應歸捷克抑或應歸波蘭。但是，爲了牠有激起輿論的危險的關係，該區域終由大使會議劃分爲二（註一）。有一次——這次是很有興趣的，匈牙利要求於割讓某領域於奧地利以前，先舉行民衆投票。當時，因爲奧國也不願意要這塊領土的原故，牠也這樣主張。只有協約國持反對之議（註二）。結果：國際聯盟對於此事，也從緩進行。原來，對於波蘭和立陶宛所爭執之維爾納 *Vilna* 雖然也有適用民衆投票辦法之規定，結果：則因爲這種方法有激起惡感之虞也歸於終止。在其他方面，國際聯盟也用和解和仲裁的方法來解決領土問題，而不用民衆投票（註三）。將來，民族性的統計若能製得非常準確，則我們縱不用

民衆投票之方法，而我們也是容易知道一個領土之居民的成分的，同時，因為對於弱小民族和商業自由保護得過密的原故，重劃疆界的需要還可以減少。在某幾種重要事件當中，我們還非用民衆投票之方法不可。但是，到了那個時候，則民衆投票便不是一種容易鼓動愛國熱忱或獲得民衆或專家之信仰心之政治工具了。

(註一) 請參閱關於特申問題之大使會議之敕令 *Shisz and Orava*, Aug. 5, 1920, T. S. 46.

(註二) *Temperley*, Vol IV. P. 387.

(註三) 請參閱匈牙利和捷克斯拉夫，匈牙利和巨哥斯拉夫之疆土之爭。該文載於國聯第四次大會報告之理事會之工作 (June 28, 1923, A. 10, 1923 pp. 28-29)，對於在一九二四年九月提交於國聯理事會之摩蘇兒事件，土耳其代表提議以民衆投票之方法解決之。英國代表——和刻連在洛桑會議席上所說的似地——說：民衆投票雖能選擇治者，却不能劃定疆界；欲維持秩序，中立軍事實為必要；因為大部分的人民皆為游牧之人，決定誰有投票之資格便是一件難事；大多數古的斯坦人皆不識字且不知如何投票。至其詳細原文，請參閱 O. J., Oct.: 1924. pp. 1319, 1377.

五 在那裏劃界

按照字面來講，民族自決主義對於少數民族是應當允許牠反抗多數民族的意志的。廣義地講，牠便應當允許任何個人拒絕法律的實行。那麼，則一個真正的民族和地方主義的界限又在那裏呢？有些人說民族自決的主義是：加達魯尼亞 (Catalonia) 能離西班牙而獨立；布勒塔尼 (Brittany)，甚至於聖路易 (Le Saint Louis) 能離法國而獨立 (註一)；蘇格蘭和威爾士 (不管愛爾蘭) 對英國起革命；復拉耳堡 (Vorarlberg) 脫離奧國；斯拉夫基亞離捷克斯拉夫而自成一國；育克坦 (Yucatan) 脫離墨西哥；魁北克和沿海諸省脫離加拿大 (註二)；以及美國南部諸省脫離美國。在上述各種地方，牠們的居民的性格都有許多和牠們所屬之國之居民的大不相同的地方。而同時，牠們還多要求獨立或自主。然而假如牠們皆藉民族自決之原則而獲得了自由，則全世界豈不要巴爾幹化麼？

(註一) 一九二四年春季，位於巴黎森河 (Seine River) 之聖路易曾有向國際聯盟呈請允許自主之事。牠的呈文說：

『地球之最高主宰，世界法庭之大推事，國際條約之監護者，被人忽視和被人欺侮的被壓迫的弱小民族之保護

者：竊聖路易特求援於汝之前……』 Rice, "The Free Isle of St. Louis," N. Y. Times Magazine,

August 24, 1924.

(註二) Armstrong, "Forces of Disunion in Canada," Current History, July 1924.

從社會方面來講，製造許多小民族國家也是有利益的 (註一)。但是，反而言之，則因為小民族國

家的存在的原故而政治問題也增加了許多。在小民族國家當中，政治的派別是比較地多而政爭也是比較地利害。小民族和小民族之間的仇恨，比起大民族的來，是利害得多。而牠們的仇恨也多是對個人而發（註二）。從政府方面來講，建設小民族國家乃是一種架床疊屋的行爲，因此，其結果便不但是犧牲費用而同時還是減少效率。小民族國家往往是找不到既稱職而又忠實的官吏的。所以，每逢一個國家分而爲五，則五政府必須取一政府之地位而代之。而到了這個時候，則昔日只須一總統，一皇帝，一外交家者，今日必須有五。在現在歐洲的稅關職員是五倍於昔；運輸職員是十倍於昔；而外交官也是二十倍於昔的（註三）。巴黎和會以後，歐洲的邊界便多至兩倍。因此，爲了防禦外患起見，軍隊和軍備便須增加了。因爲新國家增多之故，疆界問題和經濟糾紛便日益嚴重（註四）。在十九世紀的時候，民族自決本來是一種集合的力量——牠創立了許多單一的聯合的民族國家。但是，到了二十世紀，則民族自決便成爲一種分散的勢力了。假如我們對於牠不加以限制，則牠對於世界和平和民族自身的幸福，便有莫大之影響。

(註一) E. A. Freeman, *History of Federal Government from the Foundation of the Achaean League to the Disruption of the United States* (1863), Vol. 1, pp. 37 ff & p. 21.

(註二) James Madison, *The Federalist*, No. 10.

(註三) Lord Raglan, "Arms and Frontiers" 92 Nineteenth Century (1922), 17; E. Wilmann, Past and

Future of the Right of National Self-determination (1919); R. Lansing, The Peace Negotiations (1921).

Ch. VII; Self determination (1921).

(註四) 請參閱本書第五章。

國際聯盟對於民族自決之應加限制業已承認了。其報告委員會在其關於芬蘭和瑞典之糾紛——所爭者乃甘心附屬瑞典之一六，〇〇〇愛蘭島人民——的報告當中說：假如因為少數民族（從宗教方面講或從語言方面講）或某一部分的人民的意志而允許他們自由退出他們所屬之社會，則國內之秩序及安甯即不保，而國際之間的關係也就陷於無政府狀態了；這乃是以國家為領土和政治之個體的思想所不容的。牠以為：少數民族之與其所屬之國分離乃是在以特別方法解決（乃是在國家缺乏意志或權力來實行保護弱小民族）之時的最終的辦法。但是芬蘭——一個民族生活發達得很好的國家——却沒有在這個島上施行暴政，而同時也沒有濫用牠們的文化制度。假如我們承認阿蘭島人之要求為正當，芬蘭人和居於芬蘭本部之三五〇，〇〇〇瑞典人便會發生惡感。這不但不足以消滅他們的惡感反而足以增加他們的惡感（註）。所以，照樣地，國際聯盟大會也不承認力喜騰斯泰因

(Lichtenstein)，聖馬力諾 (San Marino) 和摩納哥 (Monaco) 等國為會員了。牠的理由是：

這些國家過於微小，不能盡大國應盡之義務。同時，最高理事會又決定復拉耳堡（奧國之一省）之居民數爲一三三，〇〇〇人。一九一八年十一月，該區域要求獨立。俟後牠又向和會請願聲稱願歸其鄰邦瑞士。但結果：則爲否決，其理由顯然地是：這些人民之所以願意退出奧國乃在乎增加戰敗國之担負。

(註) "The Åland Island Question," Report of Commission of Rapporteurs, April 16, 1921, Council Document B. 7, pp. 28-30.

對於這些被外人包圍的小民族予以獨立乃是顯然不可能的。就算是對於那些有歷史，有解放之真心，而其人口和領土又足以建設政治和經濟組織之民族，國際聯盟也是不予以獨立的。牠們若想獨立，則牠們最低限度必須對外界能負自治之責任（註一）。一個民族之應否在政治方面獲得獨立則不能以適用於一般情形之學說來決定，而必須按照其特殊之情形而論。這樣說來，協約各國以爲：波蘭和捷克斯拉夫業已有了這種資格了，而魯森或白人治下之熱帶殖民地却還沒有（註二）。

(註一) B. Lavergne, *Le Principe des Nationalites et les Guerres (1921)*, pp. 17 ff.

(註二) 請參閱本書第十六章。

六 誰應當去劃界

不但「在那裏劃綫」這個問題對於這些問題是很重要的，就是「誰去劃綫」這個問題——當某些特殊之人獲得自由之時，誰去劃綫——也是很重要的。按照國際公法來講，則對於一部分人賦予一種或拒絕賦予一種以民衆投票或其他方法決定其本身之政治命運時，此種權利應由主權所在之業已成立之國家單獨行使（註）。但是，只要這種國家對於其人民之一部之應否獨立，仍有裁判之權，則牠便容易以其本身之利益爲前題。所以，在這種情形之下，附屬國便只有訴諸武力之一途。而這種武力便是牠之能否自治之標準。這種標準是極靠不住的。並且只要武力仍然是能否自治之惟一標準，則內亂便永無停止之一日。

(註) "The Aaland Island Question," Report of the Committee of Jurists, O. J., Oct., 1920, Special Supplement No. 3, p. 5.

威爾遜在國際聯盟之草約中有下述的建議，當時他即知以和平之手段來解決此問題乃爲必要。國際聯盟之草約應定有下列各條款。一，各締約國應「互相尊重其政治之獨立及領土之完整」。二，「領土於他日若因下述之原因而有變更之時，苟此種變更係依民族自決之原則而爲且得有其人民之同意

者，則各締約國即應認其爲有效：（一）因種族關係之變更而有此種需要者；（二）因社會及政治關係之變更而有此種需要者。」（註）。但是，國際聯盟之末次草案却將此種條款給取消了。該草案對於民族自決原則隻字未提。按照現存的約章來講，國際聯盟對於「某領土之應否獨立」及「某領土之應否割歸某國」，苟某領土係自有主權而國際聯盟又不顧當地居民之意志者，即無權過問。但是，在同時，國際聯盟對於各民族關於自決權之糾紛，却有調停之權。阿蘭羣島事件便是例證。

（註） R. Lansing, *The Peace Negotiations* (1921), p. 55.

阿蘭羣島事件——阿蘭羣島位於波羅地海，爲瑞典人所居，直至一八〇九年止，仍爲瑞典之一部。一八〇九年時，瑞典將牠們割給俄國。俄國以之爲芬蘭國之一部而管理之直至一九一七年爲止。當時，芬蘭亦隸於俄國版圖之下（註一）。俄國革命後，芬蘭獨立，阿蘭羣島仍受治於芬蘭。阿蘭羣島之人雖曾經一度和芬蘭人聯合，而向俄國要求自由，但是他們却三番四次地表示：他們願與瑞典合併。在一九一八和一九一九兩次的民衆投票當中，牠們的人民都贊成此種合併。因此，瑞典政府便以此爲理由，而呈請巴黎和會和芬蘭政府派員辦理民衆投票之事，以決定阿蘭羣島之所屬。芬蘭拒絕此種請求之時，兩國之關係曾經一度趨於緊張。而到了一九二〇年六月的時候，英國便依盟約第十一條之規定，而將此案，提交國際聯盟之理事會，以便處理了（註二）。芬蘭抗辯道：此乃芬蘭內部之

事，理事會不應過問。理事會爲了研究此問題畢竟是否國際問題和理事會有無過問之權起見，乃指定了一個法學家國際委員會以解決這個問題。該委員會的報告說：「假如國際條約當中沒有明示之規定，則業被承認且爲國際會員之一之獨立國對於牠的領土之應否割讓，便有自行決定之權；而國際聯盟對之便不應加以干涉」。但是，遇有因革命或戰爭之結果而國家有成立，改變，和消滅之情事之時，則強行法之一般規定便不得再行適用。……」假如一個國家還沒有完全形成（芬蘭便是如此），則其地位——尤其是關於牠的領土主權之地位——便不能算是顯明。「從事實上的成立變爲法律上的成立這種過程不能說是一種國內之事。牠是有使國際社會的各社員中間的領土和法律地位有重行釐定和變動的趨向的。因此，不論從法律方面來講或從政治方面來講，則各國對於此種變動都有利害關係。在這種非常狀態之下，民族權是可以認爲國際問題而由國際聯盟加以研究的（註三）。」理事會根據着這個建議便一方面決定這個問題不是國內問題；而他方面派了一個報告委員會，來擬定辦法了（註四）。結果：理事會雖然因爲該羣島過於微小而又未受虐政之故而未舉行民衆投票，然而牠却一方面鞏固當地居民之保障，而他方面預備取消該羣島之軍備了（註五）。

(註一) 'The Aaland Island Question,' O. J., Spec. Supplements Nos. 1 and 3.

(註二) O. J., July-August, 1920, p. 250; 關於盟約第十一條之討論，見本書第二十五章。

(註三) 法學家委員會報告書 P. 6; The Fisher Report, O. J. Oct., 1920, p. 394.

(註四) 同上三九六頁。

(註五) 同上 一九二一年九月號六九九頁。

在第三次大會開會的時候(一九二三年)，易洛魁的六個民族和加拿大之印度民族曾經由一種非正式的機關，發佈了一篇文書，來向國際聯盟請願，而請國際聯盟於英國不肯答應他們的要求之時，對於他們，加以保護(註)。但是國際聯盟却以其太不正式而不予以受理。但是，我却敢說：他們所依照的縱然是正式的手續，而國際聯盟也是會說：這顯而易見地是大英帝國的國內事件。

(註) 請參閱加拿大對於六民族之答覆 O. J. June, 1924 p. 329.

下列的兩種權力是不能給與國際聯盟的：(一) 設立新國家之權；(二) 依照民族自決之原則轉讓領土之權。這是顯而易見的。但是，不論如何，國際聯盟的存在確實足以減少因民族自決問題而發生之戰爭，漸漸地消滅以武力為維持國家生存的手段。這乃是因為：他有權處理民族主義方面的糾紛，和牠有將民族之敵視化為烏有之能力的原故。只要有了這樣一種裁判機關存在，來討論這些問題，則牠縱然沒有實際的行動，牠也是足以形成一種國際意識，而這種國際意識對於那任意虐待被壓迫之民族的國，便有一種強有力的壓力，加於牠的上面，而使牠有所警惕。假如在異種民族受壓迫的時候

牠沒有訴願之機關，則這些問題自然會日益擴大。牠們是很少自行消滅的。所以，在國際聯盟理事會審理阿蘭羣島一案之時，牠允許兩個阿蘭羣島的人民和瑞典和芬蘭之代表，共同參加。有時，國際聯盟甚至於還製定了許多種滿足自決之願望而不滿足獨立之願望之辦法，來解決關於民族主義之種種糾紛。這種辦法便是：（一）少數民族之保護辦法；（二）自主辦法。至於牠們的發展，我當於後幾章中，當再行詳細和讀者討論。

七 疆界問題

一個民族若要獲得政治的獨立，則牠便要立即發生疆界的國際問題。劃界的工作並不是一件簡單的事情。過去的大多數的重要戰爭都是起於疆界問題（註）。歐戰後，歐洲各民族中間的疆界糾紛至少有三十件之多。到了最近，則南美各國之爲疆界不清而幾頻於戰爭之事，也有十二件之多。這種糾紛之起原計有二種：（一）因民族利益之衝突而起者；（二）因邊界原則之衝突而起者。這種糾紛往往會使人民發生極劇烈之惡感。然而，設若這些人民未曾被民族主義所麻醉，則他們也是可以相安無事的。

（註） Lord Curzon, *Frontiers, The Romanes Lecture* (1907), p. 5. 北愛爾蘭和愛爾蘭自由國之疆界糾紛雖未引起

戰爭，而劃界之困難，也可以想見一般了。

有許多國家主張：劃界應以歷史的疆界爲原則。牠們所注目的乃是於悠遠之過去被其佔領的領土。巴黎和會時，波蘭力爭其舊帝國所固有之疆界；塞爾維亞夢想其司蒂芬斯·杜山時代；捷克斯拉夫的目的在乎恢復其波希米亞帝國之疆界，希臘之目的在乎恢復其拜占庭帝國之疆土——這種目的若是能夠達到，則君士坦丁堡及小亞細亞卽爲希臘之疆土。至於法國，則牠便每每談到一七八九年和一七九二年時法國所有之領域。現在我們姑不論歷史的勢力在民族主義中是如何地偉大，但是我們却敢說：這種的歷史疆界觀念乃是很危險的，因爲牠不顧現在的居民之意志。自然，到了末了，牠也不願自決原則了。所以，假如各國都是「按照歷史原則來爭」的話，則英國便要要求將卡力斯歸併於英，而法國也要要求以拿破崙時代之法國國家爲其目前之國界了。這樣，則荷蘭豈不要歸法國管轄。因此，我們說：只要還有人擁護這種主義，國際糾紛便不可避免了。

此外，還有些國家是主張以經濟和軍事爲劃界之標準的（註一）。有些作家深信：「將自治國或自治民族分爲一些互不相屬之地理上的單位，而使負互不侵略之責任之國皆得設立固定和科學的屏障」乃是一件極爲必要之事（註二）。某軍人說：『有了堅固的屏障之後，世界的和平纔實現（註三）。』在過去的時候，各國都以爲：自衛的最好方法是在邊界方面設立屏障而使外人不得攻入。從戰術方面

來講，邊界乃是可分爲兩種的：（一）天然的邊界；（二）人爲的邊界。天然的邊界乃是敵人侵略我們的地理上的障礙。英國之所以能夠自保至許多世紀之久者，便是因爲牠有不可侵犯之海的原故。拿破崙一世以爲沙漠是最好的邊界，而他人便以爲山脈是最好的邊界。有些民族想獲得山脈以爲邊界，而其他民族便想同時獲得對面之斜坡。一八六六年奧意戰後，奧地利和意大利劃界。那時，奧國便不但佔據了愛爾卑山而同時還佔據了牠的斜坡。因此，奧地利很容易攻打意大利，而意大利却不容易攻打奧地利（註四）。因爲歐戰的結果，意大利算是得到了布里納山道了。這樣，意大利纔算是能將牠的邊界的缺點填補起來。但是，牠這樣地作去，而牠所得到的却是一塊多被德國人佔住的領土。爲了軍事的關係，巴黎和會不肯將莫里斯奈（Moresnet）賦予比利時，和將德國之某一區域，賦予捷克斯拉夫（註五）。牠是不許魯森成爲獨立的國家的。內中的原因便是：魯森位於喀爾巴阡山之南麓，而喀爾巴阡山又是捷克斯拉夫之咽喉。末了，則我以爲可以稱爲最好的天然之邊界的便只有河流了。一八三八年時，魯俄（Hugo）寫了一本書名爲「萊因河」。在那本書裏，他說：除非法國能得萊因河，以爲牠的天然邊界，則法國便不能算是完全。後來，這種情緒在巴黎和會當中又復出現。巴黎和約對於這種言論雖然予以駁覆，而該約對於在十五年以內，協約國之軍隊得佔有萊因一節却予以批准（註六）。

（註一）請參閱第五章。

(註1) T. H. Holdich, *Boundaries in Europe and the Near East* (1918), p. 5; *ibid.*, *Political Frontiers and Boundary making* (1916), p. 46.

(註2) Vestal, *The Maintenance of Peace* (1920), p. 66.

(註3) C. B. Fawcett, *Frontiers, A Study in Political Geography* (1918), p. 85; S. C. Gillilan, "European Political Boundaries," 39 *Political Science Quarterly* (1924), 458.

(註5) Johnstone, "The German Problem in Czechoslovakia," *Foreign Affairs*, June, September, 1923.

(註6) 請參閱本書第二十二章第四節

當一個國家不能夠有天然的邊界的時候，牠便非設立人爲的邊界不可。這種邊界是可以三種方法來劃的：(一)按照天文學上的界限；(二)按照自己的意思；(三)按照當地居民的意思(註1)。爲了人爲的邊界在地理上是任人攻擊的原故，所以各國往往安置重軍以爲補償。在法國和德國的交界之處，雙方便安置了許多砲臺以爲邊界(註2)。波蘭是一個沒有抵禦德俄二國的自然邊界的國家。所以牠便想實行聯盟。和安置大軍二政策，以補償其缺點。

(註1) Curzon p. 34.

(註2) H. B. Georger, *The Relations of Geography and History*, (4th ed. 1910), p. 327, and Ch. III

然而在事實上，天然的邊界和人爲的邊界却是一種假擬的分別。自然的邊界——不論山川河流——在近代的戰爭當中沒有一個是百攻不破的。多腦（Danube）河在戰區當中乃是一條最大的河。而麥肯森（Mackensen）便於一九一六年十一月衝破羅馬尼亞之防線而渡過該河（註）。自從有了潛水艇和飛機之後，英國的海防便大受影響。現在汽車業已可以越過撒拉哈沙漠，所以，沙漠和山脈也不是不可越過的了。

（註） Brunhes and Vallaux, *La Géographie d' Histoire* (1921), p. 357; Vallaux, *Le Sol et l'Etat* (1911)

pp. 367—374.

所有這一切的軍事方面的行動都是以那種不健全的「除非在地勢方面能夠自衛，則一個國家便必被攻擊」之思想爲基礎而發生的。所以，這種保衛邊界之鬥爭便成爲軍備競爭之一部了。而影響所及，則民族之惡感便被激發起來，而戰爭之原因也就造成了。自從各國以邊界而不以人種爲前題之後，各國便違反其人民之意志而行吞併，其結果：則發生了一種恢復領土的主義，而這種恢復領土的主義便成爲國際糾紛的淵泉。這便是：各國在軍事方面作種種工作之又一原因。各國之目的本來在乎防止戰爭，而結果却採取了一種非致開戰不止的政策。

因此，我們說，在可能的範圍之內，我們在劃界的時候，是都不應當以經濟，歷史，和軍事爲前

提的。我們應當以「民族的區別」爲前提。最使人滿意的劃界方法大概是：將各區域劃分爲幾個地帶，而使每一個地帶皆有天然的界限或障礙，以阻止人類的移動和土地的佔領……「牠們」在人類的分配方面形成了一種分水嶺吧！（註）但是，只要某國爲了超越這種地帶起見，毅然不顧種族和方言的關係，而來劃界，則這種疆界便非但不容易免除一切的麻煩，反之，却足以挑起種種的糾紛了。

(註) Favre p. 102.

因此，只要邊界有了變動，種種的麻煩便紛至沓來了。有許多人贊成「維持原狀」，便是爲此。邊界的變動愈多，恐怖亦愈大。這是我們所知道的。小國却日處於這種恐怖之中。所以，在邊界屢生變動之時，小國便迫不得已而要廣置軍備。一九一九年時，和會主張：各國邊界於可能的範圍之內，皆應當重行釐定牠的方法是：先以民族自決原則和其他原素比較，然後再設法來防止異日的以武力來改變疆界的情事（註一）。惟心論者對於這種決議，甚爲贊成，因爲有些疆界是和民族原則相悖的。但是除非在下列的兩種情形之下，則邊界便沒有大加改變的理由：（一）現在正在違悖這個原則者；（二）有關係之居民不承認其有所屬國之國民性者（註二）。

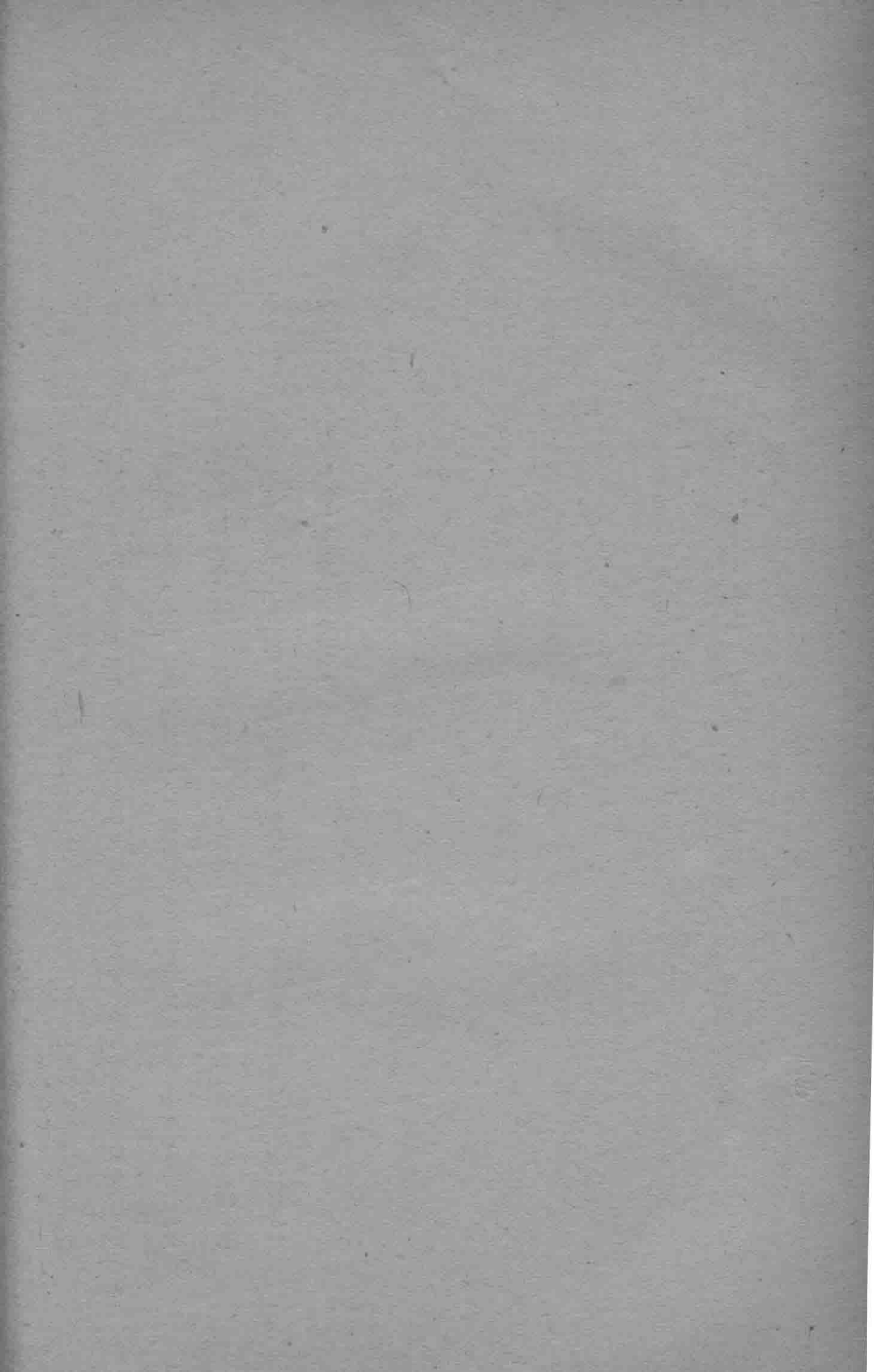
(註一) 請參閱本書第二十四章第六節。

(註二) 對甸條約第二十九條對於和平之方法變更邊界業已予以承認。其原文云：「疆界委員會得據關係國一方之請

求重行劃界，須但（一）極力尊從條約之規定；（二）極力注意行政界限及當地之經濟利益。」在致匈牙利之文書當中，最高理事會之主席云：「劃界委員會對於不公正之疆界苟認為可劃，該委員會即須以其報告交付於國際聯盟理事會，該理事會若據有當事國一方之請求，即得以友誼的態度，從事於疆界之改定。」請參閱一九二二年十一月之國際聯盟公報第一四二六頁。關於匈牙利和巨哥斯拉夫及捷克之劃界事件，匈牙利即將其提交國際聯盟理事會。對於該理事會對於前者所擬之改變，雙方皆不滿意。對於該委員會對於後者所建議之改變，只匈牙利不能表示滿意——其變動甚小（一九二五年六月份國際聯盟公報第六〇二頁）。至其批評，請參閱：Kellor, *Security Against War* (一九二四年)卷一，第十四章。

此外，則尚有一重要之疆界糾紛——即英土二國中間之摩蘇爾事件。前者謂該地應劃歸美索不達米亞；後者謂該地為土耳其之領土。洛桑條約第三條規定：土英二國對於土美疆界事件苟不能予九個月之內解決，該事件應由國際聯盟解決之。雙方政府約定：雙方皆不為足以變更現狀之軍事行動，而暫以該問題為懸案。一九二四年十一月時，英國將該問題提交國際聯盟理事會，該理事會特組織委員會研究之（一九二四年十月份國際聯盟公報第一三六〇頁）。俟後，雙方政府對於各該國軍隊於得有最終之解決之前得佔有之區域，又起爭議。雙方為解決此問題起見，特呈請理事會召集特別會議。該理事會即於其會期之中（一九二四年十月）劃定一臨時疆界（一九二四年十一月份國際聯盟公報第一一六〇頁）。於是該理事會遂遣一訪問委員會於摩蘇爾。一九二

五年七月時，該委員會製一報告而建議摩蘇爾與伊里克(Iraq)的合併，惟須於二十五年之內受國際聯盟委任統治委員之管理。該報告又謂：古的斯坦人應有爲其國之事務官之權。理事會不下決議且依前例遣愛沙尼亞之麥東納將軍至摩蘇爾以調查其實狀。現在，有一問題發生，該問題即：理事會是否有調停之權或兼能否爲有效之決議之權。國際法庭根據顧問之意見而爲後者勝利之判決，於是土耳其政府遂提出抗議（請參閱顧問意見書第十二號）。俟後，理事會終於十二月開會之時判決摩蘇爾歸併於伊里克，但須接收詢問委員會所擬之條件（一九二六年二月份國際聯盟公報第一八七頁）。



第三章 種族的衝突

一，種族之間有戰爭麼——二，造成種族偏見的諸種原因——三，種族分離之必要——四，在西方之東方民族之待遇問題——五，對於種族平等的要求——六，種族純一與種族平等——七，甘牙糾紛事件——八，紳士們的協定——九，種族複雜國家內之德謨克拉西問題

民族集團在近代史中雖然是很重要的，而自從那以種族為基礎之勢力興起之後，則牠的優勢便大形搖動。據一九一六年的估計，全世界的白種人共為七一〇，〇〇〇，〇〇〇人；黃種人共為五〇，〇〇〇，〇〇〇人；黑種人共為四二〇，〇〇〇，〇〇〇人（註）。單以白種人和白種人之差異而論，我們固然可以說：我們幾乎不能給種族下一定義，但是在歐洲和北美之白種人和黑人，印度人和蒙古人之間，則實在有許多體質上之差異，而同時此種差異甚而至於比文化的差異還要來得顯著。

（註）E. M. East, *Mankind at the Cross Roads* (1924), p. 111. 有一位太富於感情的作者寫道：白種人只有

五五〇,〇〇〇,〇〇〇人，而有色種人却有二,一五〇,〇〇〇,〇〇〇人。L. S. Seward, *The Rising*

Title of Colors (1920), p. 6.

三百年前，世界上本來是無所謂我們今日所謂之種族問題的。那時，除了黑奴輸入美洲以外，各種族之間幾乎不相往來；中國和日本也閉關自守。但是，自從殖民地帝國紛紛成立，白種人和有色種有了接觸之後，白種人對於那屈服于他們的勢力之下的軟弱民族，便懷抱一種自高自慢的態度。到了這個時候，就連那些主張以平等和正義的態度來互相對待的歐洲民族也宣稱：「白人優越」原則乃是對待亞非二洲民族的金科玉律。不過，在這個時候，有色種人尙甘居于屈服的地位，而同時他們對於牠們力量，也沒有覺悟。因此，種族問題便沒有變成嚴重的問題。

一 種族之間有戰爭麼

但是，現在就不同了。只爲了世界上互相倚賴的程度日益增高的原故，種族之間就難以孤立。因此，各種族的智識階級分子便時常地從甲國遷移到乙國，而從乙國遷移到甲國。同時，有些有色種人的國家還又因爲人口過多生活困難的原故，而極有無限制地向外移殖勞動階級的人民的需要——至于應否如此，則非牠們所有暇過問（註）。

再說，這些非白種人的民族在國計民生和武備方面還有極迅速的發展。那也是足以予白人優越原則以極大的威嚇的。即以日本而論，牠便始終沒有完全屈服于外國；不但如此，牠現在還是公認的非西方的唯一強國哩。現在，不但印度埃及正在那裏努力于完全獨立，而非洲北部最近也有反抗白人的治理的趨勢。

固然，在中古時代的時候，戰爭多半是爲了宗教而發生的；在前一世紀的時候，多半是爲了民族主義而發生的；然而，我却敢說：在將來的時候，戰爭却會有爲了種族而發生的危險。我不知道聽見過多少次這種預言了。所以，我說：白種人和非白種人的將來的關係乃是我們學生們和政治家們所必須解決的一個極重要問題。

在現在，我們對於那根深蒂固的民族偏見的存在，切不可加以否認。我們知道：法國人對於種族平等主義雖然是言行一致的，然而，美國英國和大英帝國的自治王國的一般人民，對於東方和黑人種人的排斥，却黨所不用其極。同時，在另一方面，中國和印度的人民對於西方的物質主義和軍國主義，也極端厭惡。這便是那深信「民族的偏見乃是與生俱來因之而不可免除」的人們的理由了。他們以爲：只要種族之間的戰爭存在一日，則種族之間的仇視便一日不得免除。格累安·窩拉斯(Graham

Wallas) 說：『世界和平在將來能否實現，多半以我們有沒有下面的兩種情感為轉移：（一）對於和我們身體髮膚全都相同的人們的天然愛護的情感；（二）對於和我們不相同的人們的自然仇視的情感。這兩種情感乃是時常提到而以爲我們具有的（註一）。』這句話便有此意。至於對於這個問題的答案，則和其他的人們所給的都是一樣——都是：種族的偏見不是由於一種單純的和普遍的本能造成的，而是許多本能受了環境的影響之後的結果。青年兒童很少有種族或顏色的偏見的表现和白種兒童和黑種兒童能夠毫無矜域地共同玩耍，便是例證。此外，白費士 (Byce) 還指示給我們道：在法國革命以前，各時代各國都沒有種族的自覺（註二）。我們還知道：在中國人印度人和日本人稀少的美國大學當中，他們也受同等的待遇，不過，當這種人的百分率增多的時候，他們纔受白種人的歧視和厭棄。現在，種族的偏見既然這樣地容易改變，那麼，他就決不是完全天生的和牢不可破的了（註三）。

（註一） Human Nature in Politics (3rd ed., 1921), p. 77.

（註二） 請參閱他的 Creighton Lecture, Race Sentiment as a Factor in History (1915), quoted by J. H. Oldham
Christianity and Race Problem (1924), p. 34.

（註三） Oldham, cited, Ch. XVI.

二 造成種族偏見的諸種原因

有許多民族都不是因爲種族的原因而對立的。牠們之所以對立的最重要的原因大概是經濟的。當黑種人印度人中國人和日本人踏進了白種人的社會的時候，他們的生活程度普通是比較地低的。因此，他們便甘心比白種人多作工作少拿工資。白種人的資本家和農人既然會歡迎廉價勞工，而印度人中國人和日本人又有爲了他們自己而工作的趨勢，因之他們便能夠和白種人的資本家和農人競爭了。只因經濟的原因在現在比從前重要得多的原故，這種競爭便足以使他們和白種人中間發生種族仇視。黑種人和墨西哥人是甘居勞工地位的，所以他們對於白種人的忿恨便沒有其他比較有勢力的有色種人那般利害。此外，一切社會習尚完全的不同也不無影響。東方人是那和歐洲文化相對立的亞洲文化的產品。他們所說的話和歐洲人所說的完全不同。爲了白種人在最近二百年來統治有色種人的原故，所以縱然沒有種族的關係他們對於有色種人也會有一種君王對待臣民的自大心理。祇爲了「東方人是黃種是棕種，而歐美人是白種」的原故，有色種和無色種便區分爲二。而這種分別便是一個種族和別個種族不能夠完全同化的原因。不過，假如這些種族是完全分離各不相關的，那麼，我就想不出理由來解釋：爲什麼在其他非種族方面的敵視原因俱歸消滅之後，而種族的偏見依然不能消滅。

自從白種人和有色種人接觸之後，世界上便發生了兩大政治問題：（一）因白種人伸張其治權於非白種人所在之國家而發生的街談巷議的帝國主義問題；（二）對於那已入或未入白種人的國家之有色種人的待遇不平問題。這兩種問題都是高加索人創造出來的——前者爲的是尋求新市場；後者爲的是需要賤價勞動力。

三 種族分離之必要

現在世界上最急待解決的問題便是對於東方人的待遇問題。只要白種人一經容許大批的非白種人進入他的國家，彼此衝突，便不可避免。同化少數受過教育的東方人或黑種人雖然是可能的，然而只要將我們對於非白種人的進口所加之限制，完全除去，則同化一事便絕不可能。我們從經驗裏知道：假如一個種族同化於另一種族，異族通婚乃是當然的事情。假如在這個時候異族通婚是不爲法律或習慣所容的，則不正當的性的結合雖然是日益增加，而因種族的永不混合而形成的種族衝突也會發生。我們知道：過去的異族通婚的結果是不能夠算是盡滿人意的。對於這些結果的所由來——由于社會的原因或種族的原因——一問題，科學家們的意見，雖然未能歸于一致，然而異族通婚確會生出一種雜種。而這種雜種却是既不能保存白種人的文明的特色而又不能保存非白種人的文明的特色。這是事

實（註一）。只爲了異族通婚的原故，那足以增加世界文化的民族性便喪失殆盡了，然而代之而興的却爲各民族的劣點混合而成的幾種特點。這幾種特點是既沒有社會的遺傳又沒有社會的背境來作牠們的基礎的。在美國的日本人便沒有多少「日本人所特有的」美；在英屬哥倫比亞（British Columbia）（註二）的印第安人便也沒有多少他本土的文化的優點，同時又沒有所在國的優點。所以，假如我們要站在純粹的民族觀點上面來講，則每個民族都應當自行決定：牠的過去時代的特點應否保留。然而，假如我們要站在純粹的國際觀點上面來講，種族混合若是將使各民族的文化合而爲一，則這種混合對於人類便有損害。白種人的社會爲了懼怕白種人和異族通婚的原故，便常常地降低異族的社會地位而使男女兩方不易相識。等到有色種人的地位既然定了，則有色種和白種中間的衝突便愈形劇烈。所以，我主張：假如我們想以友愛爲基礎來保持種族中間之永久和平，假如我們希望各種族對於世界文明都有其特殊的貢獻，則種族的分離——各種族的勞苦民衆的分離——便至關重要。

四 在西方之東方民族之待遇問題

白種國家都是懼怕屈服於那比較地有勢力或生活程度低下的有色種的。因此，牠們便或以製定法律的方法或不以平等待遇對待有色種的方法排斥有色種族。在大英帝國的疆域之內，印度人，中國人

和日本人是要受到種種的限制的，同時除了紐芬蘭(Newfoundland)之外，一切容納歐洲移民的自治領地，還沒有不設法來排斥東方的移民。亞洲人在澳大利亞是沒有投票權和租用荒田權的。並且在某種情形之下，他們還不得取得開鑛權和養老金。亞洲人在新錫蘭(New Zealand)雖不受什麼特殊的待遇，然而在加拿大(Canada)就不得取得英屬哥倫比亞(British Columbia)的種種特許權。南非聯邦(Union of South Africa)對於白種人和非白種人的待遇是異常地有區別的。在脫蘭斯瓦(Transvaal)和奧倫治自由邦(Orange Free State)兩省裏面，便只有白種人纔可以取得特許。一九一三年時，聯邦通過了一條禁止亞洲人取得土地的議案。同時牠還設法使白種人和亞洲人分開居住(註)。

(註) L. F. Rushbrook Williams, India in 1922—23, a Statement presented to Parliament (1923), pp. 5. ff.

在美國，東方人是受種種法律的排斥的。歷次製定的殖民法律都排斥中國人——內中以一八八二年製定的爲第一次(註一)。一九一七年的移民律也不許印度人入口。該律內含有「禁止區域」的規定。舉凡自某經緯度起到某經緯度止之亞洲大陸的人民和亞洲南部島嶼的人民，皆不許移殖來美(註二)。這麼一來，印度，暹羅，印度支那，阿富汗，俄屬土耳其斯坦之一部，和阿拉伯也在排斥之列了。一九二四年的移民法案規定：凡是不能變爲美國公民的人們，概行拒絕其來美。牠之所以這樣規定的原故，專在乎對付日本——從前乃是爲了對付中國和印度。在一九二一年的時候，美國還採用過比例

制。那年，美國對於每年各國移入於美國的人民的限制是「不得超過一九一〇年各該國人民之居留於美國的數目之百分之三」（註三）。等到一九二四年的時候，牠便降為「一八九〇年的百分之二」。只因一八九〇年到美的多為北歐人民，所以我們可以說：自從這個法案實行之後，北歐人民之輸入於美國者便比較地比南歐多了。按照美國議院中之移民委員會的意見，則這種法案的採用乃是爲了保持美國人口的現狀的（註四）。這種立法在移民立法的歷史當中乃是創見，因為牠公開地限制各國移來的人口數目（註五）。

(註一) 22 Stat. 58.

(註二) 39 Stat. 874.

(註三) 42 Stat. 5.

(註四) House Report 350, 68th Cong., 1st sess., p. 6. 在一九一九年的時候，全國的原來的計畫見諸實行。

現在美國每年只容納一五〇，〇〇〇個移民。牠是以各國在美的人民數目爲標準的。

(註五) *Emigration and Immigrant Legislation and Treaties, International Labor Office, Geneva (1922)*, p. 214

再說，在美國，還只有「白種自由人」和非洲人適於歸化——這句話最高法院解釋例中所用的文字，牠的意思是中國日本和印度的人民皆不得歸化。在沿太平洋岸的各洲當中，這種化外人在農業財

產當中是不得享有任何種利益的。換句話說，假如他們要居留該地，則他們便非為勞工不可。

按照第十四次的修正案來講，則美國雖然不許東方人歸化美國，都承認他們的子孫為自然的美國公民。此外則美國法庭却還允許非洲人，拉伯蘭人，芬蘭人，馬札兒人，土耳其人和亞摩尼亞人的歸化。現在印度人便是一方面為拍托黑科(Porto Rico)的黑色居民，一方面為美國的公民。美國對於種族問題的政策是自相矛盾的，因此，種族的惡感便愈來愈甚了。

五 對於種族平等的要求

不論日本，中國或印度都是不需要毫無限制的向外移民的權利的。牠們全都接收了種族純一的原則，而這個原則還可以說是最低限度在日本業已見諸實行（註）。牠們雖然接收這個原則，但是牠對於這一方面，却極力地主張種族平等——或民族平等。只有在牠們不得和其他外國的民族或種族受同等待遇的時候，牠們對於白種國家的拒絕容納，纔加以反對。當一個種族不得享受其他種族所得自享受的利益之時，牠是自然地會感覺痛苦的。在牠看來，則這種歧視便無異於承認牠是劣等種族。假如我們從非白種的種族對白種的鬥爭方面來講——尤其是中國，日本和印度對於白種人的優勢的反抗，則這種歧視，尤足痛恨。當日本人受特殊待遇的時候，他們曾經有過下述的懷疑——因為日本海陸強

盛的原故，列強雖然不得不承認日本的地位，牠們畢竟還懷有「種族優勝」的感覺。

(註) 日本和夏威夷異種通婚的事件比任何種族都少。McCaughy, "Race Mixture in Hawaii," *Journal of*

Heredity, January and February 1919. 人口過剩問題和向外移民問題沒有什麼大不了的關係。請參閱第七

章第八節。印度問題專家 Mr. C. F. Andrews 也說：印度沒有向外移民的需要。Quoted in Oldham cited.

p. 130.

講到了印度人，則這個問題在英國便尤為嚴重。印度的領袖們的意見是：假如以後印度仍然隸屬大英帝國，則印度便須一方面有能負責任的政府，一方面在海外受他國的平等待遇。某印度報紙贊問道：英國既然邀請印度去參加帝國會議，假如印度人不能受到和澳大利亞人和加拿大人一樣的待遇，豈不是自相矛盾麼（註）？結果：這個問題在帝國會議席上重覆地討論了好多次。

(註) Quoted in Oldham, p. 133.

在有色民族當中，日本乃是一個惟一能抵抗不平等待遇的獨立的強國。自從一九〇六年直至現在，日本和美國便往往因為美國的地方立法或中央立法而發生誤會。這些立法都是不以對待他國的同等待遇對待日本的。在一九〇六年的時候，舊金山(San Francisco)的學校董事部通過了一道「公立學校不得收容日本兒童」的命令。因此，日本方面便對於美國提出抗議，而美國總統羅斯福(Roosevelt)

也加以斡旋。結果：則這道命令便不得不作爲無效了。在一九一三年的時候，加利佛尼亞洲 (California) 又通過一種排斥外人的土地法。該土地法禁止一切沒有變爲美國公民的資格的外人擁有土地。自從該法通過之後，緊接着日本政府便向美國政府送達了許多外交文書。牠的措詞中有「這種辦法是不公平的，而對於種族也是有歧視的意思的」一語。總之，只要美國不以日本人無變爲美國公民之資格爲理由，而剝奪日本人的私權，日本政府便不會向美國政府提出抗議。然而，一但加利佛尼亞以之爲禁止日本人取得土地所有權的理由，則日本政府便要向美國表示：那無論如何都不會準確和容易地發生錯誤的種族界限是不足以爲區分種族之基礎的 (註一)。在對於一九二四年的移民法案而發的抗議當中，日本政府宣稱：「只要不以同等的待遇對待各國，不論用什麼方式，亦不論基於什麼理由——縱然基于純經濟理由，則這種辦法都不爲國際交際所賴之正義和公平原則所容。……吾人對於以種族爲標準而行之區分尤不歡迎……從根本上講起來，我們雖然不否認：各國在其主權所及之地域之內，對於收容外國移民，皆有其限制和管轄之主權，然而在牠們行使此種權力之時，牠們苟不自重，苟不求國際之諒解，苟不尊從國際禮貌之貫例，因而作出不公平之事，則在外交上，吾人即有與之開談判而糾正之理由 (註二)。」在巴黎和會開會的時候，日本代表企圖修改盟約而使盟約採用下列二大原則：(一) 各民族一律平等；(二) 以公平的待遇對待各民族的人民。但是結果：則這種計劃歸于失敗。

自從各第三等被委任統治地域 (Class C Mandates) 不實行門戶開放之後，日本政府便發表宣言道：日本政府對於各被委任統治地域的對於日本人民的歧視和不利的待遇，深致不滿 (註二)。

(註一) Note printed in Euell, Japanese Immigration, p. 372.

(註二) Jan., Feb., 1921 p. 95.

歐洲各國對於美國移民律對於各國待遇不同一事，也曾經提出過抗議。在一九二四年二月，羅馬尼亞爲了反對美國實行限制歐洲南部和東南部的移民入美一事，便向美國國務院提出抗議。意大利政府對於美國 (在事實上若非在法律上) 以不公平的待遇對待牠的友邦——這種事情對於意大利的利益和面子都是有傷害的——便也提出抗議 (註)。

(註) House Report (5) (1921) p. 14

在過去的時候，美國對於他國不以同等的待遇對待各種族的政策，也曾經提出過抗議。在一八八二年那年，美國政府因爲古巴 (Cuba) 政府不許外國黑種人進入古巴一事，便以「對於外人的待遇不應有種族的區別」爲理由而提出抗議 (註一)。俄國對待猶太人的待遇和對待其他種族的待遇是不同的。美國政府對於這件事便常常地提出抗議。在一九一一年十二月的時候，下議院通過了一條終止一八三二年的美俄條約的議案。牠說：美國公民之在外國者不應因種族和宗教的關係而少享權利。在上

議院尙未採用這條議案的時候，美國總統塔夫脫(Taft)便將該約作廢(註1)。在一九〇二年，國務總理約翰·黑(John Hay)對於猶太人在羅馬尼亞所受之待遇，便提出抗議。在八月十一號的文書當中，他說：「猶太人在羅馬尼亞是沒有政治能力，不得爲官吏和不得謀學術方面的職業的。他的私權並且還受有有限制。從這些事情看來，猶太人好像作了現代無成見的人們所認爲不道德的錯事似的。然而這對於我的目的却沒有什麼直接的關係。這對於我的目的的關係還沒有那反對人類固有權——以農業和商業的方法取得麵包的固有權——的社會立法對於我的目的的關係，來得直接而重要。猶太人是不得擁有土地的，甚而至於還不得充當普通勞工而來耕種土地。」(註11)

(註1) Moore, Digest of Int. Law, Vol IV, pp 109, 113

(註11) Japanese Immigration, p. 364.

(註11) U. S. For. Rel., (1902), p. 42.

六 種族純一與種族平等

許多新的國家——例如英屬各自治領地和美國——都是只願意收容白種移民而不願意收容東方的移民的。其原因至爲明顯。牠們常常地以爲：牠們沒有以同等的待遇對待有色人的必要。因此，種族

平等和種族純一這二大原則的調和問題便成爲一種世界的棘手問題了。關於這一層工作，英國比美國作得多一點。在英屬各自治領地之內，亞洲的移民是不得登岸的。但是，對於日本，則只有在牠們和日本業已開過談判之後，和不傷害日本人的感情的範圍之內，牠們纔肯這樣作。當一八九六年澳大利亞的國務員們欲援用排斥中國人的法律而施之於日本人的時候，英國殖民地部大臣曾經加以反對。他說：他們應當切記着大英帝國的不分種族不論宗教的同等待遇的遺傳辦法（註）。在澳大利亞內閣和日本內閣辦過了交涉之後，澳大利亞便採用一種默寫考試的辦法。俟後，新西蘭也採用過。按照這種辦法，則凡不能寫出該處職員所說的語言的五十個字的移民，皆不得進口。關於日本人得受俄語或梵語測驗一節，日本方面到了末後還是嚴詞拒絕。自從一九〇五年澳大利亞政府和日本政府交換了意見之後，澳大利亞政府決定免試日本的學生，商人和旅行者。在一九〇七年的時候，日本政府和加拿大政府訂立了一種「紳士們的協定」。該協定規定：日本對於前往加拿大的家庭工人和農業工人須加以限制。在一九二四年的時候，其數目減至一五〇人。自一八九七年至一九〇七年這幾年之間，加拿大總督取消了半打英屬哥倫比亞所通過的反日議案。內中有好些都是日本駐加大使所極力抗議的。這樣地辦法，英國各自治領地雖然終於將日本人拒絕出去，然而經過了談判之後，日本人的面子却保留住了。現在只要日本人進得去加拿大和新西蘭，則日本人便爲該地的公民，而和其他人立於同等的地位。

位並得擁有財產。但是，在澳大利亞，不論如何，日本人却都不得為公民。

(註) Cf. 3596, p. 13.

印度人是英國的國民。他在大英帝國內的地位是極堪注意的。當一九一八年帝國戰爭會議開會的時候，大會通過了一個議決案。該議決案之內容如下：(一)各自治王國在其國內皆有完整的統治權；(二)英國公民遊玩經商和辦教育時得自由出入各自治王國，各自治王國不得拒絕其入境各自治王國；(三)印度人之久住於某自治王國者得攜其妻及未成年之子同居。一九二四年的帝國會議又通過了一個授與各自治王國以關於互相移民的全權的議案。只因爲牠對於那「一方面承認印度人為英國公民而他方面又不許印度人居住」的矛盾有了認識的原故，牠便以爲：對於印度公民的這種權利，應予以承認(註)。這便是牠通過上述議案之原因了。現在有許多自治王國業已以法律將對於印度的不同待遇，完全取消。

(註) 南非洲是不能接收這個議決案的。 Cf. 1474 p. 8.

自從一九一四年南非洲議會通過了那取消限制印度人的法律的印度人救濟條例之後，印度和南非洲的長期不睦便暫時歸於終止。歐戰以後，南非政府又草擬法規以阻止印度商人和白種人的競爭。等到開普敦圓桌會議 (Capetown Roundtable Conference) 開會之後，在一九二七年二月二十一日那

天，牠們雙方便簽訂了一個「紳士們的協定」。牠們雙方的政府對於南非洲政府之有維持西方生活程度的權利一層，都予以承認。同時南非洲政府還不但取消了牠那懸而未決的法律草案，並且還聲明：牠有組織一個受政府津貼的殖民隊的計劃。按照這個計劃，則凡在南非洲的印度人欲返回印度者，皆得享受下列兩種權利：（一）自由通行；（二）向南非政府領取二十鎊的津貼。此外，則對於那居留南非洲的印度人的狀況，牠們還議決採取某種方法而將牠加以改良（註）。

（註）其原件載于 R. L. Buell, *Native Problem in Africa*, Vol. 1, p. 155.

七 甘牙糾紛事件 (Kenya Dispute)

在一九二六年的時候，英屬非洲甘牙殖民地的居民計有：歐洲人約一二，五〇〇人；印度人約三〇，〇〇〇人；黑種人約三，〇〇〇，〇〇〇人。關於印度人在該地之法律地位一問題，曾經發生過很嚴重的糾紛。只爲了一九一九年政府通過印度法案，而允許印度取得自治王國的原故，印度人的種族自信力便大形增加（註一）。在一九二〇年的時候印度人曾經要求過特許權，土地占有權以及「與白種人受同等待遇而得進入各殖民地」的權利。對於這種要求，英國人是自然要予以拒絕的。他們的理由是：這樣一來，則印度人便會得到操縱殖民地的整個的權力。經過了長期的協商之後，英國殖民局

聲明：非洲黑人的利益對於白種人和印度人都是有極大的關係的，因此，對於殖民地地的管領權便應當存於殖民局。牠有一句話說道：「只有在特殊情形之下，英國政府纔可以製定法律，以阻止各殖民地人民的互相遷徙，凡是以種族爲區分的標準而限制移民的規則，不論牠是否明白規定的，大英國政府普遍政策都不能容納。……」因爲經濟的原因，限制移民固然是必需的；然而同時，一切願意居住高地的人們却真需要能講衛生的地方（註二）。因此，英國政府便製定一種法律而規定印度人須選五人——歐洲人選十一人——加入立法機關，但是牠不製定任何限制印度人移入界內的法律。這次，英國政府雖然又是以大公無私的態度來調和種族中間的爭端，印度人對於這種解決方法，却以爲不應見諸實行。

（註一）請參看第十六章第七節。

（註二）Indians in Kenya Cnd. 1922 (1923). Rice, 'The Indian Question in Kenya,' Foreign Affairs (N. Y.)

Dec. 15, 1923.

八 紳士們的協定

在一九〇七年的時候，羅斯福總統想以「紳士們的協定」（譯者註一）來調和民族純一和種族平

等二大原則的衝突。在這個協定裏面，日本方面答應：自動地不簽發赴美日工之護照，但是有兩個例外：（一）假如赴美的日工是回日作短期旅行而又返美的日工的時候；（二）假如赴美日工是在美日工的妻或幼子的時候。在這兩種情形之下，日本方面仍當簽發。這樣辦來，美國的種族區分問題雖然不能說是已告解決，美國確已達到牠的拒絕日工的目的——日本自動地將牠的工人留在家裏，而美國也用不着通過任何區分種族的法律。這個協定的有效期間為一九〇八年至一九二四年。到了一九二四年的時候，美國國會通過一條議案，該議案以一個含有「對於沒有歸化美國的資格的外人，一律拒絕」法文的條例代替了該協定。自此以後，該協定便算歸於取消了。牠的理由是：在那個協定之下，日本之人在美國的數目既然有增無減，而管理權還又完全操諸日本人的手裏，美國方面只不過接收日本外交當局所簽之護照罷了。從統計方面觀之，那個協定對日阻止日工的進口，雖然是有效力的，而每年進口的數目雖然只有五七八人，然而那畢竟是以心理原則為基礎的，實在是靠不住。那個協定是未曾經過上議院的批准的，而牠的全文又未公佈。所以，從一般人的眼光看起來，則這個使日本負管理之責而不使美國負管理之責的協定是再壞也沒有的了。

（譯者註二）此種協定含有二種特色：（一）不拘形式，（二）祕密。——見 *Colman: Capitalists Combine*。

這個協定雖然有這些缺點，我們也應當以外交的手腕來解決牠們。國會的這次行為對於日本的民

族光榮，不無損傷——在某種限度之內，美國人也感覺出來了。這次，國會不但實行了我們所謂之特殊的待遇，而同時還不顧國際的禮儀而將那日本人以善意訂立的委曲求全的協定，歸於終止。

太平洋和亞洲的將來乃是以日本和美國的關係如何為轉移的。我們對於種族的相安，不可過於

重視。一方面要拒絕日本人進口而同時還要滿足日本人種族平等的需要的最好的辦法是：日美二國彼此約定，各於登岸之處，實行拒絕對方國工人入境，但對於久居美國，而應歸化考試及格之日本工人，美國須授以公民權。對於少數居於白種人的國家的東方人與以公民權是沒有危險的。在一九二〇年的時候，日本人之居於海外者為數只達五八〇，〇〇〇，〇〇〇人。內中，有一一一，〇〇〇人居於美國大陸；一一二，〇〇〇人居於夏威夷；一七，〇〇〇人居於加拿大；五，〇〇〇人居於澳大利亞（註一）。中國人之居於外國者多散佈於台灣，爪哇，暹羅等地；而居於美國者只有六一，〇〇〇人，居於夏威夷者只有二三，〇〇〇人，居於澳大利亞者只有三五，〇〇〇人，居於加拿大者只有一二，〇〇〇人（註二）。在這些東方人當中，有許多都是生而為美國公民的。我真不明白為什麼：其餘的人歸化之後，對於白種人的社會便會有危險。反之，我却以為：我們非用很長的時間，我們是不能消滅現存的東方和西方的隔膜的。我敢說，只要美國不改變牠對於東方居民的現行政策，則美日友誼便不會臻於佳境。再說，中國不久還會強盛起來而在國際方面有重行發言的機會。到了那個時候，牠

便要聯合日本以反抗牠們二國所謂的不公平的待遇。我在上面所說的以外交手腕來解決這個問題的辦法乃是既足以保存白種國家的利益又足以滿足東方的需要的。假如按照我的辦法去辦，那麼太平洋在將來發生衝突的可能性，便可以減少了。

(註1) Japan Year Book (1923), pp. 45—46.

(註1) Chen, "Chinese Migrations With Special Reference to Labor Conditions," Bulletin of the U. S. Bureau of Labor Statistics (1923), No. 340, p. 15.

九 種族複雜國家內之德模克拉西問題

不但當有色種人侵入了白色種人的家鄉的時候，種族的衝突日益嚴重，就連當白種人企圖在有色種人的領土內建立他們的殖民地的時候，也是一樣。穆勒(J. S. Mill)在他的代議政府(Representative Government)一書裏面說：凡是由許多種族混合而成的民族都是不能夠建立德模克拉西式的國家的。這句話對於白種和白種混合而成的民族雖然不算靈驗，然而，對於黑種和白種混合而成的民族，却是顯然不錯的。在最初的時候，白種人是不顧黑人的意志而將這個問題解決的。直至現在，在那土人與白種人的比例為四與一之比的阿爾及利亞(Algeria)和南非聯邦二國裏面，白種人對於種種代表會

議，還是操縱。在南非洲，白種人甚至至于連共同代表——以黑人爲一團體而使他們選出數量有限的代表——原則，都不肯接收。他們深怕：一旦接收了這個原則，則黑種人終究是會得到上鋒而將白種逐出境外的。因此，黑種人便往往不得參預政治。在四省之中，有三省是不許黑種人投票的。在南非洲方面，對於政府沒有發言權的，在四，○●○，○●○人當中，居然有三，○●○，○●○人之多——這種情形是不能持久而不發生革命的，尤其是在黑種人之曾受教育者增多之後。

單單給本地人以一種選舉代表而得與歐洲人共同參加立法事業的權利是不足以解決這個問題的。白種人和黑種人的鴻溝業已深到了，不能夠共同立法的程度了。同時，在本地人的國中，永久把持本地人的政權還又是一件既不可能且又不必需的事情，白種人又何必如此呢？

法國爲了解決這個麻煩問題起見，曾經採行本地人和外來人雙方共同立法的政策。在阿爾及利亞的財政代表當中，這種機關有三處。兩處代表法國人，一處代表阿爾及利亞人。在突尼斯 (Tunis) 的最高大會裏面，代表法國人和代表本地人的機關也各有一處。牠們都是獨立的，因此，種族間的衝突便得避免。

南非洲，所採取的辦法是比較地激烈的。在特蘭斯岐 (Transkei)，「一個政府內的政府」曾經實行建設起來。這種政府是除了白種人的立法機關外的本地人的立法機關。牠對於本地人是有統治權

的，但却須服從英國某種機關的管轄。特蘭斯岐總議會含有民政長官一，縣知事十八本地人五十四。此外，和總議會並行者，在這十八區當中，每區還設有一個地方議會。這種機關所討論的問題是：關於本地人的教育，婚姻立法以及血統紊亂的問題（註）。一九二〇年的本地事項處理法對於全部南非皆設本地議會一事，予以承認。按照該法，則每一議會都可以管理道路和水利事業，和改良農業，醫院以及教育的設備。同時，牠對於本地人還有課以五元以下人頭稅的權力。

(註) R. L. Buell, *The Native Problem in Africa* (1928) Chap. 6, "The Colour Problem," Round Table.

No. 41 (1920), p. 949; *Native Affairs Act, 1920; Statutes of the Union of South Africa* (1920).

No. 23; *Native (Urban Areas) Act, 1923, Sec. 10*. 凡在城市地方政府管轄之下之鄉村，每村須成立一地

方諮議機關，以本地人三人組織之。Statutes of the Union of South Africa (1923), p. 156. 總督亦得

招集各種首長會議……以平本地人之感情。

在一九二七年的時候，赫特芝奧格 (Hertzog) 政府提出一種法案。該法案擬由全南非聯邦之有選舉資格之本地人，選出七個歐洲人，加入聯邦會議為該會之議員。這種議員除對於十二種對於本地人有直接關係之事項外，對於政府所不信任之其他事項，不得投票。此外，該政府又提出一種法案。該法案規定：南非政府應設立一本地人聯合議會。該議會在政府的指導之下，得通過一切關於本地人的

事項的法律。直至一九二九年，該二法案尚未變成法律。

這種立法的目的，在乎訓練本地人的自治能力。本地人畢竟能負若干責任，或者白種人願意賦與本地人若干責任。我們只有從經驗裏面，纔會知道。白種人之所以對於增加本地人之政權猶豫不決者，乃是因為白種人懼怕：本地人將會利用他們新增加的權利，遲早將白種人驅逐出境。然而，假如白種人不肯答應本地人要求自治的要求，則本地人和白種人的衝突也是決難幸免的（註）。

（註）「有色種人民增加得比白種人迅速得多」這個學說近來很佔勢力。Stoddard, *Rising Tide of Color* p. 7, 但

是，其他作者，對於這種思想，却不置信，反之，他們却告訴我們說：白種人增加得比有色種人快得多。在每年的世界人口的增加總數當中，白種人佔三分之二。因此，我們敢說：到不了一九五〇年，除非世界上有特別的事故發生，則白種人必佔大多數而非比較多數。East, *Mankind at the Cross Roads*, p. 115. 有色種只靠溫帶好像是不能統治世界的；有色種在溫帶是不能再興的了。E. Huntington, *Civilization and Climate* (1915);

W. Pitkin, *Must We Fight Japan?* (1921), Ch. 23

請觀下表：

種族

人口 (以百萬為單位)

每千人每年所增加之數

每年所增加之數

增加一倍之年數

(以百萬為單位)

歐洲
白種

六五〇

一一〇〇

七・八〇

五八

非歐洲
白種
棕種
黃種
黑種
總數

一·七五〇
一一〇
五一〇
四二〇
六〇

八〇
二·五
三〇
五〇

四八
一〇五
一·五三
五五
二·四

八七
二七八
二三三二
一三九



第四章 大民族主義

- 一，亞利安族條頓族和諾的克族之爭霸——二，種族主義之難關——三，大日耳曼民族運動——四，大斯拉夫主義——五，北方民族運動——六，大盎格爾運動——七，大拉丁主義和大西班牙主義——八，大亞非利加運動——九，大回回運動——十，大土耳其運動——十一，大阿剌伯運動——十二，大亞細亞運動——十三，種族主義之將來。

不但在白種人和有色種人之間，種族的糾紛是會發生的，即在白種人和白種人之間種族的糾紛也是會發生的。只要一個民族有了勢力，牠便要照例地自以爲：牠的種族是純粹的，是和其他民族不同的。這乃是顯而易見的事實。對於德國的，法國的和意大利的好像丹嫩齊奧(D'Annunzio)似的民族主義者，這句話可以說是千真萬確，毫無錯誤的。當丹嫩齊奧爲了佔領阜姆問題而道歉的時候，他便這樣說：『在我看起來，「宗教」便是意大利民族和道德之所以永存不滅的原因，牠本身便是極偉大和極純潔的(註一)。』因此，我們可以說只要一個民族有了這種態度，則牠便要將牠的特性認爲牠由於種族的關係而生出來的「靈魂」(註二)。結果：則牠便會有一種「必然勝利」的自信心。所以，這種「自以爲由一

個種族而形成的民族」便會有一種自高自大的心理。因此，只要牠一經有了物質的生存基礎，牠便要以其本能來代理智而為其生活之南針了。所以，自此以後，牠便不是牠的人民的意志的「產品」——因之，牠的行動便也變為不受管轄的自然行動了。關於這種態度的是否自相矛盾，暫時我們可以不必加以討論，我們現在所應當知道的只是：只要一個民族被種族學說所麻醉了，那麼牠便必然地要作下列的二件事情之一：（一）強迫着其他種族也具有牠的優點；（二）以種族源流相同為標準，重組現存的民族。所以，某德國作家寫道：『我們需要——必須需要——一個以德國血統造成的帝國（註三）。』同時，多賓乞克（Treitschke）也說：『優越的種族將卑下的種族吞併，便是康健之道。』然而，在另一方面，因為物質方面的特性的相似的原故，有色種民族還提倡了一種專來反抗白種人的統治的聯合運動。

（註一）Fisher, *The common weal*, p. 96.

（註二）Le Bon, *The Psychology of peoples* Ch. I, *Le Fur Races*, *Nationalites* Ch. I.

（註三）W. Archer, *Genus of German Thought* (1917), p. 110.

一 亞利安族條頓族和諾的克族之爭霸

亞利安主義好像是種族卓越思想的起源。瑪克斯·米勒（Max Müller）教授在一八六一年的時候

曾將這個主義給陳述出來。他說：有一種原始亞利安語言是現在的亞利安族所非採用不可的語言。賀靈(Von Thiering)在他的亞利安族之起源一書當中說：自從亞利安族的特質形成了之後，牠便一代傳給一代而始終都毫無改變（註一）。但是，那對於白人卓越這一點深信不疑的事，却是自法國人戈賓（Comtede Gobineau）刊行其人種的不平等一書之時始。他在那本書裏面說：社會之所以崩壞的原故，既不在乎宗教的缺乏，道德的墮落，生活的奢侈，也不在制度的崩壞，而在乎種族的混合。他以為：所謂文明也者只是一種種族方面的東西。因此，他廢了好多章的篇幅來說明下列的二件事實：（一）亞利安族是十大文明的發源地；（二）條頓族是亞利安族的近代代表。當亞利安族的血液業已用盡了的時候，牠的文明便也停止前進了。我說過：一個民族只要不改變牠所具有的要素，牠便不會滅亡（註二）。我從戈賓的作品裏知道：他在德國對於我這種意見也甚為歡迎（註三）（一八九六年時，戈賓社成立，而一九〇六年戈賓的不朽之作戈賓全集便被收藏於斯特拉斯堡 Strassburg 太學了。）關於這一點，英國牧師愛撒克·泰羅（Isaac Taylor）講得尤為詳細。在亞利安族之起源一書當中，他說：『只因條頓民族有毅力，有意志，好冒險，愛爭鬥的原故，所以牠便能伸張其勢於全世界。而牠的這種特質乃是得自長頭顱的種族。所以我們說：牠也是屬於長頭顱的種族，歐洲的聰明的人士，才子，和大作家們——尤其是科學家們，都是屬於短頭顱的種族。長頭顱的條頓族所信奉的是耶穌教，而短頭顱的塞

爾特斯拉夫族所信奉的却爲天主教和希臘教。在前者那方面，個人主義，自主心，自信心，和獨立精神都是很發達的；在後者這方面服從和守舊的特性便很豐富（註四）。但是，這位作家對於亨利第八在改信耶穌教的時候，換過頭顱與否一節，却隻字未提。

（註一）請參閱民族之起源第十二章。

（註二）Essai Sur l'Inégalité des races humaines (2d. ed., 1884), Chs. II, III, V, and p. 32. 關於批評

方面，請參閱 F. H. Hankins, "Race as a Factor in Political Theory", in Dunning A History of Political Theories, Recent Times (1924).

（註三）M. S. Wertheimer, The Pan-German League 1890—1914 (1924) p. 18

（註四）J. Oakesmith, Race and Nationality (1919) p. 28.

有人說：自亞利安主義到條頓主義只有一步之遙。這種學說乃是一種折衷學說。贊成這種學說的人們說：條頓族是亞利安族的唯一後裔，所以亞利安族的美德的存亡以牠爲轉移。主張這種學說最力者爲一英人。他的名字是豪斯吞·斯條亞·張伯倫(Houston Stewart Chamberlain)。他在十九世紀之基礎一書當中說：我們的一切文化和文明全都是自一種人得來的；這一種人便是條頓族（註）。

（註）請參閱該書英譯本序文六十七頁及第六和第九章。

在法國，亞利安主義和法國的「種族自傲心」相混而形成高盧主義(Gallicism)和塞爾特主義(Cel-

(ishn)，而在美國，便形成盎格爾·薩克遜主義(註一)。我聽說：每一種族都是有一些富有天才的人們的，然而講到政治的組織天才，誰却都趕不上條頓族。在一九一四年前，美國雖然已經有了這種思想，但是，直至歐戰告終後，則這種思想還未發達到極點。然而在那個時候，擁護這種思想的書籍却是很多。在某幾方面，這些書籍的主張和德國的戈賓和張伯倫的種族學說也是甚為相似的。牠們的作者們都將白種人分為下列三種：(一)北方的；(二)阿爾普山的；(三)地中海的。而同時牠們還都說：美國的最大的進步乃是北方人所賜與的——即不然也是那頭髮比較地美麗的土著所賜與的。在這些書籍當中，說得最利害的恐怕要算馬的生·格蘭特(Madison Grant)的書。他是一個律師。他說：「隸屬於北方種族的人們是最富有佔有慾，個人主義和自信心這幾種東西的，所以，他們不論在宗教方面或政治方面都要講自由。因此，他們便多半是新教徒(註二)。」所以，不論在什麼地方他還都說：假如北方種族消滅了——假如北方種族的領袖能力和戰鬥能力消滅了——則文明也就要同歸於盡(註三)。因此，北方種族爲了免除此種事情的發生起見，便有乘時團結，解除那根深蒂固的博愛主義的桎梏，拋棄那國際主義的幻想，以期重握治人之權，而發揮其民族之光榮之必要。我們雖然是承認：白種人是應當將其文化方面所負之使命移交與其他「文化比較落後的種族」，以期促進文化的，然而某作家却以爲：民族主義這個名詞還應當將一切爲了種族或文化的關係而聯合起來的民族，均包括在內(註

四)。某著作家對於美國的參加歐戰描寫道：這個具有北方人的遺傳性而又奮鬥了三百年的西方世界的大力士業已發出了那使他作領袖，握大權而為全世界各文化落後民族之表率의呼聲了（註五）。

(註一) Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law (1890), Vol. I, pp. 36—48 also Homer Lea Days of the Saxons (1912).

(註二) Madison Grant, The Passing of the Great Race (New ed., 1918), p. 228.

(註三) In his introduction to L. Stoddard's Rising Tide of Color (1920), p. XXIX; the latter's Revolt Against Civilization (1922); and Racial Realities in Europe (1924)。

(註四) C. C. Josey, Race and National Solidarity (1923), p. 51. C. S. Burr, America's Race Heritage (1922), p. 216; C. W. Gould, America, A Family Matter (1922); 關於各種族的異點，請參看 J. Deniker, The Races of Man (2d ed.), p. 230。

(註五) C. S. Burr, America's Race Heritage (1922), p. 216; C. W. Gould America, A Family Matter (1922); 關於種族的敵視，請參看 J. Deniker, The Races of Man (2d ed.) p. 230。

二 種族主義之難關

這些作家們都是極力地主張種族的純一和種族的優越的。這固然是我們所應當知道的，然而除此

以外，我們還須知道：實際上，沒有一個擁護種族主義的人是真正的科學家，而真正的科學家却都絕不承認下列二事：（一）世界上有所謂純粹的種族；（二）某幾種白種人是優於其他幾種白種人（註一）。我們知道：在現世界當中，沒有一個民族是有鞏固的種族基礎的。即以意大利而論，牠便是由二十個種族組織而成；法國便是由十三個種族組織而成；西班牙便是由六個種族組織而成；德國便是由五個種族組織而成。英國的種族是很複雜的，牠包括着：一種朱特種，一種盎格爾種；一種薩克遜種；三種石器時代的種族和兩種塞爾特種（註二）。凡是對於意大利文藝復興史稍有研究的人大概都會曉得：一切文明的精華都是從白種人中之比較地黑的一種人產生而來的——換句話說，便是從那種人種混雜的地方來的。北方人和英國人的組織能力雖然比起意大利人的來，或許好些，然而我們却絕不應因此便下「某種人是優於某種人的」斷語。這正和我們看見了百碼賽跑的勝利者比長途賽跑的勝利者好得多而不應當說「前者是優於後者」是一樣的。假如種族是真地能夠使人們聯合的話，那麼，世界大戰便不致於發生了。物質的遺傳對於人類的結合固然是有莫大之關係的，但是牠的關係却還沒有社會的遺傳的那般重要。

(註一) A. H. Keane, *Man: Past and Present* (1899), p. 448; Roland B. Dixon, *The Racial History of Man*

(1923); Oakesmith, cited, ch. IV; Ellsworth Huntington, *The Character of Races* (1924), Ch. VI; G.

H. Johnson, *Views and Reviews, From the Outlook of an Anthropologist* (1912), p. 227; Pearson, 'The Problem of Anthropology,' *Scientific Monthly*, November 1920; E. C. Conklin, *The Invention of Human Evolution* (1921), p. 41; W. Z. Ripley, *The Races of Europe* (1899), p. 107; 譯者 F. Boas, *The Mind of Primitive Man* (1911), Ch. I, and pp. 131ff; 及 Jean Finot, *Race Prejudices* (New ed., 1914).

(註11) Report of M. Cille, Document: *Preliminaires, III me conference des Nationalites, Lausanne*, June 27, 1916, p. 14. Ollivier, 'Colour Prejudice,' *124 Contemporary Review* (1923), 448.

種族和種族中間是有莫大的差別的，但是種族和種族的差別却還沒有個人和個人在一個團體當中的差別那樣大。最近某著作家說：「白種人和黑種人，南歐人和北歐人，在這個國家（美國）裏面，是沒有什麼智愚的分別的。各團體都有智者，而同時各團體也都有愚者。即以比較地最愚的團體而論，牠的智者或許比那比較起來最聰明的團體的普通人還要聰明一些。同時，在後者當中，我們也找出出傻子來。因此，我們的基本問題便由一種種族問題變為下列的兩種問題了：（一）各種族或各民族的智者和愚者的比例問題；（二）上述之比例對於後世的人口的關係的問題（註）。

(註) F. N. Hankins, in *Dunning*, cited, p. 547.

換句話說，我們便是一方面承認一些北方人是不如阿爾品人；而另一方面還承認：社會方面的原因和種族方面的原因對於種族的分歧都是有莫大影響的。至於影響的大小，則我們却以為牠們是完全一樣。

只爲了受了這些種族主義的影響的原故，種族的偏見自然而然而地一天比一天利害了。亨利福特（Henry Ford）的反塞姆族主義和三K黨的活動便是牠在從前的表現。種族主義對於國際主義是極力地攻擊的，因爲優等民族是不肯以平等的態度來和劣等民族共同合作的，所以，種族主義對於帝國主義便要極力地擁護。一切的種族主義者都是以下列的兩種事實爲藉口而想征服世界的。因此，他們便提倡了許多「大」運動。而這些「大」運動便使世界政治的潮水一發而不可遏止了。（一）某一種族是有祖傳的優點的；（二）隸屬於同一種族的人民集團應隸屬於同一國家。

三 大日耳曼民族運動

在一九一四年以前，大日耳曼民族運動乃是這些運動當中最著名的一種運動。全世界的日耳曼人共有九〇，〇〇〇，〇〇〇人，而隸屬於德國治下的却只有六〇，〇〇〇，〇〇〇人，餘者均散居於奧地利，匈牙利，瑞士，盧森堡，比利時，和荷蘭六國。大日耳曼民族運動的目的在乎：將日耳

曼人聯合起來而置於一個政府的治理之下。當普魯士不許奧地利加入德國聯邦之時，這種思想便因之而發生了。但是直至一八九四年大日耳曼同盟成立的時候，這種思想纔得復活。按照牠的憲法來講，大日耳曼聯盟的宗旨本在乎：促進日耳曼人之民族的情感——尤其是牠們的彼此間的種族的和文化的關係（註一）。牠的宣傳工作是作得很好的，尤其是在奧國。在奧國，牠對於維也納的兒童，每年都有聖誕樹分送給他們（註二）。在歐戰時期當中，大日耳曼主義和德帝國主義幾乎成爲一字。原因是二者都是以佔領從波羅地海（Baltic）到愛琴海（Aegean）的歐洲爲目的（註三）。

(註一) M. S. Werkelmer, *The Pan-German League 1810-1914*, pp. 95, 98.

(註二) G. Drage, *Austria-Hungary* (1909), p. 533.

(註三) F. Naumann, *Central Europe* (1916); R. Usher, *Pan-Germanism* (1913); A. Cheradame, *The Pan-German Plot Unmasked* (1917).

各國對於這個運動是很懼怕的。從巴黎和會當中，我們便可以看出來這種心理了。凡爾賽條約含有下列的兩種規定：（一）德國須承認奧國的獨立；（二）未得國際同盟之同意以前，奧國不得取消其獨立。德國的原來的憲法（第六十一條）對於奧國的選舉權本來是有下面的規定的：在德奧尚未合併之前，奧國應組織議會行使其選舉權。然而爲了牠和和約的規定衝突和協約國要求將牠取消的原故，

牠便卒被取消。但是牠們之所以這樣違悖民族自決的原則的原故也不是沒有理由的。假如德奧兩國聯合起來了，除了俄國以外，牠們便要算是歐洲的第一大國，因為牠們的人口有六七，〇〇〇，〇〇〇人之多（註）。

（註）現在，在事實上，德國已經是歐洲的最大的國家了。對匈條約第七十三條有下列的規定：除得有國際聯盟理事會之同意以外，匈牙利不得放棄其獨立權。

因為奧匈帝國的瓦解的原故，大日耳曼黨便更形猖獗了。

他居然不顧協約國的反對而慫恿德奧的合併（註）。奧國人，因為奧國的經濟狀況的不能穩定的原故，對於日耳曼民族，增加了不少的感情。然而後來則因為下列二事的發生的原故，這種情感便形銳減——至少，在暫時，這種情感是日益低減的。

（註） Von Sosnosky, "The New Pan-Germanism" 240 Quarterly Review (1923), p. 308; Expertus "Neu-tralisierung Deutsch-Osterraihs?" 6 Sudost (1919), p. 97

但是，到了一九二八年夏季的時候，有一這贊成德奧聯合的大示威運動發生了。牠和那在維也納舉行的叔伯特音樂節大會是有關係的。有一部分法國報紙對於這種運動大事攻擊。

四 大斯拉夫主義

此外歐洲還是另一種種族運動的發源地。而這種種族運動便是大斯拉夫主義。斯拉夫人之散居於歐洲者約爲一四〇，〇〇〇，〇〇〇人——內中有一一〇，〇〇〇，〇〇〇人乃是在舊俄帝國的版圖之內的（註一）。而大斯拉夫主義的目的却因人而異。大斯拉夫運動是致力於斯拉夫人的解決的。而牠所擬解放之斯拉夫人却不分波蘭所屬抑或奧地利所屬。同時，有些人還主張：斯拉夫人應組織一個以俄國爲盟首的大同盟。而到了將來則這個大同盟便會伸張其勢力於波羅地海和巴爾幹之間，而擁有那個地方的領土了。這便是俄國之所以提倡這個運動的原因。斯拉夫運動的發起人是克里堅尼沙（Krijanitcha）。他是一個克羅西亞人，他是生于十七世紀的。在政治方面，他主張：一切的斯拉夫人皆應聯合於那溫文高雅的俄國的統治之下，而在文學方面，他則提倡大斯拉夫文學。他這種思想便是十九世紀的斯拉夫詩人科拉（Kollar）所提倡的那種思想。在一八四八，一八六七和一九〇八（註二）這幾年當中，大斯拉夫會議是時常開會的。南斯拉夫人雖然願意脫離匈奧而歸順俄國，然而他們對於那以暴易暴的歸順俄國的運動，却始終都未嘗努力。本來，專靠種族的關係，而大斯拉夫主義就已經不足以及獲得一般人的同情，何況在歐戰以後，捷克斯拉夫，波蘭和統一後的塞爾維亞又行成立。只因爲

牠們的成立的原故，則這種思想所受的打擊便比布爾薩維克所給予的打擊要大得多了。

(註1) L. Léger, *Le Panislavisme et le intérêt français* (1917), Chs. XIII, XIV and XVIII.

(註11) H. G. Leach *Scandinavia of the Scandinavians* (1916), p. 1.

五 北方民族運動

斯干的那維亞人之散居於瑞典，挪威和丹麥者，截至現在為止大概有一一，〇〇〇，〇〇〇人之多。從他們的行動方面看起來，則我們便可以知道：他們是很能忍耐的（註）。在語言和文字方面，他們本來就彼此相同，而到了一三九七年，則他們在政治方面又聯成了喀爾馬聯盟（Union of Kalmar）。這個聯盟的基礎是不堅固的。因此，在一五二三年的時候，瑞典便恢復了牠的獨立；而在拿破崙戰爭的時候，丹麥便與挪威分離。一八一四年時，挪威和瑞典曾以聯合法為根據合為一國；而結果：則為雙方對於外交意見不同的關係，於一九〇五年民衆投票之後重行分裂。在這個時候，因為受了近代民族主義的影響的原故，則這三個國家便劃分得清清楚楚的了。當一八六六年普魯士併吞丹麥的什列斯維的時候，瑞典和挪威都不提出抗議便是為此。

(註) R. L. Fuenl et al. *Europe: A History of Ten Years* (1928), p. 304.

然而，在最近這二十年當中，因為發生了一種運動的原故，這三國的關係日益密切。自從一九〇三年起，這三個國家的政府便已經派遣官吏共同討論經濟問題和製定法律了——例如斯干的那維亞婚姻法。而到了一九〇九年以後，牠們的議會的議員還要每年會面一次（註一）。歐戰爆發後，牠們爲了共謀嚴守中立的對策起見，在一九一四年十月，在馬爾摩（Malmo）開了一次三國國王的聯席會議。在一九一七年瑞典議會又通過了一種認爲現在牠們在經濟方面業已有合作的必要的議決案。一九二四年時，牠們在斯哥德爾摩開了一次會議。而同時參加該次會議的則還有芬蘭。牠們便在那兒設立了一個仲裁委員會以解決牠們的紛爭（註二）。

（註一）O. Holjer, *Le Scandinavisme* (1919), p. 31; H. Aul, *Das Schicksal des Nordens* (1918), pp. 45, 349.

（註二）Wuorinen, "The Efforts to Form a Union of Baltic States," *Current History*, July, 1924.

在一九一九年的時候，北方民族運動的表現是各國北方民族會的設立。牠是有下列的各種目的的。（一）聯絡各北方民族的感情；（二）促進北方民族的學術和經濟的發展；（三）提倡北方民族的實際的合作。但是，直至現在爲止，則這種運動的活動還只限於文化方面和教育方面，而在政治方面却無所作爲。除非先有了文化的基礎以外，則政治合作便不能成功。這是這種運動的基本信條（註）。至於牠的計劃則有如下述：（一）成立瑞典，挪威，丹麥三國的攻守同盟；（二）成立瑞典挪威丹麥三國的

關稅同盟；(三)建立國際委員會；(四)其他。

(註) Norden "American-Scandinavian Review, August," 1923; "Beretning om Den Danske, Den Norske Og Den Svenske Forening Noriens" (1922).

六 大盎格爾運動

在淺色皮膚民族當中，另一種運動便是大盎格爾運動。這種運動的目的在乎：使世界上的一切使用英語的民族完全聯合起來。牠若成功，則在政治方面便有很重大的關係。牠不但會使一八〇，〇〇〇，〇〇〇人聯合起來，而同時這些人所隸屬的國家還又都是一些重要的國家——例如：英，美及其他自治王國。這種聯合是足以支配七個大海的。而爲了牠們的天然原料的異常豐富的原故，則牠便足以霸佔西方世界。自從一八一二年的戰爭閉幕以後，英美二國中間的問題便已經得到了和平解決——內中有一些問題乃是交付仲裁的。在最近的時候，巴爾福(Balfour) (譯者註) 說過：「我是被一種愛護下列的兩種民族的感情——尤其是愛護牠們的特性的感情——所感動了：(一)使用英語的民族；(二)承襲英國的法律和制度的民族。所以我以爲：只要一切使用英語的民族都能夠解除昔日的誤會而聯合起來，則牠們便能夠得到一種異常的諒解，而這種諒解却不是盎格爾民族和其他歐洲民族彼此中間所

能夠有的（註）。』

（譯者註）巴爾福是英國的十九世紀時代的大政治家。

（註）The Landmark, June, 1923. E. Demolins, Anglo-Saxon Superiority (1898)。

至於英美二國應用什麼方式來聯合，則言人人殊。即以英美二國的英語聯合會而論，則牠在政治方面，便沒有政策。牠們所鼓勵的比賽只限於教育方面，而牠們的目的却也不過是促進兩國的好感。美國大憲章紀念日聯合會的目的在乎下列二者：（一）喚起各處盎格爾種族的自覺來實行聯合；（二）防預敵人的搗亂。

某一些政治家和著作家却已更進一步，而主張政治方面的固定的諒解了。一八九八年五月，英國大政治家約瑟·張伯倫（Joseph Chamberlain）在他的演說當中主張英美聯盟。其原因大概就是：（一）英國在歐洲孤立無援；（二）美國對於西班牙無法應付。而爲了這個原故，則英美聯合這種思想便極爲一般政治家和出版家所歡迎了。結果：英美聯盟便行成立。而到了這個時候，則英美二國在外交方面的合作，比從前也格外地多了（註1）。前自由黨喬治·路易·貝耳（George Louis Beer 即路易喬治）說過英美應組織一種固定的同盟。而按照他的意見，則這種同盟會產生下列的結果：（一）中國不得被瓜分；（二）印度的自治政府得日益鞏固；中美和南美能夠保持和平（註2）。當他於一九二三年到美國

去旅行的時候，他便主張英美二國應成立一種「共同保持和平的諒解」(註三)。

(註1) P. A. Reuter, *Anglo-American Relations during the Spanish-American War* (1924), Ch. VII.

(註1) *The English-Speaking Peoples* (1916), Chapter VIII.

(註11) *N. Y. Times* Oct. 12, 1923.

七 大拉丁主義和大西班牙主義

拉丁種人在歐洲者計有一一九，〇〇〇，〇〇〇人之多——約佔歐洲人口之百分之二六，三；而在南美和中美二洲者則有幾千萬。只爲了種族的關係，有許多問題便行發生。某一些人是不但贊成西班牙和葡萄牙聯合起來致力於大愛卑利亞運動 (Iberian movement) 的，而同時他們却贊成法國意大利和西班牙三國的合作 (註二)。近幾年來，這種運動極爲發達。在歐洲，牠已經達到了牠那集其全力於西班牙和意大利二國的目的了。因此，當西班牙國王在一九二三年十月到羅馬拜訪意大利國王的時候，某一些著作家們便說：縱然在拉丁文明登峯造極的時候——文藝復興時代——意大利各邦未嘗受過西班牙的管轄，或和西班牙訂立同盟，何況，現在西班牙人和意大利人在南美洲又相安無事，而又有「某種「種族同情」的基礎呢 (註二)？」

(註1) M. Bares, 'Les Lieux spirituels de la France et de l'Espagne', *Revue des Deux Mondes*, June 15,

1924.

(註2) N. Y. Times, 21, 1923; "La aproximacion Latina-Americana" *La Nueva Democracia*, March, 1924.

至大拉丁運動，在新世界方面，所佔之地位，便更為重要了。大西班牙主義為大拉丁運動之一部。其目的乃在乎：將一切使用西班牙語之民族，完全聯合起來，而置於西班牙之指導之下。因此，大西班牙運動便普遍於南美，中美，以及（按照反對派的意見）拍托里科，古巴，菲律賓羣島，福克蘭羣島，和直布羅陀之間（註1）。大西班牙運動的發生，雖然還在一八四六年西美戰爭以後不久之時，而直至美國已經將西班牙逐於美國殖民地以外之後，一八九八年，尚無很大的發展。一九〇〇年時，西班牙人民大會開會於馬德里（Madrid）。在一九〇八，一九一一和一九一四這幾年當中，西班牙亞美利加大會又屢開大會。在這些會議裏面，西班牙種對於西班牙的大殖民地帝國的恢復問題，是曾經有過詳細的討論的。但是他們所主張恢復的西班牙殖民地帝國却是以德模克拉西為基礎的。他們爲了達到這個目的起見，於是他們便在馬德里設立了一個西美學院（Hispanic-American Academy）（註11）。而同時西班牙和拉丁美洲諸國也訂立了許多仲裁條約和許多通商條約。西班牙人雖然有過使西班牙國王亞豐瑣十三（Alfonso XIII）往南美洲鼓動這種運動的計劃，但是沒有成功，不過新領袖斐喃多（In-

fante Don Fernando) (註三) 在一九二〇年的時候却爲了這件事情派了一位專使。墨西哥教育部對於西班牙是很親善的，因此，在一九二一年三月的時候，牠便通電各位教員說：『在從前，我們爲了歸西班牙治理的原故，我們對於西班牙有很大的惡感，現在，我們便應當鼓勵我們的人民對於西班牙表示親善。』(註四)

(註一) Rippey, "Pan-Hispanic Propaganda in Hispanic America," 37 *Political Science Quarterly* (1922), 395.

關於相反的意見則有：R. E. Carrigo, *America Para los Americanos* (1910), Chs. V and VI.

(註二) F. Berenguer, *El Hispano-Americanismo* (1918) p. 17.

(註三) A. Mousset, *L'Espagne dans la politique mondiale* (1923), p. 293.

(註四) F. B. Deakin, "Spain and Hispano-Americanism," *Contemporary Review*, May, 1924.

以上便是大西班牙運動的成績。此外，則一般人對於牠便沒有什麼熱烈的感情了。現在，凡是拉丁美國的人民差不多都有下述的感覺。我們不論在種族方面我們和西班牙有什麼關係；我們却不論如何都不能再容忍西班牙再將牠那腐敗的政治勢力，重行建設起來了。所以，大西班牙運動便被大拉丁運動吞併了。在一九二二年的時候，南美智識階級有過反對大亞美利加聯盟，要求拉丁美洲聯盟的聯合。但是他們所要求的這種聯盟却既不是政治家的也不是政府的聯盟。據說，政治家和政府都受有

美國政府的支配。而這種聯盟乃是智識階級的聯盟。他們的目的在乎：先喚起拉丁美洲人民的民族意識然後再組織政治聯盟（註一）。因此文化方面的聯盟剛剛組成，他們便打算設立下列的兩種機關來作政治的活動了：（一）拉丁美洲高等法院（Latin-American High Tribunal）；（二）最高經濟理事會（Economic Council）。我們知道：不論什麼聯盟，一經成立，他便非將外債——關於人民之負擔的外債——先行取消不可（註二）。因此，這種運動便成爲毫不客氣的反對美國的運動，而贊成大陸民族主義和平民族主義了（註三）。牠刊有一種定期刊物——名爲革新。牠在那個刊物裏面便發表了牠的一切主張。

（註一）Speech of Dr. Jose Ingenieros; La Nueva Democracia, Feb., 1923.

（註二）請參看本書第十八章第三節。

（註三）Latin Renovation, July, 1923. J. F. Rippey, America in World Politics, Chap. 12.

八 大亞非利加運動

近幾年來，有色種人之種族自覺是發達得異常利害的——較之白種有過之而無不及。最近而最有趣的表現便是大亞非利加運動的發展。全世界的黑人共約一五〇，〇〇〇，〇〇〇人，他們幾乎是

完全受外人的管轄的。非洲人的地位和猶太人的相似，也沒有自己的民族國家，但是下列各國却爲例外：(一)里比利亞 (Iberia)。(二)海地 (Haiti)。(三)阿比西尼亞 (Abyssinia)。因此，大亞非利加運動的激烈派便高呼「亞非利加者亞非利加人之亞非利加也」的口號，而主張黑人皆回故鄉了。至於列強之人民，居留於非洲者，他們則擬將他們驅逐出境(註一)。

(註1) De Warnoffe, "Le Mouvement Pan-nègre aux Etats Unis et ailleurs," *Congès*, May, 1922.

這個運動的領袖是馬卡斯·加爾微 (Marcus Garvey)。他是一個純粹的牙買加黑人。在一九一四年的時候，他組織了一個世界黑種改進會而置其總部於紐約。牠主張：黑人應聯合起來而組成既強且健的黑色種族。這種主張和「種族混合」和「種族自殺」是恰恰相反的。牠相信：黑種人和其他種族是一樣地好；所以，牠以爲：黑人亦應以其爲黑人自驕。牠以爲各民族在政治和社會方面是應當在下列的條件之下互相分離的。(一)各民族之文明皆能發揚光大；(二)各民族的思想皆能發展；(三)各民族之有無皆能夠相通。牠並且還信仰：黑種人有成立強大國家之可能。因此，加爾微便自稱「大總統」，「皇帝」，「臨時總統」，「非洲總司令」，以及「愛西屋皮亞司令」等等(註二)稱號了。他厘定種種黑人的爵位——例如烏干達 (Uganda) 公爵，尼羅河侍衛，以及黑十字看護團和黑星輪船公司裏面的種種爵位等等；牠以紅黑綠爲國旗的顏色。當改進會舉行紀念的時候，改進會曾製有國歌，而在一九二四

年大會當中，牠並且還承認黑種人的外貌的，所以相似乃是上帝使然的見解。牠的議決案中有牠須承認耶穌爲黑種的男人而瑪麗爲黑種的女人的議決案。不久，這種思想便傳遍了黑種人的世界了（註二）。據加爾微說，參加這種運動的共有六百萬黑人。這毫無疑義地是瞎話。後來，自從黑星公司用了八十萬黑人的款項而營業又歸失敗之後，加爾微便被處徒刑——他的罪名是詐欺取財。自此以後，則該運動便未免要暫時受一打擊了。然而加爾微却始終不懈地依然鼓吹，那時，他雖然是在獄中，而他却依然積極進行他的宣傳工作——尤其是在黑人世界一種刊物裏面，他宣傳得尤爲利害。同時，他還又組織一個輪船公司而取名黑十字船業公司。一九二四年時，國際大會舉行于紐約，當時，他是主席。結果：他却又被處五年徒刑。但是，在他的任期未滿之前，法院却允許暫行緩刑，而將他解送出國。

(註一) *Negro World* Aug. 16, 1924.

(註二) *Delafosse, "Les points sombres de l'horizon en Afrique Occidentale," Afrique Française (1922), p. 271,*

also p. 47.

在非洲的某幾個區域當中，這個運動是很有響應的，而同時則反抗白人之事，也是所在多有。愛西奧皮亞教會是本地人所設立之教會。牠們是只接收基督教的神學，而不接收基督教的道德觀的。現在，牠們是業已設立完竣了，而牠們便是政治運動的中心（註）。一九二四年八月時里比里亞 (*Liberia* -

(甲) 共和國爲了「加爾微有以里比利亞爲其殖民地的計劃」的原故曾向美國提出抗議。爲了這事，牠還訓令牠的駐美領事：凡該會會員之由美赴里者，其護照一概不得簽發。

(註) W. C. Willoughby, *Race Problems in the New Africa* (1923), p. 235.

加爾微式的大亞非利加運動不能夠得到下列的兩種人的援助，這乃是顯然的：(一)比較頑固的黑人；(二)受過教育的黑人。因爲這兩種人都相信，黑種人只有和白種人合作，他們的問題纔能夠得到解決；設若只使黑種人返回非洲，那麼，他們的結果不是餓死，便是要遇見種種的困難問題。但是他們却深信：白種人和黑種人的關係是可以藉着一種種族的國際組織而改進的。俟後，于一九一九年二月，大亞非利加運動便開第一次代表大會。當時參加該大會的代表，依國籍而分，約有五十餘種。而其地點則似乎是在一個英國或美國的城市裏面。他們便於該次會議當中將有色種問題給解決了。該次大會的大權是握於一個由英美法三國所屬的黑人所組織之三人委員會的——這個委員會的委員乃是由含有黑人最多的國家當中選舉出來的。該次大會不贊成設立一個黑人的國家，而只贊成採用種族平等的原則。因此，該次大會便主張製定一種保護全世界的黑人的國際法(註)。於是加爾微派便失敗了。

(註) Delafosse, "Le Congrès panafricain," *Arrière française* (1919), p. 53. Crisis, Jan. and Feb. 1924.

該代表大會主眼點人也應當選一代表參加委任統治委員會。關於第二次會議的議決案，請參看：Le Vie In.

Internationale, Nov., 1921:

九 大回回運動

但是在近東方面，則種族運動却不但擾亂了獨立的國家——例如土耳其和波斯，而同時還擾亂了整個的殖民地世界。大回回運動雖然只是一種宗教運動，然而只要牠的目的是在乎置現在列強治下之有色種民族於一神權政府之下，則這種運動便可以說是一種種族運動。世界上的回教徒爲數共有二二七，〇〇〇，〇〇〇人，而內中却有一半是隸屬於英國，三〇，〇〇〇，〇〇〇人是隸屬荷屬東印度，二五，〇〇〇，〇〇〇人是隸屬於法國的。所有這些正統派的回教徒都是以君士坦丁的加力夫(Caliph) (譯者註) 爲他們的精神方面的領袖的。只爲了回教是擁護神權政治的——在這種制度之下，加力夫是應當行使其最高地精神的和世俗的權力的——原故，政治家們便利用這種學說來將回教徒和土耳其——回教徒的故鄉——聯合起來了。

(譯者註) 加力夫是回教的教主。他是穆罕默德的繼承者。他不但有宗教權且有治權。因此便一方面是教皇，一方面

是皇帝。

大約是在一八七六年那年吧，阿比都·哈米德(Abdul Hamid)便發起了一個大回回運動。他的自

的在乎增加他的權力。他建築了一條到赫查滋(Herz)去的鐵路。這條鐵路一方面使回教徒對於朝參聖地一事益形踴躍，而他方面還使土耳其更有對付阿拉伯人之餘力。在一九〇三年的時候，倫敦大同會成立，牠是以聯絡全世界的回回之感情爲目的。假如牠的目的能夠實現，則某一些民殖民地帝國便要因而崩壞。所以，結果：歐洲列強便要設法使牠們的回教徒忘情於君士坦丁堡了，而同時，則有些地方——例如蘇丹——却還不許將其基督教的教會借與回教徒。一九二一年時，英國不敢對於土耳其堅持牠的和平條件，其原因便是：英國深怕：這會引起印度回教徒對英的惡感（註）。

（註） 印度部大臣孟德斯鳩氏曾經允許公布那反對色佛雷條約(Treaty of Sevres)的抗議。因此，他便不得不向魯道喬治提出辭退閣員之辭呈了。

但是，歐洲列強對於大同回運動却並不懼怕。回回是有許多派別的。最重要的兩派乃是：一，正統派。二，西阿派。後者拒絕承認土耳其之加力夫。而摩洛哥國王，埃及蘇丹之教主，利比亞沙漠之塞奴栖，中亞刺伯之清靜教徒，及赫查滋國王等，却也都不承認君士坦丁堡之加力夫（註）。結果：在一九二二年十一月，當安哥拉革命政府成立之後，加力夫在政治方面的權力便被取消了。所以，到了一九二四年十月的時候，加力夫的政權便喪失殆盡而土耳其的政教也就分離了。俟後，東方諸國的君主雖然都要求有一種爲回教教皇的榮譽，然而，在回教團體當中，却沒有一個是承認加力夫是依然

存在的。我們姑不論，在土耳其以外的創設加力夫的權力的運動畢竟有什麼結果，但是我們却敢擔保：爲了回教徒是極端散漫的原故，大回回運動對於西方世界，便絕對地不會有什麼威脅（註二）。

（註一）I. Bowman, *New World* (1921), p. 441. Cf. *Moslem Schemes and Sects* (1920), tr. by K. C. Seelye;

D. S. Margilouth, *Mohammedanism* Ch. V.

（註二）S. M. Zwemer, *The Disintegration of Islam* (1916), Ch. III; E. Insabato, *L'Islam et la politique des*

Allies (1920), pp. 155 ff.

十 大土耳其運動

遠在一八九五年，土耳其便發生了一種和大回教徒運動敵對的運動了。這種運動想將一切屬於土耳其民族的人民聯合起來而置於土耳其治下。換句話說，那便是想將一〇，〇〇〇，〇〇〇土耳其人和那散居於西比利亞，蒙古，新疆，滿洲和高加索的一六，〇〇〇，〇〇〇人給聯合起來（註）。

（註）“Pan-Turanism”大英百科全書第十二版第三十三卷，Stoddard, “Pan-Turanism,” II, *American Political*

Science Review (1917), 12; “X,” “L's Pan-Islamisme et le Pa-Turquisme,” 22 *Revue du Monde*

Musliman (1913), 179; Snouck-Hurgronje, “Islam and Turkish Nationalism,” *Foreign Affairs* (N.Y.),

自從少年土耳其背叛了阿卜都哈米德的大回回主義以後，在一九〇八年的革命便有大土耳其主義的傾向。聯合進步委員會採取同化政策，牠的目的便在乎將非土耳其人——阿拉伯人——從前所享有的自主權予以剝奪。一九一四年時，土耳其人之主張加入聯盟國方面者大有其人，其原因便是麥牙人與土耳其人的種族皆出於一源——二者皆屬於芬蘭·烏格里安族。土耳其人或許會以為：俄羅斯帝國崩潰之後，中亞細亞之土耳其人會得到自由。但是，從事實上我們知道：在一九二二年到一九二三年希臘戰敗而土耳其帝國得了勢力之後那年，土耳其却並沒有鼓吹其大土耳其主義。

十一 大阿剌伯運動

在歐戰以前，阿剌伯人乃是散居於美索不達米亞，阿剌伯，及非洲北部的。他們雖然是不相會面，但是他們却同屬於土耳其或歐洲之治下。一八七七年俄土戰後，民族主義者乘土耳其萎靡不振之際，煽動阿剌伯人起來組織一大聯盟。為其首的乃一宗教領袖。但是，因為土耳其王阿卜都哈米德採取緩和政策和修築自土耳其至赫查滋之鐵路的原因，土耳其的勢力便大形膨脹而大阿剌伯主義便歸於消滅了。但是，在海外方面，這種運動却是依然繼續進行的。一八九五年時，牠且成立阿剌伯民族總

委員會於巴黎。十年以後，赫查滋和也門便又發生了一個極使土耳其辣手的暴動。一九〇六年時，該委員會又有一個「建說自美索不達米亞起至蘇彝士運河止而以赫查滋縣長爲政治和宗教領袖的大帝國」的計劃（註）。

（註） Stoddard, *The New World of Islam* (1922), pp. 169 ff. E. A. Powell, *Struggle for Moslem Power*

in Asia (1923), Ch. IX.

因爲少年土耳其實行高壓政策之故，阿刺伯民族運動便發生了。一九一三年時，阿刺伯大會在巴黎開會。當時該會所要求的便是土耳其的實行恐怖政治，使用偵探警察和慘殺回教徒的回報。世界大戰爆發後，土耳其將軍帕沙 (Djemal Pasha) 處決了許多敘利亞革命領袖（註）。

（註） *Djemal Pasha. Memories of a Turkish Statesman*, p. 213.

當阿刺伯人參加歐戰之時，協約國便擬設法獲得一種機會，以援助大阿刺伯運動，而擾亂敵人之後方。阿刺伯之大領袖共有二人。一爲赫查滋縣長胡山氏 (Hussein)——穆罕默德之後裔；一爲納其得縣長易·棗得氏 (Ibn Saud)。胡山氏對於英國頗爲親善且領有回教聖地。因此，英國便欲予以援助。所以，在一九一五年十月二十四日之條約當中，協約國便允許在胡山所列舉之地域以內，幫助阿刺伯獨立，但法國之屬地必須除外（註）。牠的意義是：阿刺伯得領有蘇彝士海峽，美索不達米亞，

以及北至小亞細亞一帶之土地，以爲其對於土耳其革命之報酬——但是下列二地，則須除外：（一）敘利亞，（二）巴勒斯坦。於上述之一帶土地之內，阿刺伯得建帝國。

（註）英政府未曾公布其原因，此乃顯然。吾人所知者乃 *Djurnal Pasha* 1110頁中所述。

但是，雖然有了這個條約，而阿刺伯領袖之希望却終未實現。其原因一方面固然是協約國之帝國主義在作祟；而他方面也是各方面對於一九一五年之條約，亦未有相同之解釋。英國說：牠所允加援助的阿刺伯帝國不含有敘利亞及巴勒斯坦；而阿刺伯之民族主義者却說：敘利亞及巴勒斯坦乃是大阿刺伯主義之中心問題，各執一詞，不相讓步。結果：協約國則將敘利亞置於法國之委任統治之下，而將巴勒斯坦（猶太主義之故鄉）置於英國之委任統治之下。至於真正獨立之地，則牠們只承認赫查滋——阿刺伯之一部（註）。

（註）一九二〇年七月時，法國將胡山之子費沙兒氏（Feisal）驅逐於達馬薩（Damascus）。那時，他正在宣傳其統一阿刺伯之計劃。請參閱 R. Grousset *Le Revail de r'Asie* (3d, ed, 1924), p. 51.

因爲大阿刺伯主義不能得到圓滿之結果而慘歸失敗之故，敘利亞便和美索不達米亞二地便起革命。英國爲了緩和民氣起見，特將胡山之子二人立爲國王——費沙兒爲美索不達米亞之國王，阿卜都拉爲脫蘭斯着丹尼亞（Trans-Jardania）之國王（二者皆隸屬於英國）（註一）。在一九二三年到一九

二四年一年中間，有一種談判曾經開過許多次。其內容是將阿刺伯各國組成一大邦聯，而使敘利亞永隸於其下（註二）。但是，後來一則爲了大家對於巴力斯坦之意見極不一致，一則爲了納其得和赫查滋在一九二四年之時又啓了戰釁而胡山因之逃亡之故，結果：歸於失敗。於是，在一九二七年五月之及達條約（Treaty of Jeddah）當中，英國對於赫查滋便正式予以承認（註三）。

（註一）巴力斯坦條約第二十五條規定：遇委任統治之規定不能用於着丹（Jordan）和巴力斯坦東界（脫蘭斯着丹尼亞）時，英國得不適用之，但須受宗敎自由及門戶開放等規定之限制。在一九二二年九月二十三日那天，英政府曾致國際聯盟，覺書一件，而請理事會通過一議案，以取消某種適用於巴力斯坦之條款之適用於脫蘭斯着丹尼亞。但大英政府願負委任統治脫蘭斯着丹尼亞之全責。O. J. Nov., 1922, p. 1390 關於美索不達米亞，請參閱本書第十六章第九節。

（註二）*Asie Française*, No. 212, June 1923, p. 198.

（註三）*Political and Economical Trends in the Near East, 1927*, I. S. Vol. III, No. 26.

十二 大亞細亞運動

世界上是沒有一部分不受種族民族主義之影響的。或者爲了抵抗白人，或者爲了佔有全世界，贊

成種族聯合的宣傳，便不論在東方或在非洲，在拉丁美洲或在歐洲，都是很利害的了。

在一九一三年的時候，日本有一位很出名之主筆德富豬一郎 (Mr. Tokutomi) 講到「白禍」說：『我們有色種人必須聯合起來必須打倒白種人。』大隈重信侯 (Count Okuma) 在一九一三年五月的演說當中說：『白種人以世界爲其財產，而以爲他種種都是劣於白種的 (註) 』

(註) A. M. Pooler, *Japan's Foreign Policies* (1920), p. 16.

在中國，排外的情緒也是時時表現於外的。一八九九年之拳匪之亂便是反抗外人統治之一種運動。一個拳匪宣言道：『外人須被驅逐；其屋及廟須被焚燒；其貨及產須被搗毀…… (註) 』而一九一一年之革命，一半便也是反抗那吸取中國財產的惡魔。一九二二年時，中國有排外示威，牠的方式便是反對基督教運動。基督教之所以被人排的原故，乃是因爲有下列二因：(一) 牠是迷信的；(二) 牠是和帝國主義和資本主義聯合起來的 (註) 。

(註一) H. A. Gibbons, *World Politics* (1922), p. 147; P. H. Clements, *The Boxer Rebellion* (1915), p.

72; P. Weale, *The Conflict of Color* (1910), p. 145.

(註二) "The Anti-Religions Movement," 53 *Chinese Recorder* (1922), p. 145.

在中國，在巴黎和會和華盛頓會議屢次失敗之後，有許多中國人便以爲：西方列強是不能夠將中

國從牠的革命者的手中和日本的手中解救出來的。同時，有些人却相信：中國的救星乃是和日本成立某種政治方面的諒解(註)。

(註) A. Duloseq, *L'Evolution de la Chine 1911-1921* (1922) pp. 133 ff.

有許多日本政治家乃是主張以中日聯盟爲黃種大同盟之第一步的。前駐倫敦大使林權助男氏和前首相高橋是清氏便是提高鼓吹此種思想者。自從美國國會於一九二四年通過了排日移民法案之後，日本的新聞記者便主張在東京召集有色種人大會和組織黃種大同盟(註)。而尤其有重大關係的便是：在第五次國際聯盟大會(一九二四年)開會之時，日本替中國爭奪非常任理事席一事，(昔日日本是反對中國的)和一九二四年秋季鴉片會議開會之時，日本援助中國一事。俟後，南京政府成立了，而「以中日聯盟爲黃種大同盟之第一步」這件事，便算是暫時辦不到了。

(註) Buell, *Japanese Immigration*, p. 314.

但是，在預言家看來，則黃種人同盟却不只是中國，朝鮮和日本三國的結合，乃是全亞洲的結合。一九二〇年時，蘇俄便以這種思想爲基礎而於巴庫(Baku)召集了一個大亞細亞會議。當時到會之各東方代表，爲數共達一，八〇〇人。該大會之大部分的時間皆用於鼓吹反對英國的聖神戰爭。牠發表了一個宣言，其原文如下：

生活於飢寒壓迫之下和過奴隸生活的印度人起來！呻吟於重稅之下而受盡了白人之重利盤剝的安那都里亞(Anatolia)的農民起來！

沉沒於沙漠之中和足以割斷英國和世界之交通的阿剌伯和阿富汗人起來！

起來！起來！起來！反抗人類的公敵！反抗英帝國主義！（註一）

自從俄國和中國訂立了那放棄一切舊俄帝國從中國所獲得之特權的協定以後，俄國好像是想領導大亞細亞運動似的。但是，不論怎麼說，則當俄國駐華大使加拉罕在講到了中國的時候，他都以中國爲「一個被動的，自有其世界的公平地位的，有一個好朋友來幫助牠而沒人來阻礙牠的國家」。此外，則因爲美國通過移民律的原故，日俄二國又以一九二五年之條約聯合起來。一年以前，印度曾經通過了一個贊成成立各民族大聯合以解放亞洲之議決案（註二）。有一種傳說謂：有一種具有神力之黃種人之王將要來到世界上。牠稱此人爲世界之王。而這種傳說也許甚有功用（註三）。至於俄國人，則他們在援助中國的國民革命方面乃是非常地活動的（註四）。

(註一) Sarolea, "Bolshevism and World Revolution."

(註二) N. Y. World, Jan. 1. 1924.

(註三) Ossendowski, "King of the World's Century, Nov., 1923.

(註五) "The Rise of Kuomintang", I. S., Vol. IV, No. 8.

十二 種族民族主義之將來

這些便是創造種族的民族或其他較為鬆泛之集合體的運動了。假如牠們從討論而達到實行的階段，則牠們對於國際關係之影響便甚為巨大。內中有大多數之運動——例如大日耳曼或大斯拉夫運動——便是足以割斷現存之國界的。大西班牙運動乃是想從美國手中將牠在古巴，波爾多利格，和菲律賓的殖民地搶奪過來的。這種計劃若得實現，則其結果必須訴之於戰爭。只要種族的有別是煽動民族運動的根基，則不論在平時或在戰時，牠都會使兩民族之感情日趨惡劣——其惡劣之程度甚而至於還要甚於純經濟和純民族的原所造成的。所以，我說，世界上沒有比種族中間之戰爭之前途再可怕的了！

有人以為：這些運動皆足以破壞現在的民族和國家。但是，我却以為不然。在牠們之中，只有少數運動是有一種在一個政府之下設立一個有功效的文化聯合之願望的。在斯干的納維亞和使用英語的人民當中，某種結合是可以實現的。但是，假如牠們實現了，則牠們的基礎也不是種族的相同而是思想和制度的相同。這不是單單物質方面和種族方面的元素所可解釋的。除了種族方面他們是出於一

源——對於這一點，他們自己也未免懷疑——以外，而他們所公有的便是一個共同的敵人。世界所有的有色種人運動——大阿非利加運動，大回回運動，大阿刺伯運動，大土耳其運動和大亞細亞運動——差不多都是起於對歐美帝國主義和白人的剝削的反抗的情緒——當時他們所有的一點力量。最近大亞細亞運動的爆發便是因為美國國會處理日本移民案之失策。南美洲的大拉丁運動所反抗的直接目的便是美國的帝國主義。

在歐洲方面，這種種族的結合也是由於這同一的懼怕心理形成的。在歐洲的時候，斯干的納維亞深怕：假如牠們都是孤立的，則牠們便要不落於協約國之手，便須落於聯盟國之手，因此，牠們纔結合起來。而同時，大斯拉夫主義也是爲了抵抗日耳曼主義的血染全歐而纔提倡的（註）。

(註) Leger, Panlavisme, cited, p. 317.

假如沒有人力參雜其間，則這種種族運動不見得有多大影響。中國對於日本在亞洲的過去的侵略因爲有了經驗的原故，不見得肯再和日本聯合而屈於日本之下（註）。而赫查滋的遊牧之民和敘利亞的農民又沒有多少共同的地方。同時，在另一方面，則美洲的黑奴在文化方面與其說是和非洲的班圖(Bantu)的差別小，還不如說和白種人的差別小。日本在巴黎和倫敦還比在拉薩和德利或其他亞洲都城住得安適。

(註) Liang Shih-Yi, "China Faces the Modern World," *Current History* Sept., 1924.

所以，從這方面來講，則種族民族主義乃是大悖於民族自決和德模克拉西二大原則的。凡是以種族爲基礎之學說都是會只爲了有一些僞科學家，新聞記者或政治家信仰：他們遼遠之過去牠們同祖而壓迫一個政府的人民的。所以，我們說：種族學說對於人民之現在的需要和願望都無影響——牠只顧牠們的渺茫不可知的遠祖。

不論從那一方面來講，種族都是不足以測度一個民族的民族性的。因此，牠往往被人利用以達其帝國主義之目的。俄國是大斯拉夫運動之後台老板，德國是大日耳曼運動之後台老板，日本是大亞細亞運動之後台老板。當這些運動得到了政府的贊助之時，那不是因爲牠們對於民族之文化生活有所裨益，乃是因爲這些政府能夠從某種條件當中暗得中得不正當之利益(註)。

(註) 有些人以爲：我們對於種族的劃分須有認識。所以，他們主張國際聯盟不應以「假擬的政治方面的利益之分歧」

爲組織之標準，而應以種族爲組織之標準，或於前者之外，再加上後者。Snouck-Hurgronje, "L'Islam et le

probleme des races," 50 *Revue du Monde Musulman* (1922), p. 23.

第五章 經濟民族主義

一，經濟自足之要求——二，天然財源之各異——三，關稅與國際關係——四，關稅差別待遇與「關稅戰爭」——五，出口稅與商禁——六，原料之獨占——七，托辣斯與對外貿易——八，國家對於航運之補助——九，經濟民族主義之結果——十，經濟動機與戰爭——十一，薩爾例證——十二，經濟民族主義之理由

民族和民族主義同時發生的不但有政治的要求而且還有經濟的要求。民族國家通常相信：牠之所以能夠存在於一個國家林立的世界當中，全賴乎牠的經濟自足性——全賴乎牠的政治勢力所得安然支配之原料來源和市場，此種原料來源和市場乃是異常廣大和複雜的，其程度足以應付牠自身的各種需求，而使牠不必依靠別國。一個國家幸而達到這個階段，達到既能自給且又有餘的地位之後，則這個國家便會進而投身於國外市場中了。可是，如果牠的行動是為較極端的民族主義見解所支配的話，則牠之投身於國外市場，便不是本着一種交換國際貿易品或勞役的精神，而是本着「奪取」國外市場或獲得一種「有利」的貿易平衡的目的（註）。

(註) C. E. D. Burns, *Government and Industry* (1921) 第十、十一章。

一 經濟自足之要求

純粹的情感對於經濟自足的見解，很有助力。民族主義者力主提倡國貨——甚且主張應用品質較劣而價格較昂的國貨——而抵制外貨之說，他們的理由是「愛國」的理由。他們勉強提出種種足以打動人們的自私心理的論據。假如外國的競爭力被制止，則國內的營業家是可以自動地提高他們的價格的——這就是許多資本家之所以為激烈的民族主義者的原故。雖然要擔負這種費用的自然是國內的消費者，可是他却為下列的論據所軟化：輸入那利用廉價勞動力以製成的各種外貨乃是會發生下列的兩種結果的：（一）有害於他自己的較高的生活程度；（二）引起國內工資的日漸低跌。換言之，經濟自足原是豐衣足食之道。民族主義者——有時是因為存着一種謬誤的自利見解的原故——忽視了那自亞當斯密以來差不多為一切經濟學者所提出的論據：經濟自足的政策不特不足以增加國家的生產力，並且倒足以減少那種生產力，因為牠會提高某一些因為各種地理上或勞動上的原故而得以較廉的成本生產於別些地方的產品的價格。即使他們沒有忽視這種論據，則我們也可以說，他們力求反駁這種論據而說「假如國際貿易沒有限制，則一個國家，或者因為牠的生活程度較高，或者因為牠的土地瘦瘠，或

者因爲牠的工業欠缺效能，是會發覺牠的一切需用品的生產盡爲外國所制勝的。」然而這種不幸的結局殊不是吾人的意料所可及的東西。我們在下文將會說明，世界的各種原料是分配得極不均的，所以每一個國家都具有某些可藉極度發展其生產力的優勢。假如美國可以以較廉之價出產鋼品，則日本實應由美國購買鋼品。可是假如美國專心於鋼品之製造，則牠斷不能滿足其一切別的需要。假如日本因爲不利的原故而不得製造鋼品，牠是可以出產別些如絲之類的較有利的物品的。人類的需求殊無限量。這些需求是不能由金錢來滿足的；牠們只能由貨物來滿足。在這句話仍然不錯的時期內，一個國家實常常應以某一些「不能以同樣低廉的價格得之於別地」的貨品貢之於世。

其他的民族主義者本着很大的理由說，假如一個國家拋棄經濟自足政策而贊助經濟的國際主義，則在平時，牠便將會受外國的獨佔主要原料的剝削，而在戰時，牠便會陷於飢餓之境。比方，日本是要倚靠中國爲糧食的來源的，這兩個國家若一旦發生戰事，則這種糧品供給便會自動地被打斷，因之，那欠缺必要品之富源的國家，便要失敗了。

各國間之商業衝突既多且劇，所以，將全世界分爲五十個水洩不通而各成一國的經濟單位，便也許會成爲一件必需的事情。這正是經濟的民族主義者的目的——就一國之本國而言，這個國家，對於外國，便絕無所求。無論這種解決方法在理論上有什麼利益，牠皆有某些種根本的限制。自然界之把

各種原料分配於世界各國，並沒有顧及各國居民之需要。這種原料之分配皆係偶然而成。牠是極其缺乏調和性的。就把產品而言，有些地方，天賦獨厚；但就其他同樣重要甚或還要重要之產品而言，這個地方却一無所有。現在，民族主義，雖極盛行，而全世界之對外貿易總額每年却仍達五百六十萬金元之鉅（註）。原料分配之不均和才能各異，對於此種現象，便足以解釋一切了。

（註）一九一三年時，其數為四百二十萬萬金元。

二 天然財源之各異

原料共有兩種。一種是不能以人力補充的，例如錫；一種是可以再生產的，例如麥。自然，各國都以爲操縱第一類比操縱第二類要來得重要。有些礦產是專供燃燒之用的，有些則是專供建築之用的。主要的礦質燃料是煤與油。煤與熔鐵尤有特別重要的關係。統治世界者必須爲據有煤鐵的國家——這原是一句老生常談（註）。美國是世界中煤產最富的國家，牠的供給額約佔總供給額之一半，牠每年的出產額約爲總出產額之五分之一。不列顛位居第二。至於意大利，比利時，及比意此稍勝的西班牙，則實際上絕無煤產而不能不倚靠由外國的輸入以供給其需要了。

（註）Towers, "The Coal Question" 見一九二三年九月十五日的 Foreign Affairs。

從功用方面來講，油在許多方面都已經漸漸地代替了煤的地位了，尤其是就其爲火車頭的燃料而言。現在世界的油約有百分之九八是出產於美國，俄國，墨西哥，荷屬東印度羣島，羅馬尼亞，印度，波斯，和加里西亞的。世界的油之大部分爲不列顛或美國的勢力所操縱。其他各國，包括歐洲的大部分而言，必要由這些賦有油的供給的區域購買牠們的油。

鐵是主要的建築金屬，其供給向爲美，德，法，英四國所操縱。世界的鐵約有百分之五十是來自蘇必利爾湖區域及洛林的。鐵業和鋼業集中於三個地理單位中——美國，英格蘭，和法屬德境（註一）。美國的銅鉛出產也佔世界的首席。但就乾椰子內，錫苗，白金，鎊，及石綿等礦產而言，牠却要倚靠外國。牠由俄國，印度，和巴西，輸入鎂——製鋼所必需的東西；由加拿大輸入鎳。在平常的時期當中，美國所消費的鎳約爲全世界總產額之三分之一，牠所倚靠的爲洛諦西亞（Rhodésia）和新喀利多尼亞（New Caledonia）。美國所消費的錫雖佔全世界的總出產額之一半以上，但牠所生產的却不及牠所需的數目之五分之一之多，其餘的數目大部分是來自玻利維亞和星架坡。加拿大所供給的石綿共佔世界的供給總額之百分八五（註二）。

（註一）Leith, "The World Iron and Steel Situation in Its Bearing On the French Occupation of the Ruhr."

一九二三年第一期 Foreign Affair。

(註11) J. E. Spurr, *Political and Commercial Geology and the World's Mineral Resources* (1923) 第111

章。Gini, *Report on the Problem of Raw Materials and Foodstuffs* (國際聯盟出版) 第108, 111

頁。G. O. Smith (編) *The Strategy of Minerals* (1919) 第1, 3, 5, 6, 7, 8各章。Todd, "The

World Crisis in Cotton" 見一九二三年十二月十五日的 *Foreign Affairs*。

我們轉而研究第二類的原料，則我們便又可以看見最重要的產品乃是衣食所從得的那些產品了。這些產品雖然通常是可以再生產的，但狹量自然界却規定了其中有些只能生長於某些地方。棉花和橡皮是最重要的農產中之兩種。世界每年所用的棉花共二千四百萬捆，其中產自美國者約為百分六十，產自埃及者則為百分二十。歐洲的人要靠非歐屬的國家以為棉花的來源，日本則消費印度的棉花產額之一半。歐洲的羊毛供給也大部分來自南美洲和英屬領土。世界的百分之六八的絲是來自亞洲，而美國却為消費其大部分者。一直到近年來為止，智利一向都把硝酸供給全世界（註）。

(註) Curtis, "Fertilizers: The World Supply" 見一九二四年三月十五日之 *Foreign Affairs*; Bain and Milliken, "Nitrogen Survey", Part I, *Trade Information Bulletin*, No. 170 (1924), Supplement to U. S. Commerce Report.

橡皮無論是對於駕駛汽車的人或是對於只穿雨鞋的人，都是一種頭等重要的貨品。一九二三年，世界的橡皮輸入總額為二四〇,〇〇〇,〇〇〇元，其中入到美國去的共佔百分之七七（註）。世界

的橡皮有百分九五，是亞洲之東南部，英法荷三國的勢力所支配的區域。

(註) Whitford, "The Crude Rubber Supply", 見一九二四年六月十五日的 *Foreign Affairs*; "Crude Rubber Survey", Part I, *Trade Information Bulletin* No. 180 第一頁。

有許多國家是要輸入糧食的。除了俄國，匈牙利，羅馬尼亞，和保加利亞之外，就這一方面說，歐洲各國沒有一國是自給的。大戰前，歐洲所消費的世界的小麥約佔世界輸入總數之四分之三。其最大的出產國為美國，次為俄國。即就俄國是歐洲的穀倉一事而論，則俄國的國內狀況之永遠都有國際的關係便非無因了(註)。

(註) 大戰前俄國的小麥約佔世界貿易總額之四分之一，大麥約佔其一半，雀麥則幾佔三分之一。參看 Row, "The World's Grain Supplies as Affected by the Situation in Russia" 見一九二二年八月十七日的 *Reconstruction in Europe* (Manchester: Guardian Commercial)。

因為各國的富源彼此不同的原故，在戰前，歐洲便發生了一種很大的交易制度。一九一四年，德國是俄羅斯，挪威，荷蘭，比利時，瑞士，意大利，和奧地利匈牙利的最大的主顧。牠是瑞典，和丹麥的第二顧客，是法蘭西的第三顧客。牠是俄羅斯，挪威，瑞典，丹麥，荷蘭，瑞士，意大利，奧地利匈牙利，羅馬尼亞，和保加利亞的最大的供給的來源。牠是不列顛，比利時，和法蘭西的第二的供

給的來源（註）。德國是歐洲工業的中心；這或是因為牠的國民賦有特殊的商業才能，或是因為牠的原料特別豐富。這個地位使牠獲得政治權力和軍事力量。當巴黎和約爲了減弱這種勢力起見而與德國的經濟制度以重大打擊之時，歐洲的整個的經濟狀況便受了很嚴重的影響了。

（註）J. M. Keynes, *Economic Consequences of the Peace* (1920) 第一十頁。

美國雖然是因爲富於天然物產的原故，比起世界任何國家來都容易達到自足的境地，而根本上，牠却也要倚靠外國的市場的——尤其是就農產品而言。我們通常所運給外國的棉花約佔總出產額之百分之六〇；小麥約佔百分之二〇；煙草約佔百分之四〇（註一）。我們的農業輸出之輸入於歐洲者約爲百分之八〇；我們的對外貿易約佔我們的國內貿易總額之百分之十四（註二）。一般人雖然往往都說，美國因爲貿易的關係，對於南美洲和太平洋特別關心，而從統計裏面，我們却知道：美國的最大顧客乃是歐洲。一九二八年，美國和歐洲中間的貿易總額約爲三，六二四，〇〇〇，〇〇〇元，而美國和南美中間的貿易總額則只爲一，〇五一，〇〇〇，〇〇〇元，美國和亞洲中間的貿易總額則只爲一，八二三，〇〇〇，〇〇〇元（註三）。在這一年當中，美國和歐洲的貿易約爲美洲和亞洲的貿易之兩倍，此之美國和南美洲的貿易則多至三倍以上。所以只要這種情形仍然存在，則那對於歐洲的購買力有影響的各種歐洲問題對於美國便仍然會發生影響。

(註1) G. Nourse, *American Agriculture and the European Market* (1124) 第118頁。

(註2) B. M. Anderson的估計，見一九二五年一月五日的 *The Analyst*, *Annual Financial Survey and Business*

Forecast。一八九八年中這個比數高至百分二二·六，一九一九年則為百分一九·五。參看 H. M. Strong

“*Distribution of Agricultural Exports from the U. S.*”, *Trade Information Bulletin* No. 177.

(註3) 一九二九年二月二十五日的商業部報告。

在十七十八兩世紀當中，生存於一個人口不足而又未開發的世界中的各國，比之今日，較有自給之可能。在那個時代，國際法並沒有公然承認一個國家有與別國通商的權利。然而在今日，世界的國家却沒有不接待外商，和承認國際貿易的原則的（註）。不過，世界的商品雖然種類繁雜，國際貿易的利益雖然明顯，而大多數的國家却仍然把各種的限制加諸這種貿易之上，力求蔑視地理條件以期對於本國的商人和民族生活有所裨益。這實在是由於信奉至今仍有大勢力的國家經濟自足的信條所致。

(註) 參看 P. Fauchille, *Traité de droit international Public* (一九二二年第八版) 卷1，第285頁。

三 關稅與國際關係

鼓勵國內的供給來源的最通用的方法就是關稅——一種自入口品課來之稅。世界的各重要政府，

或爲了稅收，成爲了國貨之保護，而徵收關稅。就第一種情形而論，則徵收關稅的目的便在乎獲得最
大宗的款項；就第二種情形而論，則在乎提高外貨之價格，而使其與國產競爭比較困難。在大戰之
前，採行以獲得稅收爲目的的關稅制的歐洲國家爲數有五——不列顛，比利時，丹麥，荷蘭，和土耳
其。其他的歐洲國家，美國，日本，和不列顛領土則採行保護制（註）。

（註） Reciprocity and Commercial Treaties（美國關稅委員會出版，一九一九年）第四六三頁。參看 T. E. G. Gregory.

Tariffs: A Study in Methods (1921) 第十一章。

除了各種關稅條約之外（註一），國際法對於關稅之高低，並沒有加以任何限制。不過，如果這些
關稅高到實際上完全禁止國際交易的程度，則其結果便會使外國商人或顧客感覺困難，而引起惡感。
歐洲的國家因爲一八九七年的丁里（Dingley）關稅案把稅率提得太高的原故，向美國提出報復的恐
嚇；至於一九二二年的福特尼（Fordney）關稅案——把加拿大和日本的對美貿易消滅了的關稅案——
則又引起了加拿大日本的商人的很大的惡感。協約國所欠美國的債是只能以輸出的貨品和勞役來支付
的；美國提高關稅的政策既然足以抵抗外貨，則這筆債項之償還便隨之變成很困難了（註二）。同樣，
世界中不願意接納德國入口貨的大多數國家所採取的高額關稅政策也使賠款問題之解決變成困難，因
爲德國的賠款到底是只能以出口品來支付的。

(註一) 參看下文第六章第七節。

(註二) 參看下文第二十二章第七節。

無論既小且貧的民族國家在社會上有什麼利益，從經濟的立場說，則牠都有許多種不利之處。在德，俄，和奧匈那些舊帝國中，生活和工作着的人口共有三〇〇，〇〇〇，〇〇〇，在其中，每一個帝國之疆界內的貿易都是自由的，其幣制都是統一的，而其貿易又是穩固和安定的。大戰之後，俄羅斯和匈奧兩帝國分裂為種種民族國家，其中每一個都為經濟民族主義的理論所影響而馬上高築關稅障壁（註一），使越境的貿易實際上變成不可能。此時的鐵路已分為兩段，大戰前絕無所阻的運輸因此乃陷於停頓狀態。在牧場中搾取牛奶的農民有時竟至於要因為把牛奶帶回穀倉去的原故而繳納一種入口稅！商人迫着要採用三四種不同的貨幣，又要為推動貿易起見，經過無數的手續（註二）。這些限制的結果遂使匈牙利，奧地利，和波希米亞間的商業由大戰前的三〇〇，〇〇〇，〇〇〇元減為一六，〇〇〇，〇〇〇元（註三）。大戰前，匈牙利的疆土的長度計有三，〇〇〇基羅米突。此三，〇〇〇基羅米突之疆土便為二十三條鐵路和七十九條大道所間斷；大戰後，牠的疆土縮為一，四五〇基羅米突，鐵路和大道的數目則為四十六與一百〇七。

(註一) 在過渡時期中，除了有特別協約之外的，一切出入口貨品均被停止，參看本章第五節。

(註二) 參看 Hodas, "The Tariff Arrangements of the Succession States," 見一九二二年七月二十七日的 *Reconstruction in Europe*.

(註三) Teleki, *The Evolution of Hungary and Its Place in European History* (1123) 第一八八頁以下。

在沿波羅地海的新國當中，關稅率對於那在舊俄治下本來自由的貿易，也成爲障礙。自從土耳其在一九二一年的希臘戰爭獲得勝利之後，牠便脫離了條約所賦予的種種束縛（註一），而對於麵粉和其他貨物，課收由百分之七五至百分之百的關稅（註二）。愛爾蘭一旦得到「自由國」的地位，便馬上不特向英國貨物並且向北愛爾蘭貨品徵收一種關稅。幅員廣闊如美俄等的國家也許可以採行保護政策而不至於受到什麼重大的損失，因爲牠們本國的富源是異常地複雜和豐富的。可是，人口不及紐約或波士頓之多的小國，若採取這種政策，便會引起種種等於實行自殺政策的結果了。

(註一) 參看下文本章第十一節。

(註二) "Le nouveau tarif douanier ture pour l'Anatolie," 見一九二三年四月的 *L'Asie Française* 第一一七頁。

不列顛之所以想保持其印度的統治權，一部分是因爲牠想阻止印度使其不至於抵抗不列顛貨品的原故。在不列顛政府所施印度自由貿易制之下，郎卡邑的商人可以根據一種爲幼弱的印度工業所永不能應付的價格，以推銷他們的貨品於印度。直至一九一七年，不列顛才終於答應了對於印度的棉

業製造家，加以保護（註）。關稅問題對於美國對於菲列濱獨立所持的態度，也有同樣的影響。現在美非間的貿易也是自由的。菲律賓人一旦獲得自由，便大抵會把關稅提高了。這對於美國的商務利益很有所妨礙，因此許多美國實業家便反對菲列濱之獨立。美國那一方面也是會提高關稅以抗拒菲律賓的貨物的，所以菲島的商人也會反對獨立。從兩方面說：獨立問題都受貿易之不得自由一問題之影響。

（註） Colonial Tariff Policies (美國關稅委員會出版，一九二二年) 第三三四頁。 P. Banerjee, Fiscal Policy of

India (1922) 第三，四章。參看下文第二十章第七節。

太高的關稅也是足以使人口問題變為比較地嚴重的問題的。有些國家的人口本來是比別國多的；有些國家則人口雖衆而疆土却小。例如不列顛，意大利，和日本三強國便是如此。我們可以把世界人口過多和人口過少的國家，列表如下：

人口過多的國家	每方哩的密度	人口少過的國家	每方哩的密度
荷蘭	五一七·五四	加拿大	二·二四
比利時	六六六·二二	澳洲	一·八〇
不列顛	三八九·五七	美國	三〇·一八
德意志	三三二·七八	巴西	九·二九

意大利

三三三・〇一

阿根廷

七・四〇 (註)

日本

三八三・六七

俄羅斯

二一・九七

(註) Statistical Abstract of the U. S., (1921) 第九〇七頁。下表出各國人口的增加情形(以百萬為單位)：

	一七八八年的人口	級次		一九一四年的人口	級次
法蘭西	二五	一	美國	一〇〇	一
俄羅斯(歐屬)	二五	二	俄羅斯	九〇	二
意大利	一五・三	三	德意志	六五	三
德意志	一五・五	四	奧地利	五一・五	四
不列顛	一二	五	不列顛	四五・五	五
奧地利	一一・五	六	法蘭西	四〇	六
美國	三・五	七	意大利	三五・五	七

Orlet, Les Problemes internationaux et les guerres 第四〇三頁。

許多人口過多的國家都能藉工業化政策來維持牠們的人民的生活。牠們輸入大部分的原料而輸出製造品以為代價。人口過少的國家通常是農業國，其天然優勢在生產原料。反過來說，人口過多的國

家則在勞動和工業效能上具有一種天然優勢。所以交易事業便是應該發生的。不過，如果人口過少的農業國——如加拿大，澳洲，或美國——把關稅提得太高，爲了一方面使其國內之勞動力由農業中轉入製造業中，而他方面拒絕人口過多之國家之貨物的輸入，則交易程序便會遽然停止。後一類的國家既然是不能售出牠們的製造品的，則牠們便自然地不會買入糧食品了。人口過少的國家既然將資本從農業中提出，而放入製造業中，則牠們對於外國的糧食供給，便自然地日趨減少。所以，世界人口的日漸增加之將會使關稅問題化爲一種嚴重的國際問題，便原是意中之事了。人口過多的國家既無法越過太高的關稅障壁，便唯有兩條出路——（一）坐以待斃，（二）爭奪農業區域的政治支配權（註）。

（註）參看下文論及人口過剩爲帝國主義之一因的話。

四 關稅差別待遇與「關稅戰爭」

許多國家對於某一些國家的貨品都往往予以優待，以示岐異，藉以獲得同樣的權利。歐洲的國家大都本着這個目的，來加入各種關稅特約。其中最多採行所謂複式關稅制的。牠們的立法機關通過一種施於一切無特別商約關係的國家的普通關稅案。但一方面，牠們却可以和某些國家訂立條約，規定較低的稅率——通常稱爲「條約」率——以爲同等特權之交換（註一）。法國的最高關稅率和最低關稅率

相差約有四倍之遙。美國因爲不能把某些特惠賜與法國的原故，其貿易遂爲法國所極端歧視。一九一九年，美國輸入法國的貨品有百分之三四是被歧視而要繳納其他互惠國所無須繳納的關稅的。自從法國在一九二七年八月和德國簽訂了一種商約之後，牠對於來自美國的其他入口貨，便想加以一種最高之稅率。美國的國務部爲此提出抗議，但同時牠却答應修改美國的關稅辦法，以期對於法貨，能有優待，於是法國政府纔肯保持原狀（註二）。海地（Haiti）曾和法國訂立一種互惠條約，來把法國貨品的關稅大大減少，而使美國的貨品蒙受重大之不利。有些商業國且把運輸費計入貨品價值之內，然後按價抽稅，因此，路程較遠的貨品便不能被歧視。委內瑞辣（Venezuela）對於由外國攜入之包裹，定爲每個抽稅五分；對於美國者，則定爲每件抽稅三角。西班牙所採取的是一種特別訂價的政策，牠在已往數年中對於來自可倫比亞，厄瓜多爾（Ecuador），葡萄牙，安多拉（Andorra），和意大利的某些入口貨一向都與以特別優待（註三）。歐洲有一些國家乃是不願意爲了任何政治和經濟的原因而加入關稅條約國。在牠們中間，便有許多『關稅戰爭』發生了。

（註一）G. M. Fisk and P. S. Petrac, *International Commercial Policies* (1923) 第111頁。Reciprocity and

Commercial Treaties 第五〇五——一〇頁。W. S. Culbertson, *Commercial Policy in War Time and After*

(註二) 參看 “The Franco-American Tariff Dispute”, *I. S. Vol. III. No. 17.* 一九二八年十月間，法國曾提出抗議說美國不遵守協定。見一九二八年十月廿八日的 *New York Times*。

(註三) W. McClure, *A New American Commercial Policy* (1924) 第三六，二〇五以下，又第二七六頁。

一八八八年，意大利和法蘭西曾經有過這麼樣的一種戰爭：彼此以報復的關稅相加。十年後，意大利所輸入法國的貨品已減少百分之五七，法蘭西所輸入意國的貨品則減少為百分之五〇（註一）。法蘭西與瑞士間同樣戰爭爆發於一八九三年，歷時凡兩年又半，卒與貿易以種種慘酷的影響。一八九一年，俄德間又曾發生過同樣的糾紛，德國所加於俄國食料的關稅比來自美國，匈牙利，羅馬尼亞，和阿根廷的同樣產品較高百分之一一五（註二）。一九〇五年，奧地利和塞爾維亞亦曾經歷過一種「豬戰」(Pig war)（註三）。法蘭西與羅馬尼亞，德意志與加拿大，及德意志與西班牙均會經過同樣的關稅戰爭。

(註一) Culbertson, *Citib* Pp. 264 ff.

(註二) P. Ashley *Modern Tariff History* (第三版，一九二〇年) 第十一，三三四頁。又 “Report on Tariff Wars between Certain European States” 第一九三八號（一九〇四年）第四十五卷第七〇一頁。

(註三) G. P. Googh, *History of Modern Europe, 1878-1919* (1923) 第四七一頁。

「藉着商約以求獲得特別優遇」原是一種人所共知之世界外交的方法。一九〇八年十月間，葡萄

牙與德國訂立了一種條約，葡國的酒因之獲得最惠國的待遇，並且獨占了德國境內的 *Port* 酒和 *Brandy* 酒的銷路。德國又同意把葡國在馬得拉羣島範圍內所送給牠而不利於不列顛的和恩羅厄的特權給取消了；而德國一方面則獲得了葡國市場中的各種特權，來作為報酬（註一）。美國亦曾採取過這種讓價政策許多年。在一八九〇年的關稅案之下，美國的總統，對於某些來自向美國貨品徵收「不平等」和「不合理」的關稅的國家的入口品，有加以處罰之權（註二）。他曾利用這種權限訂立過十種協定，不過這些協定在一八九四年的時候，業已告終。一八九七年的關稅案使美總統實際上可以自由交涉各種特別權利。他曾利用這種權限訂立了許多種「亞哥爾協定」，不過，這些協定到了現在却已失效。一八五四年，美國和不列顛訂立一種互惠條約，該協定規定美國與加拿大間的免稅入口品，計共二十八種——該條約的有效期間為十一年（註三）。一八七五年，美國又和夏威夷訂立同樣的互惠協約（註四）。一九〇四年，美國向巴西提出恐嚇，謂牠如不肯優待美國的麥粉，則美國將對於那自由入口的咖啡便徵收每磅三分的處罰稅。結果，巴西便和美國訂立了一種直至一九二三年依然有效的條約，而把美國麥粉的稅率減低。這件事實引起了阿根廷的抗議，牠的抗議的理由是，因為美國獲得優待的原故，牠的麥粉將會受到妨礙。美國現在只有一種互惠協定，那就是與古巴訂立的協定。依照一九〇二年的條約，美古間的入口貨品的稅率比別國的低百分之二〇（註五）。

(註1) G. Young, Portugal, Old and New (1917) 第三二九頁。參照一九〇八年十一月三十日的條約原文。

(註11) 參看 F. W. Taussig, Tariff History of the U. S. (第七版1911) 第二七九頁中斷評論。

(註12) 一八五四年中六月五日訂立，見 Treaties of the U. S. 卷1 第六六八頁。

(註13) 一八七五年一月三十日訂立，見全上第九一五頁。

(註14) 訂立于一九〇二年十二月十一日，見全上第三五三頁；有些貨品是不在此例的；關於一九二三年的關稅案，請參看

下文第六章第一節。

一九一六年時，協約國曾在倫敦開一個經濟會議。牠們在會議中想出種種於戰事告終後利用商戰以反抗德國的計劃。牠們的目的在乎以各種差別待遇將德國擠於世界市場之外。牠們相約：在改造當中，牠們絕不以最惠國的待遇給與德國。可是因為威爾遜後來提出「十四點」的原故，協約國只能在巴黎和會中實現一部分的這種計劃罷了（註15）。

(註15) 參看下文第十七章第五節。

在國際關係中，這些差別待遇所引起的糾紛，比對於外貨一律課以高度關稅所引起的，還較來得直接。假如一個國家獲得了一種經濟方面的優待——除非那是由於一種經濟方面的交換條件而來——則其結果便必然地要引起國際的仇恨。其次，則往往因為沒有預先通告的而不佳改變稅率的原故，外國

的商人便又會感受很重大的困難：每逢關稅率修改一次，則外國的公司便許會有因之倒閉的。

五 出口稅與商禁

各民族國家不特對於入口品加以種種限制，而同時對於出口品也加以種種限制。最普通的出口限制方式就是出口稅。這種稅有時是以增加國家收入及保存富源爲目的而同時又施行得很正當的；但是有時牠却會變成了一種對於那非用此種原料不可之外國消費者課稅的方法。入口稅通常是由國內消費者繳納的，出口稅則與此相反，通常牠是爲外國的消費者所繳納的。這件事實對於爲什麼這些稅款在外交關係中佔着一個如此重要的位置，便可以加以解釋了。凡是。未開發的國家，牠大概都要徵收原料出口稅。除了委內瑞辣之外，南美洲的國家無一不徵收這種稅（註一）。智利的出口稅——以硝酸鹽稅爲主——在牠的關稅總收入中共佔一半以上。玻利維亞的出口稅——以錫稅爲主——則佔關稅總額之三分之一。猶曠旦（Yucatan）對於沙西爾麻所徵收的出口稅增加了美國農民所用的沙西爾麻的價格；墨西哥政府在一九二〇——二二年中對於油所徵收的出口稅則把美國的產油者的利潤，大大地減少，而終至於引起美國政府的抗議（註二）。美國政府所持之理由是「性近沒收」。就歐洲而言，法國對於鑄鐵便徵收出口稅；而羅馬尼亞，西班牙，捷克斯拉夫，葡萄牙，南斯拉夫，和波羅地海沿岸諸

國，對於某些種原料，便徵收此稅。因為有了這限制的原故，意大利的入口原料便從認為最低需要額之一千六百萬噸，而到了一九二〇年降至八百萬噸了（註三）。

（註一）F. R. Ritter, *Tariff Systems of South American Countries* (美國關稅叢書第三十四種，一九一六年) 各處。

（註二）請參閱本書第十七章第五節。

（註三）Tittoni, *Modern Italy* (1922) p. 174.

對於這些習慣，國際聯盟的經濟委員會曾經發過下述的議論：『從普通的原則來講，決定關稅政策的權也是國家主權之一。這是不必懷疑的。所以，在某種情形之下——例如當國家沒有他種收入的時候，或當依該國之制度非有此種制度不可的時候——對於出口貨，便有加以限制之必要。但在平時，則我們却不必以此種手段，為經濟競爭之武器（註）』。美國商會也曾經發表過同樣的宣言。

（註）Report on Raw Materials, C 10. M. 7, 1923, II, p. 9.

有時，一個民族國家還利用商禁，來絕對禁止某種產品的輸出。在大戰期中，各交戰國均採用此種控制方式，以防止本國和敵國中間之貿易。大戰後，歐洲的新興國家也做效牠們而採此種控制方式。結果，貨物幾乎不能過界。有些國家則訂立一種特別「抵償條約」，以減少因實行此種政策而發生

之困難。依這種特別抵償條約，則一個國便可以用本國的特產來與他國之特產，互相交換（註一）。俟後，大多數的對於商業的禁令，雖皆歸於取消，而有些國家却以之爲永久政策，而利用牠。加拿大對於製紙用之木的輸出英國屬地以外，曾經予以禁止，而到了一九二三年的時候，則議會便將此種禁止製紙木輸出之權，授與政府了——這種禁令對於那依賴此種原料之美國製紙業是很不利的（註二）。

（註一）請參閱 E. M. Friedman, *International Commerce and Reconstruction* (1920) 第七十八頁以下。

（註二）W. S. Culbertson, *Raw Materials and Foodstuffs in the Commercial Policies of Nations*, *Annals of American Academy of Political and Social Science* (一九二四年三月) 第三八頁。有時，各國亦禁止外貨之入

口，加拿大之禁止牛類，便是最顯著之例證。英國之施行此種禁止政策之藉口爲不使有疾病之牛類輸入該地？

其實其目的乃在乎保護英國農民之利益。W. P. Neal, "The Canada Cattle Embargo," 92 *Nineteenth*

Century and After (1922) p. 211.

六 原料之獨佔

最後，有時爲了從外國之消費者方面得到專利價格起見，還實行一種對於輸出加以管理之制度。日本政府在台灣對於那外人所倚賴之樟腦，便實行獨佔。意大利政府對於檸檬酸的出產——其輸入

美國之數量佔供給總額之百分九五，一便藉着一種各爲 Camera Agrumaria 的機關來管理牠。同樣地；猶曠旦政府也管理着那供美國應用的沙西爾麻的出口。世界的沙西爾麻——一種用來製造繩索的產品——之百分之七五是來自墨西哥的猶曠旦州的。一九一五年，猶曠旦政府規定一種沙西爾麻的出產稅，並且還設立了一個“Reguladora”（節制機關）——一個壟斷沙西爾麻貿易的機關。這個機關，藉着美國銀行團的助力，而把美國農民所需用的繩索的價格增加數倍。這個 Reguladora 後來因爲過度擴充的原故，遂於一九二〇年倒閉了，而繼之以興的乃是一個名爲“Exportadora”（出口機關）的新主管機關，這個機關也是由美國銀行資助而成立的（註）。

（註）L. Crosette, "Steel", 見 Trade Information Bulletin, No. 200.

自從一八七〇年以後，巴西政府便已利用一種名爲「調節物價」的制度來，同樣地操縱咖啡的價格了。在這種制度之下，巴西的某幾州把咖啡的出產完全收買進去而將牠保存起來，直至外國的咖啡價格高到牠們願意出賣的程度爲止（註一）。於是在兩年以內，牠們遂把紐約交易所的咖啡之價格給增加了百分之一百。厄瓜多爾在可可果實的買賣當中也採取這種「調節物價」的辦法，而希臘則從嚴厲管理無核葡萄之出產。在一九一九——一九二〇年這一年當中，東印度羣島的橡皮價格跌爲一〇便士——在大戰前，牠的平均價格五先令六便士。因此，大不列顛政府便將一九二二年的「斯蒂芬孫限制案」

給通過了。該議案之目的在乎管理橡皮之生產和輸出，藉以增加其價格至一先令三便士。爲了大部分之橡皮皆爲美國所收買的原故，該議案便大爲美國之工業家所憤恨，而影響所及，美國之工業家便諄勸美國國會，籌備鉅款，以爲發現橡皮之新來源之用了（註一）。

（註一）“Valorization of Brazilian Coffee” 見今十 No. 73

（註二）Whitford “The Crude Rubber Supply”，見一九二四年六月十五日之 Foreign Affairs。斯蒂芬案之孫有效期以一九二八年十一月爲止。

有時，此種對於出口貿易加以管理的辦法——例如斯蒂芬孫限制案乃是以下列二者爲目的：

（一）保護國內之生產者，而使其生產不至於過於擴大；（二）保存有限制的供給來源。而有時，此種政策也會別具作用——供給外國消費者的使用（註）。壟斷對外貿易的最極端的方式便是俄國現政府所採用之方式。凡是和俄國有關係的一切買入或賣出，都必須經過「對外貿易獨佔部」，以爲媒介。在美國，該獨佔部之一支部便是「阿姆托格貿易會社」（Amtorg Trading Corporation）。

（註）一九二四年時，美國參議院曾想管理麥之出口。麥克奈里·豪各恩（McNary Haugen）議案（S. 2012 成文法第

二〇二二條）擬設「農產品輸出會社」（Agricultural Export Corporation）。該會社於某種農產品之價格低

賤——低於依照戰後之物價水準該種農產品所應有之價格——之時，應將該種農產品買進。該議案之

目的在乎由國內農產品中，將其餘額割出，然後，再由政府之機關將其保存，至遇到合適之價格之時為止。關於該議案之討論，請參閱一九二四年五月之 *Contemporary History* 二六三頁至二七七頁。俟後，該議案終被願立治總統所否決。

七 托辣斯與對外貿易

有許多政府都不但爲了將本國成爲一個自足之國家起見而管理進出口貿易，而同時還爲了操縱國外之市場起見，而對於本國之商業，予以政治方面之扶助。（註：關於鼓勵貿易事，以及各政府中間之特權爭奪戰等等，請閱下文論帝國主義之一篇。）在某一些國家當中，有人提倡結合的組織（譯者註一），其原因便是爲此。大戰前，德國之加迭爾（譯者註二）共有六百個。這些組合包含一切國內工業。牠們操縱着對外貿易之一大部分，並且還防止了德國生產者在國外的互相競爭。同樣地，法國和比利時也有鋼鐵業，煤業以及玻璃業等等新提嘉的組織（譯者註三）。德法兩國的絲帶製造家以其共同訂立之協約，爲其出口貿易之南針。而在日本，則對華之棉織貿易便爲一紡織家所組織之出口機關所壟斷，其茶之貿易，便爲全國「茶業總會」所壟斷。在英國，大規模的出口業結合也業已興起。不列顛之煤在南美洲的銷路便爲一煤業托辣斯所獨佔。不列顛之水門汀和機器的製造家，也組織了一個結合來推廣牠的對外貿易。

全世界之銀價便爲倫敦之四大公司所決定。

(譯者註一) 結合一字係譯自 Combination，其意義爲二或二以上之企業爲達到某種目的起見而採共同行動或以契約規定條件而實行合併之謂也。其種類至爲繁多。大體言之，則吾人可將其分爲同種企業之結合及異種企業之結合，然若以其內部關係爲標準而分之，則結合可分爲不正式的及托辣斯二種。請參閱拙譯資本之集中及馬凌甫譯國民經濟學原論第三篇第十五章第五節第一款。

(譯者註二) 加迭爾者以避相互競爭而增進相互之利益爲目的，關於企業經營之一部或數部，採取共同行動之同種企業之聯合——Horizontal Combination——也。

(譯者註三) 新提嘉(Syndicate)與Cartel名異實同，爲德國所組織者。

一九〇五年間，波羅地海及白海會議組織成功，其會員便含有十一國之船主，而其目的便在乎操縱北海方面之航業競爭(註一)。一八八三年時，國際鐵軌新提嘉成立。該新提嘉便將歐洲之鐵軌營業分配於英、德、比三國人所組織之公司來經營。玻璃工廠國際加迭爾，對於玻璃之貿易，也實行操縱(註二)。斯丁尼斯(Stines)之鋼業界握有中歐全部之礦穴及鑄爐。有些作家乃是恐怕美意西三國之硫磺業成立托辣斯的(註三)。在一九二六到一九二七這一年中，歐洲的鋼業加迭爾，和化學工業加迭爾，便行成立。英國有一個智利的代理售賣機關。牠便操縱着硝酸鹽和碘之貿易。碳酸加里(Potash)

乃是操縱於德國生產者之手。而粗橡皮和樹膠，便為英國和荷蘭之殖民地之生產者結合所操縱。金雞納霜為荷蘭的種植此種物品的人們所組之結合所操縱，而鉛便為英國的生產者所操縱；水銀便為一個西班牙和奧大利所組織之共同售賣機關所操縱；咖啡和沙西爾麻便為巴西和猶曷旦的政府所操縱；破斧樹——其樹皮可供製革之用——便為另一個結合所操縱（註四）。

（註一）請參閱 11th Annual Report, The Baltic and White Sea Co.ference, 1920.

（註二）I. Woolf, International Government (1926), pp. 323 關於國際軍械製造業結合之討論，見下文第二十一章第七節。

（註三）Tirani, Modern Italy 第 178 頁。

（註四）見商業部長胡佛於一九二四年三月十六日致參議員卡帕（Cappah）的函件。請參看對於由外國購買原料輸入美國之各種組合，一張不應受反托辣斯法限制的提案——第六十八屆國會第一次會議議案第二八三四號。

在這些托辣斯當中，有許多乃是國際的組織的。荷蘭，丹麥，和德意志的購買結合對於棉花核的銷路便很有影響（註一）。大戰前，洋海的運輸被一個國際「航業團」——大西洋航業托辣斯——操縱着；而那種如英荷煤油公司等之國際煤油托辣斯，對於煤油的價格，則又大有勢力。此外則大煤油托辣斯——如英荷殼牌公司和美孚公司等——卻又均參與各種規定價格的協定（註二）。

(註1) Cooperation in American Export Trade (聯邦貿易委員會報告——一九一六年) 第五頁。

(註1) P. E. de la Trameraye, The World-Struggle for Oil (1924) 第六十頁。

在這一類的國際組織當中，最重要的大概是歐洲的鋼業加迭爾了，該加迭爾乃是由德法比及盧森堡的鋼業製造家組織的——這些國家的產鋼能力約為全國的產鋼總能力的三分之一。牠成立於一九二六年四月，而其有效期間則定為五年。牠按季將各國的出產額給歸定出來，而其數目，則由一個各國皆派有代表一人之管理部之四分之三之可決來決定。該新提嘉之會員每生產一噸鋼料，則允付每月一元之費用，作為公費，其生產超出指定額者，每噸則另付四元，其生產不足指定額者，對於公款，則有每少生產一噸要求二元補償費之權，但以指定額之百分之十為限。按照該加迭爾之規定，德國之指定出產額為總額之四三·五；法國之指定出產額為百分之三一·一九；比國之指定出產額為一一·五六；盧森堡之指定出產額為百分之八·五五；薩爾之指定出產額為百分之五·二〇。這些指定出產額都是以各國在一九二六年第一季之出產額之百分率為根據而定的。當然地，各國對於他國之國內銷路，都予以尊重，而對外國市場之分配，也予以規定了（註）。

(註) W. S. Towser, "The New Steel Cartel", 頁1九11年1月之 Foreign Affairs。

關於歐洲之鐵軌，碳酸加里，和光學品方面，因為要免除民族中間之競爭和釐定價格的原故，國

際加迭爾也存在着。在法國和德國之出產者中間，關於碳酸加里，牠們訂有協定。法國政府擁有大部的礦坑，這也是一件很有趣味的的事情（註）。

(註) Demetzky, "The International Cartel Movement", Trade Information Bulletin, No. 556, (一九二八年)

美國商業部出版)

此種國際協定，雖然足以免除各商業團體中間之競爭，而此種協定對於在此加迭爾中無代表之國家及一般商人，却有許多困難。因此，某種管理——或許是含有國際性質的——便要加於此種組織之上了。

有時，托辣斯在國外市場當中也許犯有許多「不公道之競爭」的毛病。其中最大的便是「探拚」政策，（譯者按 Dumping 一字有譯為投賣政策者，其意為將商品以廉價售於國外，以廣銷路之謂，因譯音，以下仿此。）牠們或者爲了提高本國之價格的原故，或者爲了排外國競爭者的原故，都不得不將牠在國外市場所售賣之價格減低——減至較在本國市場所售賣之價格爲低。德國和美國的托辣斯，雖早在戰前便已實行此種政策而爲任何國家之托辣斯所不及，然而比利時，法蘭西，奧地利和日本之商行，却也實行「探拚」政策（註）。

(註) J. Viner, Dumping: A Problem in International Trade (1923), Chs. 4, 5.

有許多民族主義的政府，對於那成立托辣斯以從事於對外貿易一事，都極力地加以鼓勵。美國雖然是嚴禁國內之不公平的競爭的，然而在一九一八年四月裏，牠却通過了一種法案名曰衛布·波美里恩 (Webb-Pomerene) 法案，來聲明錫爾曼反托辣斯法，對於以經營國外貿易爲目的之托辣斯，不能適用的意思 (註)。

(註) 40 Stat. 517.

八 國家對於航運之補助

有些政府對於這種運動，也給以操縱對外貿易的幫助。牠們所用的方法便是：對於本國之航業公司，予以補助。實行這種政策的國家爲法比荷意四國 (註)。而從一九二七年的懷特·準茲議案講來，則我們也可以說：美國也曾經間接地採用過這種政策。至於其他各國，則對於出口商人，予以津貼——或現金，以爲輸出某種商品之用。

(註) National Restrictions on Marine Transportation, International Chamber of Commerce Brochure No. 28,

March, 1923, p. 49.

此外，有許多國家——例如美國，西班牙，法蘭西和瑞典則還將牠們的海邊的買賣留給牠們的本

國船隻來作（註一）。凡是停留於葡萄牙領域之內的船隻，皆須交納一種船鈔，牠的數量爲葡萄牙本國船隻所交納之四十倍。不論什麼船隻，只要是到了西班牙的口岸而不是從西班牙開行的，便須交納雙倍噸稅。羅馬尼亞對於由羅馬尼亞國家航行機關運輸所不須付出口稅之貨物（苟由外國船隻運送），皆課以出口稅。法國政府各部所需要之材料——假如進口——皆須由法國船隻運送。在大西洋另一岸方面，最近智利和祕魯則將牠們的海邊買賣留給牠們的本國船隻。這樣一來，下列的兩種結果便發生了：（一）一個智利的航業商行獨佔了航行貿易；（二）運費增加了百分之百。在從前的時候，從智利運送一噸麵粉到英國去——計七〇〇英里——本來只須三十先令；但是現在呢，則三十先令只能運送七百里（註二）。至於其他各國如意大利捷克等對於移往外國之人民，則限令牠們乘坐本國的船隻。

（註一）National Restrictions on Marine Transportation, cited.

（註二）A. Hurd, "Open Seas and Closed Ports," *Fortnightly Review*, Jan, 1924.

九 經濟民族主義之結果

經濟民族主義的方法共有二種：一種爲防禦的，一種爲侵犯的。如對於本國的消費者的影響較之對於外國人爲大的保護關稅，便是防禦的；如對於外人所課之出口稅，和其他爲了發展對於貿易起見

而政府對於私營企業所予之幫助等便是侵犯的。我們雖然知道：從國際方面的觀點看來防禦的經濟民族主義是較侵略的爲合法的，然而，牠却也引起過許多的國際糾紛。當政府對於那經營國外貿易之商人，予以種種援助——銀行方面的便利，租稅的豁免，鐵路運輸的優先，津貼及其他方面的援助——的時候，國際商業競爭便不是私人的競爭而成爲政治的和外交的競爭了。在這種侵犯式的競爭當中，在政治和軍事方面最強的民族，多半是會獲得勝利的（註）。

（註）一九二三年國際商會在羅馬開會時，內中有一個委員會聲稱：「各國全都是願意牠的出口貨超過入口貨的，所以在海運方面各國便都要求一種優待本國船隻的權利。這種傾向是日益擴大的。大會業已注意到了，大會對於此種現象是深爲抱歉的。」

「大會以爲：這種行爲乃是違反國際權利的，因爲國際商業不是——而且也絕不能是——只對於任何單純民族有關的。各國對於牠的本國船主或商人雖得予以補助……然而對於國際商業，各國却都不能要求絕對的權利。」

有許多國家，鑒於外國之獨佔事業，曾經一度製定過保護本國商業的法律——例如反探拚法。然而，這種國內立法却往往不能發生效力。國際獨佔事業是有很多的分支的。因此，牠們便往往可以逃避某一國家的單獨干涉（註）。同時，國內的購買結合也可以抵抗外國的售賣獨佔，而國內的獨佔也可以因爲受了鼓勵的原故而和外國競爭。這種政策便是美國的執行機關最近所建議的政策，牠以爲這

乃是解決美國的這種問題的最好的方法。但是，這只是一種商戰政策，除此以外，則每一種私營企業之後，却還有一種政府和政府中間的激烈的競爭。以上所述的這些種管理方法乃是全部經濟民族主義所特有的方法。當然地，牠們是不足以保持和平的。

(註) 在胡佛致參議院議員卡帕氏之函件當中，胡佛說：在錫爾曼法案(Sherman Act)之下，本國的法律，對於這些結合，是不能發生效力的，因為牠們是不在或不能說是在——我們的管轄範圍之內的。

十 經濟動機與戰爭

極端的經濟民族主義不但是擁護商戰主義的，而且也是擁護政戰主義的。牠爲了下列的二種目標而奮鬥：(一)併合那含有牠所需要的原料和市場的領土；(二)獲得那能夠自由近海的海港(註一)。這便是上一世紀的許多戰爭之所以發生之原因了。疆界的糾紛，業已紛紛地發生了，而至其所以如此的原故，則我們與其說是爲了其所爭奪之區域的民族性問題，還不如說是爲了該地的原料的控制問題。當德國在一八七〇年將法國打败了的時候，德國的科學家便極力地主張：以使德國可以獲得歐洲最有價值的鐵礦——洛林——爲劃分國界的標準。因爲一時錯誤的原故，德國雖然只獲得一半鐵礦，可是這一次的割讓却使牠得以操縱全歐的鐵產的三分之一(註二)，牠將這些鐵礦，和西利西亞及魯爾的煤

礦合併起來，於是牠便變成了一個偉大的工業國了。德國的軍事優勢是以鐵和煤為基礎而造成的。

(註1) W. Sombart, *Krieg und Kapitalismus* (1912).

(註2) Eckel, *Coal, Iron and War* (1920) 第311-119頁。

當一九一四年大戰正將爆發之際，法國由德國的邊界把牠的軍隊，撤退十基羅米突，藉以表示牠信仰德國的意思。這種舉動無論在外交上有什麼充分的理由，牠在經濟方面的結果却異常惡劣，大戰前，協約國的每年的產鐵能力為二二，五〇〇，〇〇〇噸，中歐國的則為二一，五〇〇，〇〇〇噸。可是在法軍撤退而德軍佔據比利時之後，各種大礦場和大工廠却都落於德國的手中。因此，牠的產鐵能力便增加到二七，五〇〇，〇〇〇噸，而協約國的產鐵能力便減到一六，五〇〇，〇〇〇噸了。直等到美國實行干涉之後，則這個比數纔有改變（註）。

(註) 同上第八〇頁。

在巴黎和會當中，協約國的主要動機便是在乎打破下列二者：（一）德國在煤和鐵方面所佔之優勢；（二）德國在一般商業方面所佔之優勢。至於辦法，則有下列三種：（一）收沒德國在國外的一切財產；（二）強迫德國將某部份之煤交付於協約國；（三）吞併牠的某一部份的領土（註）。因為將亞爾薩斯·洛林劃歸法國的原故，法國在產鐵方面在歐洲甚佔優勢。而同時，因為薩爾和西利西亞的解決的

原故，德國的煤的供給却大為減少。現在，德國缺乏二千萬噸之鐵，而法國却有一千八百萬噸之剩餘，來輸出國外。假如法國要製造鋼鐵，則法國便要需要德國的焦炭。所以，在牠們中間，就不能不（或自動地或強迫的）有某種的交換了當。一九二三年八月七號法國佔據魯爾——德國的鑛業中心區域——的時候，顯然地法國是採取了強迫交換方法的。自從德國商約於一九二七年八月十七日成立之後，法國便改採自動的經濟合作政策了。

（註）請參閱本書第二十二章第五節。

十一 薩爾例證

在巴黎和會當中，頭一件含有「將經濟要求和人種原則調和起來」的問題的事件便是薩爾事件。薩爾區域本來是德國之一部。牠的人口為六五〇，〇〇〇人。在這六五〇，〇〇〇人之中，德國人佔了百分之九十。然而，法國却想吞併這塊領土，因為牠含有煤的富源一八，〇〇〇，〇〇〇噸。反對這種吞併的一個最強的理由是：這種行為將會使德國奪取亞爾薩斯·洛林之事重演於世。再說，在國際交易之制度之下，德國還負有將煤交付出來之義務。法國對於德國的礦產是堅持應有某種政治方面的控制的。對於牠，這種規定無論如何都是太沒有保障的。

最後，協約國製定了一種調和經濟民族主義和種族民族主義的原則了。凡爾賽條約中便含有此種原則。凡爾賽條約規定：德國須將薩爾區域之煤礦所有權，全部讓與法國，「以爲德國破壞法國北部礦產之代價和總賠款之一部」。現在，法國政府之礦務機關便經營着這些礦產。德國雖然不將這塊地方割給法國，然而，牠對於國際聯盟之以信託資格來爲這個地方的政府一層，則予以承認（註一）。但是，居民却仍保留着他們的德國公民的資格。除非該委員會認爲有更改之必要的時候，現存法律和司法制度的原狀是依然要維持的。十五年以後，或在一九三五年，該地應舉行民衆投票。至於當地居民是否仍然願意受國際聯盟的統治，抑或願意歸於法國或德國，則完全要以民衆投票的方法來決定了。（註二）。

（註一）凡爾賽條約第四十五條至第四十九條。德國是顯然只將牠的管轄權讓出而保留着牠的主權，好像租賃的情形似的。

（註二）凡爾賽條約第三章「合併」，第五十條。

但是，同時，這個地方却被一個由國際聯盟所指派的五個人組織而成的委員會統治着（註一）。按照條約的規定，則這個委員會必須含有法國委員一人，薩爾土人中之非法國公民者一人，其他中立國委員三人。他們的任期，定爲一年，但是他們可以連任。這個統治委員會在薩爾區域握有一切德帝

國，普魯士或巴威昔日所有之一切權力。從本地居民的立場講來，則這種統治方式雖然也許會比割給法國，來得好些，而從理論方面來講，則這個委員會也是只對國際聯盟負責的，然而，在事實上，在前三年，牠則完全地聽命於法國的外交部。而同時在這三位所謂中立委員當中，有一位丹麥委員却還幾乎終身居於巴黎。有一個委員乃是代表薩爾人的。他不但不爲他本地之人所知，而同時他還爲了犯了偽證罪而非辭職不可。巴黎和約是曾將這塊地方劃入法國關稅同盟的地帶之內的，而同時牠却還規定有「在礦業方面須使用法幣的」明文。該條約對於設立地方警察以維治安一事，雖有規定，然而統治委員却許法國軍隊，佔領該地。俟後，德國抗議，其數目始行減少。

這樣，在許多方面，薩爾雖然都是受法國的勢力的支配的，而本地的居民却也得有許多保障。他們得經由他們的統治委員會向國際聯盟請願——一種以偏向法國爲理由而對於委員會之政治經濟政策予以批評之權。而按照和約的規定，則每逢變更德國舊法或增加新稅，統治委員會都須預先徵得當地有選舉權之居民之代表的同意。一九二二年以前，該委員會所有之諮詢機關只爲一地方議會，而到了那年三月，則諮詢院便又組織成功了。該院含有代表三十人，他們都是從當地居民中選舉出來的。此外，則還又組織了一個專家委員會，以備統治委員會之諮詢之用。

一九二三年之初，薩爾對於牠的統治委員會，極爲不滿。法軍佔據魯爾時，薩爾發生了一次大罷

工。那次的罷工大約是起於薩爾人對於經濟的不滿，然而統治委員會却解爲牠是含有政治的作用的。於是，統治委員會便下了一道暫時命令，而嚴禁一切對於委員會，國際聯盟，以及凡爾賽條約的批評（註一）。只因這道命令過於嚴厲了，所以，當一九二三年七月國際聯盟理事會開會的時候，牠便爲了英國的請求，而對於薩爾的行政狀況，加以調查。俟後，該命令雖卒被撤回，而理事會對於薩爾的行政，却仍予以調查。牠會向薩爾的主席質問薩爾的狀況，結果：牠通過了一道決議。該決議之內容如下：統治委員會之全體，對於國際聯盟，須負其責任。但同時牠却還聲稱：本地軍隊足以維持其秩序時，外國之衛戍兵須立時撤退（註二）。

（註一）一九三三年國際聯盟公報第四二一頁。

（註二）同上，一九二三年份，第九三一頁。

一九二六年四月時，薩爾委員會之法籍委員長退職；而繼其任者乃爲一加拿大人——這種改變減消了許多的法國的勢力。次年，國際聯盟理事會——現在德國業已加入——便決定設立一個含有八百人的國際護路軍，來代替現在必須撤退之法軍而擔任其職務（註）。

（註）一九二七年四月份國際聯盟公報第四一七頁。關於薩爾問題的最好的一般的討論，請參閱：F. M. Russell,

從經濟方面講來，薩爾的狀況是優於德國的——而同時大概也許是優於其他歐洲各國的。除了九二三年的罷工時期以外，牠從來都未超出預算。在鐵路的經營方面，統治委員會的成績也有可觀。現在，統治委員會對於國際聯盟所負之責任，雖較牠原來所負的爲大，而法國的勢力却依然是很強的。就算該委員會對於國際聯盟所負之責任是絕對的，惟一的，而薩爾政府的這種制度也是違反民族自決的原則的，因爲在這種制度之下，本地的居民却並不能直接參加政治，而其政治却須受外力之支配。雖然薩爾制度和那割併式的純民族主義的解決方法，比較起來，薩爾制度是好一點的，然而，國際聯盟却須負牠所不願負的責任。假如將來國際聯盟是還要擔負同類性質的責任的，那麼牠就很難擔負得起了。

同樣地，在巴黎和會解決其他領土問題的時候，經濟方面的問題也是有影響的。波蘭爲了上西利西亞，和特申的礦產而要求將該兩區域劃歸波蘭；同時牠爲了加里西亞的油而還要加里西亞；爲了但澤是一個良好海港的原故而還要但澤。捷克斯拉夫和其他繼起的國家都要領土。牠們所持之理由多偏重於獲得土地以期達到經濟自足之目的方面，而對於人種方面，却沒有這樣地看重。巨哥斯拉夫因爲巴納特的食料供給而要巴納特。同樣地，立陶宛也要默麥爾港，爲的是獲得出口之地。意大利要阜埠，爲的是防止意大利的里雅斯德海港之商業被人奪去。希臘爲了西色雷斯的農產而要西色雷斯。

總之，不論什麼時候，則這些經濟方面的要求都隱藏在後面。而在表面上，要吞併某區域之國家却設法以統計來證明：從居民的民族性方面講來，牠之吞併乃是甚為有理由的。所以，一個強國要管理某一領土，牠的目的往往不是出於對於當地居民的同情心而是爲了該領土的富源。假如貿易和越界都是自由的話，那麼，各國就沒有爭奪領土的必要了——這種爭奪領土遲早是會引起戰爭的。但是，除非在經濟方面，我們不講政治的邊界，則世界和平纔會實現。假如世界各地之貿易自由了，國際的糾紛大概是可減少一半的。

十一 經濟民族主義之理由

各民族既然都看見了經濟民族主義政策所引起之不幸的結果了，牠們爲什麼還不放棄這種政策呢？現在，在事實上，牠們已經開始拋棄這種政策了。牠們已經拋棄到某種程度，關於這一層，我們當於下一章中，再行討論。至其所以不能有更大之進步之原因，則有下列四種：

一，外國競爭不存在時，經濟民族主義政策在各實行此種政策之國，皆有造成獨佔之勢。因此，少數資本家便可以從消費者方面獲得很大的利潤。所以，這些資本家便要藉着愛國的名義而主張繼續採取和發展民族主義的政策了。

二，有的國家懼怕着：假如牠依賴某種外國的物品的供給，一旦外國的獨佔局勢形成了，則牠便要受外國獨佔的支配。

三，有的國家或許也會懼怕：假如實行自由貿易，則工人的生活程度高的國家將會因之而降低其生活程度。但是，各經濟學家却好像都說：美國工資之所以高的原故，實行保護關稅却還沒有大量生產和工作效率偉大的關係大。英國雖然是一個自由貿易的國家，而牠的工資却還比在大陸各國的高。

四，有的國家懼怕：一旦發生戰事，則經濟國際主義便會將牠的命運置於足以操縱牠的重要富源的敵國之手。

關於後三種理由，我還有幾句贊成方面的話來說。但是，不論如何，則我們都已經有證據證明了，經濟民族主義是一個免除這種危險的壞方法。牠並沒有防止得住那剝削消費者而對於幾種重要原料有獨佔能力的外國獨佔的成立。牠非但不能免除戰爭，而牠却使戰爭數目增加，以期獲得「必需品」的供給的管理。所以，解決這些問題的方法便是國際的解決方法。這些種經濟民族主義政策雖然是根本有缺點的，而在世界上的戰爭還沒有消滅之前，各國却還要採取這些種政策。在本書第三篇當中，我雖然想將畢竟我們在何種限度之內戰爭是可以免除的一節給說明了，而在下二章當中，我却要研究下述的方法。(一)各國所業已用過之保護國際貿易和管理國際貿易方法；(二)改良文化落後之國之勞

工狀況，而使他們不以不公平的方法與生活程度較高的國家的工人競爭的方法。

第六章 經濟國際主義

一，商約——二，最惠國待遇——三，國民待遇——四，通行之自由——五，通海之自由——六，航行之自由——七，稅則之限制——八，交通事業之國際共管——九，不公道之競爭——十，農業之合作——十一，大戰時代和國際聯盟之經濟合作。

一個強國若是想吞併全世界，甚或想吞併某一足以供給其一切需要之領土，都是不可能的。因此，關稅便不足以限制國際貿易之發展。單單爲了地理上的需要的原故，經濟民族主義的形式，業已有了被打破的傾向了。而在事實上，則如美國之類的保護貿易國家，對於一切貨物，都課以極輕微之稅——尤以對於那本國所不能生產之原料爲甚（註）。有許多商約，對於國際貿易，都想予以規定，而在法律之保護之下，對於他國之商人，予以貿易之權。在這些商約當中，有許多是兩個以上的國家訂立的，而大多數却是兩個國家訂立的。這些商約都已經含有經濟國際主義的原則了。假如牠的勢力能夠日益擴大，則世界統一便終可實現之一日。

(註) 請參閱 Culbertson, *Raw Materials*, p. 21. 及 Fisk and Price, *International Commercial Policies*, Ch. 9.

一 商約

照例地，在平常的商約當中，各商約往往都有「兩締約國，於對方之領土之內，皆互有通商及運輸之完全自由」之規定。一九二三年十二月八日之美德通商條約（註），便是美國所訂之條約當中之最有趣味的條約。牠對於雙方之國民，在對方領土之內所有之為一切行為之權，都予以保障。此處所謂之為一切行為之權，乃係包括爲了某幾種目的起見而創設之土地租賃權而言。此外，則該約還規定着：雙方對於對方之社團法人，皆須予以承認。至於關於簽發行商執照一事，則該條約也有嚴密之規定，而內中最有趣味的，則莫如下列一項。當他國人死亡或受有傷害之時，他國人亦得如本國人似地要求損害賠償。並且該條約對於宗教自由，還予以保障。

(註) 欲知原文，請參閱 *Gold Cone, 1st Ser., Executive D.*

這樣，則外國的商人，雖然是可以到其他的國家經營商業的，然而美國的普通商約，對於那加諸外國貨物的關稅稅率，却都未嘗加以限制。不過，這些條約，對於外人和外人中間，或本國人和外國人中間的種種不同待遇，却實在想將牠們取消。

一一 最惠國待遇

最惠國待遇的意義是：對於任何國之貿易，皆不得有偏頗之待遇——換句話說，牠的意思就是：利益均霑（譯者註）。比如說，在英法兩國的最惠國條約之下，英國對於意大利若給以減稅之特殊待遇，則法國便自動地也享有此種待遇了。最惠國原則在從前的時候乃是有兩種不同的解釋的。頭一種是無條件的解釋。這種解釋直至現在還——至少——為歐洲各國所依據。按照牠，締約國之一造，對於第三者，若讓以某種權利，則他造亦自動地有某種權利，至於此種讓與是否有價的讓與，則在所不問。因此，只要這種條約一日有效，則在這種條約之下，兩締約國便都不得，對於第三者，予以關稅方面的單獨的特惠。不過，歐洲各國對於課稅的物品分類，業已分得細緻到極點了，其細緻之程度，則足以使那享有最惠國待遇的國家，雖有同種貨物，而不能得到便宜。因此，在精神方面，則歐洲各國便算是業已違反了這種原則。比如說，意大利對於棉子油課以重稅。其程度超過了對於其他油類所課之稅之若干倍。我們知道：除了棉子油以外，則雖然還有他種與棉子油之功用相同之油類。然而，那都不是從美國輸入的（所以，到了這個時候，則享有最惠國待遇之美國便也無可如何了）。此外，有一個國家則還對於某種帽子課以重稅，而那種帽子却多半都是從美國輸入的。因為這種不誠實的行爲

和歐洲各國之往往不尊重最惠國條約的原故，前章所述之特別權利讓與和關稅戰爭，便都成爲可以實現的事情了。

(譯者註) 最惠國條款 (Most Favoured Nation Clause) 者，兩締約國之一方，將其現時或日後所與第三國之權利利益，使締約國之他方，均霑之條款也——見雷協萬君所著之現行國際法第三一七頁。

然而，反之，在另一方面，則第二種解釋或有條件之解釋便公然以爲：最惠國條款只能適用於無償的權利讓與；並且假如古巴對於美國之物品，應減低稅率，而美國對於古巴，亦應予以同樣的待遇，則縱使美國願意以此權利讓與第三者，而只要條約中沒有規定，第三者也是不能要求這種待遇的(註一)。這乃是美國直至最近所採用的解釋。這種解釋對於前章所述之關稅特惠和相互條約之簽訂，並沒有阻礙(註二)。換言之，有條件的最惠國待遇是未曾造成完全的國際平等的。

(註一) J. B. Moore, Digest of International Law, Vol. V, pp. 257 ff.; Reciprocity Agreements, cited, Ch. 9;

Fisk and Paice, Ch. XII; Culbertson, Commercial Policy in War Time and After p. 192 ff.

(註二) 請參閱本書第五章第四節。

一九二三年十月，美國採取了一種新的步驟，而牠所採取的這種步驟乃是有將那含有有區別之關稅稅則之協定給取消的趨勢的。當美國和巴西交換公文之時，美國便將關於美國所賦予巴西的特惠的

規定，給取消了；並且，除了古巴和美國屬地以外，美國還採取了無條件的最惠國待遇的原則（註）。此外，則在其他的通商條約當中，美國也沒有同樣的規定。從表面上看來，現在美國實際上是業已採用了歐洲的含有無條件最惠國待遇的原則的政策。假如這種政策能夠通行於世界，則只要這種條約仍然還有效力，牠便可以免除一切稅則上的區別。

（註）美國條約集第六七二號。

一九二二年美國通過關稅法案時，在三一七款當中，美國採取了第二個步驟。牠是進取的。牠的目的是在乎預防外國對於美國的物品，課以和對於他國不同的關稅（註）。該款之規定，當大總統查得任何國家，以不平等之待遇，對待美國之商業時，他對於該國之入口貨，便得課以附加之入口稅，如果這種方法，仍然不能免除外國對於美國商業的歧視，他便可以禁止該國之貨物輸入美國。例如：假如法國以不平等之待遇，繼續地對待美國之鮭魚，則美國大總統，對於法國運入美國的貨物，便可以課以不平等的入口稅了。

（註）W. McClure, A New American Commercial Policy as Evidenced by Section 317 of the Tariff Act of 1922 pp. 26 ff. 成文法第四十二卷第六七二號。

不論那種報行為，在國際關係當中，都是極危險的行爲。在美國關稅法案事件當中，這種危險便

爲了該法案本身的自相矛盾，而有增加。對於美國的屬地，美國雖然予以特殊的利益，而爲了有了這個法案的原故，美國還是可以將那外國所享有的殖民地享有的特殊利益，給剝奪了去（註）。從結果方面講來，我們可以說：這個法案祇准我們自己爲某種行爲，而不准外國爲同種行爲的。牠的唯一的好處是：牠賦與美國以一種武器，而以這種武器，美國便可以強迫各國，來將一切不平等的關稅稅則，給剷除淨盡。此外，則還有一種達到這個目的的最有效的方法。那便是：訂立一種國際最惠國條約，而於該條約當中規定：對於世界各國的待遇，應當是無條件的一律平等。假如各國對於這個條約的解釋，有所爭執，則各國便應以國際法庭爲裁判機關，爲的是，這麼一來，則各國在過去的時候所爲之逃避最惠國原則的束縛的情事，但不會再行發生了。這是尤爲重要的。但是，除非這種條約在稅則方面是有許多限制的，則各國不肯接收這種條約，便很有疑問。在最近的時候，美國和法國兩國中間曾經發生過爭執，從這次的爭執當中，我們可以看出來下述的事情：假如乙國以一種高的稅率而不是不平等的稅率，來限制甲國貨物之進口，則甲國便自然地不願意，以最惠國的待遇，對待乙國。

（註）本書第十九章第三節。

按照凡爾賽條約的規定，德國對於協約國，乃負有一種以最惠國的待遇對待各協約國的義務，而

協約國對於德國，却沒有這種義務。除非國際聯盟理事會於約定期限未滿之十二個月以前，將此種義務之時期延長，則德國所負之義務便以五年爲限（註）。俟後，爲了國際聯盟沒有什麼行動，所以這些單方面的義務便於一九二五年正月歸於消滅了。假如現在協約各國還是想得到德國的最惠國待遇的話，則牠們便須也予以同樣的權利。

（註）見凡爾賽條約第二六四到二八〇條。

三 國民待遇

第二種不設分別的原則稱爲國民待遇原則。這種原則是更進了一步的。牠的意義是：本國人和外國人，在行使條約中所規定之權利一方面，是完全不應常有分別的。有些條約往往規定：對於外國人不得徵收高於本國人民之噸稅或其他捐稅（註一）。而德美商約便含有此種規定。該條約對於倉庫費，噸稅，引港費，燈塔費，停船檢疫費和內地稅，都沒有對於德國不得課以高於美國之數之規定，並且還予以保證。在凡爾賽條約當中，德國對於協約國之國民是不得徵以高於德國公民之稅的。熱那亞會議對於這個原則，極力推薦，而同時牠還以爲這個原則乃是應爲一般國家所採納的（註二）。在甲乙二種委任統治之地帶當中，外國人和握有委任統治權的國家的人民似地，都是享有行商權和其他權利的

(註三)。日內瓦交通會議所採取的步驟大概就是建設國民待遇原則的最重要的步驟吧！日內瓦交通會議乃是在國際聯盟的贊助之下開成的；在那個會議當中，各國簽訂了一個海港國際共管條約和一個章程，而這個章程當中，各國便都答應：關於達到牠所管轄之海港的自由這一個問題，凡他協約國之船隻皆得享有本國船隻所享受之待遇。除非有特別的理由以外，各國在其海港都是不得徵收高於其他邊界所徵收之關稅稅率的(註四)。這個規則雖然是和其他協定似地免除了沿海貿易的擔負，祇要牠一經批准，則因為過去對於船隻設有區別的原故，而感受之痛苦，便要歸於消滅了：

(註一) 請參閱美國條約彙編第一卷第六二四頁所載之一八一五年七月三日之英美條約第二條。

(註二) 一六六七年份英國議會文件第七十三頁，執約亞國際經濟會議(一九二二年四月至五月)。

(註三) 請參閱本書第十九章第六節。

(註四) 一九二三年十二月九日之協定；國際聯盟公報一九二四年份第二七一頁。

接收了無條件的最惠國待遇，雖然和在財政方面或航務方面採取了國民待遇的原則一樣，都是以得到商業和平的，然而，任何國家却都不能因之而辦到下列之事：(一)阻止一個國家使其不得在沒有必要的時候封鎖牠的富源；(二)禁止貨物通過其地；(三)操縱外界所需要的貨物的價格。關稅過高和出口稅過高對於各國雖然是沒有區別的，而這兩個問題的本身却依舊未曾得有解決。

四 通行之自由

解決這些問題的間接方法便是從「通行之自由」一個原則方面入手。所謂通行之自由者，並不是指那種「將貨物輸入於某一個國家以供其消費而不交納租稅」的自由而言。反之，而牠所指的這種自由乃是：在將貨物運入第三國的領土之中時通過一個國家的自由。一八四六年美國和可倫比亞所訂之關於巴拿馬地峽之條約便含有這個原則。在一八七八年之柏林條約當中，保加利亞，塞爾維亞，和羅馬尼亞也都承認了這個原則。此外，則在下列各條約當中，各訂約國也都承認了這個原則：(一)一九〇四年智利和玻利非亞所訂之條約；(二)一九〇五年瑞典和挪威所訂之條約；(三)一九〇八年德國和葡萄牙所訂之協定；(四)一九一四年希臘和塞爾維亞所訂之協定。在關於非洲殖民地的條約當中，差不多有一切條約曾經適用過這個原則（註）。

（註）關於柏林條約之規定，請參閱 *State Papers* 七四九號第八，三七，四八，六九節。請參閱一八九〇年七月一

日的英德條約。該約載於 *Herslet, Map of Africa by Treaty, Vol. p. 647*；及一九二一年三月十五日之

英比條約（英國議會文件第一三二七號）。Fauchille p. 439。關於一九〇四年十月二十四號之智利保加利亞

條約，請參閱 *State Papers* 第七六三號。

威爾遜在他的「和平十四點」當中，主張：國際的經濟障礙在可能的範圍之內，應被除盡，而經營商業的平等條件，也應被建立起來。這個原則乃是國際聯盟的盟約第二十三條所承認的原則。在那個盟約裏面，各會員國議定：牠們應製定一種條款，以獲得和維持交通和通行之自由，而同時牠們還應當以公正的待遇，對於各聯盟國的商業。巴黎和平條約也含有此種原則，在該條約當中，德國，奧國，匈牙利和保加利亞對於協約國，便予以通過其領土的自由（註一）。在歐戰以後所訂立的大多數的單獨協定當中，各國——尤其是那從波脫諾斯會議當中產生出來的新興國家——承認了這個原則（註二）。而同時；在那波蘭，捷克斯拉夫，巨哥斯拉夫和羅馬尼亞允許協約國通過其領土的一些少數民族條約當中，牠們也都承認了這個原則。蘇俄可以橫貫波羅地海各國而將其貨物輸出海外（註三），同時德國也有從東普魯士經過波蘭的領土而將其貨物運到德國的權利（註四）。

（註一）請參閱各條約之第十二篇。

（註二）“The Postwar Conference,” *International Conciliation* (1922), No. 176.

（註三）請參閱一九二〇年二月二日之立陶宛蘇俄條約附件第十六條（條約集二九八號）；一九二〇年十月十四日之立

陶宛芬蘭條約第八條（條約集第九十一號）。

（註四）一九二一年四月二十一日之條約（條約集第三〇八號）。

在一九二二年三月，國際聯盟在巴塞羅那 (Barcelona) 召集了一個會議。參加該會者計有四十餘個政府。結果：便產生了一個國際自由通行公約 (註一)。在該公約當中，各簽字之國議定：對於經過其領土之貨物，皆施以同等之待遇，而不抽收過境稅。同時，牠們還又簽訂了一個宣言，該宣言承認：無海岸之國在其船上亦有懸掛國旗之權 (註二)。因為簽訂了以上種種協定的結果，於是，一個歐洲的國家在現在，在平常的時候，便得將其貨物運入他國，而不致於被第三國之關稅壁障所阻礙了 (註三)。

(註一) 關於通行自由之條約和章程 (一九二一年四月二十日在巴塞羅那所訂)。見條約集一七一號。

(註二) 條約集第一七四號條約。

(註三) 一九二三年之內瓦會議，將通行之自由，施用於電氣方面。欲知其詳，請參閱一九二四年一月之國際聯盟公

報第二八三頁。

五 通海之自由

在通行之自由一個問題當中。有一個問題乃是極值得注意的。那便是通海之自由這一個問題。一個不能和世界貿易直通往來的內地國家乃是會不幸而被人割斷其對外的交通的。由於大戰的結果，歐

洲的四面陸地的國家，從兩個增長到了六個。而他們每一個都是想得到一個海港的。這種要求是合法的。威爾遜總統在波蘭事件當中，業已承認了。而和平條約也是承認這種要求是合法的。在該條約當中，奧國和匈牙利得有自由接近亞得里海之保證，而保加利亞也得以愛琴海為一經濟方面之出路（註）。在舊式的外交之下，祇有一個方法是可以達到這種目的的。那便是吞併——波蘭對於但澤，立陶宛對於麥默爾，意大利對於阜姆，和保加利亞對於喀瓦刺，或德德加茲所擬採取之方法。

(註) Treaty of St. Germain III—1條、Treaty of Trianon 119條、Treaty of Neuilly 四十八條。

假如自由通海這個目的是祇可以用吞併海港而不顧居民之意志的方法達到的，則領土回復運動便仍然要在這個世界上來搗亂。幸而政治家們業已能夠製出種種計劃，使無海之國得自由通海而不為外國的關稅所阻礙了。這些計劃是承認種族原則的。牠們的形式有二：（一）海港的國際化；（二）自由地帶。

但澤——但澤的人口雖有二十萬人，而其大多數則為德人。而同時但澤却又是波蘭所賴以通海的一個波羅地海的港口。巴黎和會為了解決這個麻煩問題起見，聲稱但澤須為一在國際聯盟保護之下之自由城市。牠的人民若得高等特派員——國際聯盟的永久代表——之同意得製憲法。有些條款保證：波蘭對於但澤不但有消極自由通行之自由，且有積極參加管理之權利。因此，波蘭的經濟利益便有了

保障了。爲了担保波蘭有自由利用此港以達其經濟目的之權起見（註一），但澤港及水陸委員會便成立了。該委員會之會員，波蘭和但澤各佔一半，而主席則爲一中立國人。牠管理着一切海港，水上交通和鐵路事宜。波蘭在港口上雖得建設海軍根據地，但是同時牠却又操縱着，該自由城的外交。雙方雖然都保留着牠們的控訴於國際聯盟理事會的權利，然而假如是可能的，則高等特派員便可以解決波蘭和但澤中間的一切糾紛（註二）。

（註一）一九二〇年十一月九日之丹波條約（條約集一五三號）。

（註二）關於但澤自由城之憲法，請參閱一九二二年七月出版之國際聯盟公報七月特號。

在一九二一年到一九二四年這幾年中間，滿足波蘭和但澤的願望的工作發生了許多困難。有許多糾紛是送交高等特派員去解決的。內中，有許多則終於上訴於國際聯盟理事會。一九二三年夏季，國際聯盟清理了大多數的案件；而一九二四年三月理事會的集會在牠的歷史上乃是但澤問題尙未發生之前的第一次集會。但澤雖然是有這些糾紛的，而牠一九二三年的貿易數量，較之一九二二年牠在德國手中的時候的，却大了百分之七十五。一九二二年時，德國的貿易佔四分之一；但澤的佔四分之一；英國的八分之一。在一九二一年的時候，但澤從鐵路方面將牠的貨物的二分之一輸於波蘭（註）。

（註） Saar Basin and Free City of Danzig, Information Section, League of Nations (1924), p. 23.

在其他港口方面，這種國際保護制度雖然未被採用，而同一的目的却也用其他的方法來達到了。有許多國家業已自動地設立自由港或自由地帶了，輸入於這種自由港或自由地帶的貨物便不必納稅。有許多大商業中心便是用這種方法設立起來的。有許多次有些人往往將原料運到自由港去，在那裏製造，然後再將製成的貨品運出。當的里斯雅和阜姆在奧匈帝國的統治之下時，牠們便是這種港口。在律伯克(Lubeck)布勒門(Bremen)和漢堡各國同盟城市尚未加入德意志帝國之前，牠們便仍然是自由地帶。按照和約之規定，德國雖然是非將斯德丁和漢堡的地域租給捷克斯拉夫不可的，而和約對於一九一四年八月一日德國所有之自由城市，却依然維持着牠們的原狀(註一)。同樣地，哥本哈根和直布羅陀已經是自由港了。至於在歐洲以外的地方，則在那號稱商業中心的新嘉坡，海發和北巴力斯坦，我們也找得出自由港來(註二)。關於在北美和墨西哥建設自由港之建議也已經製成了。牠的目的在乎建設牠們的對外貿易。

(註一) 和約第三二八，三六三條。

(註二) Fisk and Peirce, *International Commercial Policies*, pp. 153 ff.

薩羅尼加(Salonika)——不但在漢堡和斯德丁事件當中，「自由地帶」是業已有了條約的保證了，就連在薩羅尼亞事件當中，自由地帶也是已經有了條約的保證。一九一四年時，那四邊皆不通海的塞

爾維亞要求一條達到愛琴海的出路。希臘雖然不放棄他那和這個問題有關的領土的政權，牠却簽訂了一個條件略如下述的條約：塞爾維亞在薩羅尼亞有永租權；在關稅和行政方面，該領土得認為塞爾維亞的領土而歸塞爾維亞管理；希臘允許不增加商業的負擔和不干涉塞爾維亞來往的商業。俟後，戰爭爆發，因之該條約便不能成立，所以，到了一九二三年五月的時候，牠們便終於又訂立了一個新的條約（註）。一九二八年十月十一日，一個擴大巨哥斯拉夫之自由地帶的條約簽字了。這麼一來，則塞爾維亞在事實上便也能夠用薩羅尼亞，好像獲得了完全的政治管理權似地。

（註）“Die Serbische Feizone in Saloniki.” Neue Zürcher Zeitung, Jan. 30, 1924. 洛桑會議時，希臘以讓予塞爾維亞之利益，讓給保加利亞。但保加利亞以此種永租權之支配力過於微弱不肯接收。此外則無其他更進一步的行動以滿足保加利亞之達到愛琴海之經濟出路的要求。請參閱一九二三年之洛桑會議之記錄一八一四年份英國國會報告第四五七頁。欲知一九二三年五月十日之條約之內容者，請參閱一九二四年八月十六日之 *Etropole Nouvelle*.

麥默爾 (Memel)——麥默爾港口問題乃是由一種含有下列各種原則之方法解決的：(1) 解決但澤問題時所用之原則；(2) 解決薩羅尼亞問題時所用之方法。麥默爾的居民多半是德國人，而立陶苑和波蘭却賴之通海。經過了一番爭執之後，大使會議遂終於將這個問題提交國際聯盟理事會去解決了。

俟後，有一個以美國人大衛斯爲領袖的委員會便製定了一個條約。該條約之內容如下：（一）將麥默爾讓與立陶宛；（二）保證該城之政府爲一自主政府（註一）；（三）聲明該港口爲一國際港口而須受巴塞羅納自由通行條約之拘束。握有此港之管理權者爲一直隸於該城管理之下之港務局。而在港務局之下，則設有一經濟監察委員會。該委員會乃由與此港口有經濟關係之三國所遣派之代表組織而成，計麥默爾代表一人，波蘭代表一人，立陶宛代表一人。該委員會監察着該港之一切事宜。假如牠的意見不爲港務局所容納，則牠便可以上訴至國際聯盟理事會。此外，則麥默爾城還想將那波蘭造船所必需的地域租給波蘭政府，而以九十九年爲期，將來，則這些地域便要放在自由地帶的統治之下（註二）。

（註一）請參閱本書第九章第十節。

（註二）草約第三八至四八條（一九二四年一月國際聯盟公報第二篇第一三七頁）。

六 航行之自由

對於經過一個國家之航行的種種障礙，在許多年以前，這個世界就已經不能再行容忍了。在一八一四年到一八一五年的歐洲和平會議當中，關於萊茵河，多腦河和斯刻爾特河的航行自由原則就已經製就了。一八五九年時，這個原則又延及於波河。凡爾塞條約聲稱：易北河（Elbe）奧得河（Oder）尼

門河，和多腦河之一部之國際化。是不受從前的條約的影響的（註一）。在這些國際河流當中，德國人和外國人須受同等的待遇。這個原則也會經變像地適用於非洲之剛果和尼日爾河，南北美洲之聖羅倫司，阿馬孫，麗娃格蘭德和美西西比河。在巴塞羅納會議當中，各國簽訂了一個條約，而該條約便將這些原則適用於各締約國法權所及之地之一切有關國際航行的水道（註二）。一八六八年時，爲了萊因中央委員會而製的條款製好了，而同時多腦河之一部却又隸於一個國際的多腦河委員會之下——一個非常有趣的國際行政的試驗（註三）。一九一九年時，易北河和奧北河也歸國際委員會管理了。不過，這個委員會辦理選舉時，德國却歸於失敗。而同時一個新的國際委員會也成立而來管理新近國際化了一部分的多腦河之航政了。

（註一）G. Kaeckenbeck, *International Rivers* (1920), *Rivers Handbooks*: no. 149, 凡爾賽條約三三一條。

（註二）條約集一七二，一七三號。

（註三）J. P. Chamberlain, *The Regime of the International Rivers: Danube and Rhine and Hostile*, "Les

Actes du Danube et de l'Eble," R. D. I. L. C. (1923) p. 247; F. B. Sayre, *Experiments in International*

Administration (1920) p. 84 ff.

具有國際重要性的運河至少有三個是業已國際化了。在一八八八年，八個強國簽定了一個公約，

那個公約規定：不論那一個國家的船隻，也不論牠是商船或是戰船，在蘇彝士運河當中，在平時和戰時，都是可以自由通行的（註一）。在一九〇一年英國和美國所簽訂之條約當中，牠們也將巴拿馬運河置於一種類似的統治之下（註二）。關於基爾運河，在凡爾塞條約當中，德國也負有製定同種條款的義務（註三）。一九二一年時，德國不許那運載違禁品幫助波蘭反對俄國的法國船隻，通過該河。牠的理由便是：這將會破壞德國的中立。俟後，這個糾紛仍歸國際法庭來裁判。德國敗訴。牠的理由有二：（一）這個條約不論在平時或在戰時皆可適用；（二）在這一方面，該運河和海峽相似（註四）。關於這些運河條約之最可注意的事件，就是：除了蘇彝士運河之外，這些運河都是由一個單獨的國家開築的，而且還都是在一個國家的領土之上；然而祇是爲了牠對於世界的重要，則牠們便不得不被置於某種足供國際使用的狀況之下了。

（註一）一八八八年十月二十九日條約，國報七八卷一八號，E. A. Whitlock: *International Canals Paese Hand-*

books No. 150.

（註二）美國條約集卷一第四八二頁之一九〇一年九月十八日之條約。

（註三）凡爾賽條約第三八〇至三八六條。

（註四）一九二三年六月國際法庭所刊行之判決案彙編第一卷第一集 *Wimbledon* 事件。

同樣地，經過海峽的航行自由也有了担保了。此處所謂之海峽，則或爲一國所領有，或爲數國所領有，全無一定。在一八八一年智利和阿根廷所訂之條約當中，對於麥哲倫的航行自由有了担保（註一）。而在一九一四年，英國和美國却又將同樣的原則適用於富加海峽（Fuca）。在這些海峽當中，最重要的是博斯福魯（Bosphorus）和達達尼爾海峽（Dardanelles）。牠們是貫通了黑海和地中海的。俄國便倚賴着牠們來將牠的穀物運到歐洲去售賣。一八五六年和一八七一年的條約擬將海峽國際化，但是，在一九一四年土耳其封鎖達達尼爾的協約國的商業的時候，牠們的弱點便暴露出來了。在一九二三年七月二十四日之海峽公約當中，協約國擬鞏固海峽之國際地位而其所用之方法便是：使土耳其同意於在平時或戰時中立商船皆得自由經過海峽之規定（註二）。於是，牠們便設立了一個海峽委員會。該委員會共有委員九人，主席爲土耳其人，餘者爲法，英，意，日，保加利亞，希臘，巨哥斯拉夫，羅馬尼亞，和俄國的代表。他們監督着這種保證，而於每年做一年報呈於國際聯盟的理事會。

（註一）一八八一年六月廿三日條約，國報第七十二卷一〇三號。

（註二）請參閱 F. de Vischer, "Le Regime Nouveau des d'etroit," R. D. I. L. C. 923 No. 6.

在舊民族國家的理論之下，那些奪取港口，河流，運河，和海峽的國家，除了開戰以外，使用不着這些港口，河流，運河，和海峽。然而在經濟國際主義的新理論之下，則那些握有這些自然的或人

爲的交通孔道的國家便不得和其他的國家共同享受了。因此，經濟邊界和政治邊界便漸漸地分離了。

七 稅則之限制

但是，同時，我們却也已經採取過幾種步驟而將那由稅則而產生的困難給除掉了。一八九〇年時，國制聯合和關稅印刷局成立（註一），該局刊行各國關稅稅則的變遷，使商人對於這種消息不致茫無頭緒。牠的消息昇很快的，在可能的範圍之內，牠總是往快裏趕的。在一九二三年十月國際聯盟會議所擬定之關稅規則條約當中，有許多國家接收了比這種義務還要嚴重的義務。牠對於那過分的和漫無標準的關稅規則的取消，都有所規定；而每于每一個國家，都付與一種公布其稅則的義務（註二）。這種發展對於真的關稅問題，雖然未曾予以打擊，然而牠却將那從民族關稅行政當中間接產生出來的許多問題給取消了。

（註一）一八九〇年六月五日之條約 82 State Paper 340.

（註二）Convention and Final Act. Nov. 3, 1923, O. J., Dec., 1923 p. 1571.

此外，則又發生了一種同樣的問題。而這種問題的發生乃是和那基於衛生的理由，設立衛生檢疫

所，以禁某幾種動植物之入口有關係的。一個國家的出口家，或許直是他的貨物業已到達那施行檢疫的口岸，纔知道：他的貨物要受檢驗。並且這種檢驗有時這就是間接形式的爲了保護本國貿易的禁止入口。

單就生畜方面的貨物而論，國際聯盟之經濟委員會爲了要免除此種權力之濫用起見，在一九二八年的時候，指定了一個專家委員會，以從事於此種問題之研究（註）。

（註）國際聯盟公報一九二八年十月號。在哈瓦那開會之泛美洲會議第六次大會通過了一個議決案，贊成在檢疫方面統一辦法和共同合作。國外政策協會報告書第四卷第九號第二一七頁。

常常地，通商條約中會含有協定關稅稅則。這種協定關稅稅則限制了課稅的最高的標準。因爲商約的密如蛛網的原故，奧地利的各新興國家的貿易本來是業已因爲革命而停滯的了，俟後，却又恢復起來（註一）。和約規定：各戰敗國對於協約國的貨物，不得課以高於一九一四年所課的關稅（註二）。同時，牠們又規定：在十五年以內，捷克斯拉夫和波蘭對於煤之出口不得課以特殊的出口稅。從薩爾到德國的礦產物是不得課以出口稅的。在一九二〇年時，九強所簽訂之關於斯匹次北爾根的關稅條約當中，挪威政府對於牠的出口的礦產物的課稅的權力便限於最高值百抽一（註三）。

（註一）A. Mousset, *La Petite Entente* (1923) ch. V.

(註11) Article 206, Treaty of Trianon; Article 224, Treaty of St. Germain.

(註12) 以十萬噸爲限。逾此，牠們的租稅即須減低。一九二〇年二月九號之條約第八條（條約集四十一）。

關稅同盟——有好些國家業已加入了那完全廢除經濟邊界而設立自由貿易的關稅同盟了。而世界上的最大的關稅同盟的例證便是美國。美國的憲法對於各洲中間的自由貿易有完全的保障。其次，便是德國。德國的關稅同盟創於一八三三年，直至歐戰告終，盧森堡還是該同盟的會員之一。牠和德國的關稅同盟的關係，因爲凡爾賽條約第四十條的關係而終止了。於是，牠便又和比利時訂立關稅同盟（註13）。一八五一年時，奧地利和匈牙利成立關稅同盟，商定了每隔十年重訂一次（註14）。一八五二年時，奧地利和小公國力喜騰斯泰因（Lichterstein）共同加入了這個同盟。但是，到了歐戰以後，則這個同盟便歸於消滅了。於是，力喜騰斯泰因又加入了瑞士的關稅同盟。一八九七年時，意大利和共和國聖馬力諾訂立關稅同盟而同時法國對於摩納哥（Monaco）也採用了相同的政策（註15）。

(註13) 一九二一年七月二十五日之條約。

該條約設立了一個聯合委員會以保證原料之供給製造品之出口之條件平等。同時，牠還又設立了一個共管理事

會以保證海關行政之統一。

(註14) 一九二三年五月二十九日之條約（條約集五四五）。

(註四) G. Lippert, Das Internationale Finanzrecht (1912), Par. 46.

在中美各共和國中間，波羅地海各國中間，和祕魯和厄瓜多爾 (Equator) 中間，自由貿易也以條約建立起來了。

爲了減輕那因爲重行劃界而發生的經濟紛擾起見，和平條約曾以自由貿易的原則施諸那些發生糾紛的地域。牠和波蘭和但澤中間設立了一個永久的關稅同盟；在法國和薩爾中間也設立了一個永久的關稅同盟（註一）。在五年以內，從亞爾薩斯洛林而輸入德國的某些種貨物，得不納稅而進入德國（註二）。各委任統治地帶也可以加入附近的殖民地的關稅同盟。在敘利亞和巴力斯坦中間，關稅同盟也已經成立起來。牠的設立乃是爲了那自各該地域起運的各種貨物（註三）。在德國所屬和波蘭所屬之西利亞中間，事實上的自由貿易也存在着。同時，則該地之鐵路還被一個共同最高委員會和一個波蘭或德國的指導機關——在波屬西利亞則爲波蘭的，在德屬西利亞則爲德國的——所管理。牠們是當作一個單位而被人管理着的（註四）。此外，則在十五年的期間之內，波蘭還須允許波屬西利亞之礦產輸入德國（註五）。

（註一）凡爾賽條約三十一款第一〇四條，及其附件第五〇條。

（註二）凡爾賽條約六十八條。

(註三) 一九二〇年至一九二一年之巴力斯坦行政報告二十四頁以下。

(註四) 一九二二年五月十五日之公約第八項。

(註五) 凡爾賽條約第九十條。

「自由地帶」的爭論——在一八一五年的時候，法國的區域薩伏依和瑞士的城市日內瓦這兩個地方都採取了關稅同盟的思想——在經濟方面，這兩個地方乃是依靠法國的領土的。在一九一五年到一九二〇年中間，牠們形成了一個經濟單位——名曰自由地帶。在凡爾賽條約當中，有這些地帶業已不適用於現狀，法國和瑞士應從新訂立那規定牠們的法律地位的協定（註一）。一九二一年七月，兩國訂立了一個取消自由地帶的協定。這個協定俟後於複決時乃為瑞士人民所否決（註二）。於是關於凡爾賽條約畢竟將這些地帶取消了沒有這個問題，二政府的意見便極不一致。俟後不久，在一九二四年十月三十一日的時候，牠們成立了一個仲裁條約，呈請國際法庭對於這個問題，加以考慮。但是，在國際法庭考慮完竣而尚未下最終判決之前，牠却請牠們按照條約之規定先行和解。假如和解不能成立，然後，牠纔根據法律和新的統治的性質再下判決（註三）。直至一九二八年春季，法國政府尚未批准。所以延至一九二九年七月，則這個事件還沒有得告解決。

(註一) 凡爾賽條約第四三五條及附件。

(註二) 請參閱本書第二十九章第九節。

(註三) 關於帕的條約請參閱 *Journal de Geneve*, Nov. 1, 1924, Paulus, "Les Zones franches autour de Geneve."

R. D. I. L. C., 1924, Nos. 1-2.

爲了替南北二美洲，歐洲或大英帝國建設關稅同盟而製定的計劃是常常地發現的。除非這些同盟是世界的，則牠們同盟彼此中間的貿易會爲競爭得極爲劇烈。假如牠們再憑藉着政治的武器，則國際中間的怨恨，必會較之從前，更爲利害。因此，我們若想免除世界的紛擾，則我們便祇有擁護「全世界實行自由貿易」之一法。關稅的壁障若得除去，則國際中間的許多問題便也自然地除去了。這是毫無疑義的。然而，除了成立小同盟以外，則這個目的實在是不易達到。內中有兩個原因：(一)因家需款；(二)民族主義勢力偉大。再說，就算是在自由貿易之下，則從國際關係之日趨複雜一事看來，商業也非受國際的統治不可。將來，國際關係的進步是由下述二者而來的。第一種的關係比第二種還要來得大些。(一)爲了成立那限制對於進出口貨物課稅的協定而發生的許多運動——尤其是爲了成立那限制對於某幾國所獨佔的原料課稅的協定而發生的運動；(二)爲了取消全世界的關稅而發生的學者的議論(註)。

(註) 見 Zimmerman 的「財政政策及國際關係」(*Financial Politics and International Relations*)，不列顛國際政事

會社雜誌 (Journal of the British Institute of International Affairs) 一九二四年，一月份。有好些個國家也成立了一個貨幣同盟以保證同種單位的貨幣的自由流通。見芮恩施 (P. Reinsch) 的公共國際同盟 (Public

International Unions) (1911) p. 76。

當一九二七年十月國際聯盟理事會在日內瓦開會的時候，國際聯盟採取了一種取消商業的政治方面的障礙的步驟。因之，取消一切對於進出口貨所加之限制的公約便產生出來了(註一)。這個公約對於關稅雖然是沒有什麼影響的，而牠却將那戰後歐洲所特別發生的港口封鎖和禁止通商等等的東西給剷除了。有些國家保留着禁止顏料。煤炭和碎鐵入口的權利，但是假如在三年之內牠們仍不將牠們所保留的這些權利放棄，則每個國家都可以通知廢約。這個公約乃是在國際聯盟的庇護之下所締結的頭一個國際經濟條約(註二)。

(註一)「國際聯盟大會之取消對於貨物之出口及入口所加之限制及禁止議案」一九二七年第二號。

(註二)美國亦為締約國之一。

此後，緊接着，國際聯盟便又在日內瓦開了兩次大會。結果：十七個國家在公約當中約定：在某種條件之下將獸皮及革之出口率取消。該公約之前加書謂：各締約國皆急于將那影響某種商業之原料之障礙給剷除淨盡(註)。現在若有國家接收這個原則，因之而將某種原料之出口稅取消，則他

日便也有國家接收這個原則而將他種原料之出口稅取消。這便是這個原則之所以有莫大之關係的原因了。

(註)「第十二次關於皮草骨之國際會議」C. 52A. M. 154. 又限制獸骨出口稅之最高額的第二次國際條約也簽字了。

在金融方面，國際協作也已經變成了必要的事情了。關於某一些國家之須借外款，各方面都討論得甚為詳盡。而各國的互相依賴也因為金的供給的關係而增加起來。在大戰時期中間，有許多政府都捨棄了金本位而濫發紙幣。當牠們在改造時期打算恢復金本位的時候，牠們纔覺得：世界的大部分的金錢都流入美國。因為美國存金過多的原故，全世界的物價便一時大跌。各國銀行界為了解決這個問題和其他問題起見，便于一九二七年七月在紐約召集了一個國際銀行家會議。此後，美國聯邦準備銀行便製定簡易借款辦法，以便現金容易流入倫敦。牠的辦法有二：(一)減低利率；(二)大批購買政府證券(註)。至于設立一個國際銀行以穩定物價及創設一種國際貨幣，則這兩件事情乃是在將來可以辦到的事情。

(註) C. P. Howland, Survey of American Foreign Relations (1928) Ch. IV.

八 交通事業之國際共管

對於取消不平等待遇，限制最高稅則，和獲得通行，近海和航行之自由的這個努力都已經有了一個破壞的目的——那便是：掃除國際貿易的實際的政治方面的障礙。經濟國際主義業已渡過了消極的階段了；牠現在業已變成了建設的和積極的東西。現在，我們已經有了很多國際條約了。這些條約立了許多條款，設了許多國際機關來促進全世界的經濟繁榮和幸福。內中，有些條約是祇設立了一種祇足供諮詢之用的機關的。在現在，存在于世界的這種機關共有四十五個之多，而大多數的却都屬於上述之性質。其他條約，則或對於委員會給以積極的權力——例如沙糖公約；或對於版權及度量衡，在法律上，有全國統一的規定。此外，有些條約對於國際條款的遵守，和違反此種條款時之處罰，則還有所規定（註）。

（註）請參閱 I. Kazansky's *Theorie de l'administration internationale* (1902) 國際事務雜誌再版。

郵政聯合——當國家在那古舊的主權學說所假定的國際的自然狀況之下生存的時候，送信問題，打電報問題，乘坐火車越外國問題還都未曾發生。但是，自從文化活動和經濟活動發生以來，則國際往來便成爲不可避免之事了。假如外國的交通機關不爲國家的邊界所阻而在價目方面又沒有不平等的待遇，則國際協定便變爲必要的了。這樣，所以，在國際郵政聯合尙未成立之前，在德國和奧國中間，便有五種郵費價目表，而同時從美洲寄一封信到奧國的郵資，有時竟達美金一元之多（註）。

(註) P. S. Reinsch, *Public International Unions* (1911) p. 21.

爲了規定一種統一的和穩定的國際間的郵費價目起見，在國際郵政聯合裏面，有一百八十個郵務機關聯合起來了(註一)。凡經由這些郵務機關的領土——牠現在包含着全世界——而投遞的信件及其他郵件，均有最高的一致的郵資的保障。其時，傳遞這種信件或郵件的費用會超過郵資。因此，在郵政公約之下，則每個政府都本着那每發一信到外國必從外國接收一信之原則而應許交付頭等外國郵件的費用(註二)。

(註一) 一八七八年時只採用了牠的名字。

(註二) 一八七四年公約見于 *GS State Papers* 13；一九二〇年十一月三十日之公約見于 *114 State Papers* 294。關

于歷史方面的好怕提綱，請參閱 M. Zemp 於國際郵政聯合會二十五週年紀念時所發表之演說，*Documents*

du Congrès Postal de Berne 1900。

全權代表大會每五年集會一次。最末兩次的集會是一九二四年在斯德哥爾馬和一九二九年在倫敦的集會。在這個短促的時期當中，有三個郵務機關提出了一些關於修正現行郵政制度的議案。內中，有一些是非經全體一致的通過不能採用的，有一些則祇須過半數之通過。這完全都是依照公約中關於牠們的規定而定的。百倫(Berne)設有一個國際局。這個國際局的職務和清理所的是同樣的，都是清

理賬目，發佈消息，印行郵務聯合雜誌（*Union Postal*）和普通地監督郵務聯合的行政。在這個公約之下，各國在表面上對於外國貼用郵票的標準都是失了主權的，但是大家却「都滿不在乎」。牠的原因祇不過是這種合作的方法對於世界各國都有便宜罷了。

電信聯合——電信交通和郵務大概是一樣地重要。一八六五年時，國際電信聯合成立。俟後，一八七五年和一九〇八年，電信公約又有修改。牠保證了國與國間電報的傳遞。按照牠，則國際電信須用專線傳遞，而同時電報局還須遵守牠所規定的時間（註）。行政方面的事情雖然歸國際局來辦理，而修約會議却常常地召集。

（註）一八六五年五月十七日公約，國報五十六卷二九四號。

因為上述的聯合還未有實施到海底電線去，於是一八八四年又開一個特殊的會議，以討論保護這種交通之手段。這一個會議之結果，便簽訂了一種條約，規定了有心的或故意忽略的破壞海底電線之懲罰（註）。雖然破壞這種條約祇能夠審判于國家的法庭，但每一隻戰艦都可以造出報告，以為一隻船，犯了破壞條約或發生效力的法規的嫌疑之證據。

（註）一八八四年三月十四日條約，見美國條約彙編，第二卷，一九四九頁。

自從無綫電報發明之後，國際行動又成為重要了，尤其是在大不列顛有設立世界無綫電專制之企

圖(註一)。不列顛馬可尼(Marconi)公司，已經和不列顛勞合(Lloyd)及意大利政府，訂立條約，規定在英意二國之無線電站中，除了馬可尼公司系統下之無線電外，不接收及發送其值的信息。雖然無線電專利，在軍事上，有極大之利益，但不列顛政府，最後也同意于國際無線電交通之自由，而簽訂一九〇六年所成立的無線電聯合之條約。海岸及船上的無線電站，應該不以系統之區別，一視同仁，以交換無線電報；而從甲船到乙船的無線電報，也應該同樣的交換。修訂條約之會議，應該定期召集，而國際電聯合局，也同時監察與無線電有關的統治工作(註二)。

(註一) 芮恩施書一二八頁。一九〇六年十二月三日之條約，見美國條約彙編，卷二，一九四九頁。

(註二) 一九一二年七月五日之條約，見美國條約彙編，卷三，三〇四八頁；又 J. Devaux, *Le Télégraphie sans fil dans les rapports internationaux* 一九一四年，卷二。

在美洲各國之中，又設立了電氣交通的特殊協定。根據着第十五次大美洲會議之一種議決案，一個美洲各國間的電氣交通委員會，召集于墨西哥城，其時期為一九二四年八月，訂立了一種條約，設立一個「美洲各國電氣交通聯合，而其終局，則在設立各種以電氣為通信交換的統一規則」。因為美國對於條約中有幾點反對，卒未曾簽訂。在一九二七年之末，一種國際的無線電條約，簽訂于華盛頓。鐵道——經過橫穿政治的國家邊界間的鐵道交通，又成為國際生命中之別一種的重要事件。假如

美國停止了從加拿大來的鐵道列車，像停止愛利司 (Ellis) 海島的移入的居民一樣，則這一個大陸之經濟生活便會陷入困苦之中了。像一八四〇年那麼早，比利時國已經要倚賴于從德國運入之煤炭，而德國也仰望比利時為牠的製造品之一個市場 (註一)。為令生活尤為綜錯的歐洲各國邊界上之交通便利起見，在一八九〇年，便有九個國家簽訂商業運輸之條約，在條約中，規定提單之手續，而且強制每一條鐵道，都要接收從中國到別國之商品。凡在轉運商品之中，因誤期而致的損失，若經鐵路所在地之法庭證實，必得負賠償之責 (註二)。一九〇六及一九〇七年繼續召集會議，簽訂契約，規定軌道的最闊度數，車輛之構造，及本身之容量 (註三)。

(註一) L. C. McPherson, *Transportation in Europe* 1910年，136頁，比較 G. Eger, *Das Internationales Ubereinkommen über den Eisenbahn-Frachtverkehr* 1909年，又 *The Proceedings of the International Railway Congress* 1911年。

(註二) 一八九〇年十月十四日條約，八二國報七七二。鐵道行駛之延期，可以受處分。

(註三) 一九〇六年十一月十九日之第二次附加條約，第三集，九二〇。一九〇七年五月十八日之最後的草案，第三集，八七八。

國際聯盟的交通大會，在一九二三年秋季于日內瓦，有更進一步的發展，在其中，簽訂了一種國

際鐵道統治權之條約及規則。在這種規則之中，各簽約國都認許在牠們的鐵道中，設備國際運輸的服務，而且令邊境上之交通形式，成爲簡便。應該促進各種鐵道管理以車輛交換之協定，又用乘客之車票及運費的方法以統一鐵道的協定，也應該訂立。各個國家，都應許，對於國際交通，實施「價目一項，對於其總金和其實施的條件，都是合理的，而且禁止用不平等性質的不平等待遇」，以對待簽約國或其人民。關於條文解釋之爭執，在借助于仲裁方法以前，必須接受國際聯盟的交通運輸的組織機關之一種顧問的意見(註)。

(註) 一九二三年十一月九日之協定，一九二四年正月，國際聯盟官報，二三九頁。

就是汽車也隸屬於外交政策之下。在一九〇九年，十六個國家簽訂一種條約，規定汽車駕駛者，得獲「國際的」駕駛之幾種條件(註二)。又在一九二六年，簽訂新約。而且關於飛機之下降及環繞地球的航空路線之設置，也發生了好些困難。因爲有些國家，禁止別國飛機，飛過牠的國境之空間上。爲要解決這種爭端起見，各國又在一九一九年，簽訂航空條約，規定不違禁的飛機航行，得自由經過各個國土。但是飛機師要由其本國給以可以航行的憑證；而且他們還須注意于關及離地，飛行，及下降的某幾種互訂的規約。條約之執行者，則放在國際航空委員會之手上(註二)。一九二八年十一月，還在華盛頓，召集一個國際航空大會呢。

(註一)一九〇九年十月十一日條約，見一〇二國報，六四。

(註二)一九一九年十月十三日條約，國際聯盟條約彙編，二九七。

九 不公道之競爭

所以，無論在郵政，電報，鐵路運輸，無線電，或飛機，世界上很多國家，都定立了各種不同的條約，牠們都承認，爲牠們自己的最大利益，還應該接受「牠們的任意行動權」之某幾種限制。不過，國際交通條約之已簽訂的，雖然很多，而至于規定國際商業條約，則非常之少。自然，我們也已有些少的步驟，準備拋却不正之競爭，像國外貨品之偽做，商標之假冒，與乎大賤賣以壓倒外貨之方法。又發明家和創造者，應該從其工作，獲得一部份的收穫，這在世界各國之中，都認爲基本的正義。但因爲未有一種國際的協定(或國內的法律)，所以一個美國的印書局，可以翻印小泉八雲 (Lafadio Hearn，初爲外國人而後入日本籍者——譯註)，蕭伯訥 (Bernard Shaw)，或康拉特 (Joseph Conrad) (均英國著作家——譯註)的紙面版本，而剝奪其全部份的利益及版稅。這種「海盜」的行爲，隨着國人對於外國藝術及文學之趣味的增進，而更爲有害。一八八三年，已經企圖禁止專賣權和商標權之盜竊，當時正簽定一種國際條約，設立一個工業財產的聯合。這種條約，在一九〇〇年及一九一

一年，兩經修訂，規定簽約國的一個公民，凡在別個國家有工業之設備者，應當享受該居留國對待自己的國民的法律之同樣待遇（註）。這就是說，甲國公民可以接受乙國之版權和專賣權之保護，像乙國公民之得乙國政府之保護一樣——國民待遇之原則。

〔註〕見美國條約彙編，卷二，一九三五頁；卷三，二九五三頁。在這種條約之中，「簽約國家要應許保證聯合中之會員，有一種禁止不公平競爭之有效的保護。」又美洲各國之專賣權，版權，和商標權之在一九一〇年八月所定立之條約，見美國條約彙編，二九三〇頁以下。又見 *Palétier and Vidal-Nagelet, La Convention d'union pour la*

protection de la Propriete industrielle, 一九〇二年版。

由于工業財產之保護所催促者，則著作家和藝術家也要求牠們的政府，要把同樣的原則，推廣到文學，音樂，藝術，和照相的產品去。因為他們之努力，一八八六年便召集一個國際會議，形成一個「文學及藝術財產的聯合會」，其基礎則採用「工業財產聯合會」之同樣的原則——國民對待之原則（註一）。一個工業，文學，藝術的財產的聯合辦事處，設于巴因（Berne），其工作在搜集統計，和從事于修改條約而召集的大會的準備工作。牠印刷有很多種每月的雜誌，如 *La Propriete industrielle*、*Les Marques internationales*、及 *Le Droit d'Auteur*。美國雖然是「工業財產聯合會」的一個會員，但牠到今仍未加入「文學及藝術財產聯合會」，表面上，是因為美國印刷者之利益，其價值比之著

作者之利益，爲更偉大的原故（註二）。

（註一）一八八六年九月九日之條約，七七國報二二。一九一一年之條約祇保護國民之對待，但一九一一年條約之簽約

國中，有幾個國家又形成三個「限制」的聯合協定，第一種限制規定商標之國際註冊，第二種限制則禁止商品

在產地之欺詐的表示——這兩個聯合協定都在一八九一年之馬德里地(Madrid)設立；第三種限制則爲一九二

〇巴因之協議，規定爲大戰所損害的工業財產之權利的保存及補救。（見 Handbook of International Organi-

zations 一九二一年，五十三頁。）

（註二）見芮恩施書四十一頁。

反抗不公正競爭之運動爲國際聯盟之經濟委員會所實行。一九二四年五月，日內瓦開了一個專家會議，在其內，討論工業財產的保護之現存國際條約之修改。牠指出一種可能性，准許一個國家之代表，當條約之妄用的時候，可以在別個國家的領土內，進行訴訟。牠的指示之大部份，都具體表現于一九二五年十一月之海牙地方所訂之條約中（註一）。第四次會議也表示出一種希望，希望經濟委員會可以對於那些爲現存條約所未包含的假偽品，爲消費者之保護的原故，而討論其國際行動之可能性（註二）。爲答覆國際聯盟理事局之請求，「知識界合作委員會」已經從事考慮一種條約以保護科學發明之權利（註三）。

(註一) 國際聯盟條約彙編，一七四三。

(註二) 第五次大會之報告及其他，一九二四年四月八日，四九頁。

(註三) 科學財產之報告，一九二八年四月二十一日。

十 農業之合作

雖然我們很難再找出一種東西，其性質，是比農業更爲屬於國內的，然而，在其中也有國際條約之訂立。在一九〇五年，有五十個國家簽訂條約，在羅馬城，設立一個「國際農業會社」。其目的則爲顧問的性質和報告的性質。牠搜集全個世界關於農業情形之事實，例如農耕勞動者之工資和植物之病患等。牠又研究農業合作組織之問題，和農場工作者及其僱主之和合。關於促進農業利益之方法，牠可以呈核于各個國家。這一個會社又組織一個各簽約國家的全體委員會，而各簽約國又分爲幾個小組織；至于會社中之執行工作則仍在一個永久委員會之手中（註）。

(註) 一九〇五年六月七日之條約，美國條約彙編，第二卷，二一四〇頁。Panaro, "L' Istituto Internazionale d' Agricoltura, La Sua vita ed I suoi problemi," Nuova Antologia, 一九二四年版。O. R. Agresti, David Lubin.

一九二二年，第十二章到十四章。根據該書所言，則上述的會社之失敗，實由于欠缺 Lubin (羅賓) 所發明之觀

念。其投票之辦法及其他國際組織之投票辦法見本書六八七頁。一九二四年大會的決議案之一，是企圖把一切農業會社，都同等地附列于國際組織之下，*Actes de la Septieme Assemblée Generale*，一九二四年，八五三頁。

一九一五年，美國延請好些國家，派遣代表，參加于在但華爾 (Denver) 開設的「國際乾耕 (Dry-Farming) 指在降雨稀少之地域而不用灌溉之耕作——譯註」大會」。見美國外交關係雜誌，一九一五年，一七頁。又在一九〇九年。美國，加拿大，及墨西哥三國，開會華盛頓，討論自然資源之保存方法。跟着這一個會議之後，便延請全世界的各國代表，在海牙召集一個「保存會議」，惜未具體表現而已。見美國外交關係雜誌，一九〇九年，一至三頁。

糖業事件——為促進糖業生產起見，有好些國家都專採用經濟國家主義之習慣，在一個時候，加贈糖業生產者以補助金。及其結果，則各生產糖業的國家都發生價值昂貴，消耗荒廢，和防害國際之互相好意。雖然由于多重之條約，企圖把糖業補助金之辦法廢去，但直到一九〇二年之國際糖業條約之前，還沒有什麼進步（註一）。在這一種條約中，大多數的歐洲國家都形成一個聯合，牠們都應許取消糖業之補助金，而對於那些不簽約國，仍然採用補助金辦法的國家之糖，則課以特殊的入口稅。又設立一個糖業委員會，以決定那種補助金是應該允准的；又當委員會出席者之大多數表決之後，各簽約國便要徵科一種彼此相抵的稅則。幫助委員會者，還有一個常設辦事處，設于布魯塞爾 (Brussels)，

以搜集及印刷全世界糖業立法之報告。牠的目的之大部份，都已完成了，但到一九二〇年，糖業條約却宣布解除（註二）。在牠存在之時，牠成爲一種國際統治所曾經試驗的最極端的形式——在其中，一個國家必要爲一個國際組織的大多數所票決，方能夠變更牠的稅則。具體表現于這種彼此相抵的稅則觀念之國際條約，儘可以實用于大賤賣（dumping）的問題——防止那些過多的產品以最賤價售于國外，而在其國內之售價則反高（註三）。一九二八年五月，國際聯盟請求其經濟顧問委員會，對於糖業工業之新的危機，根據一九〇二年的條約，重新再做一種協定（註四）。這種請求之結果，聯盟的經濟組織便進行一種糖業問題之研究。

（註一）一九〇二年三月二日之條約，九十五國報六。

（註二）國際聯盟條約彙編卷一，四〇〇頁。

（註三）見 J. Viner's *Dumping, A Problem in International Trade*, 一九二四年，一六六頁，第十一及十二章。

別一種間接補助商業的協定就是一八七五年五月二十日之國際條約，設立一個「國際度量衡局」，美國條約彙編，卷二，一九二四頁，這一個機關把重量加以標準化；平常工作由這個局執行，而每六個年頭則開一個大會。這種條約到一九二二年十月六日條約，又加以修正，見美國條約彙編卷三，三〇八八頁。國際聯盟祕書處也印刷一種統計月刊。一九二三年九月國際統計會開會。根據着一九一三年十二月的條約而召集的國際商業統

計局成立，努力搜尋國際上之重要統計之各種普通的術語，這種工作又得國際聯盟的經濟委員會所助成。

(註四)「糖業問題」。

葡萄園及冰箱——大約在一八六〇年，法蘭西全部都為一種名叫「葡萄蟲」的瘟疫所滿佈，把一切葡萄園，都加以蹂躪，其所受之損害，較之在一八七一年獻給德國之賠款，還多兩倍。這種瘟疫大概是從美國來，而且不久便傳遍于奧，西班牙，及歐洲的其他部份。為要防止這種葡萄蟲之引進及傳播的一種「公共而有效」的行動起見，大多數的國家都應許執行法令，注意其國內之葡萄樹，以制止這種瘟疫之發生，并且規定那些葡萄蟲能夠隱于其中的貨物之輸運(註)。

(註) 一八八一年十一月三日之條約，七三國報三二三頁。

就連冰箱這一宗事也成為外交家之問題。在一九二〇年，大多數國家簽訂一種契約，在巴黎建設一個「國際冰箱會」，其目的則在研究那些易于毀滅的物品之保存，輸運，及分配等問題之最良好的解決。每兩個年頭大會一次，而其執行的工作則放在一個執行委員會之手上(註)。

(註) 一九二〇年六月二十一日之條約，國際聯盟條約彙編二〇七。

十一 大戰時代和國際聯盟之經濟合作

當一種世界大戰的正確歷史著作之時候，我們或者便會曉得牠是與一種武力之鬥爭同樣重要的經濟之鬥爭。德國之目的在不把牠的糧食供給英國，而協約方面則注旨在圍困德國，使其餓死。爲要完成這種目的起見，協約方面便不得不借助于近代世界還未有用過的最高程度之國際經濟合作。在一九一七年，由英法意三國之代表組成一個小麥執行部，按着各個國家之需要和供給而製定各協約國之食糧分配。後來，美國也加戰爭，于是又組成協約國航海輸運辦事處，以處理船隻之分配。其後，又組織有二十個計劃委員會，其範圍包括一切商品的全領域去。這些委員會決定各個協約國家之需求的總量，而運輸辦事處便根據着而提出航運之分派。用這種方法，便可以避免了重複之患，避免了不必要的潛航艇的危險，而且把商品分配到最適當的地方去。同時設置者還有「協約國糧食理事處」，「軍用品理事處」，「封鎖理事處」和「財政理事處」(註)。

(註) 見 Cotton and Morrow, 在 S. P. Duggan 所編之國際聯盟論 (The League of Nations), 一九二一年版, 第三章。

當一九二〇年設置了國際聯盟之時，最重要的問題，便是國際聯盟形式之選擇，牠應該採取一種從事于國際團體的一種特殊工作的國際管治的形式麼，抑或採取一種祇由于各個國家政府，爲要促進某幾種目的起見而互相合作，而其承辦者仍爲各個國家——這一種形式麼。在薩爾 (Saar) 的事件中，

牠所採取的是第一種的統治形式，而對於一般更爲重要的經濟活動，則採取第二種形式。在今日，沒有一個國家，願意把制定重要經濟事件之權力，交給一個國際的團體，而這些重要經濟之事件，則例如稅則和原料品之分配等。然而全世界上已有五十五個國家，都願意參加定期會議，在其中討論一切這樣的問題，而其根據則以國際專家之研究爲基礎（註）。

（註）見沙爾德的協約方面之航運統治，一種國際統治之試驗（J.A. Saker's Allied Shipping Control, an Experiment

in International Administration），一九二一年，二五三頁以下；又見本書第二十八章，第三節。

專門技術之組織——關於經濟及商業事項的一種顧問組織之形成，一九二〇年第一次大會決定設立兩個專門技術之組織，（一）交通輸運顧問及技術委員會，（二）經濟財政委員會，其下又分爲兩個部份。

交通輸運委員會由英法意日四強國的代表所組織，此外還有十四個其他的會員，爲聯盟之下的交通大會所指派（註一）。這一個委員會準備交通大會之基礎，交通大會之第一次，召集于巴塞羅納，時爲一九二一年，第二次召集于日內瓦，時爲一九二三年，這兩次大會便產生關於輸運，水道，鐵道，及其他的自由之條約及建議。當這些條約批准和發生效力之時候，牠們便放在這個委員會之監察之下。至于關於這些條約之實施或解釋的重要爭論，則其先必須徵求這個委員會的顧問的意見。假如

是必要的話，則這種爭執才交付仲裁（註二）。

（註一）第一次大會議決案，國際聯盟條約彙編特刊，一九二〇年正月，一五頁。

（註二）見國際鐵道管理條例，第三十五款，國際聯盟條約彙編，一九二四年正月號，卷二，二五九頁。第二次大會在

一九二七年舉行。

交通運輸的組織又設置一個「道路運輸常設委員會」，其目的，則在把各個國家的運輸規則，加以統一化。這個組織又從事于海島航行的新法之統一，并且定立一種海上碰撞的刑罰的條約。牠又做成一種計劃，把海岸之浮標及燈塔標準化，牠更研究國際航空的問題。在牠的統治之下，又設立兩個「國際護照大會」，其第二個則在一九二六年五月，召集于日內瓦（註）。這個大會採取一種護照的國際形式之建議，而且禁止請求簽字于護照之後的禁止。

（註）國際聯盟條約彙編一九二六年八月，一〇八八頁。

這個組織又指派一個特別委員會，以研究日曆改正的問題，尤其注意的，是想把每年的復活節期，定實在某一日和某一個星期之內。

第二個專門技術組織就是經濟財政委員會，其下又分為兩個部份，彼此獨立工作。直到現在為止，財政委員會已開過三十一次以上的會議，而經濟委員會則大約開過二十五次會議。財政委員會，

大部份是對一九二〇年為國際大會設于布魯塞爾(Brussels)的國際財政大會之組織負責任。這個大會之建議，對于歐洲之財政政策，有一種很重要的影響。財政委員會為國際聯盟，製出奧匈希臘保加利亞但譯及愛沙尼亞(Estonia)的借款計劃(註)。至于牠的研究之結果，則一九二八年日內瓦，召集一個複稅的國際大會。牠產生一種關於偽造紙幣的條約。

(註) 見本書四二六頁。又見財政委員會，大會報告，一九二八年，第二集。

經濟委員會則研究商業之平等看待，不公正的競爭，外國人之看待，交換書信，商業仲裁，出入口禁止之消滅，經濟危機及失業，統計之統一化，和關稅形式之單純化——等問題(註一)。一九二八年末，在日內瓦召集一個統計的統一化的大會。其結果，則在一九二八年十二月十四日簽訂一張國際條約，各簽約國贊同編集關於國外貿易之統計，根據職業的人口報告，農耕的人口報告，礦產報告，工業的統計觀察，與乎指數的數目。編集之方法也已經確定了(註二)。

(註一) 見一九二三年條約，本書第六章，第七節。

(註二) 聯盟大會將會指派一個專家委員會，其中包含非聯盟國家的每國一個代表，共同製出各種獻議，其目的在改良

條約之原則。「見關於經濟統計的國際大會」，一九二八年，第二集。

大部份由于經濟委員會之工作，聯盟大會便召集一個國際經濟大會，一九二七年會於日內瓦。聯

盟會員四十六國，美國，土耳其，和俄羅斯，都派遣代表。牠通過關於商業自由，稅則問題，商業政策和契約，補助金，大賤賣，運輸之區別，工業之合理化，國際之加迭爾，農業，及其他超目的決議（註）。

（註）世界經濟大會，最後之報告。

爲着這些建議之實施，大會又產生一個顧問委員會，在經濟委員會之外，獨立工作。顧問委員會，盡其可能，實是經濟大會的預備委員會之一種複製品。牠大抵包含有四十五個會員。

一九二八年五月，這個大會，召集開會，而且在國際大會的建議之光明中，考驗世界的經濟條件。牠提出關於糖業及煤炭之審查。一九二九年正月又再次會集。

這兩個專門組織——交通運輸委員會及經濟財政委員會——再加以顧問委員會，漸漸便長成一個顧問的國際商業委員會，例如美國國會訓令農業會社的美國代表在一九一四年之提倡（註）。這樣的一個團體會恆久不斷地研究世界之經濟糾紛，而且在牠的指導之下，要召集定期的會議，經過充分而誠意的討論之後，考慮一切可以允諾的政策之運行。

（註）這個決議案提出一個商業海航，及運貨委員會，牠有諮詢的政慮的，和顧問的權力。三八國報七七九。

像國際經濟大會這樣的會集，其最大的價值，不獨在其直接所產生的協約。尤在其以穩固的國際

經濟原則的表現為各個國家可以置諸實行的一種理想。為大會所做成的決議案中，其敘述是：「今日的每一個國家商業，都為別個國家，為其環境的結果——尤其是在歐洲各國的邊界——所損害，這對於一般的幸福，是極為傷害的。」決議案可以採取一種協力行動之形式。在商業自由之題目下，大會非難出入口禁止之制度，而且這是一種聯盟大會對於這個題目而開發的牠的表現之一個結果（註）。牠又聲明當一個國家實行某種商業計劃之時，牠不應當要別個國家給以某種最高統治權或免稅的特殊權利。對於稅則問題，牠聲明在發展永久商業關係之途途中的一個最為可怕的阻礙物就是稅則之不確定。牠提出各個國家應當制止牠們稅則之常常改變或忽然的改變。領事的費用應該是一種委託的費用，而不是一種附加收入之根源。

（註）見本書一三八頁。

對於商業政策和條約，牠又聲明「停止關稅之增加，與乎轉換其方向的時候來到了」，其方法，則或以個別行動，或以條約。原料品和消費品之自由流通不應當為出口稅則所阻礙。商業條約應該包含有最寬容意義的無條件的最惠國的條文。大會又表示牠的希望，說各個政府應該禁止用直接的和間接的補助金制度以幫助己國的工業和出口的貿易。大賤賣應該減少到最低之限度。

大會公佈工業合理化可以得獲大利，一方面可以減低成本及價格，而他方面又可以推廣市場，但

牠也會對於某幾種工人，有一時的不良的結果，這是應該避免的。

國際加迭爾 (Caters) 之好處，在乎阻止不經濟的競爭和減少從漲落不定而來的罪惡；牠又保證工人有僱傭的更穩固性，而且幫助消費者，減低費用。雖然大會也相信，假如加迭爾促進專利主義之趨勢，則這種協定是很有危險的。但這種協定不應該產生一種價格的人爲的增漲，也不應該限制把粗糙原料品供給特殊的國家。大會不相信在這些協定之上，能夠更設立國際的監察制度。但是牠們應該爲國際聯盟所嚴密監督，而且公佈牠們的實施方法。

第七章 勞働及世界

- 一，勞働國際——反對宣傳的條約——二，大戰前之國際勞働立法——三，國際勞働之組織——四，牠的成就——五，勞工局——六，勞働條約之實施——七，國際移民之觀察——移民條約——國外移民會議——八，國外移民和過剩人口

自從近代工業興起以後，含有世界同情的經濟團體便紛紛地成立了。因此，民族國家的基礎便發生了搖動。在同一的民族當中，勞資兩方面往往會不斷地發生極劇烈的競爭，而牠的劇烈的程度。和國家中間的鬥爭的劇烈的程度，幾乎是完全相等。階級鬥爭和民族鬥爭和宗教鬥爭似地，都是一方面打破了國家，而他方面還想瓜分世界。

一 勞働國際

勞働者是國際主義者的一個先鋒。牠不但有經濟和政治組織，甚而至於還有革命組織。一八六四年，第一國際工人聯合會成立於倫敦，以為那最著名之共產黨宣言——各國工人聯合起來——之聲

援。在馬克斯的影響之下，牠漸漸成爲社會主義之性質；牠到一八七三年，便消滅了，其原因有二：（一）社會主義和無政府主義之鬥爭，（二）巴黎公社的失敗。倭後，在一八八九那年，第二國際又宣告成立。對於下述一事，該組織之成效是很有可觀的。「國際」希望用國際罷工的手段以防止戰爭。但在一九一四年，牠的企圖失敗了，這是因爲偉大的國家主義之能力——此時以前的社會主義的黨派爲反抗國際戰事運動而互相連合的團體，現在是分裂了，每一造都幫助牠自己的政府（註）。在世界大戰的進程中，第二國際在斯德哥爾摩，召集勞工大會，以規定和平之條款和令戰爭終局的方法。其努力卒無效果，一部份是因爲各國政府之互相反抗。在戰爭終局之時，第二國際又在巴因開一個大會（一九一九）在其中，製出一個方案，以清算一切由戰爭所發生的破壞物。會議也同樣歸於失敗；出席人員很少，而其討論則全屬於冷淡的及躊躇不決的。其中之革命派和改良派的份子，終不能互相同意。

（註）但在意大利的社會主義黨則不如是。關於勞動國際的歷史，尤其是第一國際的歷史，見 E. W. Postgate, *The Workers' International, 1910年*。

同時，俄羅斯之布爾塞維克不滿意於第二國際之國家主義的及改良主義的性質，所以便在一九一九年，在莫斯科，另行組織一個第三國際，或名共產主義的國際。歐洲各國的激烈的社會主義黨派都

和這個團體發生關係。一九二〇年，第三國際召集大會，制定會員必須遵守的二十一種條件。會員應該主張無產階級專政「用這種方法，才是純粹的工人，兵士，和農夫之必需的手段」。自從階級鬥爭加進了國內戰爭的階段之後，共產主義者已不再相信資產階級之立法了；所以他們的責任是要造成「一種平行而不合法的組織機關，這個機關，在一個決定的利那間，可以幫助政黨，完成牠的革命之責任」。特別的宣傳應該運用到兵士去，無論是合法的或不合法的，都可以。一切黨派凡在加入第三國際之前，要把「改良主義」的份子拋棄，因為「除了以革命手段而顛覆資本主義以外」，世界和平是不可能的，這些黨派又要放逐一切牠們中之「不可靠的份子」。「共產主義國際已向全個資產階級的世界宣戰了」〔註〕。

〔註〕(二十一)條件見美國勞動年鑑，一九二一至一九二四年，三一—二頁。

共產主義之積極的宣傳，遍於歐美亞三洲的各國，這是由於與莫斯科第三國際有關係的各種團體傳宣的〔註〕。很多政府都以為這種主張傾覆資本主義國家的宣傳實為蘇俄政府所鼓動，因為這個原因，便發生了一種仇視的行動了。自從暴露了「要在白官扯紅旗」的計劃以後，美國國務卿許斯(Hughes)，在一九二四年正月，通牒蘇俄政府，說美國會不承認與這種活動有關的政府之存在。蘇俄之答覆則謂這種宣傳是第三國際之工作，而蘇俄政府和第三國際是沒有關係的。然而其二者之區別點却過

於杜撰了。

(註) 見蘇羅利亞之「布爾塞維克主義和世界革命」(G. Savole's "Bolshevism and the World Revolution") 現代

史料，一九二四年二月號。

反對宣傳的條約——爲要禁止這種革命的宣傳之原故，歐亞二洲的各個國家便向俄羅斯索取保證，以爲各國與俄通商之一個條件。在一九二一年三月十六日的英俄商約中，兩造都同意於「禁止在自己國界之外，有各種直接的或間接的反英或反俄的政府的煽動」；而尤其要注意的是「蘇俄政府要禁止用兵力，外交，或其他煽動的方式，以鼓勵亞洲的人民，仇視大英帝國及其利益，而尤其重要的，是在印度及阿富汗的獨立國」(註一)。雖然有這樣的協定，但是還有人加罪於俄國，說牠還有繼續顛覆大英組織之宣傳。這種控訴，繼續多次，直到一九二四年的英國選舉而達到極巔，該時印刷了從英國外交部寄俄羅斯政府的抗辯的信件。這種事情，後來便助成麥克唐諾 (MacDonald) 內閣之失敗，因爲他剛正簽訂了一種英俄的重要條約，而一般人民却相信他對於蘇俄之信仰是錯誤的(註二)。

(註一) 一一四國報三七四。這種協定的一種重要的先鋒，却是在一九〇四年三月四日由十個國家所簽訂的反抗無政府

主義運動的一種國際條約。

(註二) 關於蘇俄政府寄給齊諾維夫 (Zinovieff) 的英國共產黨訓令，見曼查斯德爾星期導報 (Manchester Guardian

Weekly)，一九二四年十月三十一日號。

所以，自大戰後，激烈的社會主義黨派已和第三國際發生聯絡，而溫和的黨派則仍舊隸屬於第二國際。在一九二一年，有好幾個國家的團體，既反對第二國際，也反對第三國際，於是牠們便會集于維也納，而形成一個普通稱為「第二個半國際」，但其正式的名字則為「社會主義黨的國際工人聯合會」。這一個團體和第二三兩個國際互相磋商，其目的則在統一世界的勞動者。牠們在幾個微小的要點上，還可以同意，然而莫斯科團體和歐美兩洲的社會主義團體，其間的差別，過於偉大，終至難以調和了。但無論如何，從一九二三年的幾個會議之結果，維也納國際和第三國際，却合成而為一個「勞動者及社會主義者之國際」了。牠便產生一種憲法，規定至少，每三年，必有一次國際大會。最近的大會則在不曾捨爾舉行，其時期為一九二八年夏季。這一個組織之目的，在乎以階級鬥爭和工人的獨立的政治和工業行動而「設置社會主義的民主國家」(註)。一個精密的執行及行政委員會之行政機關，和一個理事局，主持一切工作。

(註) 見勞動年鑑，二九六頁。

國際勞動運動為社會主義者及工聯主義者所組成，所以在每一個國家的勞動運動中都有一種同樣

的區別。現在大抵有二十八個國際的工人聯合，像國際礦工聯合 (International Miner's Federation)，會員凡二百萬名，國際金屬工人聯合 (International Metal Worker's Federation)，則爲一切國際聯合中之最有力量的團體，會員凡三百二十萬名，國際運輸工人聯合，則有會員二百二十萬名。這些勞働聯合也互相聯絡起來，對於勞働工資之爭論，彼此互相幫助，並且防止從一個國家走到別一個國家去的罷工之破壞者的發生(註一)。一九一九年，國際工聯同盟成立，是爲一個國家的及國際的勞働同盟之團體。牠有會員一千五百萬名。因爲不滿意於這一個國際勞働同盟之「保守」的趨勢，一九二〇年，俄國布爾塞維克政府便組織一個赤色的國際勞働聯合。同時又有一個國際基督教工聯大會也成立了(註二)。倘若我們觀察出世界的勞働團體，在資本主義中成立聯合戰線時所經的偉大困難，則我們對於各個民族國家在以往的協作，便要驚訝了。

(註一) 一個最近的提議，以爲要設立一個國際勞働銀行，這樣，便會到英法德各國工人，在罷工及其他的時候，不致

「感受欠缺資本之失敗」。見 Wagner, "The Economic International", The International Trade Union

Review, 一九二四年一月至三月號。

(註二) 同時也已經有人努力于設立一個「汎美洲」和中美洲的勞働同盟，見勞働年鑑二八九頁。

二 大戰前之國際勞働立法

從別一個觀點——國際勞働立法之觀點——看來，勞働者在國際關係之領域中，佔着重要的地位。工人之保護也應像別個階級之保護一樣，已經在長久時間之前，爲人們所承認是政府之一種責任了。從事實上看來，世上各個國家，對於工人之勞働時間及條件，都通過某幾種法令。常常，這種法令之制定都由於強有力的勞働組織。牠的有效的統治也要倚靠着這種國家的及國際的組織之存在。但在理論上，雖然承認有保護勞働標準之責任，而在較社會進展的各個國家中，則因爲畏懼國際工業上之不公平的競爭，於是便不執行勞働的立法，仍舊容許剝削工人，或那些拒絕採用人道主義的立法，隨處認爲必要的手段了。在一個長久的時間中，政府仍然允准以白磷製造自來火，雖然牠會令到工人感受一種危險的疾病。自來火本來用紅磷製造，其效果是一樣好的，紅磷是沒有危險的東西。然而因爲紅磷價昂，白磷價廉，於是一個國家便躊躇顧忌，不敢強令其商人以紅磷代替白磷，爲的是怕牠的自來火工業會爲國際市場所逐出。所以國際的治療才是唯一的治療。而且，假如國外資本在未發展的國家中，可以自由推展，則其工人之被剝削，大抵也和英倫之工業制度的初時相同了（註）。由於國際勞働立法之方法，這種工人便可以得獲保護，而其標準，也可以爲全世界的聯合能力所提高。於是各

個新的國家便可以接受舊日國家經驗之利益，而不公正的競爭便可以同情地加以消滅了。

(註) 見本書第十七章三節。

在一八九〇年，第一次國際勞働大會開會於柏林。牠對於礦工，童工，和星期日工作等，都有所建議。其後，又有各種不正式的大會；而正式大會則直到一九〇五年及一九〇六年之間，方才舉行(註一)。第一種重要的勞働協約之簽訂則為法意兩國，其時間為一九〇四年(註二)。這一種協約准許任何一造的國民，從事工作於他一個國家，有交互兌換的銀行和保險的供給，並且以國家勞働立法之交互保護為之保證。這種協約之最有趣味的特點，就是意大利應許設立一種勞働監督之制度，以保證勞働法之實施的有效，像在法國之中的一樣。意大利政府也宣言，決意逐漸實現把婦人工作時間減少。兩個政府每年都有報告，報告婦工和童工的勞働法之實施。由於這一種協約，意大利工人的境遇便有所改進了。其後，大抵有二十五種同樣的勞働協約，在歐洲各個國家之中訂立。

(註一) 見 B. E. Lowe, *The International Protection of Labor* 一九二二版，三十三頁，第二及三章。同時又有好幾次非正式的大會舉行，為國際勞働立法聯合會所召集。

(註二) 一九〇四年四月十五日之條約，九八國報，四五七頁。

在(一九〇六年)巴因的國際勞働大會之時，簽訂了兩種勞働條約。第一種則禁止一切工業中女

工之夜間工作，但也有少許的例外（註一）。第二種則禁止在自來火之製造工業中的白磷之應用，這是因爲白磷之有毒的性質（註二）。爲這種條約所產生的社會改造之動力，可以從事實上表顯出來，在一九〇六年以前，祇有五個歐洲國家禁止白磷之應用，但自有上述之協定之後，便有十一個國家採用這一種限制了。而且，在這種協定之前，祇有四五個國家禁止婦人之夜間工作；但在這一個條約之中，却有十二個國家同意於這一個原則，此外還有四個國家，把這一個原則規定于其法令之內（註三）。

（註一）一九〇六年九月二十六日條約，見一〇〇國報七九四頁。

（註二）同日之白磷條約，見八七二頁。

（註三）見Lowe書，一一四頁，一二六頁，及一二九頁。

在大戰之前，祇有上述兩種勞働條約，發生效力。然而牠是沒有力量的，因爲沒有解釋分歧上決定的方法之設備。爲要明顯實施這些協約，庸庸大戰中工人對於協約軍之贊助，和防止過激主義之傳播的原故，凡爾賽條約之中，有一部份（第十三部）便是工人的一種實在的大憲章了。

在其小引之中，牠宣言世界之和平應該以社會正義爲基礎，而且，爲要達到這一個目的起見，工人境遇應該改正，例如工作時之規定，失業之防止，適當的生活工資之供給，婦工和童工之保護，和疾病的及年老的勞働者之保護。而且在和約之中，國際聯盟之各個會員都同意於「在他們的國家中及

他們工商業關係所擴展的一切國家之中，都努力確立和支持男女兒童的勞働之公正的及人道的條件」
(註)。

(註) 第二十三條A項。

三 國際勞働之組織

爲要把這些原則發生効力，便設立一個永久的國際勞働組織，爲國際聯盟之各個會員所構成，其中又分爲兩個機關：(一)一個每年召集一次的國際勞働大會，和(二)一個國際勞働工局。國際聯盟中之每一個國家，於每次大會，都可派四名代表出席，兩個代表政府，一個代表勞働者，一個代表資本家。後舉之兩個代表，由其政府「得其國家中的資本主及勞働者之最有力量之工業團體之同意」而加以任命(註)。但是這些代表之投票權是以個人爲單位的，所以勞働者之代表儘可以投下一種聯合一致的投票，以反抗每一個國家之資本家。

(註) 關於這段條文解釋之分歧，曾由聯盟大會，請求世界法庭，加以一種顧問的意見，其時爲一九二二年。這一種爭論，起於一個德國的勞働組合，因爲其政府在選出一個勞働方面的代表之時，向一個最偉大的僱傭者組織諮詢，然而此外，實還有別些勞働者組織，其會員之總數，比牠更多。這一種解釋爲世界法庭所拒絕，牠的意

見，以爲在這些情境之中，所謂「最能代表的組織」是指那些有總數最多會員之組織。見一九二二年八月十二日永久世界法庭之顧問意見書，乙集，第二號。世界法庭最後命令這兩個勞働組織所派出的代表，輪流出席。

有一種重大的困難，便是代表之「不完備」，——這就是說，大抵祇有半數國家在指派國家代表之外，還指派工業團體之代表的。因爲指派勞働者代表之失敗，所以在華盛頓大會之中的一個委員會，決定各個國家在一個積極的義務之下，要指派這種代表團，但大會中却沒有方法以處分那些不盡這種義務的國家（註）。在表面上看來，祇有公意之壓迫，尤其是勞働團體的公意之壓迫，才能夠達到這一個目的。然而除非勞働者代表指派出席，則這些大會之目的，是確實不能夠實現的。

（註）指導者報告，一九二四年國際勞働大會，四十頁。

雖然國際勞働組織之會員祇限於已加入國際聯盟中之各個國家，但在第一次大會，已經特別准許德國加入了。一九二三年，又有一個問題發生，這便是薩爾(Saar)領土能否參加於這一個組織之內。這一個問題發生了一種嚴重的結果，薩爾本有國際的地位，所以中樞幹部便決定牠沒有解決之權力。最後，則決定薩爾領域可以參加大會之中，有顧問的能力，恰像芬蘭等國在未加入國際聯盟之前的地位一樣（註）。

（註）墨西哥和菲律賓在一個時間也請求國際勞働組織，懇加入而爲一個會員國。

雖然北美合衆國不批准凡爾賽條約，但勞働大會也希望確立一個美國勞動組織之合作。在華盛頓會議中，決定邀請美國之僱主和工人之代表者，選派代表，參加大會。一九二二年，國際勞工局長多馬士（M. Albert Thomas），探訪美國，他爲美國政府和工業團體的代表所歡迎。當美國政府批准工業代表者參加國際勞働大會之時，美國商業局最初決定不派遣出席大會之代表，而祇派遣一隊觀光團，這一種任命，最後便實現了。然而因爲某種原因，這種決定卒歸撤銷（註）。

（註）指導者報告，一九二四年，二十頁以下。

國際勞働大會以三份之二的大多數，決定在獲得各個國家政府批准之後，造成一種建議書或一種協約之草案。每一個國家如接納這些協約，則要應許制定法令，把這些原則有效地運用於其國內法律之中。自然，牠不是非批准這些協約不可的，但是每一個國家却都有一種把一切協定的草案和建議，放在國內政府之適當的威權者之前請其批准的義務，雖然一個國家的代表可以在大會之中，投反對方面之票。這些協定在兩三個國家批准之時，則根據其協定之性質，可以發生效力。

四 牠的成就

在一九一九年到一九二八年間，每年都開一次國際勞働大會（註一）。在最初的五次大會之中，通

過二十七種條約和二十種建議。第一次大會，召集於華盛頓省，其討論之主題祇限於工業方面；一九二〇年之大會，其問題祇限於海上勞働狀況之法規；一九二一年，大會企圖把第一次大會對於工業之決議採用於農業勞働者之中。一九二二年，大會考慮關於國際勞働組織的工作之組織的問題。一九二三年，牠又討論「工場監督組織之一般的原則」。一九二四年，大會採用一種關於偶然事故時勞働者補償的國內和國外工人平等待遇之條約草案；一種應用火爐的玻璃製造者之星期休息的草案；和麵包製造者晚間工作之規定（註二）。

（註一）見 G. A. Johnson, *International Social Progress*, 一九二四年版，四五七章。

（註二）指導者報告，一九二四年，九六頁至一〇九頁；又見 *Industry, Government and Labor*, 世界和平社，一九二八年。

一九二六年大會所討論的爲海上勞工的條件。一九二七及一九二八年的大會，則討論固定機械之最低限度的工資。

直到一九二八年，這二十七種條約草案，已爲好幾個國家所批准和見諸實施，批准的總計有二百零七宗，又有九百九十二宗提議。直到一九二八年十月，阿根廷，波利維亞，巴西，中國，巴拉圭，及烏拉圭各國，還未批准勞工條約。

在這些協定之中，有一種「日八小時工作制，及一星期四十八小時工作制之規定；有一種自由僱傭媒介所設備的失業條約；一種禁止女工產兒後六星期內工作的條約；一種禁止婦人夜間工作的條約；一種最低年齡的條約，禁止童工在十四歲以下之工作；與乎一種星期休息條約，禁止連續工作二十四小時。

把同樣的勞働規定約束全世界，這是很不公平的。因為這個原故，勞働大會「應該考慮那些氣候情景，工業組織之不完備的發展，或其他特殊的事件，令到牠的工業條件，發生實質上之不同，而且指示出多少必須適應於這樣國家情境的修改」（註一）。為實施這種原則的原故，每日八小時或每星期四十八小時工作制的條約，便以日本及印度為例外，在日本，每星期以五十七小時為限，在印度，每星期以六十小時為限。這種條約也不適用於波斯及中國。在最低年齡之條約中，童工最低之年齡為十四歲；但在日本則祇為十二歲；而在印度，則十二歲下之兒童，祇禁止其從事於礦坑，工場，和運輸的工作，其餘可以受僱（註二）。勞働大會中之會員要把勞働條約實施於牠們所已批准的殖民地之中，但如有特殊地方之條件致不能實施時，則為例外。直到一九二九年為止，強國中之已實施這些條約之規定者，祇有牠的屬地之少數。雖然，所謂例外，僅限於世界上之退步的部份，不過除非有一個公正的仲裁者用其注意的目光注視着之外，則這些例外之部份，很容易便有為居於其中的外國資本主

義的利益所剝削的危險了。

(註一) 見凡爾賽條約四〇五款。

(註二) 見指導者報告，一九二四年，二九一頁。

這一種工作爲國際勞工局所完成。常設的委託委員會中的勞働組織之代表有一種重要的勢力。在接受得勞工局通信之後，中國政府設立了幾個機關，討論勞働問題，又在一九二三年三月，公佈工場規則，這是中國對於近代工業所發佈的第一種規則，并且是第一次勞働大會的特殊國家委員會之一切提議的具體表現，但星期日休息之原則，則爲例外。這些規制是非常重要的，因爲牠們指明「這是第一次把勞働保護的近代原則引用於國家之中」，又因爲這種引用是由于良好的指示和國際勞働組織之贊助而產生的(註)。

(註) 指導者報告，一九二四年，二八七頁。但中國仍未批准這些條約。

在波斯——另一個「退步的國家」——國際勞働組織也是很有幫助的。在國際勞工局關於給爾滿(Kerman)的毛毯紡織工業的勞働條件之友誼的建議之後，波斯政府即實行改造，禁止十歲以下的兒童工作。日本政府——所管轄之國家，其工業的發達仍在其早代之階段中——「已經採用與大會決案相一致的規則」；而「尤其對於兒童之保護，在近兩年間更有偉大之進步」(註)。一九二八年十月，

印度也已經批准十一種勞働條約。在事實上，國際勞働規定，在東方之進步，實比西歐諸國家爲更偉大。

(註) 見指導者報告，一九二四年，二九一頁。

五 勞工局

爲了要監察這些勞働條約的實行，於是便設立一個國際勞工局。牠是爲十二個政府代表所組織成的一個機關所統治；其外又有六個資本家的代表，在勞働大會中的僱主代表中所選出，另六個勞工代表，則由僱員代表所選出。在十二個政府代表之中，八個代表「主要工業」國。國際聯盟已決定這八個主要工業國爲比利時，加拿大，法蘭西，德意志，大不列顛，印度，意大利，和日本。其餘的四個代表，則由上述八個政府之外的各個政府的代表當中，在勞働大會之中選舉出來。國際勞工局統治機關的各個會員，任期爲三年(註)。

(註) 在一九二二年已經把國際勞工局統治機關之人數加以擴充，藉以增加非歐洲的會員國，但到一九二八年，還未接受有足數的批准，所以至今，還未見實行。

在爲統治機關所委任的勞工局長之監察之下，國際勞工局搜集以各種不同的形式印刷的國際勞働

報告，預備年會之材料，請求各國實行已批准的勞働契約，與乎督察牠們的行政。

在這種勞働大會之繼續執行之工作之中，國際勞工局也是很有效力的。雖然條約上規定每一個會員國，應該在一年之內，接受條約之草案，以爲適當的立法權威——若在特別之情形，則其限期爲十八個月——但好些國家還不能成全這種義務。這一種疏忽便成爲大會中初期會議的討論之主題，而國際勞工局則繼續不斷地喚起各個國家對於這一種義務的注意。

一個國家對於一種條約之批准，和別一個國家的這樣條約之運命，其關係是很密切的，至少，一個政府向國際勞工局要求別些國家已經完成牠們的義務而接納建議之報告。同時，又有些國家則附以條件的批准各種條約。所以法國的糾紛仲裁局已經認許關於夜間工作及失業問題，倘得英，德，意，波蘭，捷克斯拉夫，和美國批准，則牠也加以批准。國際勞工局喚起勞働大會之注意，提防這些條件批准擴張所發生的危險（註）。法國把好些其他的條約延不簽字，直到一九二四年，一部份的原因則爲憲法的理由。同時，南美洲各國却都退出，一部份的原因則爲與日內瓦交通的困難，紛亂的政治情形，和勞動組織之柔弱無力。在一切這些事件之中，國際勞工局仍然繼續努力工作，減少困難，令各國之批准成爲可能。當各種條約爲特殊大會之產品，如一九〇七年之巴因勞働大會或一九二二年之華盛頓軍備會議之產品之時，這些條約便會爲各個國家束之高閣，因爲沒有一個特殊的行政機關爲牠們

實行方面，担負責任。這種弱點，從勞働立法一方面說來，已經為國際勞工局在某一種程度上所克服了，自然勞工局沒有威權，強制各國簽字，但牠卻像一種和平的警告者，警告各國，說這種批准，實能增進世界之利益。勞工局之勞働立法部也從事于一種重要的服務，把社會法制，加以譯和互相交換。

(註) 指導者報告，一九二四年，一一三頁。

六 勞働條約之實施

當勞働條約一經批准之後，為督察牠的實施起見，勞工局之工作，也是非常重要的。

勞工局每年接收各會員國對於所已批准的勞働條約發生效力之報告(註一)。又設立一個國際大會委員會以研究這些報告。勞工局幫助勞働條約的文字上之解釋。各國政府或工人或僱主的工業聯合會，可以向勞工局，陳訴一種被他方破壞的勞働條約。假如由個別的組織提出陳訴，則勞工局之統治機關可以請求該國造一個報告，以為討論之根據。假如其陳訴是由于國際上的糾紛，甲國控訴乙國，則勞工局的統治機關便要把這一件事情，加以考慮了。當無論那一件事情為統治的機關所考慮的時候，凡提出控訴的國家若在統治機關中本來沒有代表的，可以派遣一個代表，加入于統治機

關之內。假如不能夠獲得一種同意的解決，統治機關可以把這一事件，交付研究委員會，爲之解決。在加入勞働組織之時，每個政府都要提出三個有工業經驗的人，一個代表資方，一個代表勞働者，又一個則站在獨立的地位——以形成一個陪審官的團體，假如是必要的話，則可以被選出爲這個委員會的會員。假如勞工局的統治機關決定這一種紛紛應該交付給這一個委員會裁決，則國際聯盟祕書處可以選出三個人組成的委員會，每一個都由每一造的陪審官團體內選出來；但無論如何，不能從陳訴案中有直接利益的國家中選出。這一個委員會開始研究這一宗案件，其後便做成一個建議案。同時牠又可以建議一種經濟性質的方案，以防止一個破壞條約的國家。假如一個會員國不接納委員會之建議案，則委員會可以把這種案件常設的國際法庭，而爲最後之判決（註二）。又假如一個會員國不實行委員會之建議或法庭之決定，則別一個會員國可以採取在報告中所建議的經濟方案（註三）。

（註一）凡爾賽條約四〇八款。又見指導者報告，一九二四年，第二部。

（註二）雖然強有力的制裁具體表現于這些條約之規定中，但國際勞働組織之自身，卻沒有約束之權力。牠不是一種超國家的組織。見華拉倫加的「國際勞働組織之法律的性質」（Vihlougat's "The Legal Character of the

International Labor Organisation")載在 9 International Labor Review (一九二四年)，一九六號中，關於一

種反對方面的答辯，則表現于 M. Guerneau, Une nouvelle institution du droit des gens。L'organisation Permanente du Travail, 一九二三年。

(註三) 見凡爾賽條約四〇八至四二〇款；美國上議院議員特殊反對這種條款之規定。又在我們和德國在一九二一年八月所訂立之特約，美國聲明不受凡爾賽條約第十三章之約束。見美國條約彙編，第二款，第三卷，二五九八頁。

直到現在為止，牠還沒有陳訴到這一個委員會之必要。很可能的，就是經過一種和解的程序，勞工局不特可以解決國際間由條約實施而發生的糾紛，還可以由每一造自動地接受國際罷工之解決。在熱那亞 (Genoa) 大會之中，已經發生一種完全停滯的現象，這便是由于海上工作應該採取一星期四十八小時還是五十六小時之規定。在大會不採取四十八小時制之後，國際海員聯合會便發生一種國際海員總罷工之煽動。幸而他最先請求國際勞工局，從事于一種與船舶所有主的仲裁。這種工作便由勞工局長負責，其後，在一九二一年正月，採取各種方法，并阻止國際大罷工之召集。

所以，凡爾賽條約實把國際的勞働關係，加以革命化。牠創造出一種國際勞働的「法規」，每一個國家都不得不研究牠的建議；牠又創立一個統治機關，以監察勞働條約之實施，并研究一般的勞働情況。

國際勞動組織的活動之一個結果，就是一種對於社會情形的國際意識，業已逐漸地建立起來。隸屬於這一個組織之下的一個國家的退步的部份，立刻要研究別一個國家的情況。雖然美國不加入這個組織之內，這會阻礙這一種意識之發展，但在第六次大會之中，對於幾個大工業國家不肯批准一日八小時工作制的條約，發生極大的爭論，這種事情便已經指出一種新的道德力量已經存在了（註一）。而且，這種組織已經供給一個國家中的勞動組織以一個機會，可以在一個國際大會之中，吐露牠對於自己政府壓迫之冤情。在一九二四年，日本工人代表聲言，在凡爾賽條約中，雖保證工人有「會集之自由」，但在好些東方的國家，尤其是在日本，這種權利，到今仍未為法律所批准（註二）。雖然日本政府代表否認這種陳訴之真實性，又雖然國際勞動組織也沒有權力，可以強制一個國變更牠的法律，然而單是這種法庭之存在，已經令到每一個政府，在道德上，難於實行或維持一種不與世界通行的社會情緒相一致的法制了。

（註一）見國際勞動大會第六次會議的臨時記錄，一九二四年，第九號。全個問題之討論，見 Feis, "The Attempt to Establish the Eight-Hour Day by International Action", 第二編，三十九號的政治科學季刊（一九二四），三七三頁，六二四頁。一九二八年，智利已經批准八種條約，而古巴則批准十六種條約。

（註二）見臨時記錄第一號及第五號。

在一九二三年華盛頓大會之中，中美洲五個共和國簽訂一種保護勞工統一法律的條約：禁止強制勞動；在學校時間之中，十五歲以下童工之禁止，在工場內，則為十二歲以下童工之禁止；婦人及十五歲以下男童的夜間工作之禁止；與乎某種星期日的工作之禁止。五個政府同時應許實行設立強制的疾病保險，產母保險，和老軍保險等法案，并設立僱傭引荐所（註一）。一九二八年汎美洲大會對于勞動方面，也做成好幾種建議（註二）。

（註一）見 Conference on Central American Affairs, 一九二三年，華盛頓版，三六七頁。

（註二）國外政策協會報告，第四卷，第九號，二二一頁。

七 國際移民之觀察

移民問題普通都當為一個「國內」性質的問題考慮。牠要求每一個國家都可以有權以決定牠自身的民族的組成。雖然像中國，日本，和高麗等國，在好幾個世紀之間，都企圖把一切外人，驅出于國境之外，但在各歐美強國，却大開門戶（註）。在現代，沒有一個國家，除了像西藏這些地土之外，仍然採取絕對閉關政策的。從無論任何一個國家來的商人，遊客，和學生，都為外國所歡迎，并且一般地在條約上保證其入境的權利。

然而現在確有很多國家實行禁止或限制外國勞働階級之移居國內——恐怕不公道的競爭或同化之困難。實行這種行動之「權利」，逐漸已爲國際法所認可。美國大理院宣言：『國際法之一種公共認可的格言，就是每一個有最高統治權的國家都有一種權力，像在最高統治權所承襲的一樣，而且爲保存己國起見，這是非常重要的，這種權力，就是可以禁止外國人移入牠的國境之內，或可以祇在某些情境之中，和在某些條件之上，像牠所以爲是適當範圍以內，而允准外人入境……』(註一)。這些限制，已經因爲種族，文字，或單純團體的利益起見，而被利用了(註二)。加拿大和紐西蘭承認牠的執行長官禁止那些對於牠自己的種族，國家，和經濟利益，具有防害的民族入境(註三)。雖然這種法令，其性質，絕對的是國內的，但牠却惹起很多國際的糾紛。自然，其最重要的還是關於不平等地對付中國，日本，或在一部份的制度之下，連意大利及羅馬尼亞，也在其內——這一個問題四處都有討論(註四)。除了不平等待遇外國人之問題外，國際的糾紛又常常爲允許外國移民的簡略的調治所發生。出境的移民或者用欺詐的方法，而他們或者隸屬於各種不健全的旅行條件之下。出境的移民，常常在入境之時，備受阻留，有時，他們還處于不安全或甚至不衛生的情境之下(註五)。在這些情境之下，

經過好幾個星期或好幾個月之幽閉之後，還把這些移民送回他們的本土，其理由則謂他們無入境之資格。在某一部份的法令之下，移民雖然有一部份的合格，但仍被送回本國。又在某幾種情境之中，因為法律之實行的原故，把一個家庭的份子，加以折散。雖然這種事情之調治是例外的，但牠在公共輿論之中，總有一種發生糾紛的效力。因為有禁止中國人入境的嚴酷治理，於是便連最天才的中國人，也受拘留之苦，因而中國人便在一九〇五到一九〇六年之中，發生抵制美國貨物的事情，在那個時間，美國棉貨之入口，減少一半（註六）。另一種騷動則為一九二一到一九二二年間，實行這些法律之管理所發生（註七）。

（註一）見 *Eklin v. U. S.*, 142 U. S. (1891), 651, 659。

（註二）見本書第三章第四節。

（註三）一九一〇年法令，9-10 Edw. 7, 第二十七章；紐西蘭法典，一九二〇，第二十三號。

（註四）見本書第三章第四節。

（註五）英國大使吉德斯（*Sir Eric Geddes*）關於愛麗斯海島（*Ellis Island*）移民局的情形之報告，英國國會紀錄，一九

四〇款，一九二三年。

（註六）見 *M. R. Coolidge*, 中國移民論（*Chinese Immigration*）一九〇九年，四八三頁。

(註七) 見 H. F. McNair, "Treaty Rights of Chinese Merchants and Free Laborers Abroad", *Chinese Social and Political Science Review*, 1924年正月。

這些困難中的一種顯明的解決方法，就是從其原始的觀點，以放驗這些移民，因而決定他們的資格——這就是在1924年移民律中所插入的一種規定。雖然這種工作最合宜地為美國領事官所執行，但牠的有效性確為與那些移民外出的國家之合作所增進。其中有些合作，也能夠防止外邦人橫過邊界的私逃入境，恰像牠能夠防止偷運鴉片及酒類之入境一樣。根據勞工部長大衛斯 (Davis) 的報告，則在1923到1924年間，共有八萬五千名外國人，暗中私入美國境(註一)。在這些事情之中，合作之價值為1917年移民律所承認，而在這一種移民律中，還批准美國大總統召集一個國際移民大會，和外邦締結條約，令移民律之實行，成為容易(註二)。

(註一) 見紐約時報，1924年十一月三十日。

(註二) 三九國報，八七四，第二十九款。這種規定也包含于一九〇七年的移民律中。同樣的法令批准和奧地利，西班牙，匈牙利，渾杜刺斯 (Honduras)，意大利，日本，和捷克斯拉夫等國，參加國際移民大會或締結移民條約。見 *Emigration and Immigration*, 三六三頁。

移民條約——有很多關於移民規定的條約，都已訂立，建設下勞働者之補充和保護之基礎。關於

這種性質的主要契約，則爲法波條約，法意條約，這兩種條約都締訂于一九一九年九月，此外又有一九二〇年的法國和捷克斯拉夫條約。法波條約規定勞働者應該用公共僱傭的交換方法，以爲出境移民之招募，而入境的工人，應該接受同等工作之同等工資，其他方面之待遇，也須同等。兩造的政府都用這樣的態度來管理出境的移民，以免損害他國之經濟的發展。假如是必要的話，則他們必要「互相決定」每一個國家可以吸收的勞働者之數目。而關於這種事件的督察制度則放在兩國聯合委員會之手上（註）。

（註）一九一九年九月三日之條約，見國際聯盟條約彙編，二十八；又一九二〇年三月二十日的法捷條約也是非常相似的，見國際聯盟條約彙編，九十五。

一九二一年，意大利和巴西二國訂立移民條約，在其中，巴西承認爲意大利工人在意大利境內所定立的勞働契約，在巴西境內也發生效力，巴西又應許在巴西境內的意大利移民中，幫助其合作社之組織（註一）。簽約之後，意大利移居于巴西國中的聖保羅(Sao Paulo)省的農耕工人，也定立一種模範的契約，建設下一個招募工人的條件和工人及其眷屬之遷徙的自由。意大利領事對於這些移民之居住地，有過問之權。殖民者應該設立專爲移民的子女而設立的免費學校，在其中，意大利文學，歷史和地理之教授，成爲必修之科目（註二）。

(註一) 一九二一年十月八日之條約，見國際聯盟條約彙編四〇一。

(註二) 見 *Emigration and Immigration*, 三五二頁。一九二四年日本的帝國經濟會議做成一個移民的報告，說應該採

取一種適當的外交方針，以確定日本移民及資本對於工業未發展的國家之投入。見 *Japan Weekly Chronicle*。

一九二四年六月十五日。對於苦力勞動的條約見本書三五〇頁。

雖然凡爾賽條約之勞動方面的規定沒有提到移民問題，但國際勞動組織已經對於這一個問題，非常注意，因為牠相信移民與失業問題，大有關係，而且移民出境，在社會方面和工業方面，是很必要的。華盛頓會議（一九一九）已經通過一個決案，請求國際勞工局的主管機關，委任一個國際委員會，「牠雖然要尊敬每一個國家的最高統治權，但他要考慮和報告各個國家的勞動者移民，所應該採取的規定的方案，并且保護居留于其國家境內的移民之工錢勞動者之利益。……」在這個委員會中，有九個歐洲代表，又有九個非歐洲的代表，其中有七個是屬於移民出境的國家，又有七個是屬於移民入境的國家，其餘的四個則屬於混雜的利益。在研究這一個問題之後，委員會所得之結論是：在移民出境及移民入境之中，可以發生十七種妄用，委員會由是更指陳補救的方法（註一）。在一次委員會會議之中，巴西國的代表提議應該設立一常設的「國際移民委員會」，「以指導移民的趨勢，在一個合理的態度之中，指導那些工作過少的國家之工人，移入于需求勞動的國家之內」（註二）。這一個委員會

同時也是一個和解的機關，以解決各個國家關於移民事件之衝突。對於這一種理想，雖然有很多國的代表，表示同情，但他們總相信這樣的一個委員會實會侵犯國家的最高權。但在委員會會議之中，也決定「移民出境的問題對於許多國家和世界之將來和平上，有直接的利益」，委員會組成的合宜性應該加以考慮，繼之而發生的是「日復一日地逐漸充滿着道德的權威之這種問題的發展」(註三)。

(註一) 國際移民委員會報告，一九二一年，三至八頁；見莊士敦 (Johnston) 的計劃，國際的社會進步 (International Social Progress) 一六二頁。

(註二) 見國際移民委員會報告，五七頁。

(註三) 見上舉之書，六頁。在一九二八年夏灣拿 (Havana) 移民會議之中，古巴提議設立一個國際移民局，但未通過。

在一九二二年的勞働大會之中，採取一種建議，規定國際勞工局對於移民問題，在有定的時間中，把一切有用的報告，互相交通(註一)。這一個建議又要求各會員國同意地統一「移民」這一個名詞的意義(註二)。雖然這些關於國際移民統計的建議不會根本地解決移民的各種問題。但牠們已規定後來可以採取的各種行動之基礎了。

(註一) 見 *Methods of Compiling Emigration and Immigration Statistics*，國際勞工局版，一九二二年。

(註二) 見「第四次國際勞動大會」，*International Labor Review* (一九二二年)，八八一。

國外移民會議——一部份因為有些人懷疑，以為勞働組織不應該有憲法上的權力，以討論移民的問題，另一部份則因為在國際聯盟中，對於科佛(Corfu)事件之愠怒，又另一部份則因為意大利的移民問題的原故，意大利國便在一九二四年五月召集「國際出口及入口移民大會」于羅馬城。國際勞工局努力和這一個大會合作，而勞工局的主管機關也清楚明白這樣的一種大會之舉行對於移民問題，并不會和勞工局的權力，發生衝突。

在這一大會中，連同美國的代表，共有五十九國代表出席，其外還有國際聯盟會議的主席，和國際勞工局長。開會之時，意大利首相慕沙利尼致開會詞說：「國外的移民決不能當為單純一種商品看待。他們應該有權在移入的國土之中，找獲較容易的生活情境，而且盡其可能，以享受該居留國土的國人所享受的同樣的權利，因為在事實上，他們與該居留國的國人，是分担有勞働之勞苦和危險的。」(註)

(註) 見國際勞工局的工業及勞働報告，一九二四年五月二十六日，二二頁。

在這一大會之中，通過了許多決議案，其中之第一種是關於運輸和衛生的決議案。牠建議編集一種國際衛生法典，移民的保險法，一種澈底的醫藥督察制度，移民船舶的最低限度的設備，與乎在旅程之中移民利益保障之各種其他的方法。第二種決議案則為國外移民之扶助案，牠建議國家對於移

民之住宅的督察，法律的幫助，國家對於移民推荐者之統治，及其他。第三種的決議案則為內入移民及國外勞工之需要；并且討論不適用的移民之方案，入口護照之簡單化的手續，勞働契約所根據之原則，禁止祕密移民之方法，和勞動報告之互相交換。最後的一個決議案則關於「移民」這一個名詞的國際同意的定義之幾個原則；與乎對於移民的平等看待之國際同意的原理，及外國工人得加入于仲裁及和解的委員會之中（註）。

（註）見國際勞工局的工業及勞動報告，一九二四年六月十六日，一一頁。假如相信歐洲大會對於移民入境的問題，確然地可以反射到那些移民出境的各個國家之觀點去，則一個專為接受移民入境的各個國家的大會要做各種建議，「以同意于那些要接受移民入境的各個國家之普通的利益，責任，權利，和政策」。這樣，繼之而召集的便應該是一個全世界的移民大會，無論是移民出境的及移民入境的國家，都當加入。見拉夫連博士（Dr. H. H. Langlin）的移民出境的歐洲大陸和移民入境的美國（Europe as an Emigrant-Exporting Continent and the United States as an Immigrant-Receiving Nation）一書。見國會移民入境及自然化的委員會報告，第六十八次國會，第一次會期，一九二四年，一四三三頁。

第二次國際移民大會召集于古巴之夏灣拿，時為一九二八年。其中有十九個歐洲代表及十八個美洲代表（包含美國）參加，此外則為中國，日本，及兩個非洲代表。大會中之工作努力于完成在一九

二四年移民法的原則之設立。在會議之中。那些移民入境的國家對於移民出境的國家，總懷着猜忌的態度，因此，議案之表決，總清楚地分成兩個不同的堡壘（註一）。牠還決定假如有大多數的政府贊同，則在馬德里地（Madrid）召集第三次大會。一般的情緒都以爲大會應該移在日內瓦，而其工作可以和其他存在着的國際團體，共策合作之進行（註二）。在事實上見出，那一個最初召集這一個大會的意大利國已經不再實行一種努力的國外移民政策，所以隱在國外移民大會的這種運動之後的驅策的力量，或者已經達到終局了。

（註一）見 *“La conference internationale de la Havane”*, *L'Europe nouvelle*, 一九二八年十月十三日。

（註二）但因為對於美國的原故，所以還未提及日內瓦這一個名詞。

一九二八年正月在夏灣拿召集的第六次汎美洲會議，通過一種決案，決定沒有一種移民入境的條約，能夠從他所居住的國家之司法權中，拒絕一個出境的僑民；外國僑民和本國國民之同等公民權，應該承認；又決定美國仍舊保留一種權利，爲着經濟，政治，和社會的利益之原故，而限制從他國來的入境僑民；并且美洲的每一個國家應該考慮不要設立某種的防礙，以防礙美洲中他個國家僑民之入境，而也不應該設立相反事情的防礙（註）。

（註）美國對於這種決議案，聲明移民入境之管理祇是一種純粹國內之事件，至于關及美國方面，則美國國會對於移民

入境之權力則是絕對唯一的。見「第六次汎美洲大會」，第二卷，國外政策協會報告書，第四卷，第九號。

八 國外移民和過剩人口

我們已經曉得，很多國家，像意大利，日本，和德國，都碰着了人口過剩的問題。牠們一切，在某一個時候，都會借助于移民國外爲一個可能的解決。意大利曾經補助商人之移居國外，而意大利政府還補助南美洲的意大利人之學校（註）。日本也實行一種同樣的政策，補助船務公司，令到牠們能夠相對地減低移居國外者之船價，而那些移居國外者還可以接受一種額外的財政的幫助。同時也有好些國家，歡迎移民入境。英國幾個領土歡迎白色人種之移居其國境。南美的少數國家不特歡迎意大利人入境，還歡迎中日兩國人民。但在他一方面，世界上那些人口不足的部份，像英國的幾個領土及美國則決定禁止東方的勞工入境。美國還決定好些希望移居于其中的歐洲國民，都加以禁止。

（註）英國關於這個解決，曾聲言移民入境之統治，實爲一種純粹的國內問題，若單從英國方面言之，關於移民入境的

事情，以國會爲最高決定。見「第六次汎美洲會議」卷二，國外政策協會報告，第四卷，第九號。

除有待遇不平等之外，根據其國際法律，每一個國家都可以自己決定某幾個隣國居民，是可以接納其永久居住于己國之中。雖然對於移民入境這一個問題，曾運用很多的商議辦法，但沒有一個國家

願意把牠國內所應該接收的入境移民是怎麼的樣子和多少的數目這種決定的權力交給外國或一個國際團體的手裏的。像意大利及日本等人口過剩的國家可以發生所謂倫理的問題。但假如牠們的人民，不移居國外，他們不會餓死麼（註一）？牠們自然會覺得牠們人口過剩的問題之解決法是要倚賴于一種活動有力的國外移民之政策的（註二）。假如世界上的人口不足的和未發展的部份不接納這些入境的移民，則那些人口過剩的國家之帝國主義者必會公佈牠們須要為領土之獲取而戰爭，由是令牠們的居民，可以自由移居那些領土之內。或者這種議論可以成爲一種強有力的流行的控訴，但事實上常常反覆表明，移民出境并不是一種人口問題之表決方法。德國雖然努力地在非洲之西南部份，設立一個殖民地，但到一九一四年爲止，全個非洲，祇得一萬八千人（註三）。法國也曾企圖把非洲北部，變成牠們的第二個母國領土，但沒有極大之成功（註四）。日本努力于移民國外，但在高麗的日本人，祇有三十三萬二千人，而該地的總人口，則爲一千七百五十萬人。意大利的殖民事業，若當爲一種人口問題之出路，則實是一種失敗。就在大不列顛帝國之內，從祖國移民到各個領土去，也沒有很大的成功。有人統計加拿大和澳大利亞，實能夠供給二百兆的人口，但到今日爲止，牠們兩者，合共祇有十二兆人口（註五）。世界大戰之後，英國設立一種帝國移民律，以喚起人民移居領土的注意，但卒不能達到目的。人民移居于領土之內，其所以多數失敗，一部份因爲白種人不能夠在赤道下的氣候中繁殖起

來。又普通以移民國外爲人口問題之解決看來，牠所以常常失敗者，因爲雖然把一部份移居國外，在國中，留下了一條暫時的濠溝，但爲時不久，下一代又填滿下去了。事實上，在愛爾蘭和法蘭西等地上之中，移居國外的人數在以前多的，而其生殖率也比那些居民滿意于留居國內的地域的生殖率爲高（註六）。假如考察這些事實，和考察那些人口不足的國家，禁止在將來有大量的移民，移居國內之決定，我們便曉得世界歷史上之移民時代，不久便到終局之時期了。

（註一）日本和意大利的人口增加，每年平均數爲五十萬名。

（註二）見加伯連尼（Gabrini）的記錄，『移民國外去。這已成爲意大利國家生活的標語。但——何處去呢？』歐洲之改造（Reconstruction in Europe），一九二二年，八月，十六日，六四〇頁。

（註三）見柏爾（Baer）書，十頁。

（註四）見 V. Piquet, Colonisation Française dans l'Afrique du Nord, 一九一四年，第二版，五及六章。

（註五）『民族之移居』（The Migration of Races）第四十二次圓桌會議，一九二一年，二七〇頁。

（註六）見加爾生德（A. M. Care-Saunders），人口問題，一九二二年，二九七到三〇四頁，Leroy-Beaulieu, Colonisation chez les peuples modernes, 第二卷四四一頁。又見魏斐德（H. Wriedt）的人口論，一九二三年版，一

至于其結果，則像英，德，日等人口過剩的國家，都已經不採用移民出境爲人口過多的解決方法了，牠們都借助于工業化的方法——發展製造工場，製造那些可以和海外產生的原料品相交換的工業品（註一）。這種方法之勝利，一部份都要倚賴於把高額關稅的牆壁，加以消滅。而且，自馬爾塞斯（Malthus）之後，很多著作家和科學家都怕人口的糧食供給品，到底會歸於衰竭，而其結果，則一種工業化的國家所倚賴的外國糧食之供給，很迅速地減少，牠便要捱餓了（註二）。很多著作家和科學家——模倣一種神學中的古老派別——甚至決定世界上的生物滅亡的準確的年份。雖然這些都祇是些預言，但將來糧食的缺乏之精確計算，最少在下一個世紀間的糧食欠缺，是很值得嚴重考慮的，因爲人類有發明的才能的原故，所以人類總可以極大的展佈於赤道下的地帶和那些未爲人所接觸過的地域去，同時人類又可以減少我們的標準和變換我們的生活形式。無論這種對於糧食之欠缺的恐慌會實現與否，爲增加領土之鬥爭，把牠當爲是一種移民外出的出路，或一種糧食的出產地，總之都不能解決這一個問題的。真正的解決在於數目之限制——出生率與死亡率之調節——牠之表現，像是一種自動機械式的解決一樣，此外還要教育之進步和生活標準之增加。

（註一）見本書第五章第三節。

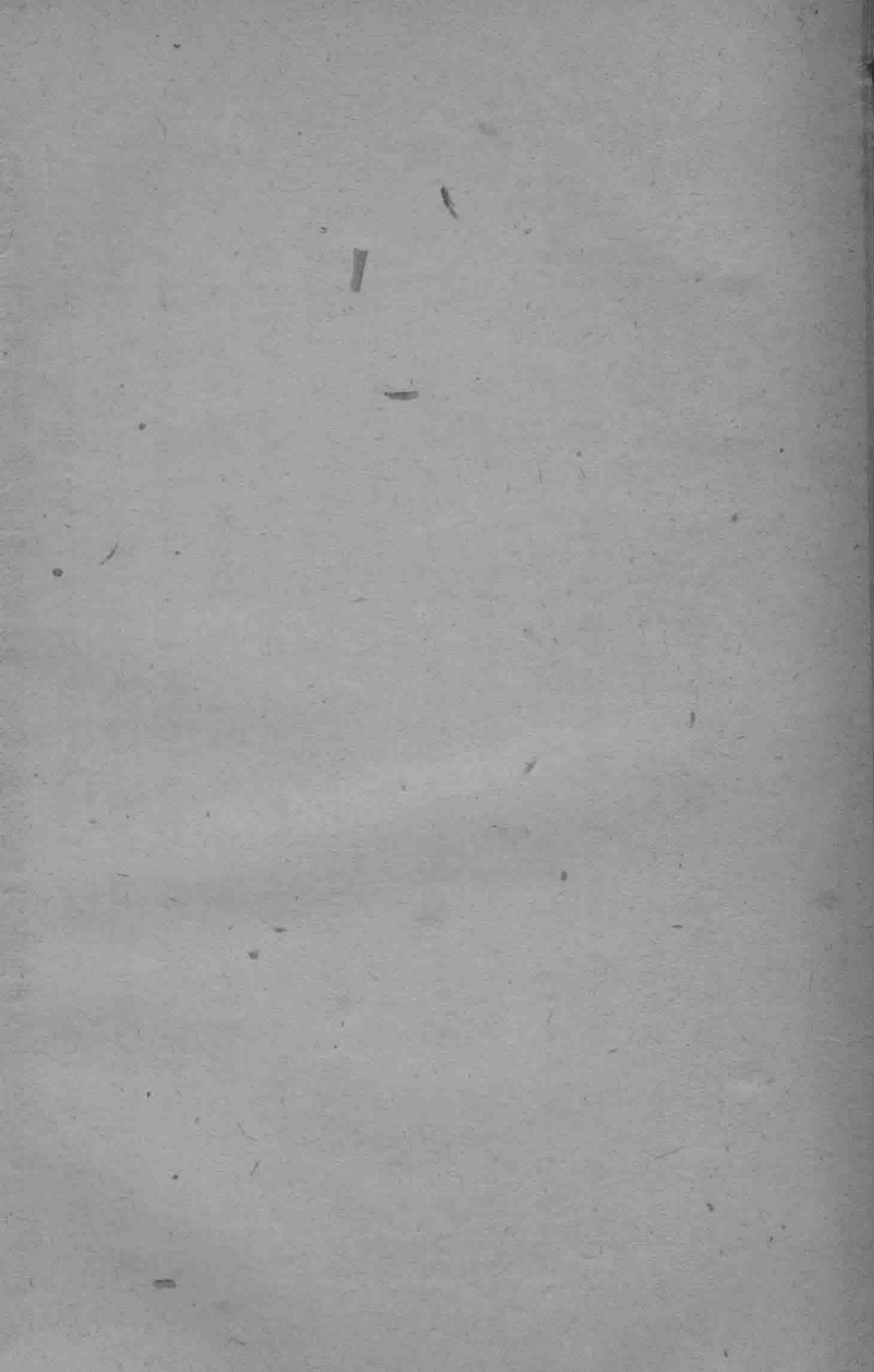
（註二）依斯脫（H. H. Hoopes）十字街頭的人類，一九二三年，第四章。他在書中提出各個國家應該訂立一種國際條約，

限制人口。又高克司 (H. Gos) 的人口問題，一九二三年，一〇五頁。這樣的一種條約應該令各個政府担負責任，分派關於生育節制的報告。一九二七年九月，一個世界人口會議，召集于日內瓦，參加者都為各國的科學家，會中，從純粹科學之觀點，以討論這一個問題的很多方面。見世界人口會議雜誌 (Journal of the World Population Conference)，日內瓦，一九二七年八月三十一日至九月三日。一個曾經作過一個小心統計研究的作家說，從英法德三國人口現在所流行的繁殖率及死亡率觀之，則這三個國家的人口，已經判決死亡的運命了。見高西先斯奇 (R. F. Kuczynski) 的出生和死亡之比較 (The Balance of Births and Deaths)，第一卷，一九二八年，四頁，六十二頁。

然而從實際的政治之觀點觀之，則人口問題之在將來仍有很多嚴重的反響。雖然境外移民不會形成一種永久的信仰，但牠總似乎是一種暫時的安全辦法。而且人類之弱點即在於他們常常以一種暫時的解決即作為一種永久的解決。在最初的一間，一個國家存具着一大片比較未有人居的土地而却禁止那些人口過剩的國家之居民移入境內，這似乎是一種不公道的事情。但經過一個微小的研究之後，則會曉得這種態度，即在國際的休戚相關之觀點上，也是根本地正當的，這樣的國家確實地要發展牠們農業上之富源 (註)，但是大多數人民却從未透澈地考慮這一個論證；但代之而起者，是屈服於侵略主義的技巧的論證而且要求更多土地之歸併以其生死之資料。假如人口過剩的問題不成為戰爭之原

因，則人民便會曉得境外移民這一種事實并不是解決他們困難的一種信仰。

(註) 見本書第五章第三節。



第八章 少數民族之保護

- 一，歐洲的少數民族——二，國內保護之困難——三，大戰前少數民族保護之條約——四，新少數民族的條約——五，國際聯盟與少數民族——德國殖民的事件——六，少數民族原則之批評——『小章約』——七，最近少數民族之發展——八，少數民族之交換

大抵在有文化的世界之中，沒有一個國家的居民是祇有一種單一的言語，種族或宗教的。一個民族，完全獨立於其他的民族之外，在歷史上，地理上，和經濟上，都是不可能的。人數很少的民族，也像貧寒人一樣，常常在我們之中，而對於他們的待遇，則在國際生活上，形成一個極重要的問題。當各個國家企圖以強制的同化政策以解決這一個問題之時，大多數都得獲失敗之結果。分離獨立運動已經非常緊張，而國際上之關係也因此成爲困惱。巴爾幹半島上各個國家之很多仇恨，都源於少數民族待遇之不公。而馬其頓(Macedonia)到今仍是國家主義的仇恨之一個鬥雞的場所。

一 歐洲的少數民族

在巴黎和會之中，曾經企圖造出一個計劃，要造成真正的民族國家，因此而減少所謂「領土回復主義」(irredentism)。但在幾種事件之中，這種企圖便為軍事的或經濟的攔阻所阻礙，尤其顯著的是特稜提諾(Trentino)的事件，這一個地域本為德國人所居住，但後來却劃歸意國之統治。在大戰後的國境邊界之重新規劃，歐洲之少數民族的數目，已經從五千四百萬減到一千六百八十萬了；而且用一種民族性原則之更大的努力，還可以在後舉的數目中，減少數十萬。不過，無論國境邊界之規劃，如何精細，少數民族這一種現象，是仍舊留存的。今日歐洲少數民族在和平條約訂立後的數目，總如下述：

德國人

七五九四〇〇〇

馬札兒人(註一)

二八〇三〇〇〇

保加利亞人

一三三九〇〇〇

巨哥斯拉夫人

四八〇〇〇〇

魯森人(捷克斯拉夫)

四三二〇〇〇

魯森人(東加利西亞)

三七〇〇〇〇

魯森人(羅馬尼亞境內)

三二〇〇〇〇

波蘭人（捷克斯拉夫境內）

一六七〇〇〇

合計

一六八一五〇〇〇（註二）

（註一）Magyars 爲匈牙利國內之一種主要民族。

（註二）見 N. Buxton and T. P. Conwil-Evans, *Oppressed Peoples and the League of Nations*, 一九二二年，八

十二頁。

巨哥斯拉夫人口四分之一，羅馬尼亞人口三分之一，捷克斯拉夫人口五分之一，與乎波蘭人口的幾乎一半（包含威爾拿 Vilna 和東加利西亞），都由少數民族所組成。又在和會的決定之後，有南斯拉夫族人四十萬和德意志人二十二萬都隸屬於意大利國族之下（註）。

（註）見 J. F. Duparc, *La Protection des minorités de races, de langue et de religion*, 一九二二年，三三三

頁，J. Lucien-Brun, *Le Probleme des minorités*, 一九二三年，二六頁。

假如這些少數的民族應該放在國家主義的政府之溫和的慈愛之下，委於同化之政策之下，歐洲便會繼續在陰謀詭計之騷動之中；永久之和平便不可能了。所以和會解決少數民族的問題和設置新的民族國家，是同一的基礎的重要事件。

二 國內保護之困難

少數民族之保護，或用國內之法制，或用條約之規定。最近代的國家之憲法，對於一切國民，都加以保證，在法律之前，一切有平等之權利，無種族之分，無宗教之別。一八六七年，奧地利是一個含有多種語言的國家，牠採取的憲法，規定國中每一種民族的國民性及語言，都應該保存。在其後一年，匈牙利也頒佈「國民性法令」，保證本地語言在法定的團體及學校中，可以自由應用（註一）。在美國，少數的民族之保護，在憲法中之第五次及第十四次之修正案所規定，規定少數民族，在法律之前，有平等之保護，而第十四次的修正案，則規定沒有一個公民，因為種族，顏色，或服役之前時的條件之原故，而取消其選舉權。在蘇俄，少數民族之保護，特設一民族委員會，其下又附設各種少數民族之分枝的機關，以專其事（註二）。土耳其對於牠的服屬的民族，應許了很多的條件，這在一八三九年，一八五六年，一八七六年，或一九〇八年等法令，經已規定了。在巴黎和會之時，意大利應許在特稜提諾的德國人，採取一種寬容的政策（註三）。

（註一）見 Text, G. Draeg, Austria-Hungary, 一九〇九年，附錄。

（註二）見 Klimov, "The Jewish Commissariat in Soviet Russia", 5 Soviet Russia, 一九二一年版，一六七頁。

在某幾個情境之中，這種國內之保證，也是很好的。丹麥國對於那些住在什列斯威 (Schleswig) 的德國人，戰後回歸於丹國之後，即採用一種寬容的政策 (註一)。但可惜在很多情境之中，這些保證却常被可羞地破壞。奧國，匈牙利，和土耳其之國內立法，對於少數民族，所採取的保護制，祇有最少數，才不是被強制的。美國憲法也不禁止對於東方人之不平等的立法，又牠也不禁止在無記名投票之中，黑人之間接地被人剝奪其投票權。有好幾種意大利境內之少數民族仍然堅持着鐵通尼 (Ticino) 在和會之中所給的保證，(特稜提諾的德國人有民族權的保證)。但在棒喝黨政府之下，這種政策變遷了，變換為一種公開的意大利化之政策了。本土性的會集被解散了，德國人之財產被沒收了。在公共服務之中，甚至在公共報告之中，德國語言之應用，幾乎全被禁止；而意大利語言則成為學校教育中之正式語言，而實際上，在這個地域中，祇有十份一之居民，是用意大利語的 (註二)。意大利並未簽訂條約，同意於少數民族之保護。一個國務會議中的閣員祇做出一個報告，而其後的政府竟棄置不顧，牠也並不怕為國外的世界所側目注意。

(註一) 見 "Famemark", Neue Zürcher Zeitung, 一九二四年, 五月十五日; 丹麥拒絕德國提出的少數民族的條

約，見上舉之文章，一九二四年，五月十二日。又見丹麥外交部的 *The German Minority in South Jutland* 一九二四年。

(註二) 見一個南泰羅耳(South Tyrol)之代表，陶根堡子爵(Count Tegenberg)的文章，在 *Neue Zürcher Zeitung* 一九二三年十一月七日，又 R. Dell, "Fascist Terrorism in the Tyrol", *Nation*, 一九二四年五月二十八日。

三 大戰前少數民族保護之條約

因爲國內立法之缺點和因爲由於這種問題所造成的國際利益的原故，所以對於少數民族的條約，便訂立了一大批了。在一八一五年之前，宗教寬容之原則，最少，已規定於七種條約之中，其中最重要者，則爲一六四八年之威斯特發利亞(Westphalia)和約(註一)。歐洲列強在同意於一八一五年荷蘭及比利時之聯合時，公認地保證「一切宗派之平等保護及待遇」，又保證「一切公民無論他們的宗教信仰是什麼，一律得加入公共服務及從事於官吏之職務」(註二)。同樣的保證也給與那些割讓給日內瓦共和國之撒凡依(Savoy)公爵的屬民。在其後一世紀，巴爾幹半島的國家和土耳其帝國內的少數民族條約，訂立了不知多少。在一八三〇年，列強承認希臘之獨立的條件中，有一條便是和一八一五年

對於荷蘭國同樣的要求。一八八一年希臘接受有帖撒利 (Thessaly) 地方之時，規定該讓與地之居民，應該享受希臘人之同樣的公民權及政治權 (註三)。又在一八七八年有名的柏林會議中，設立一個新原則，規定新興國家承認之條件之一，必得是宗教之區別，不能當爲是公民權及政治權的不平等待遇之基礎。這種原則之在柏林條約中，爲保加利亞，門的內哥羅 (Montenegro)，塞爾維亞，羅馬尼亞，和土耳其等國所承認 (註四)。

(註一) 見 Duparc 書六頁。

(註二) 一八一五年五月三十一日條約，第八款之附件，第二之國報，三九一。波蘭之保證，見本書第九章第二節。

(註三) 一八八一年五月二十四日君士坦丁堡條約第三款，七二國報三八四。

(註四) 一八七八年五月二十四日柏林條約，第五款，第二十七款，三十五款，四十四款，及六十二款，六九國報七四

九。

在一八五八年，土耳其和列強訂立條約，規定在羅馬尼亞 (馬德維亞 Moldavia 及華拉齊亞 Wallachia) 之中，稅收應該平等，而在基督教徒之間，不應當有政治權力上之不平等的待遇 (註)。

(註) 見一八五八年八月十九日巴黎條約，四十六款，四八國報，七七。

在一九一二到一九一三年的巴爾幹戰爭之後，和平條約中企圖插入一種少數民族的新保證，但爲

塞爾維亞所防礙（註一）。但在一九一三年八月，羅馬尼亞和保加利亞，希臘和塞爾維亞，互相交換牒文，應許吉德蘇華拉器（Kurso-Vlachs）——一種散住於巴爾幹半島上各個部份的羅馬尼亞的遊牧民——民族，有自由設立學校和教會權，而在政府監察之下，接受羅馬尼亞國家之補助（註二）。而且在巴爾幹各個國家的回教徒，也同樣在條約中，規定了保護之條文（註三）。

（註一）美國代表之提議，與乎希臘及保加利亞代表之提議，見巴爾幹戰爭原因國際研究委員會報告（Report of the

International Commission to Inquire into the Causes of the Balkan Wars），一九一四年，一八五頁。

（註二）一〇七國報，六七〇至六七二。

（註三）一九一三年九月二十九日保加利亞及土耳其之條約，八至十款，一〇七國報，七〇六；又一九一三年十一月十

四日希土條約，第十一款，一〇七國報，八九三；一九一四年三月十四日塞土條約第八款，六四三。

在土耳其，少數民族的問題，比之在巴爾幹半島，更為尖銳化。在這一個回教國家之中，基督徒屢受殺戮，由是便引出其他國家之仇恨。在一七七四年至一八五六年之間，俄國仍然操持有保護土耳其境內的正宗基督徒之權利，而法國則操持有保護土國境內天主教徒之權利（註）。但在巴黎條約起，直到現在，土耳其國內少數民族之保護，却成爲一個國際問題了。

（註）見 A. Mestre, 'Le Protectorat catholique de la France en Orient', L'Europe Nouvelle, 一九二四年八

月九日。這種保護權，令法國有權在土耳其國境之內，保護天主教徒，并解決那些含有天主教會事件的各種案件。這種權利在一九〇九年爲凡爾剛（天主教皇駐在地——譯註）所承認，表面上，法國到今日仍保持有這種保護權。

在歐洲列強壓迫之下，土耳其在一八五六年。發佈一道命令，重新敘述一八三九年所發佈的宗教平等，言語平等，及種族平等之應許，這些應許是在巴黎條約中所規定的。當土耳其政府不能夠實行這種法令之時，君士坦丁堡的法英奧俄各國代表組織一個研究會。一八七五年，土耳其政府又發佈另一個勅令，重新敘述往日之應許。但這仍未能滿足列強之希望，因爲討論這一個問題的原故，列強代表開會於君士坦丁堡，其後又開會于倫敦。倫敦會議召集于一八七七年三月，他們簽訂一種草約，聲明假如土耳其政府仍不從速實行改革這種情況，則他們會採取一種保護這些少數民族的幸福之手段（註）。

（註）一八七七年三月三十一日草約，六八國報，八二三。

在一八七八年的柏林條約，列強再次應許土耳其皇，對於人民的宗教自由，另作一新的公佈。土耳其皇又應許對於亞美尼亞人採取一種改革的待遇，並且定期地把他們進步之情況，報告列強（註一）。然而土耳其不特不實行這種改良，牠在一八九四年到一八九五年之間，還大行殺戮亞美尼亞人，於是

列強又從新組織一個研究委員會。這個時候，他們對於土耳其做出一個計劃，是為基督教少數民族的歐洲監察的制度（註二）。然而因為英俄二國之相互反抗，便防礙強制土耳其實行這種方案的聯合行動。

（註一）柏林條約六十一款。

（註二）G. H. Gooch, *History of Modern Europe, 1878-1919*, 一九二三年版，二三四頁以下。

土耳其政府又將歐洲列強的建議置之腦後，在一九〇四及一九〇九兩年間，大舉屠殺阿美尼阿人。這種少數民族所週遭的危險情形，便令君士坦丁堡各國公使召集會議，在一九一四年便訂立了一種方案，把東部的安那都利亞（eastern Anatolia），分為兩個部份；在每一個部份之首府中，都應該設置一個外國的總監察官，他有行政及警察之統治權，這個職務代表列強，而經過土耳其皇之機械的指派。這種計劃到一九一四年二月八日之俄土協定而具體化（註）。但當歐洲大戰爆發之時，這些監察官便為土皇所撤消了。一九一五年及一九二二年，亞美尼亞人又大受屠殺了。

（註）原文見 A. Mandelstam, *Le Sort de l'empire ottoman*, 一九一七年，二二六頁；又見 J. de Morgan, *Histoire*

du peuple arménien, 一九一九年，二五七頁。

在一九〇三年，土耳其之壓迫又發生另一種的暴動，其地點在馬其頓——當時馬其頓仍為土耳其基

領土——結果也召歐洲列強之干涉。歐洲列強強迫土耳其皇在馬其頓地，設立一個基督徒的總監察官，此外又有兩個公民代表爲之幫助，一個是俄人，一個是奧人，以爲歐洲列強之代表。外交之專門家要從新組織警察制度，而且設立一個財政委員會以爲六個歐洲強國之代表，而監察其國家之收入（註一）。這種統治，在某一個限度上，改革了馬其頓地的基督徒的情境。但在一九〇八年少年土耳其黨革命之時，便被撤消了，因爲他們相信，從此之後，土耳其政策，必會變爲寬容。然而事實上之證明竟不是這樣。因爲在馬其頓對於基督徒的系統的殺戮便會到巴爾幹半島上的各個國家——牠們現在已不爲歐洲列強所幫助了，其原因在於歐洲之意見不和——提出抗議。歐洲列強爲這些抗議所震動，便要求土耳其從新採用在柏林條約中所應許的改革方案。但在一九一二年十一月十二日，巴爾幹半島的各個國家，通牒土耳其政府，說這些是「過時的舊東西」，牠們要求土國，把這些改造的計劃之監察放在一個最高會議之手上，而其組成的份子，一半是基督徒，一半是回教徒，而這個會議則爲君士坦丁堡內的各個列強及四個巴爾幹國家的代表所統治。土耳其政府拒絕這種要求，巴爾幹各個國家便正式宣戰（註二）。巴爾幹戰爭之結果，馬其頓便爲巴爾幹各國所分割，然而其中的少數民族的狀況真有所改進麼，最少，直到現在，猶是疑問罷。

（註一）見 *Affairs in Southeastern Europe*，聯盟條約一五三二，一九〇三年，八四頁。

(註1) 見 Mandelstam, "La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien", 一九二二年。

1101。

少數民族條約之缺點——在大戰之前，很少國際間規定少數民族保護之條約是發生效力的。解釋非常分歧，因為以前並未有做成完備之解決。雖然在一八五八和一八七八年所規定之條約中，羅馬尼亞之猶太人，因為待遇不平之原故，便不特令到歐洲列強在一八八〇年提出抗議，即美國在一九〇二年也提出抗議(註)。羅馬尼亞之論點，則以為牠的條約義務，並不當擴張到猶太人去，而且這些條約也並不准許外國橫加干涉。羅馬尼亞同時並拒絕猶太人有羅馬尼亞之公民權，由是便機械地把條約中所保證的猶太人公民權剝奪以去。當時實沒有不偏不倚之法庭，決定這些義務之解釋，究竟正當與否。

(註) 見本書第三章第六節；又 L. Wolf, Notes on the Diplomatic History of the Jewish Question, 一九一九年版，三五頁。

第二，沒有一種適當的手段以強制一個強國，履行這些義務，如像土耳其，或像俄羅斯之在於波蘭人的事件(註一)。在十九世紀後半期。歐洲各國的對於土耳其的事情，其行動歸於一致。但當歐洲後來分為德意志派及協約派兩個堡壘之時，便防止其合作之工作，甚至人道化的目的了。無疑，對於

土耳其之很多干涉都是由於毫無利益關係的攷慮所督促的。在同一的時間，少數民族的條約，會到「各個強大的國家，無論是個別的或是聯合的，都有一種權力，可以干涉那些可以用為政治目的的國內組織」（註二）。土耳其便歸罪於歐洲各強國，說他們教唆其境內少數民族之叛亂，由是以證明他們的干涉為正當的事情（註三）。

（註一）見本書第九章第五節。

（註二）克利門梭（Clemenceau）給匹德羅斯基（Paderewski）關於波蘭少數民族條約之信札，一九一九年，六月二十八日。見 Temperley, *History of the Peace Conference*，卷五，一三九頁。

（註三）依斯麥德巴沙（Ismet Pasha）之陳述，一九二二年，十二月十二日，羅散拿會議，一九二三年。

四 新少數民族的條約

無論這些少數民族條約有若何之缺點，而事實上却仍以爲少數民族之保護，對於歐洲和平，是非常基礎的東西，而這些少數民族，最適當地還是爲國際條約所保護。巴黎和會企圖做成一個條約之系統，以完成這一個目的，并且克勝以往之困難（註一）。在一九一九至一九二〇年，具着這種目的的十種條約締結成功——四種是關於戰敗的國家，六種是與協約國訂立的。牠們一方面，是五個主要的

協約國及其協助的國家，而他方面，則爲波蘭，捷克斯拉夫，柔哥斯拉夫，羅馬尼亞，希臘，亞美尼亞，奧地利，保加利亞，匈牙利，和土耳其（註二）。

（註一）這一個問題，在戰爭之時，經爲羅散（Lassan）的民族局所詳細的研究，又海牙的永久和平之中央組織體也曾加以研究。Barco書，一四三頁。

（註二）一九一九年六月二十八日波蘭條約，置于國際聯盟保證之下，一九二〇年二月十三日；一九一九年九月十日的捷克斯拉夫條約，于一九二〇年十一月二十九日，置于聯盟保證之下；一九一九年九月十日之柔哥斯拉夫條約，于一九二〇年十一月二十九日，置于聯盟保證之下；一九一九年十二月九日之羅馬尼亞條約，于一九二一年八月三十日，置于聯盟保證之下；一九二〇年八月十日之希臘及亞美尼亞的條約；一九一九年九月十日奧地利之和約六十二至六十九款，于一九二〇年十月二十二日，置于聯盟保證之下；一九一九年十二月二十七日保加利亞之和約四十九至五十七款，于一九二〇年十月二十二日，置于聯盟保證之下；一九二〇年六月四日匈牙利和約五十四至六十款，于一九二〇年八月三十日，置于聯盟保證之下；一九二三年七月二十四日土耳其和約之三十七至五十四款。見國際聯盟總書處所刊行的報告書，國際聯盟與少數民族（The League of Nations and Minorities），一三至一四頁。

這些條約包含兩種義務的普通形式。第一，無論是該國的公民與否，一切居民都有生命和自由之

保障權，宗教自由。第二，一切國家之內的公民，隸屬於人口少數的種族，宗教，和言語，其公民及政治權，都有平等待遇之保證，這就是說，他們有選舉權，有從政權，像其國家中的佔大多數的民族一樣。他們在商業上，在宗教儀式上，在印刷上，在公共集會上，和在法庭上，得自由使用其本有之言語。他們可以用他們的錢財，設立宗教，教育，或慈長的組織。在那些以少數民族構成人口之「一個主要的部份」的地方，公立的初等學校之課程，應以少數民族之語言教授，而少數民族應該接受為教育和宗教的目的之國家的或本土的預算所供給的公道的部份。

雖然第二項的權利，祇為一個國家中的公民而保證，但假如他出生或長大于該處地方，他便成為該處之公民了。假如他不選擇這種公民權，他儘可以移轉他的居住地于另一個他所願意居留的國家（註一）。換一句話，一切住于割讓與波蘭或捷克斯拉夫的領土上之德國人，儘可任其自由，或成為這些國家之公民，或離去這些國家，而且假如他們選擇而為新國家之公民，則他們便應該具有波蘭人或捷克斯拉夫應有的同樣權利，同時，除非他本人自願把他的民族特質改變之外，他應該得仍然保存他的民族特質（註二）。

（註一）見一九一九年九月十日捷克斯拉夫條約三至九項。

（註二）這些條約之中，有些還更進一步。波蘭和希臘都同樣應許不在星期六日舉行選舉，因為該日是猶太人安息日的

原故。柔哥斯拉夫和希臘則保障少數的回教人有特殊的權利，而希臘還給華拉茲(Vlach)人以特殊的權利。

關於土耳其特殊虐待少數民族的事件，在一九二〇年八月的沙凡利斯(Sèvres)條約中，曾經企圖做過一個加于主國的嚴厲限制。這一種條約不特規定些比之別些少數民族的條約更為嚴厲的保證，牠還規定其強制力，不像在其他事件中一樣，故在聯盟會議之手——而放在幾個主要協約國之手，但事前須得聯盟會議之同意。

但沙凡利斯條約到今仍未批准；在土耳其戰勝希臘之後，土耳其最先便否認對於少數民族之一切國際條約的義務。在羅散拿會議之時（一九二二到一九二三年），協約國企圖免除少數民族服役之義務，但須以一種相當的稅收為之補償，並且同時不想在君士坦丁堡設立一個特殊少數民族的委員會。但土耳其不接受這些要求，最後，牠才承認為東歐各國所承認的同樣的少數民族條約的義務，不過東歐各國的條約則祇限于非同教的少數民族而已。見 *Traite de paix entre les puissances allies et associes et la Turquie*。又羅散拿會議記錄，一九二〇年八月十日，一七五到二二七頁；二九〇到三〇二頁；三〇三到三一三頁，又一九二三年六月二十八日之條約，第三部份。

每一個國家都承認在這些少數民族條約中之義務，是「基礎的法律」，不為附帶的法制或行政所顛覆（註一）。少數民族條約之義務，祇能夠由于聯盟會議之大多數的同意，才可變更（註二）。每一個國家又承認這些義務為「國際的事件」，應該放在國際聯盟的保護之下。牠的強制不是由於那些以外交

的妒忌而互相分裂的各個強國之偶然的和未成熟的方法，而是由於半裁判的程序。聯盟會議之一個會員國可以喚起聯盟會議對於少數民族條約之違背或違背的危機之注意。但那一個被人控訴為破壞條約的國家儘可以坐在聯盟會議之中，以爲牠自己而辯護。假如聯盟會議查出確有破壞條約之事情發生，牠可以「採取按着牠所以爲在該事件中適當而有效的行動和指導」。而且，在接受這些義務條約的各個國家之解釋的一切不同和各個聯盟會議的會員國的解釋的一切不同，是被承認爲國際性質的一種爭論，并以國際永久法庭的決定爲最後的決定。

(註一) 見一九一九年六月二十八日波蘭條約第一及第十二款。

(註二) 但若要變更一種訓令的條款，則聯盟會議必要一種一致的表決。

經過聯盟的工具性，少數民族保障之原則還伸張到別些國家去。一九二〇年，第一次大會，採取一種議決案，在阿爾巴尼亞 (Albania) 的事件中，請求波羅地海及高加索各國加入國際聯盟之時，聲明牠們要尊敬這一種原則。但在得獲波羅地海各國接受這些條件之時，却經過很大的困難。在一九二二年五月，立陶宛在聯盟會議之前，簽訂一種宣言，其內容大概和波蘭的少數民族條約之規定相同，而愛沙尼亞 (Estonia) 及來德非亞 (Latvia) 便退出了。來德非亞最後在一九二三年七月也簽訂一種宣言，但其內容之模糊比之立陶宛的更甚 (註一)。聯盟會議祇能有「權重新討論問題」，假如來德

非亞國境中的少數民族之處境不能按着少數民族條約中所規定的原則的話（註二）。同年九月。愛沙尼亞也同樣地簽訂一種宣言，其模糊比之來德非亞的更甚（註三）。但聯盟會議仍要求愛沙尼亞政府對於少數民族待遇的報告。

（註一）國際聯盟條約彙編，一九二二，五二四頁。阿爾班尼亞在一九二一年簽訂同一的宣言，而聯盟會議在一九二二年十月二日的會議中，也接受有芬蘭對於少數民族待遇的報告。

（註二）見上舉之書，一九二三年，九九三頁。

（註三）見上舉書，一九二三年，一三一頁。

很多兩國締訂保護少數民族的條約，都已經簽字了。在解決上西利西亞（Upper Silesian）的問題之時，聯盟會議決定少數民族原則應該伸張到那些波蘭人和德國人所糾紛莫解的領域去。在一九二二年五月十五日之條約中，德波兩國都應許在十五年之間，上西利西亞實行這些條件（註一）。這一種條約是很可以注意的，因為在其中，顯現出一個偉大的強國——德國——也第一次接受這些條件。一九二〇年，奧地利和捷克斯拉夫共同簽訂一種條約，規定共同保護少數的民族（註二）。一九二二年，波羅地海各個國家，包括波蘭，簽訂一種有同樣效力的條約。又同樣的規定也包含於一九二〇年十月芬蘭和蘇俄所訂立的多爾柏德（Dorpat）的條約中，一九二〇年十月土法兩國的安哥拉（Angora）條約，

和一九二二年十月伊拉克(Iraq)和英倫的同盟條約之中。

(註一) 見本書第六章第七節。

(註二) 見一九二〇年六月七日條約，第二部，聯盟條約彙編，九十八。一切糾紛由一個混合酌委員會或一個仲裁法庭所解決。

這些雙方締結的條約是很有利益的，兩方面都有同樣的注意，觀察牠們所強制的條件之効力。在那些聯盟保證之下的簽訂原始十種條約的各個國家，還未有這樣的刺激。在他一方面，雙方結約的形式是很軟弱的，假如牠不放在某一種國際監督之下的話。這可由俄國和芬蘭對於東部加利利亞(Carelia)之芬蘭的少數民族之爭執的事件證明之，在這件事件中，芬蘭確定俄國虐待牠的民族，破壞多爾柏德的條約。芬蘭不能夠和俄國訂立一種協約，所以牠便陳訴於國際聯盟會議之中，時一九二一年十二月也。不過蘇俄提出抗議，以爲這純粹是一個國內的問題，所以牠不願接受任何的外面的干涉。一九二三年四月聯盟會議請求國際法庭，供給一種顧問的意見，指明這些規定可否構成一種國際的協定。國際法庭決定因爲蘇俄已經拒絕接受牠的判決，所以牠不能夠貢獻意見(註)。

(註) 見本書第二十六章第四節。

五 國際聯盟與少數民族

在條約中所規定的義務，放在國際聯盟之保障下，是不能夠有少許之放棄的。每一造對於這些條約都應許接受聯盟之督察（註一）。但根據這些條約，祇有那些是聯盟會議的會員國家，當這些條約被破壞之時，才可以向聯盟提出干涉之陳請。從字面上之解釋，這便會把四十個不是聯盟會議的會員國家之控訴權給剝奪了，然而在這四十個國家之中，好些是很注意於保護少數民族的利益的（註二）。但聯盟已經採取一種比之各種條約更為寬容的程序。凡關於這些條約之破壞，每一個國家或每一個少數民族，可以送一張請願書到聯盟去；聯盟祕書處在決定這種請願書經已完滿所須求的五個條件之後，便要把牠送到那一個被人控訴的國家（註三）。聯盟會議派出一個三人委員會以接受這一個請願書的答辯，并且決定這一個請願書應否有價值，以喚起整個會議之注意。

（註一）見一九二一年十月二十七日鐵通尼（F. T. H. N.）之報告，國外政策會議報告，一九二〇年，十一月至十二月號，八頁。

（註二）但在條約之第十一款之下，聯盟之會員國可以提起聯盟會議對於那些有礙于國際和平的事件之注意。由于這種規定，匈牙利便在聯盟會議之中，和羅馬尼亞，發生爭論。見本書本章下二節。

(註三) 所謂五個條件，就是：請願書(一)要根據條約中之少數民族保護的事情；(二)其請求之形式，如涉及問題中少

數民族與乎牠本是那一個國家的一部份的政治關係之分離，不得接受；(三)不得根據于隱名的或不真實的材

料；(四)要禁止侮辱的言語；(五)所包含的陳述不是最近的一種請願書之主題。國際聯盟條約彙編，一九二三

年十二月，一四二六頁。

所以無論那一個少數民族，都可以向聯盟請願，而聯盟的會議却沒有義務以求助於規定於條約中的方法，除非會議中之一個會員國真實相信條約經已破壞。自然，牠的判斷是可以由政治的攷慮而統治的(註)。當一個國家還沒有直接的利益之時，牠對於別一個國家的攻擊行動，是猶豫不決的。一旦，一個少數民族提出牠的請願書，呈遞於聯盟祕書處，牠的權利便完了。假如牠在會議之中，沒有幫助者——會議中之統轄的團體現在祇限於十四國——牠必不能夠相信牠這一件事會為公正地及澈地解決的。因此，一個少數民族委員會，便同一個委託委員會一樣，其設置是有人提議了。

(註) 見海京的「少數民族及國際聯盟」(Heyking, "Racial Minorities and the League") 外事雜誌 (Foreign Affairs) 1

九二四年六月號。

德國的殖民事件——或者最模型的少數民族事件就是住在波蘭的幾千德國農民。一九二一年十二月，聯盟總祕書處接到一封電報，說波蘭政府命令這些德國農人，捨棄他們的財產，而這些財產是為

德國政府在休戰之日所租給他們的，但是在凡爾賽條約之前，已經發生效力了。爲應用一種緊急的程序起見，總祕書處便通知波蘭政府，而其結果，則波蘭政府應許暫時停止這種虐待德國居民的行動之發生，直至聯盟會議能夠致驗這種事情爲止。此後便發生爭辯，涉及波蘭少數民族之某幾項條款的解釋之不同，聯盟會議得獲波蘭之同意，便把這一種事件交給一個陪審委員會。當波蘭不接受牠的報告之時，聯盟會議在一九二三年二月三日，便請求國際法庭，供給一種顧問的意見，決定波蘭的行動有否包含國際的義務，又波蘭的行爲，是否與這些義務相一致。聯盟法庭對於第一個問題加以肯定的答覆，而對於第二個問題，則加以否定的答覆。牠說私有的權利不爲最高權之變更而失效，所以這些德國人所租得的土地應該尊重。牠以爲「事實上在一九二〇年七月十四日之法律條文中，並沒有民族待遇之不平等的規定，而且在少數的例證之中，法律祇適用於非德國的波蘭人，假如他向德國民族原有的租地人買入土地，則在實質上，也無分別。……所以在事實上，應該平等，而在顯明的法律上，也應該平等，在法律之詞句中，不應有不等待遇之表現」（註一）。波蘭在接納了這種意見之後，便提議一種解決方法，被沒收財產的德國人，得受賠償的酬金，並且禁止其後的驅逐。這種提議便爲會議所接納（註二）。

（註一）顧問意見集（Collection of Advisory Opinions），國際永久法庭印刷，乙集，第六號，一九二三年，二四頁。

在一九二三年九月十五日，法庭又提出從同樣爭論而發生的別一種顧問的意見。波蘭政府提出抗議，說他在條約中所規定對待波蘭人之條件，祇專對那些父母通常地居于波蘭土地，而當這一個人誕生之日，及在一九二〇年正月十日條約發生效力之日，他的父母通常居住波蘭境內的人而言。一九一九年六月二十八日之條約祇說「父母通常居住于其中」。但國際法庭却決定這祇指該人本身誕生之時間，而非指條約發生效力之日。顧問意見，第七卷。第三次大會建議聯盟會議的會員國之控訴，在法律問題或由條約上所發生的事實之意見不同時不得有不必要的延遲，須馬上送交世界法庭去。

(註二) 國際聯盟條約彙編，一九二四年，二月號，三五九頁；一九二四年，四月號，五四八頁；一九二四年七月號，九二六頁。第二種陳訴於會議的事件則爲比利時，西班牙，及中國之代表，在一九二二年九月所提出的匈牙利境內猶太人之事件。

六 少數民族原則之批評

像在德國的波蘭境內的居民事件所指示，少數條約義務的實行，已經有一種極大的進步了。但雖然現在有很多進步，而少數民族之保障，仍有很多困難，困難中之尤困難者，爲祇有由於聯盟會議中之會員國才能夠提出條約中所規定的訴訟的程序。一九二三年四月，匈牙利及羅馬尼亞二國，發生少

數民族之糾紛，其原因在於羅馬尼亞通過一種土地均分法，其結果便收沒了外國人之產業，匈牙利人之產業也當然在收沒之列，因此，匈牙利人便聲明羅馬尼亞人實在破壞了一九一九年所簽訂的條約（註一）。但匈牙利不能夠提出根據這種條約的訴訟程序，牠便把這一宗案件，根據於和約第十一款，陳訴於聯盟會議之前——然而這一項條款，單純規定其和解而已（註二）。聯盟會議的主持者提出，因為這種爭論是源于一種條約的解釋的，所以應該交付給世界法庭，請其供給一種顧問的意見（註三）。然而匈牙利政府雖同意于這種獻議，但為羅馬尼亞所拒絕；因為沒有一個聯盟會議中的會員代表提出牠的權利，把這一宗案件，交付國際法庭，所以匈牙利便含冤莫訴，不能採取更進一步的補救方法了。

（註一）見一九一九年十一月九日條約，美國條約彙編，卷三，三七二四頁。

（註二）見本書第二十五章。

（註三）條約彙編，一九二三年六月號。見押貝依子爵（Count Apponyi）之批評，*Verbatim Records*，一九二四年，九月九日的第五次大會，又海曼斯（M. Hyman）之答覆，見同上書九月十日。

然而這種稱為奧普登的問題（Opant Question）仍然留存於聯盟會議（一九二九年七月），並未解決。在一九二三年，聯盟會議指定一個代理者，提出一種直接的解決方法。在布魯塞爾開一個磋商會議，在那裏匈牙利和羅馬尼亞兩國之互相了解，經已到了某一個程度了。但匈牙利政府又拒絕批准

這一種了解的草案，於是國際會議又遇見了別一種防礙了。一九二三年七月，會議通過一個決議案，解釋這一宗案件，並且希望匈牙利政府仍應忠心服從于和平的條約。這種聯盟會議或國際法庭之解決的企圖失敗之後，匈牙利的地主便在根據德拉亞農 (Trianon) 條約所設立之混合裁判所控告羅馬尼亞，而這一個裁判所是專為聽受由和平的解決而發生的請求的。一九二七年正月，裁判所最後決定牠應該有一種裁判權，以受理這一宗案件。但在牠能夠進行一種是非真相的攷驗之時，羅馬尼亞國家竟然撤消牠的仲裁者，雖然條約上規定裁判所之決定便是「最後的和終局的」決定。在這一種條約之二百三十九款之中，規定當一個國家的仲裁者不出席之時，聯盟會議要指派另一個仲裁者，以為之代。但聯盟會議却不執行這種義務，而却指派一個三人的委員會，以研究這一個問題之整體。委員會做成一個報告，說雙方都要同意於設立幾種統治該項事件的原則；而且，假如雙方都接受這些原則，則聯盟會議要請求羅馬尼亞應該重新開復混合仲裁法庭中的法官之職。這些原則卒不被接納。由此，聯盟會議實在不了解牠派遣一個法官之責任，而且容許羅馬尼亞逃避仲裁的義務（註一）。此後，聯盟會議引導雙方重新為直接的交涉，但到一九二九年，還無結果可言（註二）。

（註一）這一宗案件的文件的研究，見 Francis Deak, *The Hungarian-Rumanian Land Dispute*, 一九二八年，紐約版。

（註二）見國際聯盟月報 (Monthly Summary of the League of Nations), 一九二九年正月十五日號，四一二頁。

現在呢，聯盟會議是一個政治的組織體了，牠之所以不願意派委一個仲裁所的法官，實在是想不到千怒法蘭西的一個同盟國家羅馬尼亞而已。這一種事件決不能夠幫助國際聯盟之勢力，而祇損害其威嚴和仲裁的原因而已，牠指出現代少數民族事件之訴訟程序之缺點。

雖然大戰之結果，比法意及丹麥等國，收受了好些的土地，但牠們都不簽訂少數民族的條約；而且除了德國在上西利西亞之外，沒有一個大國簽訂這樣的一種條約的。這些強國仍然保持其不平等的待遇，牠們的理由，以為歐洲各個新國的獨立和在巴爾幹半島各國的增加的領土都是由於協約二軍力的，所以牠們對這些國家堅持着避免將來戰爭的政策是很公正的。很顯明地，就是決不可能把大不列顛之印度及亞洲的屬土與乎美國之黑人和日本人，放在國際的保護之下，假如少數民族之義務的實施，要等到成為普遍之時候，方才中止，則很可以說，牠們是永不可以實施的。雖然可以有好些辯護，說少數民族的條約祇限於世界的各個較小的國家之中，但這是極不公道的，例如強迫巨哥斯拉夫要保護其境內之意大利的少數居民，但却不以同樣的義務，加於意大利人，以保護其境內之巨哥斯拉夫的少數居民。這種事實為一九二二年國際聯盟的第三次大會所承認，然而牠也祇表示一種希望，希望那些未簽訂少數民族條約之國家，雖不為條約之義務所束縛，但對於境內的少數民族，仍當保護，最少也要和別的條約國家所要求的一樣。

還有一層，少數民族的系統，有人批評是依據於一種不良的原則的。根據這些批判家之見意，則這種方法必會做成一個國家之內，又有一個國家，而其結果，必會引起一種國家的分裂。牠不特不能保證社會之和平，有人還告訴我們，說這種系統還會加增惡意（註一）。又根據其他的人的意見，則以為這些條約祇會加重猶太人及異邦人的彼此不同而隔離的見解，而并不會把牠消除（註二）。自然有些少數民族因為這種條約而得獲利益，如在捷克斯拉夫和羅馬尼亞的匈牙利少數民族，在希臘的馬其頓的保加利亞少數民族，都起而籌劃反抗他們所隸屬的國家。實在說起來，少數民族條約不應該保護這種行動。這種事實已為聯盟第三次大會所注意了，所以牠便聲明，雖然少數民族應該保護，免其備受壓抑。但牠們有「和他們所隸屬的國家之忠誠的國民，通力合作的責任」。對於國家分裂的恐懼，牠說根據一般解釋的少數民族條約不會制止少數民族和多數民族的自願的併合。而且牠也不會制止一個國家強制一切少數民族，練習一種主要的語言。但這些條約祇說在除學習這樣的一種主要的語言之外，還當容許有少數民族的語言之學習。這些條約祇禁止武力的同化——而實際上，這種目的是常常失敗的，而且是常常引生反叛和戰爭的。

（註一）見 M. Toits, Verbatim Records, 一九二四年九月三日，第五次大會，第四次全體會議。

（註二）德波關於 a la Haute Silésie 的條約，六十四至一百五十八款；又五百六十二款；及第六部份。最重要的少數

民族系統所運用的方法之例證，特殊在上西利西亞的條約之關係，可以在從波蘭的某幾種德意志的少數民族寄給聯盟的通信，與乎混合委員會的主席之觀察中找出來，而其結果，則波蘭政府規定在學校中，准用德語教

授。見國際聯盟條約彙編，一九二四年四月號，六八六頁。

設立一個指示式的管治機關，以為吐露少數民族冤情之用，其組成由於各關係國家之代表，這樣便可以防止過多的請願書投遞到聯盟會議去。在波德二國，一九二二年五月十五日關於上西利西亞的條約中，這兩個政府共同應許在每一造的領域內，設立一個「少數民族局」。假如少數民族不能夠滿意於最高的統治機關，牠可以投訴於該國的少數民族局去。假如少數民族不能產生一種同意的協定，則這一種請願書可以轉遞給一個混合的委員會去，這個委員會委員凡五人，兩個德人，兩個波蘭人，還有一個中立國人的為主席——這是一個和解的機關。假如少數民族不滿意於這個委員會之決定的意見，則牠可以經過一度正當的手續，而投訴到國際聯盟去。同時還有一個仲裁法庭以解釋在私有權利有關的事件中之條約的條文。

國際常設法庭對於上西利西亞的問題經已做成了很多判斷和顧問之意見（註）。

（註）見本書第二十五章

『小草約』——聯盟代表列席之觀念的更進一步之發展，便在所謂『小草約』之中顯示出來，這種小

協約是爲希臘，保加利亞，聯盟會議之主席，和總祕書，在一九二四年九月所簽訂的。在這些小協約之中，兩個移民境外的混合委員會的會員被指定爲聯盟的特別代表，以幫助希臘及保加利亞實行牠們的少數民族之條約。牠們可以研究事情之真相，并且聯合地關於所應該採取之方法，向當地政府，提出一個報告。牠們也可以接受少數民族之請願書，聲明牠們權利被侵害之請願書。而聯盟的代表也可以做成一種提交關係國政府的解決的獻議。但無論如何，聯盟代表祇有顧問的權力，而會議還可以保留爲條約中所規定解決少數民族糾紛的權力（註一）。由於這種同意之方法，很多爭論都和平地解決了，而這些方法是由於希臘和保加利亞政府所創設的。對於上西利亞事件所設立之混合委員會，或像在希臘和保加利亞的情形一樣，在其他有少數民族的國家，指派幾個顧問的聯盟代表，這樣的方法都可以令到當事的政府，把這種糾紛，和平解決，而不須借助於外國之干涉了（註二）。

（註一）見一九二四年九月國際聯盟官報，一三四九頁。政府代表之觀念，其起源是由于墨雷（Gilbert Murray）教授在第三次大會中所推進的觀念的。

（註二）見委員會之決案，國際國會聯合，一九二三年八月，國際國會報告，一九二三年，七月至八月號，第四卷。

最後，少數民族條約還有被攻擊的地方，其理由則謂這樣的規定是不適合的，牠是不能夠強制實行的（註一）。破壞這些條約，在大戰之中，明顯地爲凶暴的國家主義的憎恨所發生。而且，很多對於

少數民族之壓迫，都在那些國境尙未曾決定的土地上發生，因之，這些條約便無由適用（註二）。不過，既有這些條約，便令到少數民族有一種在世界的輿論之前，聲訴牠們冤抑的和平手段。雖然未必常常有補救之方法，但這些未完全強制的條約，總比沒有條約爲較好罷。地方協議和本土機關之磋商將會幫助解決很多困難。而且因爲邊境之確定，其他爭執之解決，和聯盟權威之發展，少數民族之系統大概已經成爲更有效力，直至到很利害的「領土回復主義」的運動在歐洲的地圖上，全被掃除爲止。

- （註一）見 *La Situation des Minorités en Slovaquie et en Russie-Soubcarpathique*, *Memoire a la Societe des Nations*, 1923. Ludwiz, "La Sort des Minorités en Hongrie et en Tchécoslovaquie"; and "La Tchécoslovaquie, la grande Roumanie, La Yougoslavie, que seraient-elles sans la signature des traités de Minorités", *Revue de Hongrie*, 1923年，正月十五號及四月十五號；又 Duparc 書第三卷，*Inviter-Brun* 書，一九四至一九五頁，*Manchester Guardian Weekly*，一九二四年三月二十八日，二六〇頁，牠報告波蘭政府之選舉，准許那些能夠誦讀及書寫波蘭文字的人，有額外的選舉權；又 S. Munz, "Czechoslovaquie und Masurie" 載在 *123 Contemporary Review* 一九二三年，五九八頁，F. Maxwell, "The Treatment of Hungarian Minorities" 載在 *Fo-tuigh Review*，一九二四年七月號。

一九二三年正月，波蘭政府在會議之中，演述一篇備忘錄，聲明少數民族應該加以解釋，而且「其應用應該在

一種限制之意義，而不應該用一種廣泛之意義」；牠又指示出要把這些條約中的幾項規定的程序，取消；例如：除了聯盟會議之一種特別決案之性質外，不應當有請願書遞交給聯盟的會員；三人委員會之研究，應該「祇限于國內常規的工作」；又除了聯盟會議之一個會員的自由動議之外，在聯盟會議之中，不應當有問題發生。牠又希望取消由第三造所提出的請願書，其理由則謂這樣的請願書，「實是一種不能證明的干涉……對於一個主權國或獨立國的國內事件之干涉。」

在一九二三年九月聯盟會議之中，雖然德小地變更少數民族條約之程序，但否決波蘭之主要提議。

(註二) 見一九二一年九月二十七日大會議決案，請求會議，要喚起協約列強對於東加利西亞情形確定之注意。會議在一九二三年四月二十一日大會之中，對於德拉司(Draos)有同樣的決案。第四次大會報告書，一九二三年四月十日。

同時，沒有少數民族的條約不要求一種民族性的意識為一個外國所抑壓的解放的。沒有少數民族條約不要求亞爾薩斯羅倫(Alsace-Lorraine)重新隸屬於法蘭西，至少，也要求有政治上之自主權。少數民族條約永不能洗滌帝國主義。少數民族條約之有效，祇限於牠們所適用的少數民族，確實是少數的，而且是隸屬於有裁判他們的審判權的國家，而為其不可分離的部份的少數民族。

七 最近少數民族之發展

雖然從不滿意的少數民族所送遞的請願書，確實不少，然而從一九二〇到一九二六年之間，聯盟會議總沒有積極地攷慮這些問題。到一九二五年為止，祇有三個少數民族的事件是值得公開的注意的。然而當這些事件陳述出條約之義務被破壞之時，聯盟會議還不願採取干涉之方法，要求被告之國家，取消違背條約之行動。牠通常祇「表示一種信仰」，信仰被告之國家必不會繼續實行這樣的舉動（註一）。但自從國際聯盟准許德國及其他中歐列強之加入，與乎選舉德國為聯盟會議之一個永久會員之後，這種情形便變遷了。那些願慮到少數民族幸福之國家現在已參加於少數民族機關之內。在一九二八年之間，三人委員會，為聯盟會議所指派，以攷慮少數民族的問題，牠攷慮過從八個國家送來的二十三件可以接受判決的請願書（註二）。

（註一）見 Duparc, 'L'Etat de la protection des Minorités a la veille de la 4e assemblee de la Societe des Nations', 見法國國際雜誌，一九二三年，第四及第五號。

（註二）見白利安(M. Briand)在聯盟會議之演說，Monthly Summary of the League of Nations, 一九二九年四月

雖然德意志要求少數民族之義務，有更嚴厲的強制，但波蘭和其他有利益的國家却企圖對抗，制止這樣的發展。牠們做成一種理論，以爲少數民族之條約，祇是一時的權宜之計，其有效的時間，到少數民族同化於多數民族的時候，便終止了。

從國際的觀點看來，在一九二七到一九二九年，波蘭的上西利西亞，又發現一種少數民族的尖銳情境了。一九二八年十月聯盟會議在勞加奴 (Lugano) 開會，在這個地域中的德國人，提出八種請願書。在一次會議之中，波蘭之沙里斯基 (M. Zaleski) 聲稱，上西利西亞的德國人團體，*Volksbund*，有背叛波蘭之大罪。少數民族條約之規定，是不能夠當爲少數民族以反叛其所隸屬的國家之活動的法律上根據的。所以 *Volksbund* 之活動，實爲「和平之一種真正的危險」。德國外交總長斯特萊斯曼 (Herr Stresemann) 答稱，波蘭代表之演述，實爲一種「對於德國少數民族之仇視心」所促成的。波蘭不能夠否認在上西利西亞條約中所規定的有保護德國少數民族之責任(註)。聯盟會議之主席把討論加以結束，說國際聯盟不能夠「對於少數民族之神聖的原因，漠然不顧的」。在這種交換意見之後，斯特萊斯曼聲稱德國請求在聯盟會議的下一大會的議事日程之中，加入全個少數民族問題之討論。

(註) 見五十三次會議。又見「德波關係」，國際事件雜誌，第三卷，第十二號。

一九二九年三月的大會中，加拿大的上議員丹杜蘭德 (Dandurand) 提議，把現有的少數民族程

序，加以如下的修改：（一）關於少數民族的一切請願書，除了極端急迫之外，第一的步驟，便應該通知該被告的政府，并且假如該政府沒有滿足請求者之意，則其請求書其附屬的文件，應該交付國際聯盟秘書處；（二）這種請求書，應該由一個委員會所攷核，而該委員會是由聯盟會議的一切會員或其代替者所組成的；（三）委員會可以把這個問題交付給聯盟會議，而且假如沒有全個委員會或其中一個委員，向聯盟會議，做成一種報告，則委員會應該決定在某種情境之中，應該做成一種公共的通告（註）。

（註）其計劃見該提案之五十一款。一九二九年，第一號。

這些提案自然為德國所贊成，其目的有二：第一，是想把少數民族和其隸屬的政府之糾紛，在陳訴於日內瓦之前，能夠解決妥當。第二，當一種陳訴最後提出於日內瓦之時，令該事件共見其聞。現在，則一個少數民族是不曉得聯盟會議之行動的；而且其請願書出非為聯盟大會之一切會員所知曉，其知曉之者，祇為一個三人委員會，因為這樣，一個注意於特殊的少數民族的國家，便被排斥了。

斯特萊斯曼贊助這個提議，并且還否認以少數民族條約為一時權宜之計的論證。他提議設立一個常設的少數民族委員會。聯盟會議，最後便把加拿大及德國之提案交付於一個委員會加以研究。根據報章所記載，則這個委員會在六月的大會中，呈覆聯盟會議，說這些提案不宜採用（註）。又根據報

章所載，則聯盟會議採取一種妥協的辦法。

(註) 見紐約時報，一九二九年五月二十四日號。

八 少數民族之交換

關於少數民族問題所採取的一種更激烈的解決方法，便是有些國家已經簽訂了好些條約，規定把少數民族送歸他們的祖國。在一九一四年土希兩國的交流文件中，兩國規定自動地把在巴爾幹戰後疆域變更所留遺于他一國家中的少數民族，彼此交換。因此，特設立一個混合委員會，其中還加入有幾個中立的會員，以監察這種交換之人道的執行。同時又規定財產權之保障的方法(註)。可惜這種方法，竟因為世界大戰之暴發，而防礙其實行。

(註) 見 A. J. Toynbee, *The Western Question and Greece and Turkey*, 一九二一年，一四一頁。

同樣的原則在一九一九年，又為希臘及保加利亞所採用，彼此簽訂契約，規定其少數民族，為互相的及自動的交換。設立一個四個會員的混合委員會，一個希臘人，一個保加利亞人，其他的兩個則為聯盟會議所指派。這個委員會監督交換時移居之事項，而且負責，清償移民之財產。除了有效的款項之外，還按據他們財產之價值，提前預付這些移居者以款項(註)。

(註) 見一九一九年十二月二十七日條約。又見那爾利條約(Treaty of Neuilly)第五十六款。

一九二三年正月，希土二國又簽訂一種條約，規定除去住居于君士坦丁堡的希臘人及住居于色雷斯(Thrace)的回教徒之外，其餘一切住于對方國的少數民族，要強迫移居本土。于是又設立一個混合委員會，其中有四個土耳其人，有四個希臘人，還有三個，則由聯盟會議在世界大戰中的中立國家選出。條約規定土耳其之回歸土國境內者，可以收回留遺于希臘境內之財產的價值，而希臘人也同樣地收回其留遺于土耳其境內之財產價值。假如希臘財產之總價值不和土耳其財產之總價值相對當(反之亦是一樣)，則其不足之額要由對方之國家填補(註)。

(註) 希土兩國關於移民遷徙之條約，一九二三年正月三十日，見條約彙編，一九二九年，一七五至一八七頁。

這種協定是因為聯盟的避難者委員(the Refugee Commissioner of League)南生博士(Dr. Nansen)之提議而互相商議的，其提議之理由，則以為土耳其已經把其境內之少數民族，加以驅逐，而且假如雙方之損失是會減少的，則這種辦法是應該實行的(註)。

(註) 見南生博士之陳述，羅散會議記錄，一八一四卷，一一三至一二七頁，一九二三年；又美國代表之抗議見同

書一八七頁。又見 Zake is, "Saving Greco-Turkish Blood Fead by Migration", Lane, "Why Greeks and

Turks Oppose Being Exchanged", 載現代史料(Current History)一九二三年三月及四月號。

雖然在保加利亞和希臘條約中自動交換的政策，有好幾種可以嘉贊的特色，但像規定于希土二國條約中之強制的交換，則祇能夠當爲一種最後的手段而已。希臘人之遷移出土耳其境內者，備受一種偉大的經濟損失，而土耳其並沒有相當的賠償，希臘因爲條約之故，不得不接受大約一兆的避難者——其數目恰爲牠的人口之四份之一。雖然有條約之規定，但土耳其驅逐希臘人出境，而希臘也驅逐土耳其人出境，其所以成功，都由于一種不能言說的非人道的手段，並且創造成一種爲國際聯盟所企圖解決的避難人民的問題（註）。少數民族之強制的交換不獨反抗經濟律，還造成一種引起國家主義抑壓的危險。所以牠決不能夠當爲是一種少數民族保護的代替的手段。

（註）見本書第十二章，但聯盟之存在會防止各種在別的地方確實會遇着的凶暴事件。一九二四年九月，土耳其政府命令大部份留居于土耳其的希臘人，離開君士坦丁堡，雖然土希民族交換契約已經正式聲明交換之事件是不能實施于君士坦丁堡的。土耳其政府又拒絕混合委員會之獻議，希臘便投訴到聯盟會議去，因爲聯盟會議之干涉，土耳其政府便不得不同意于接受國際法庭對于條約的解釋之一種顧問意見的解決。見顧問的意見，第十號。

關於在希臘境內之阿爾班尼亞種的回教人，得免于交換一事，見一九二四年八月的國際聯盟公報，一〇六六頁。

大部份的國際條約都對於少數民族的問題，企圖解決，牠指出在主權國家之內，國內的社會情境實在是國外世界的偉大的結果和利益。由於這些原則之手段，一種特別偏執的國家主義之舊觀念，已經改變了。下兩章會指出一個單純民族國家之舊觀念已經為一種民族複雜的國家觀念所變革，而所謂民族複雜的國家，則是以自主的或聯邦的為基礎，而能夠容忍在一個國家之內，有多數民族之存在的。

第九章 民族複雜的國家

- 一，——自治權的選擇——二，民族複雜的大不列顛帝國——三，領土及外交——赫爾不德條約——帝國會議——帝國條約之否認——諮詢之必要——四，郵城主義——五，芬蘭及波蘭——六，蘇維埃政府及自治權——
- 七，奧地利，匈牙利和土耳其之自治權——黎巴嫩——八，埃斯蘭和魁北克——九，中央集權與自主——十，保證的自主權——羅丹民族——阿蘭羣島

個別的少數民族之權利保護，無論如何有效，但這樣的一種政策，除非承認一個獨立國家成爲一個政治組織之外，總不會免除一個真正民族的獨立存在之要求。假如少數的民族分散於一個國家中的各種不很重要的組織之中，則少數民族之條約確是一種安全的保障。否則一種民族性，雖然在全國看來，是一種少數的民族，但在某一種特定的範圍之內，却是一種多數民族了。以德意志爲一個整體觀之，則在亞爾薩斯羅命的法國人，是一種特殊的少數民族；但專從亞爾薩斯羅命看去，則法國人却是一種多數的民族了。

一 自治權的選擇

假如自決政策是可以爲字面上之實施的，則一切民族，倘非具有牠們絕對的政治獨立，便要屬於牠從民族上所應隸屬的國家。又在這些民族份子之大多數之中，則這種情形，從經濟之觀點看去，是不能夠實行的，否則從民族的或世界的觀點看去，也是不妥當的。在中央政府有他們的代表，還不足以滿足這些份子之心，所以在少數民族條約之外，還應該有其他的東西。舉例言之，假如倫敦堅持要遣派不列顛的官吏來管治加拿大的國內政事，則准許加拿大派遣代表，出席於倫敦之不列顛議會中，加拿大的人民是不會滿足的。加太蘭 (Catalan) 的人民——他們在好些方面，都和卡斯提爾人 (Castilians) 不同——現在正派遣代表，出席於西班牙的國會；但他們却憎恨爲卡斯提爾人統轄，而願意受治於加太蘭之官吏，他們的國稅繳納於中央的財政機關，而爲他們所不能統治的官吏所支付 (註)。

(註) 見 Joad, "The Spanish Separatists", 載在外交雜誌, 一九二四年, 五月號。

假如這些民族之唯一的選擇，非爲絕對的集權制，便是絕對的獨立，則後一種雖然有牠的不利便之處，但普通都是選擇牠的。此外還有別一種選擇——設立一個多民族的政府，每一個民族在其範圍

的事務是有自治權的，但關於公共的事務，則須服從於中央政府之統治。在這樣的國家之內的各個民族都要有一種公共的忠誠，一種公共的公民權，有時還要有一種公共的旗幟，和一種公共的幣制及商業制度。但每一個民族都有其本土代表的立法權，及本土政事之統理權，像學校或稅收等事件。本土的官吏可以由該地的人民選出，而負責處理本土的事務。大部份的稅收供本土事務之目的之用。這樣的一種政策承認一種少數民族之團體的意識，恰和保護少數民族之政策祇保證個別的權利，成一對比。

二 民族複雜的大不列顛帝國

爲要保存牠們的自存，同時又滿足各個民族之要求，很多國家便採取自治權的政策。自然，其最有名的例證便是不列顛帝國。愛爾蘭人，從文化方面說來，是和英格蘭人不同的。然而那一個會懷疑一種愛爾蘭民族之存在呢？而且即在大不列顛之中，蘇格蘭及威爾士人，一般說來，也和英格蘭人不同的。但在一方面說來，英人和加拿大人，南非洲人，及澳大利亞人，都有極大的分別的（註）。然而不列顛的聯合是統治着八種不同的民族的。

（註）見 Traquair, "The Canadian Type", 載在 1913 年八月之大西洋月刊 (Atlantic Monthly)。又見 Jebb,

Studies in Colonial Nationalism, 一九〇五年：一至二頁，又八頁。

在現代，有八個民族都有本土事務之自立權——這就是加拿大，紐芬蘭，澳洲，紐西蘭，和南非洲五領土；其他還有愛爾蘭自由邦，南洛諦西亞(Southern Rhodesia)之新組織的政府(註)，與乎在一個最小的限度內的北愛爾蘭。每一種民族都有牠自己的憲法，通常都由牠自己所產生而為不列顛政府所形式上所承認。牠們不派一個代表到倫敦議會去，但牠自己有自己的法制。大不列顛帝國在這些民族的唯一代表便是一個通常稱為總督(Governor-General)的官吏。然而他祇是一個偶像，他之所謂「統治」是要經過一個向着地方議會負責的地方代表的內閣之手。假如內閣不得議會之信任，他便應該辭職，而總督便應該另選一個為議會所信仰之內閣。所以，每一個民族不特有一個立法機關，并且有一個負責的政府——完全地統轄牠的「民族」的事務。

(註)在一八八九至一九二三年間，南洛諦西亞為不列顛的南非公司所管轄，而服從于殖民局的統治之下。這個公司之特許狀，後來滿期了，于是南洛諦西亞之人民便在一九二二年九月投票決定他們的政府形式，或就近聯合于南非聯邦，或自己設立一個負責的政府。他們的投票，以後一項辦法為多數，而其負責的政府，後來在一九二三年十月一日的特許狀而更伸張其權力，但其中也有些少的限制，則關於不列顛南非公司仍有管轄本土的土人和路礦

權。詳見 Statutory Rules and Orders, 一九二三年，一〇七八頁。

但是這些民族，在法律上，和牠們的母國還有相連之處。領土議會之議案須先得不列顛總督之同意，方能成爲法律；而總督或則可以不批准某一種的議案，或則把該議案留給母國政府，加以攷慮。在某一個時間之中，母國政府也可以不批准殖民地的法律（註一）。又在領土法制權之中，也有某幾種憲法上之限制。加拿大政府要承認在魁北克的某幾種天主教徒之權利；而愛爾蘭議會則不能夠取消宗教意見之自由；南非聯邦對於土著事務也有多少的限制。假如殖民地議會通過一種法案，而這種法案是會破壞不列顛議會之法典的，則這種法案是無効的，而且牠會爲樞密院（Privy Council）的司法委員會所廢棄（註二）。不過，祖國之最高權雖仍保留，但在事實上，則法律或會有時被保留而不發表，然總督在今日決沒有否決法案的；而且司法委員會也很少很少宣佈領土的法制爲不合憲法的（註三）。不列顛政府不徵收領土之稅項，也很少制定全帝國一致的法令（註四）。

（註一）見不列顛北美法案五四至五七款，一八六七年，三〇至三二部，第三項。

（註二）殖民地法律有效的法案，一八六五年，二八至二九部，六三項。

（註三）見A. P. Keith, *Responsible Government in the Dominions*, 一九一二年版，一〇〇頁以下。又 *Imperial*

Statutes in Force, 第六章，C. J. Tarring, *Laws Relating to the Colonies*, 一九一三年，第四版。

（註四）見「一種關於稅收的一切懷疑及憂慮之移去的法案」，其中說，「從通過這一種法案之後，大不列顛大帝及議

會不能在殖民地中，徵收稅收，或賦課」，但為商業之目的，及在殖民地中所保留的國家歲入之目的，則為例外。

在現在，領土之權方還超出於本土的事務之外，除去加拿大之外，牠們都可以修改牠們的憲法。牠們還更可以規定牠們的稅率——這是一種絕對重要的權力。一切領土對於大不列顛的入口貨，都徵收稅項，雖然牠們通常對於不列顛的貨物，都給以一種優先權（註一）。領土可以規定移民入境的法律（註二）。在國內防禦的事件，牠們有事實上之自由。在大戰之前，澳洲，紐西蘭，及南非聯邦經已強制一種強迫兵役之制度。領土軍隊負責，保護領土內之治安，而且當這些軍隊留居於母國的時候，他們仍然隸屬於領土統治之下。他們還可以供養本土的海軍（註三）。

（註一）見美國稅率委員會之 *Colonial Tariff Policies*，一九二二年，第十二至十八章。

（註二）見 Keith, *Responsible Government in the Dominions*，一〇七四至一一〇〇頁，又見本書第三章第六節。

（註三）見 Keith, *Imperial Unity and the Dominions*，一九一六年，第十五章。

雖然在這種自治的政策之下，這些不同之民族，對於本土的事件，有事實上之自由，又在其他可以影響到整個帝國的事件，也有極大的自由，但直到近代，牠們對於帝國之外交政策，還沒有直接的影響。領土不能夠統制不列顛內閣及議會之全個帝國之宣戰權。牠們可以避免這種交戰的法律義

務，祇有由於脫離聯邦之唯一方法（註）。

（註）見 'The Imperial Conference' 第十三次圓桌會議。

英格蘭已經企圖減輕這種獨裁統治的嚴厲性，第一，便允許領土不必有參加戰爭的義務，凡牠們所不負責的及無利益的戰爭，即不必參加；第二，規定領土有完全防禦外敵的責任。在世界大戰之時，紐西蘭及加拿大都通過徵兵案，而且領土軍隊在歐洲戰場之內，普通都佔一種重要的角色。不過這些軍隊並不為不列顛議會所命令，而是由於各個領土，自動派遣而已（註一）。而且英格蘭也沒有徵收領土之賦稅，以給養一種防衛牠們在以前的交通及外敵的海軍（註二）。

（註一）見 Kaib, War Government of British Dominions, 一九二一年版，第五章。

（註二）但在一九〇九年的一個特別防衛會議之後，各個領土便開始設置牠們自己的海軍，以減少英倫之責任。

雖然有這些讓步，但這種制度到底不能滿意。在其最大者言之，這祇是一種仁慈的專制而已，牠不了解各個領土對於生存和死亡的事件之希望。而且，最後的一次戰爭證明英倫已不能夠繼續以自己的力量來防衛整個帝國了。假如牠得不着各個領土之幫助，英倫不免於失敗。即使不注意於合法性，則當帝國之存在正在危險之境之中，各個領土也不能夠袖手旁觀的。為要實現牠們應付的責任之原故，牠們便要求在決定牠應該是怎樣的一種責任之時，有參加之權利。

三 領土及外交

這種不列顛帝國內各民族要求參加於帝國外交政策之形成，採取兩種形式，兩種互相矛盾的形勢。第一種則要求有獨立於大不列顛帝國之外而形成領土外交政策之自由權。第二種則要求在整個之帝國內的外交政策之形成，有參加之權利。

關於條約訂定之範圍，則各個領土都已經有一種偉大的獨立權。現在凡為大不列顛所簽訂之商約，其中必有一款，聲明除了各領土有加入本約之通知外，這種商約是不能適用於各領土的（註）。同時，各個領土也可以對於那些牠們所可以依附的不列顛商約，宣佈退出。在一九〇七年，各個領土准許，經過牠們自己的代表，而商議獨立的商業協定，不過這種條約却須要有一個不列顛代表之簽字，和為不列顛帝所批准而已。

（註）見一九一一年四月三日英日條約，第廿六款，一〇四國報，一五九頁。

赫爾不德條約——一九二三年，當准許加拿大簽訂獨自的契約之時，又採取一更進的步式了——這就是一九二三年三月二日，加拿大和美國所簽訂之「赫爾不德」條約（註一）。契約中之兩造，一方面為美洲合衆國，一方面為「大不列顛聯邦，愛爾蘭，和海外的不列顛領土之王帝，與乎印度王帝」。

不過所謂「不列顛王帝」祇是指他的全權大使而已：這便是「忠誠的李普因德 (Ernest Lapointe)，加拿大之海軍和漁業部長」。但是他雖為不列顛王帝所指派（所謂不列顛王帝，根據有些加拿大人的意見，則以為就是加拿大的王），然而他却為加拿大政府所推薦及指導。不過條約須得不列顛王所批准而已（註二）。

（註一）“Halibut Fisheries Treaty”，見美國條約彙編，卷三，二六五九頁。又見「赫爾不德漁業條約」之通信，加拿大會議報，第一一一號，一九二三年，內載加拿大之要求，最後也為倫敦政府所接納。

（註二）見Marriott, “Empire Foreign Policy”, 119兩週評論，一九二三年，七八八號，又見Lowell, “Canada’s Treaty-Making Power”, 一九二三年九月號之外交叢刊。美國上議院最初還主張保留這一種契約，說，大不列顛的其他部份（除了加拿大之外）之民族，居民，及船舶，都不能違背條約，在赫爾不德，從事漁業。但加拿大否認這種保留條件，因為這樣，便會否認她自己有訂立條約之權，她之所以能履行同樣的目的，是由於法制的。但後來上議院也撤退了牠的保留之提議，而且在一九二四年十一月，批准條約。

在訂立這種的條約之中，不列顛各個領土對於不列顛帝國的其他部份之權限上，要有相當之考慮。在一九二三年之帝國會議中，便採取這種原則，有一種正式的決議案，規定凡影響於不列顛帝國的某一部份之雙方的條約，祇須由該部份的政府代表所簽訂，並且由該「政府之要求」而為不列顛王所

批准（註）。

（註）見一九二三年帝國會議之結論，英國議會會報，一九八七號，第九頁。

而且，不列顛之各領土，印度，和愛爾蘭，都是國際聯盟之會員，在聯盟大會之中，牠們也和大不列顛一樣，各有其同樣的投票權，而且其代表各受其自己政府之指導而行動（註）。各領土在聯盟會議之中，都和其他各會員國一樣，有同樣被選之資格。還有三個不列顛的領土，由國際聯盟給以委託統治權，每年須直接報告於日內瓦。加拿大在一九二七年還被選入於聯盟會議為委員。

（註）在大會之中，還發生有很多大不列顛和其各領土之爭論。見 Keith, *The Constitution, Administration, and*

Laws of the Empire, 一九二四年，五〇頁。

最後，各領土還可以派遣某種的外交代表於國外各國。一九二〇年五月不列顛政府公佈加拿大可以派遣一個駐美公使。又一九二四年六月，愛爾蘭也派遣一個駐美公使。雖然他要為大不列顛皇帝所授權，但如在影響於愛爾蘭自由邦之事件中，他是不必服屬於不列顛大使之統治的。但無論什麼關及愛爾蘭公使範圍內的事件之問題，必須要由愛爾蘭公使及不列顛大使之磋商，方能決定。這種程序，便「不會指出帝國外交一致性原則之違背了」（註）。

（註）「關於派遣愛爾蘭自由邦公使事件之不列顛政府及美國之信件」。英國國會報，二二〇二號，一九二四年。

帝國會議——雖然不列顛各領土，都已經得有對於條約，聯盟之會員資格，和外交代表之國際事務上之自動權，但牠們同時也要受整個的帝國政策所統治。這種統治有個形式，（一）經過帝國會議，（二）參加於影響全個帝國的條約之訂立。固然在其前已經召集過好些殖民地會議，但在一九〇七年，第一次「帝國會議」方才開始召集。這個會議之組成，為各領土及大不列顛（包括愛爾蘭在內）之國務總理，與乎其他的官吏。根據一九〇七年之憲法，則這種帝國會議，四年一次（註）。在世界大戰之前，這些會議，自己規定之範圍。極為窄狹，其討論之題目，祇限於電報，裁判之陳訴，自然化和優先的稅率等無趣味的問題。但在一九一一年，不列顛政府却把帝國之外交政策通知各領土。又因為戰時領土對於不列顛帝國之忠誠的幫助，於是各領土和大不列顛之關係便有一種急迫的變化。從一九一七年到大戰結束為止，各領土之國務總理差不多繼續地駐節於倫敦。他們列席於帝國戰時內閣之中，直到簽訂和約之時，他們真是全個帝國之最高執行者。

（註）見一九〇七年殖民地會議，英國國會報，三四〇四號，一四頁。又見 Jebb, *The Imperial-Conferences a History and a Study*, 兩卷，一九一一年。

在一九二一年之帝國會議之中，證明各領土對於整個帝國的外交政策，實比戰前，有更大之勢力。在一九一一年，牠們祇接收外交政策之通知；但在一九二一年，則牠們已互相討論整個帝國所應

採取之外交政策了。於是繼之而產生的理論，則爲今日之帝國政策，實爲整個帝國之產品，其表現之機關則爲帝國會議，與乎其停會期間之通信，不過執行這些政策的機關仍然是不列顛外交部（註）。在會議與下次會議之間，領土不能夠貢獻各種爲不列顛外交部所未批准的新的行動。

（註）在一九二一年之帝國會議之中，討論上西利西亞和英日同盟的問題。見一九二一年帝國會議之結論，英國國會報，一四七四號，三頁。在巴黎和會中，羅伯波登爵士（Sir Robert Borden）爲各領土的國務總理之代表，他送出一種備忘錄，根據他的意見，則以爲「在聯合王國及其一切領土之最高執行者爲不列顛王帝，但牠之執行須得視在各種不同的憲法份子間之各個不同的國務總理之同意」。見加拿大會議報，四一號，第六頁所引。

帝國條約之否認——第二——各領土對於在訂立帝國條約之參加中，可以有某種帝國條約之否認權。當這些條約提出於國際會議之時，普通都給各領土以建議之形式。一九一二年無綫電報大會之中，各領土都有其自己之代表，而其各代表之行動，都受其所派遣的領土之指導。這種前例也爲一九一四年海上生命安全大會所做行。至於牠們派遣自己的代表於第一次的政治大會之中，則爲一九一九年的巴黎和會。在不列顛帝國五個代表之外，加拿大，澳大利亞，和南非洲，都各有兩個代表，而紐西蘭則有一個（註一）。一九二一年到一九二二年的華盛頓會議，美國祇延請不列顛帝國到會，這樣的不根據前例，大爲各領土所不喜。幸而列強之代表數目，是沒有限制的，所以澳大利亞，南非，加拿

大，紐西蘭，和印度，都在「不列顛帝國代表團」中，各有一名代表（註二）。

（註一）見和會中加拿大代表之通信及文件，及其他，載在加拿大會議報，四一號，一九一九年。

（註二）見「軍備限制會議之加拿大代表報告」，載在加拿大會議報，四七號，一九二二年，一四五頁。南非的國務總

理斯密實將軍(General Smuts)請求各不列顛領土，抵制這個會議的決案，至美國准許她們各自派出代表為止。

在這些會議中所討論的條約，現在都為不列顛王帝的領土各代表所簽訂。一九二六年帝國會議所
提議的各種條約的小引之形式如下：

大不列顛和北愛爾蘭及國際聯盟中不是獨特的會員國之不列顛帝國一切部份

加拿大領土

澳大利亞王國

紐西蘭領土

南非洲聯合國

愛爾蘭自由邦

印度之

王帝陛下

M K I G E G A
N L J H F D B

最後，凡條約中之關及「多過帝國中之一個部份的義務」，必須在咨詢于各個領土之後而由不列顛王所批准，方為有效。「每一個政府都可以決定及該政府所通告之批准案，在其批准之前，應該得有議會之認可或法制之必要權」（註一）。在實際上，顯出領土議會在領土政府通告不列顛政府所願意批准的條約之前，總是認可的。

（註一）見一九二三年帝國會議之結論，英國國會報，九八七號，第九頁。

從最嚴格的法律觀點言之，為不列顛王所批准之一種契約，倘沒有領土代表之簽字或領土議會之認許，則也能夠約束整個帝國，就其範圍（註一）。但在實際上，則似乎凡不得有各個領土同意的契約，帝國不能夠有嚴厲的政治義務之約束。假如這種規則，在將來也同樣地嚴厲履行，則一個領土儘可以否認那些為大不列顛及其他的領土所希望訂立的一種條約了（註二）。

（註二）見 Keith, *Constitution, Administration, and Laws of the Empire* 四十五頁。在一九一九年及一九二二年所提

議之英法同盟條約之中，其內有一種規定，詎除非得有所關及的領土議會所認許外，這種條約是不能適用於該領土的。見 Documents relatifs aux négociations Concernant les garanties de sécurité contre une agression

de l'All. anglaise, 一九二四年，五八頁，一一一頁。又 Documents Diplomatiques, Ministère des Affaires
Étrangères。插入這種規定是准備就是在地缺席之時，這種同盟條約還可以適用於整個的帝國去。所以，在一

九二四年十二月鮑爾溫(Balfour)政府便請求聯盟會議，把草約之討論時間展期，令牠有向各個領土，加以諮詢之機會。在對於土耳其和約的羅散那會議之中，領土代表，沒有一個出席。最初，加拿大長官並不把牠交付加拿大會議，得其認許。但不列顛政府堅持着，以為當條約批准之時，便有「整個帝國之約束」了。見「加拿大政府對於土耳其和約問題之通信」。英國國會報，二一四六號，一九二四年。但後來，因為不列顛外交部，對於羅散那條約，遍向各領土政府查詢，所以加拿大政府，卒改變其初志。

〔註二〕「帝國無論在戰爭時或平時，都是一個整體，所以除了帝國的各個自治部份，對於草約之批准，有一種一致的決定之外，則無論是大不列顛，或是不列顛中之一個領土，都不可以批准牠。」見「日內瓦草約：一種分析的研究」，一九二四年十二月圓桌會議記錄，五七頁。

一九二四年七月，愛爾蘭自由邦向聯盟註冊，說牠和大不列顛簽訂了一種條約。十二月，不列顛政府寄一個通牒給國際聯盟秘書處，說英國政府「已經一致贊同採取下述的辦法，便是凡在聯盟之庇護下的各種條約（連上述的條約也在內）都可以支配到不列顛帝國的各種部份之關係去。」所以和約之第十八項便不適用於愛爾蘭條約了。但愛爾蘭政府之答覆，則不同意於這種觀點，牠說牠不能夠接納「在這一條條款之清楚而明瞭的言詞之爭論之中，是最容易引出和不列顛政府現在所規定的限制之適合的解釋的。」其內容見曼徹斯特導報(Manchester

ter Guardian) 一九二四年十二月十六日及二十四日。

諮詢之必要——雖然帝國會議之性質，已經變遷，而各個領土參加條約之訂立，足以影響整個之帝國，但帝國之外交政策的支配，到今仍在於一個有待批判的情景。帝國條約既能夠為其一個單獨的領土之否決，便會發生防礙，是則帝國還能否在國際事件上，操縱着一個勝利的部份，實在是疑問了。反之，在條約締訂之失敗中，及在帝國會議之間而起的事件中，各個領土是有很少的支配權的，這可從一九二二年土耳其之危機為例證。在這一危機之中，土耳其之所以不加入於歐洲中之戰爭，完全爲了魯易喬治 (Lloyd George) 的勸告，而同時魯易氏却又勸告各個領土，以幫助大不列顛母國之地位。根據魯易氏後一任的內閣總理波那羅 (Borah Law) 先生之意見，則以爲這在不列顛歷史中是第一次請求各個領土贊助母國的舉動(註)。但在這一項事情之中，又可以當法國佔據魯爾 (Ruhr) 和意大利搶奪科府 (Corfu) 之時期顯出來，當時的不列顛外交部却獨自決定帝國的政策。

(註) 見 Allin, "International Status of the British Dominions", American Political Science Review 1911年十

一月號。一九二三年七月，有一百名以上的自由黨及勞工黨的議員，寄給各領土議院一種通信，聲明「我們請

求不列顛各領土派遣分遣隊到近東去，而且不必有預先之警告，因爲該處之情形恰如那些書信中所記載的一

樣。假如戰爭是不可避免的，則到底參加戰爭與否之決定權，歸於不列顛內閣，不再經過某種的國民諮詢或領土

諮詢了」。見外交時報，一九二三年八月號。

換言之，則不列顛各民族之整個國家的當前問題，就是在帝國會議停會時間中英倫和各領土的諮詢機關之構造。一九一八年，不列顛政府便提議各個領土都應有一個閉員留於倫敦，其目的無非爲此而已。而且，帝國會議之召集愈多，則愈能夠把外交問題，陳述於整個帝國的代表之前了（註）。

（註）一九二一年帝國會議決定『（a）在一九一七年帝國戰爭議會中，各領土之內閣總理所備列的繼續諮詢，其所以能夠確定，必須由於組成帝國的各部份之通信的一種實質上的改進。

『（b）聯合王國與各領土之內閣總理及印度之代表應該以每年會議一次爲目的，或在某種可以實行的長時間中，開會一次。

『（c）現行的聯合王國和各領土之內閣總理的直接通信，明乎後者推薦其閉員，以備爲與聯合王國之內閣總理之諮詢——這些制度，仍前不改。』見英國國會報，一四七四號，九至十頁。

但是各領土所以不致於要加入那些違背牠們志願的戰爭之最有力的保證，則爲各領土有國際聯盟會員資格這一件事。因爲根據和約和草約，英倫倘不先把某種爭論交付聯盟會議之和解，而便倉卒向一個國際聯盟的會員宣戰，這是法律上不容許的事情。假如這種爭論投訴於聯盟會議之前，則不列顛各領土或者在和解會議之中沒有列席權，但牠們儘可以要求有「特殊利益」的會員權，而出席於會議中，以制止英倫之舉動（註）。

(註) 見 Roth william, *The League of Nations To-day* 一九二三年版，一六七至一七八頁。和約第十款之解釋是可能的，這就是各領土保障英倫的領土完整而反抗他國之侵略——這是以前所未曾有過的保證。見 *Koch*。

Constitution of the Empire，四九頁。

一九二六年，帝國會議召集於倫敦，並且採取一種為最近幾年的發展所陳述的帝國內部關係之報告。這種報告聲明大不列顛及其各領土，都是「不列顛帝國內之自主的團體，地位平等，無論對於內政或外交，其中都並不主從之關係，牠們都聯合起來，忠心於英王之下，但自由結合，而成為不列顛帝國的各份子」(註)。牠又聲明各領土之總督，其地位恰像英王之在大不列顛一樣；因此，將來兩方面之通信關係，可以由領土政府直接而達到不列顛政府，而不必經過總督了。雖憲法上規定有法制上之否認及保留權，但委員會却聲稱「根據由於英王所提出的勸告，不能夠按着憲法之實施，不列顛政府在關於某一個領土的事件，違背該領土的觀點而冒昧執行」。而且，曼徹斯德的議會，苟非得各該領土之同意，不能夠適用某一種法案到該領土去。凡在投訴於樞密院中的現存制度之變改，須先得各領土之充分的諮詢和考慮。

(註) 見一九二六年帝國會議之結論。英國國會報，二七六八頁，一九二六年，一三頁。

以條約之磋商一方面言之，牠又聲明繼續一九二三年會議所採用之原則。

在外交之實行上言之，則一般都承認，其主要的責任者是大不列顛的政府，即在辯護之範圍內，也是一樣。不過，無論是大不列顛政府或各領土的政府，倘非得有其政府之決定的許可外，是不能夠有接受某種直接的義務的。在倫敦和各領土的特殊接觸之某種制度，應該設立。以這種觀點為目的，所以大不列顛在一九二七至一九二八年，便對於每一個領土，都指派一個最高委員會。

雖然各領土也會主張帝國之分解的，但這種要求能夠成為普遍否，却是疑問。南非洲，或紐西蘭，或澳大利亞之人口，是比較第三等或第四等國家之人口為少的。假如牠們獨立起來，則牠們對於國際事情，是沒有什麼影響的。像牠們從前參加於巴黎會議或華盛頓會議一樣，牠們現在便以其全力量而得獲一種勢力（註一）。假如南非洲聯合國獨立，或者便會產生納塔耳（Natal）之反叛，而且會令到該處之白人，立刻便遇着了以四比一的人口衆多的黑人問題了。又對於日本之恐怖便令到澳大利亞和紐西蘭，仍舊存在於帝國之內，而對於美洲合衆國之恐怖，也令加拿大有同樣的感覺。帝國留存一日，則這些恐怖也一日緩和，而各領土間相互之和平，亦得保障。這種成功，並不由於壓制，而是由於民族性情感之促進。「雖然可以表現每一種可能以外的民族的變化，而不列顛帝國却證明自己實是各種新民族性之多產的母親；她不特保護她的小孩之長大，并且當他們成長之時，供給他們民族實利之一種經歷，他們可以仍舊在帝國的組合之中，而不必在自我中心的獨立之缺乏無能的情境內。」

(註二)不列顛帝國，在今日，實是幾個民族的真實聯合之唯一成功的例證，牠們之聯合關係之維持，不由於強制，而由於善意，互相為共同目的之達到而努力。牠是一種國際聯盟所可以成功的象徵。

(註一)在最近選舉的運動中，南非洲之國家主義派已放棄了牠的退出聯邦之條目。見Campbell, "South Africa Before the Election", *Foreign Affairs*, 一九二四年六月十五日。

(註二) 見Jehle, *Studies in Colonial Nationalism*, 101頁。

四 郇城主義

在不列顛帝國之中，還可以找出一種更單獨無雙的企圖，以發展一種在政治的民族主義外之文化的民族主義——這就是猶太民族復回巴力士坦(Palestine)的運動。猶太人以前是唯一偉大的民族——他們的民族特性，也是沒有錯誤的——但他們却沒有一個能夠稱為他們自己的祖國。大約有十五兆猶太人，散居於全世界，而其中有千千萬萬的猶太人，都成為「反抗閃米特運動」(anti-Semitic movement, 猶太人屬於閃米特族，反抗閃米特即仇視猶太人也——譯註)之對象物。而且，很多正宗的猶太人以爲舊約聖經之解釋，是指他們將來復回聖土(註一)。在這些不同的因數之外，郇城主義——回歸巴力斯坦——之觀念已經成爲猶太人問題之一種解決了。近代郇城運動之創始人名爲赫爾

數(Herzl)，他著作一書，名爲「猶太國」(The Jewish State)。在一八九八年起，郇城主義大會每年開會一次，世界各地的猶太人，都來參加。凡在郇城主義組織內已有會員之資格者，每年納款一色克爾(Shakel) (註11)。大約在一九一一年，郇城主義者發生分裂，一派爲政治的郇城主義者，一派爲文化的郇城主義者。前一派注意於設立一個爲完全猶太人所支配的國家；他們要把巴力斯坦做成爲猶太人之巴力斯坦，像英吉利人之英倫一樣。後一派則感覺這樣的一個國，其實現至爲困難，因爲巴力斯坦之居民，有十份之九至阿剌伯人的原故，他們祇希望有一個「民族」的祖國，在其中，猶太的文化及宗教可以自由發展，毫無防礙。

(註1) 見阿摩士(Amos 爲猶太人舊約聖經中之一卷——譯註)九章十五節，「我要將他們栽於本地，他們不再從我所賜給他們的地上拔出來，這是上帝所說的」。

(註11) 見 E. Cohen, *La Question juive devant le droit international public*, 一九二二年，第五章，又見 Mignot, *Le probleme juif*, 八九頁至一一三五頁。

根據猶太人爲俄羅斯及羅馬尼亞的殘酷的困迫，與乎像在法蘭西之德雷夫 (Dreyfus) 事件中，則世界上之猶太人，爲什麼在世界大戰中，要幫助協約一方面，這真是沒有理由的。爲要努力制勝猶太人之強有力的勢力，和因爲蘇彝士運河的巴力斯坦之軍事上的價值之原故，不列顛政府及其他的協

約國家，在一九一七年十一月二日之中，巴爾福 (Balfour) 公佈認可文化的耶城主義之觀念。牠的佈告如下：「不列顛陛下之政府願意在巴力斯坦設立一個猶太人之民族的祖國，並且令到猶太人應用其最好的努力，務令這個企圖，得獲成功，但同時，在巴力斯坦現居的非猶太人之公民及宗教之權利，與乎在其他國家的猶太人所享用的政治地位，都不能夠有所損害的行動。」(註一) 這種對於猶太人之保證，將因和平條約中規定巴力斯坦為甲等委任統治地，而其委任統治者則為大不列顛——這一種事情而完成了(註二)。在一九二二年七月國際聯盟會議所通過的委任統治制之中，委任統治者要負責發展該地之政治的，管理的，和經濟的情境，因而領導猶太民族祖國之設立；同時牠又要負責任保證一切巴力斯坦之居民，無種族之分，無宗教之別，一律保證其公民的及宗教的權利。耶城主義之組織被承認為猶太人之一種合法的代表團體，對於設立一個猶太民族祖國的事件上，可以供給意見，與乎和行政機關合作。猶太人在不列顛統治之下，准許遷入境內，與乎定居於其中。委任統治者對國際聯盟担负聖地保留之責任。良心及宗教可以完全自由，每一種民族也可以有權維持牠自己的學校——這都有保證。

(註一) 見 "Zionism", Peace Handbook, 一六二號，四四頁。

(註二) 見國際聯盟公報，一九二二年，一〇〇七頁。

不列顛政府爲運行這種保護，實在有極大的困難。一九二〇年及一九二一年，阿拉伯暴動，連續發生，而阿拉伯的代表團又提出抗議，設不列顛政府把巴勒斯坦政府放在那些在全境祇有十份之一的人口之手上。他們又抗議，反對猶太人之移居巴勒斯坦境內，而其目的，不過在驅逐阿拉伯人出境而已（註一）。反而言之，也有好些猶太人，陳訴他們政府所得的面積，實屬太少，不敷分配，而一個真正的猶太人政治國家，實在還未確立。於是不列顛政府企圖做成功一種制度，一方面，可以保護當地阿拉伯人之利益，而同時，又可以容許猶太人居住於他們歷史上所以爲神聖的一個國家。爲要達到這種目的，所以便設立一個法制會議，其中有大部非正式的會員是阿拉伯人。但這樣的辦法還不能令那些希望完全毀滅郇城主義的觀念之阿拉伯人滿意。爲要令雙方的份子安靜起見，一九二二年六月，不列顛之殖民國家的祕書，發佈一種新的宣言，說，他的政府，并不以創造「一個完全的猶太人的巴力斯坦」爲目的。而牠的計劃，也并不想「消滅或降低阿拉伯人口，言語，或文化」。波爾福宣言也祇說一個猶太人國家應該建設於巴力斯坦之內而已（註二）。

（註一）‘Correspondence with Palestine Arab Delegation and the Zionist Organisation’ cmd. 1700 (1922).

（註二）見英國國會報，一七〇〇號，一八頁。又見聯盟會議中之巴力士坦秩序的事件，載在 Statutory Rules and

Orders, 一九二二年，一二八二號；又見巴力斯坦統治權之報告(Report on Palestine Administration), 一九

二二年。

但直到現在為止（一九二九年七月），阿拉伯人抵制英國所建議的立法會議，而其結果，便不能夠設立一個爲整個巴力斯坦而設的選舉會議。

所以郇城主義便表現出好些關於自決和民族性之最複雜的問題。十五兆猶太人都沒有祖國，不得不離開他們有神聖記憶的巴力斯坦。但現在，巴力斯坦居民，十分之九爲阿拉伯人，他們和猶太人是完全無關的。除去這一層之外，阿拉伯人很少發展這一個國家。在猶太人保護之下，則巴力斯坦大概較爲繁榮，但須和阿拉伯人協作，其繁榮方才能夠確定。不列顛政府不令到猶太人達到希望便撒手不理，這是不可能的。假如牠能夠做成一種介於阿拉伯人和猶太人之暫定的條約，牠將來會在一個單獨的政治國家的圍牆內，做成功一種兩個民族的驚人注意之和解了。

五 芬蘭與波蘭

和上一段有類似的事情，則爲以前之俄羅斯帝國，牠企圖用自主權之政策，把其國內之民族主義之要求和帝國主義之要求相和解。當芬蘭於一八〇九年加入於俄羅斯帝國之時候，芬蘭憲法之仍舊維持是爲亞力山大一世所保障的。雖然這些應許在初時，并不遵守，但在一八六三年已經准許芬蘭有一

種憲法了（註一），在一八六九年，對於蘭德格（Lauder）的組織法也經宣佈（註二）。自採取自主權政策之後，芬蘭便覺得滿意了。但一八九九年，尼古拉二世（Nicholas II）停止該種憲法，其結果便令芬蘭人發生消極抵抗，而以一九〇五年之大罷工爲其最高峯。因爲這種反抗，其結果，俄皇便給他們以一種新憲法。其後各個外國的議院會員雖然提出抗議，但俄國國會卒通過一條法案，實際上便是消滅了這種憲法；一部份又因爲大戰之暴發，芬蘭的國會在 一九一四年之後，沒有召集過。最令我們有多少之驚異的，就是芬蘭雖然被削去了自主權，但在 一九一七年，却宣佈脫離俄國而獨立了。

（註一）見和平手冊，四七號，一三頁以下；又 A. Rambaut, *Histoire de la Russie*，八三七頁，一九〇四年。

（註二）見 F. R. Daroste, *Les Constitutions Modernes*，一八八三年，第二卷，二二二頁。

波蘭自主權的歷史也是同樣的，不過牠却是放在國際保護之下而已。在一八一五年維也納之最後法案，爲俄羅斯所管轄之波蘭人，是保障有「組織權的，而這種組織權便保證保存他們的民族性」。俄羅斯實行這種法案，准許波蘭有一種很自由的憲法，設立一個波蘭議會，并保留其一切公共的服務，給波蘭人。俄羅斯在波蘭，祇設一個總督。但波蘭之自主權却祇是名稱的，即在一八三〇年革命之後，憲法被抑壓不得實行，波蘭軍隊亦已解散。在一八六三年極度之壓抑之後，法英奧三國向俄國提出抗議，說俄國違背一八一五年的法令，并且請求恢復波蘭語爲正式的語言，而且以波蘭人服務於

波蘭之公共職務。牠們又要求開一個列強會議，以討論這一個問題。但俄國提出抗議，說這是一種爲「強國所不會接受」的無理的干涉。因爲外交之關係便防阻三國執行一種進一步的壓迫（註）。當一九一七年俄皇統治墮落之時，波蘭自然公佈牠的獨立了。

（註）見 Duparc, *La Protection des minorités*, 一二五頁以下。

六 蘇維埃政府及自主權

雖然一九一七年羅和夫 (Lvov) 王的臨時政府否認自決權，但牠却應許俄羅斯境內的各個民族之自主權。一九一七年十一月，布爾塞維克政府奪取政權，便更走前一步，并且公佈俄國人民有權自決。在一種著名的宣言中，牠應許「在俄國境內之少數民族及民族團體之自由發展」（註一）。革命之一個結果，就是舊帝國完全解體，分爲三個部份。第一部份便是資本階級與波蘭，芬蘭，和其他波羅地海國家之絕對獨立的共和國。第二種就是俄國境內一般的共和國，其中有巴士克 (Bashkir)，韃靼 (Tartar) 啓耳基茲 (Kirghiz)，達格斯敦 (Daghestan)，格羅斯基 (Grosky)，土耳其斯坦 (Turkestan) 和克里米亞 (Crimea) 八個自立的共和國，與十個自立的省份。這些共和國派遣代表出席於莫斯科，而連系於「民族局」之內（註二）。不過這些共和國雖已有各種不同的自主權，但一般地言之，則軍

事，外交，和商業的事件，須直接為莫斯科所支配。在這些共和國之中，都各有九個重要的機關，主持糧食，財政，勞工，交通，公共經濟，郵電等事務，但這些機關都各為莫斯科之上級機關所督察。所遺下的活動則留給本地之官長執掌，但他們要向俄國的中央執行委員會負責（註三）。

（註一）見 Castagne, "Le Bolshevisme et l'Islam", *SI Revue du Monde Musulman*, 1913年，六頁。

（註二）見本書第八章第二節。

（註三）見 "Constitution for the autonomous republics of the Kirghizes", *Revue du Monde Musulman*, 179頁。

雖然這種「自主權」或會成為夢幻泡影，但在戰前所採取的亞洲俄羅斯之「俄羅斯化」，却已經除了；經已准許在公私事務方面使用本土之語言，而統治之官吏則就地選出（註）。

（註）見 Chamberlain, "Asiatic States in the Soviet Union", *Current History*, 1924年六月號。

第三種則為蘇維埃之同情的共和國，牠們的數目凡八，為烏克蘭 (Ukraine)，基發 (Khiva)，布喀刺 (Bokhara)，喬治亞 (Georgia)，亞美尼亞 (Armenia)，亞塞爾拜然 (Azerbaijan)，白俄羅斯 (White Russia) 和遠東共和國 (Far Eastern Republic)。在一九二〇到一九二二年間，蘇俄政府和這些共和國，都締結軍事和經濟之同盟，規定某種事件之聯合管治。舉例言之，一九二〇年十一月二十八日烏克蘭和蘇俄之條約，便規定設立戰爭和海軍，國家經濟，外國貿易，戰爭，財政，及其他的混合

委員會。至於所遺下的各部份則留給烏克蘭統治。這些共和國，有很多都派有駐莫斯科的外交代表。牠們同時又同意於採用俄國的法制爲刑律及民律之法典。應用這種自主權之政策，蘇俄已經聯系着三十二個共和國，自主的省份和勞動公社了（註）。

（註）見一九二二年爲不列顛商業調查團在莫斯科所搜集材料而成的蘇俄國家（*Russian States*）；又見俄人 *Narodoff*, "Soviet Russia's Advance toward Federation", *Current History*, 一九二三年三月號，但這種制度卒成功而爲邦聯云；見本書本章七節。

七 奧地利，匈牙利和土耳其之自治權

奧匈土等國努力以滿足其國內不同民族之熱望，却沒有多大之成功。一八六八年匈牙利准許哥羅西亞人（*Croats*）以某種有限制的自治權，准許他們留用自己之國旗和軍服。哥羅西亞有自己的議會，並且在匈牙利議會中有四十名代表。雖然租稅權還操之於匈牙利之手，但百分之四十五，却要用於哥羅西亞土地之目的。匈牙利之唯一代表，則爲一個「賓」（*Ban*），他要經由匈牙利內閣中之一個哥羅西亞國務員而直接隸屬於匈牙利王之下（註）。

（註）見一八六八年印刷於德拉基（*C. I. Rag*）的匈奧聯合國，七二五頁。至於其他的法律，見 *Dareste, Constitutions*

但在德蘭斯斐尼亞 (Transylvania)，匈牙利則施行相反之政策。雖然在一八五八年以前，這一個領地還享受某一程度的自主權，但在一八六八年及一八七六年之法案，則完全混合於匈牙利之內。匈牙利爲要實現給與牠國內各個民族以真正的自主權，便於一九一八至一九一九年間，通過一種臨危的法律，准許其國內之羅丹人 (Ruthenians) 及德意志人有「自決權」，可惜這種手腕，弄得太遲，尤其是在以往匈牙利壓抑之記錄 (註)。

(註) 原文見 A. de Hovey, *Nationalities in Hungary*，一九一九年，二二五頁。

在加里西亞 (Galicia) 和波斯尼亞黑塞斯維那 (Bosnia-Herzegovina)，奧地利在戰前，便已施行自主權之政策了。奧地利要努力打敗大斯拉夫主義運動，便准許加里西亞 (奧國境內之波蘭人) 有一種憲法，其時爲一八六一年，在憲法之中，規定加里西亞有一個議會，同時又准許加里西亞人派遣代表，加入奧地利之國會。但這種憲法的仍未能令波蘭人滿意，而且在一八六八年否認牠們的提議之時候，波蘭代表退出奧國議會 (註)。但後來，波蘭人也採取一種較溫和的態度，以對付這種統治制度。

(註) 見 W. A. Phillips *Poland*，二二三頁。

一九二〇年，奧國也准許其附屬的波斯尼亞赫爾斯高芬的省份以一種憲法，規定有一個國會，國會有二十七種立法權。該國會選出九人爲國家會議，其責任則在於以該國會之觀點，表現於奧匈聯合國之前（註）。至於更進一步的准許其他民族團體以自主權的計劃，則不幸失敗，這是因爲馬扎兒人（Magyars）的態度之原故。但在大戰之時，奧國政治家卡爾蘭那（Karl Renner）做成一種自主權之答辯，他主張擴張最微小的政府單位。他提議一種「兩重的團體」之方式，甲民族一個會議，乙民族也有一個會議。此外還有一個兩民族的混合的政治會議，以執掌聯合的事務。一種類似的計劃也由奧國代表提出於和會之前。

（註）見 Bericht, Über die Verwaltung von Bosnien und Der Herzegovina, 一九一三年，爲維也維之財政總長所印刷，七頁。

民族大會承認自決之原則在很多情境之中，可以由自主權而實施，其效力也像可以由完全獨立權而實施一樣，所以在一九一五及一九一六年間，便主張在一個國家之內的各民族之「自主權」。又在威爾遜總統所提出的第四點之中，主張奧匈人民不必有完全之獨立，而以「自主權發展之最自由的機會」爲滿足。爲要努力把這種原則之運動耽擱的原故，一九一八年九月却發佈有一種帝國宣言，牠主張每一個民族都可以形成牠自己的國家（註）。但這種宣言發現太遲，不及阻止中歐各新國之創建了。

(註) 見 Temperley, *History of the Peace Conference*, 第四卷, 一〇一頁, 二六四頁。

土耳其又是別一個經驗過自主權原則之帝國。自十五世紀之後，每一種非回教的團體——像正宗的希臘教徒，聯合派的希臘人，亞美尼亞人，和猶太人——不特在宗教上得獲自由，就在不關及於回教的事件之行政上，也得獲自由（註一）。這些團體之大多數都有一個教長為之頭目，而其中之最有勢力的則為君士坦丁之希臘教長。一八五六年，土耳其蘇丹（土耳其王之名——譯註）請每一個「非同回教師的團體」做成一種牠自己的憲法。一八六〇年，一種希臘團體的憲法，已經直接公佈了。三年以後，亞美尼亞人也得有一種憲法；但在一八九二年之後，一個普通大會便沒有召集過，固然其中也有些省區大會，繼續召集（註二）。基督徒住在土耳其之中，原本是很滿意的，但在西方的國家主義之勢力下，情形便不同了，他們便加入於政治的陰謀之中，而土耳其在同樣的勢力影響之下，便開始施行「土耳其化」之原則，其最顯明的事實，則為亞美尼亞之屠殺，一九一三至一九一四年敘利亞的阿拉伯人之壓迫，一九一五年撤消黎巴嫩（Lebanon）之自主權，與乎一九二五年正月，把君士坦丁堡之希臘教長加以斥革（註三）。

(註一) 註A. H. Lybyer, *The Government of the Ottoman Empire in the Time of Suleiman the Magnificent*。

一九一三年，三四頁。

(註一) 見 C. F. Johnson, *Constantinople Today*, 一九二二年, 九二頁。

(註二) 見 A. J. Toynbee, *The Western Question in Greece and Turkey*, 一九二二年, 一七頁; 又 A. Mandelstam,

Le Sort de l'empire Ottoman, 一九一七年, 三三六頁; 又羅散拿會議記錄, 載在英國議會報, 一八一四號,

(一九二三年), 三一七至三三七頁。

黎巴嫩——在土耳其帝國內的自主權事件中之最有趣和最成功的就是黎巴嫩，黎巴嫩是一個敘利亞的地方，其中住着兩種不共戴天的死敵的居民，一種為杜魯薩 (Druses)，一種為馬洛奈人 (Maronites)。經過反覆的幾次屠殺之後，歐洲各國便決定加以干涉了。一八六〇年九月條約中，牠們批准派遣一大隊遠征軍，總數為一萬二千人，其中有半數由法蘭西所供給，以重新奠定該處之秩序，但佔領該地之時間，祇限於六個月。這些軍隊之後盾則為一個國際委員會，國際委員會與土耳其蘇丹合作，而建設一個改造的計劃。由於這個委員會工作之結果，則黎巴嫩放在一個為土耳其所派遣的基督教總督之統治之下，但實際上，他却是隸屬於君士坦丁堡歐洲各國公使大會之下的。幫助總督者則為一個黎巴嫩大會，在這個大會中，各種宗教派別不同的人民都有平等的代表權。整個支配權放在歐洲列強的保護之下，無論何種機體之改革，必須先得列強之同意。這種保護自由權之制度的結果，地似乎得有較良好之統治，較滿意之秩序，比之土耳其其他部份都勝過了 (註)。

(註) 一八六〇年九月五日條約原文見 Martens, Recueil General des Traites, 第一集, 111-114頁。一八六四年

九月六日之軍務協約見本書本章本節。又見關於一八九七年八月十四日黎巴嫩總督遺派的草約, 載 Martens 書

第三卷, 六五三頁。又見 A. Pasha, Le Liban apres la guerre, 1919年, 八七頁以下。Jouhain, La

Question du Liban, 1908年, 115-120頁以下。同樣的自主統治也強制實施於土耳其的其他部份, 如 Moldavia, Wallachia, Samos, 此外如 Crete, Bulgaria, 和 Eastern Rumania, 也是一樣。

八 埃斯蘭和魁北克 (譯者註)

和自主政策同時試行的, 有民主主義, 也有獨裁政制——其例證則有如埃斯蘭之與丹麥, 和加拿大之與魁北克 (Quebec)。悉加斯 (Sagas) 地方之強健居民已經具有名馳全世界的古代歷史和知識歷史了。九三〇年, 埃斯蘭人最先建設歐洲的第一個代表會議, 名為阿爾丁 (Althing), 直至到一二六四年為止, 埃斯蘭也為阿爾丁所統治, 一二六四年, 牠同意與挪威聯合, 自此以後, 牠仍保留有牠的本土之組織, 不過祇有一個挪威人之總督而已。一個世紀之後, 埃斯蘭隨着挪威而隸屬於丹麥。一八一四年挪威與丹麥脫離, 但埃斯蘭却仍隸屬於丹麥之下。此後, 埃斯蘭呻吟於一種嚴酷的獨裁制之下, 在這個時期間, 阿爾丁從未召集過; 丹麥統治埃斯蘭, 却并不顧慮到牠的民族組織或人民之文

化。在十九世紀之初的一種文學復興之後，埃斯蘭人開始爲自主權之運動。由於這種運動，其結果便令丹麥於一八四三年，從新再設阿爾丁。但阿爾丁之權力，有所限制，而埃斯蘭仍被當爲丹麥的一個主要的部份。更進一層的自主權運動，便令丹麥不得不於一八七四年，給與別一種憲法，但在這種憲法之中，埃斯蘭總督仍須向丹麥負責，而丹麥王有埃斯蘭立法的絕對否決權。此後於一九〇三年，更做成一種附加的讓與，在埃斯蘭設置一個負責的政府（註一）。但埃斯蘭人仍不表示滿足，他們必要回復到當時與挪威之協約——承認埃斯蘭有獨立之人格。這些要求，卒於一九一八年，得丹麥之承認，並且爲雙方之議會和埃斯蘭之平民復決所許可。在這一種法案之中，承認埃斯蘭和丹麥爲「自由和最高權之兩個國家，而由一個君王所共治」。雖然關於埃斯蘭之外交，爲丹麥所執掌，但埃斯蘭之代表可以委派到外交部去；并且苟非得埃斯蘭之同意，則丹麥與他國之協約不能約束埃斯蘭。此外又要設立一個最少六人的顧問會，其中半數爲埃斯蘭人，半數爲丹麥人，他們討論那些會爲議會所討論而影響於聯合法律的法案。公共重要的事件，如交通，商業，關稅，和船舶，都由公共的官長之設置而管治。又有一個四人委員會，兩國各派兩人，以解決由聯合法律而發生的意見之爭論。兩國所訂立的條約之廢除，要由雙方議院之三分之二之通過，而其批准，則須經出席者四份之三之大多數（註二）。聯合的人民大會將於一九四〇年舉行。一九二八年，埃斯蘭內的三個政黨，都一致贊同在一九四〇年，

丹麥人管理埃斯蘭之外交權，必須結束（註三）。

（註一）見 *Jacob, History of Iceland*，一九二四年，三三三頁，三三〇頁，三七五頁以下。

（註二）一九一八年十一月三十日之聯合法案見一一一國報，七〇三頁。

（註三）見 *V. Stefansson, "Icelandic Independence"*，載 *Foreign Affairs* 一九一九年正月號。

（譯者註）埃斯蘭就是冰島在歐洲之西北部。

在加拿大領土中，魁北克之自治省似乎是在一七六三年巴黎和會中所突然結束的新法蘭西時代之一種紀念物。這一個地方爲法蘭西種的加拿大所居住，他們雖然已轉隸於大不列顛，但仍然「保持着他的言語，他的法律，和他的信仰。他把注意放在永久的價值之上。他愛他所遺存的各種工具——他的學校，他的大學，他的社會生活，他的文學，他的藝術——他對於慈善事業是不亞於人的。他的金錢沒有英國種之加拿大那樣多，但却更爲滿足」（註）。在加拿大聯合制度之下，魁北克卒得自主；而對於教會之某幾種權利則爲一八六七年不列顛之北美法案爲保障。加拿大爲不列顛領土之一，所以沒有修正牠的憲法之特權，因爲倫敦政府恐怕其餘的省份會侵佔魁北克的權力。雖然法國種的加拿大人和其他的加拿大人常有很多之衝突，但自主權和寬容之政策可以把這些衝突，減到最少之限度，而且預備一條合作穩固基礎之大道。

(註) 見 J. C. Boasq, *The Evolution of French Canada*, 一九二四年, 五三頁。

九 中央集權與自治權

假如一個民族以一種自主權而滿足，則很多連結於民族自決之下的困難都會移去了。國界之爭，關稅之困難，及武備與很多政府機關之重複，一切都能解決。在一個帝國內部包含之弱小民族的事件言之，例如俄羅斯內部之芬蘭人，和奧匈聯合國內部之捷克人，假如能夠實力執行自主權之政策，便自然能夠止息其獨立之要求了。自然牠不是無施不可的，牠必不能夠止息波蘭人或斯拉夫人之要求，因為他們以前曾分屬於很多國家，現在他們便希望復回他們的一致性。不過假如在大戰之前，俄，奧，土，等國，能採取自主制度，則這些帝國之組織，如其有一種民主的和自主的基礎，則牠們或者到今，仍會留存呢。

在事實上，各個偉大國家對於給與國內少數民族以自主權一事，總是遲疑不決，牠們相信這是自表其弱點，倘真這樣做去，帝國之覆亡，便會隨之而至了。這種惡意的態度在世界大戰之後，還存在於四個歐洲國家中。關於一九一八年德蘭斯斐尼亞 (Transylvania) 和比薩拉比亞 (Bessarabia) 之聯合，羅馬尼亞國曾應許牠們以某種的自主權，但這種規定在一九二三年羅馬尼亞之憲法中，都刪去

了(註一)。在捷克斯拉夫國中，斯拉夫人隨從於其國父赫連加(Hlinka)之後，控訴前所應許之自主權，到今仍未實現(註二)；而在巨哥斯拉夫，則哥羅西亞人隨從於已故的斯提芬利狄茲(Stephan Raditsch)之後，陳述同樣的控訴(註三)。西班牙境內很多加達魯尼亞(Catalonians)人也要求「創造一個自主權的加達魯尼亞國家」，而加太倫尼人是有他們自己之歷史和語言的，又西班牙境內，還有巴斯圭人(Basques)也對於西班牙之失效而腐敗的中央政府之壓抑的權力集中化，提出抗議(註四)。

(註一) 見 Mirany, "The New Roumanian Constitution", *Journal of Comparative Legislation and International Law*, 一九二四年二月號。憲法之原文見 *Current History*, 一九二三年九月號。

(註二) 見 *La Situation des minorités en Slovaquie*, 第七頁，三六頁。

(註三) 見 "Interview mit Stephan Raditsch", *Neue Zürcher Zeitung*, 一九二四年二月二十二日；又見 E. Lengyel, "The New Gandhi of the Balkans", *Nation*, 一九二四年六月四日。

(四) 見 K. B. Deakin, *Spain Today*, 一九二四，第六章；又 Marquis de Olivart, *La Question Catalana ante el derecho internacional*, 一九〇九；又見 Davis, "Spain and the Basques", *Fortnightly Review*, 一九二四年正月號。加達魯尼亞人曾向國際聯盟提出一個陳訴，但沒有討論。Le *Courrier Catalan*, 一九二四年七月十五日。

假如不承認這些民族之自主權，則政治之民族主義之精神便會發生，而覆滅那些堅持中央集權政策之國家了。還有一層，自主權固然有利，但附屬國還常常拒絕而不接納，原因在於牠們相信主要國是決不肯實行的，口惠而實不至，有什麼益處呢？至於那些國家之所以遲疑而不遽予以自主權者，則又恐怕這是趨向獨立的一個步驟。這兩種困難誠然難以解決，但在某一種程度上，也是可以移去的，這就是為國際保證之自主，像戰前之波蘭和黎巴嫩一樣便成了（註）。在第一宗事件上，國際保證是無效的，原因在於外交上之競爭；而在後一宗事件上，則成功了一種有效的統治。但無論如何，在兩種事件上，都沒有設立一種司法的機關，以督察其保證，這確是一宗缺點了。

（註）見本書本章第六節，第七節。

十 保障的自治權

上段所述的缺點，在世界大戰後的條約中，已有某程度之補救，其方法，便是在某幾種事件上，設立一種國際化的自主制度，其中最重要的例證則為捷克斯拉夫國，牠為條約所縛束，不得不把居於喀爾巴阡山(Carpathians)南方的羅丹民族(Ruthenes)四十五萬人，給以自主權。

羅丹民族——一九一九年九月的一種條約，為捷克斯拉夫和協約國所訂立，在該條約上，捷克斯

拉夫應許把羅丹領域組成爲一個「自治的單位」，還有一個特設的國會，有一切判決言語，學校，和宗教的各種土地管治之事件和問題的權力。總督爲捷克斯拉夫總統所派，但對羅丹國會負責。一切長官要「盡其可能」選任當地之居民。又在捷克斯拉夫議院之中，羅丹人有平等代表權之保證，不過他們祇能夠表決那些不指定給羅丹國會表決的事件。這些自主權之規定是爲國際聯盟所保證的，并且當爲少數民族條約之一種而時加督察（註）。

（註）見捷克斯拉夫憲法第三條；又美國條約彙編，第三卷，三七〇三頁。

一九二一年，羅丹人向國際聯盟陳訴，且上述的保證并無實現。捷克斯拉夫政府之答覆則以爲這已經具體化於憲法的完成之中，不過到今還未能發生效力者，則因爲該地土人還未準備支配統治權而已。會議中之特設委員會，把這事件加以研究，於是便在一九二二年正月十四日發佈一篇佈告，說牠相信捷克斯拉夫政府在最近之將來必會從速把該地之自主制度給與該地之居民的（註一）。一九二四年三月，羅丹領域內舉行第一次普通選舉，選舉中央議會之代表人。自此以後，這個問題不再陳訴於國際聯盟之前了。但捷克斯拉夫政府不時便向國際聯盟報告，指出牠所採取以完成一九一九年條約之步驟（註二）。

（註一）見國際聯盟月報，一九二二年二月，三五頁。

(註二) 見「羅丹人之自主區域」(The Autonomous Territory of the Ruthenians, 一九二八年，第一號)。

阿蘭羣島——一九一九年十二月，羅馬尼亞與協約國訂立條約，羅馬尼亞應許在德蘭斯爾斐尼亞之薩克森人及捷克人，雖然服屬於羅馬尼亞之統治下，但在其學校及宗教事務上，有自主權(註一)。希臘也以同樣的特權給華拉茲人(Vlachs)。自主制度之原則同樣地為國際聯盟所應用，以解決阿蘭羣島之事件。芬蘭人也為阿蘭羣島居民之部份，所以他們要求修改阿蘭之法制，要規定阿蘭羣島總督之任命，須由於芬蘭之總統，但要得阿蘭羣島的立法院主席之同意。假如雙方都沒有同意，則須由該地立法院選出五個候補者，而在其中舉出一名為總督。芬蘭語言苟非得有所屬團體之同意，不能在小學裏教授。阿蘭羣島所收入之稅項，要用半數為阿蘭羣島之用。此外又規定有好多關於財政及選舉權之法律，而一切都由國際聯盟大會加以監督(註二)。

(註一) 見捷克斯拉夫政府之通牒，一九二三年，又見 Current History, 一九二四年六月，五〇六頁。

(註二) 見聯盟十三次大會之備忘錄，五二頁。

麥默爾——同樣，聯盟大會堅持麥默爾城也應得有自主權，該城居民為德國人，但其週圍都是立陶宛人，立陶宛人是要倚賴該城為通海之孔道的(註一)。麥默爾(Memel)城之法制規定在立陶宛之最高權之下，應該組成一種單位享受之司法，立法，行政，和財政的自主權。總督為立陶宛總統所委派，

他可以否決當地國會之通過案，這樣他的權力便超過立法之規制，而且違背了立陶宛之國際義務了。該城之執行權，操於一個五人委員會之手，這個委員會全為麥默爾城之居民所組成，為該城居民所選向代表議會負責。當地長官所能夠執行的事件，凡十五種，從教育權到警察權，均在其內（註二）。

（註一）見本書第六章五節。

（註二）麥默爾城法規，見一九二四年九月國際聯盟公報一二〇七頁。一九二三年五月，為要把東加里西亞賞給波蘭，

各國公使會議便提出自主權之條件。

這些各種不同條約的自主權之規定，較之戰前同等之條約，較為有效，因為牠們規定有國際聯盟之保證——而以前之同樣的條約則祇由幾個強國，加以一種輕鬆脆弱的外交式之保證而已。雖然國際保證之缺點，也像少數民族之保證一樣（註一），但牠確實具有效力，這可舉芬蘭和蘇俄關於加利亞（Carelia）之爭執為例證。在一九二〇年之多爾巴德（Dorpat）條約中，蘇俄應許芬蘭把自主權供給東加利亞之芬蘭人（註二）。因為國際聯盟并未有關於這種條約之委託的責任，所以俄國便在這種爭執之中，逃過了牠的權限。假如多爾巴德條約放在聯盟保證之下，則俄國便不能那麼容易規避牠的義務了。又保證自主權制度之利益可在一九二七年麥默爾的事件見出來。在該年，麥默爾城公民公佈立陶宛違背了該城自主權之條約，德國政府得聞之下，立刻把這宗事件提到聯盟會議去。於是立陶宛國務總

理和爾打馬拉斯 (Voïdemaras) 不得不跑到聯盟會議之前，自加陳訴，說立陶苑始終完成牠的義務，并且準備在當年九月，實行選出國會（註三）。這個問題以後幾年都沒有再行提出於盟聯會議之前，可見這一次和平的提醒已經有效了。

（註一）見本書第八章。

（註二）見Erich, "a question de la Carole Orientale", *Revue de Droit International et de Legislation*

Compare, 一九二二年，一頁，又一九二三年，二二七頁。為什麼像中國及印度等東方國家，其中央政府之

秩序，繼續地紛擾異常，但仍能保留其結合性，其原因之一個則因為地方政府有極大之能力及自主權。見 E.

Mukerjee, *Dynamics of the East*, 一九二三年，第三卷。又鮑明鈴之近代中國民主主義 (M. J. Pau.

Modern Democracy in China)，一九二三年，十四及十五兩章。

（註三）見國際聯盟月刊，一九二七年七月十五日，二〇一頁。

第十章 國際邦聯

- 一，邦聯及聯邦——二，邦聯及聯邦在國際上之利害——三，帝國聯邦——四，巴爾幹聯邦——五，小協約國——六，波羅地海聯邦——七，新俄聯邦——八，汎歐洲聯邦——九，中美洲之合作——十，汎美洲運動——
門羅主義——十一，區域的團體與國際聯盟

很多民族國家都相信：某幾種民族利益是與其採取偶然的會議和獨立還不如採取繼續合作政策有利益的，因此，牠們便把牠們自身組成邦聯。這些邦聯的真正的權力，使公法家及政治家頭腦昏花了，因為其真正的權力是倚賴於把這邦聯躋於實現的協約或「憲法」的。

合作形式的最顯著的首推同盟，而更正式的和推展的法律和政治之聯合，即從之發生（註一）。在同盟之自身，牠祇是一種在某幾種危機之中的軍事互助之盟約。但牠有時却為軍事行動之外而由經濟或其他協約所成功的更密切的合作，直至到成爲一種寬弛的聯邦制度而止（註二）。

（註一）見本書第二十一章第三節

(註1) 見 P. S. Mower, Balkanized Europe, 1911年, 四四頁。

一 邦聯及聯邦

一種聯邦之組織，在其主要點上，是和一種同盟有別的。互助關係之目標，通常為一個共同委員會或一個會議所討論，但沒有決定之強制權，祇能夠聯邦之制度，建議於各關係國，使之實行而已。聯合了之後，各該國家不特還互相平等，并且互相獨立；或者牠們要接受某幾項行動自由之限制，尤其是關於外交的事件；又每一個國家通常都應許不違背聯邦的其他份子之意見而參加戰爭(註)。一八一五年的德意志聯邦條約中，每一個國家都應許保護別一個聯邦中的國家，免為外敵之襲擊。而且一個聯邦並不是一個超乎其中各個國家之上的國家。牠是一種自動的聯合，牠不過是運用某幾種公共目的之手段而已。

(註) 見 G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1905年, 七二〇頁以下。

在很多事件之中，聯邦政策是會破壞的，其原因，在於沒有一個強固的中心，以強制每一種民族，把牠自己之利益，符合於整體之利益之內。德意志聯邦，從一八一五年起，至一八六六年止，就是因為有這種缺點。聯邦憲法當時為普魯士所破壞，因為牠在一八五九年拒絕幫助奧國，而抵抗意法

二國，在一八六六年，牠還向奧國宣戰。因為普奧戰爭，於是聯邦自身便解體了；繼着這件事情之後者，便是德意志帝國之形成，建設一個以普魯士為主體的邦聯制度（註）。

（註）見 A. Debidour, *Historie diplomatique de l'Europe*, 一八九一年，第一卷，五九五至六二頁；第二卷，二一

八至七八頁，三三〇至三四二頁。又見 C. Dupuis, *Les rapports des Grandes puissances avec les autres*

Etats, 一九二一年，第五章。

差不多相同的一種發展則為美國。美洲革命時之十三州在一七八七年聯邦條約中，便互相聯合了，而這十三州，若以近代之語法言之，則應稱為各種「民族」。在條約之中規定設立一個會議，唯有這一個會議才可以向各州提出建議。因為民族主義之不同，於是便發生了商業上之障礙；租稅不清付；國家之軍費也無籌劃。後來，便發生一種更完整的國家的規律，另訂一七八九年之新憲法，而取消舊日之邦聯憲法。

瑞士之歷史也見出相同之趨勢。一六四八年，瑞士被認為一個聯邦，其中包含十三個省份。雖然維也納會議把一七九一及一八〇三年之憲法，加以修改，但瑞士仍是一個聯邦，在某幾點上，和德意志聯邦有相似之點。不過其聯系似覺過於寬弛，後來便逐漸成為緊密了。一八四八年及一八七四年之憲法便規定瑞士有一個邦聯政府。

一個邦聯和一個聯邦是不同的，至少也有三個異點。一個聯邦祇是幾個獨立國家之一種聯合，而一個邦聯則在幾個國家之上，還有一個更高的國家，以管轄國民。因為這樣，便又引起第二種關於組織上之分別。一個聯邦祇設立一個同等國家代表之寬弛的組織，牠的決議案，倘為這些國家所同意，才得施行。而一個邦聯則不如是，牠有自己之憲法，並且有規定的實行權，牠在一個限制的範圍內施行，以統治其份子國家內的民衆。在一個邦聯之內，每一個份子仍保存其最高統治權，這就是說，牠們可以隨着牠們的喜歡而退出邦聯之外，而且牠們又可以隨着牠們的意志而解釋牠們所代表的權力。但在一個聯邦之內則不如是，牠們通常都沒有一種脫離之權力；此外則聯邦政府，或其某種枝節機關——在美國則為大理院——有解釋各個份子國家的關係之權力（註）。

（註）R.R. C. de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, 一九二〇年，第一卷，九二至九五頁。

關於聯邦及邦聯之法理上的區別，有很多文獻可以舉出，但在這裏，似乎不必要了。

二 邦聯及聯邦在國際上之利益

為解決很多關於民族的問題，聯邦或邦聯的政策是很可嘉獎的。在這兩種組織的制度之下，每一個國家或民族都可以統治牠自己的地方事情。在邦聯制度之中，則一個民族所保留的自由，比之聯邦

之中更大。不過無論在邦聯或聯邦的政府形式之中，其中的各個國家都決不能自相爭戰，并且應許，爭執之解決，不用武力，而用某種的裁決。在很多這些聯合之中，毀滅高額的關稅牆壁，而商業得自由從事。因為一個中央政府可以執行某幾種各個邦聯的效能，而這些效能是令聯邦中的每一個國家所必須設置一個政府的，現在既有一個中央政府爲之主持，所以行政上便影響到全國經濟。又因爲聯邦可以移去各種猜忌，所以便可以制止彼此相防的宣傳運動；牠更可以減少軍備，減少戰爭之機會。同時，牠又令到其中各個國家的文化特點，可以自由發展，一無防礙；牠令每一個國家都有一個在地方事務之中，表現自己政治上之機會。

在幾種事件之中，爲上章所討論的自主制度之政策可以滿足一個國家的政治上之熱望。但在這一種政策之上，一個國家的權力却爲一個異族的國家所損害。所以一個民族必會曉得，倘非得有一種實際的保證，則其自主權是不可希望的。但在一種聯邦政策之中，則一個國家之權力爲別個國家所保證，而別個國家也有同樣之權利，以維持其自由權與乎一切所供給之義務。在一個聯邦之中，每一份子之權利，普通並不須有倚賴於一個主要份子之怪想。自主權之制度，或有可以在那些從整個國家看來，其人數不多的團體內，發生效力。但若想像聯邦或邦聯之政策，能夠把各個勢均力敵的民族團體，勝利地滿足其民族的熱望，那就大概辦不到了。

在歐洲和美洲之中，聯邦原則是常常提及的。薩克森(Saxony)和巴威(Bavaria)之獨立運動必須以德意志帝國之聯邦性質，方才滿足，這種性質自然在一九一八便終止了。在新的德國憲法之中，中央政府之權力仍然加增，遂令到很多公法學者發生懷疑，不相信德國現在還是一種聯邦制度(註)。

(註) 見 Brunel, *The New Constitution of Germany*, 一九二二年，七十頁；又 McBain and Rogers, *The New Constitutions of Europe*, 一九二二年，七二頁。

在瑞士境內，有意大利，德國，和法國三種人，言語習慣，均不相同，但他們却能彼此和平相處，安居樂業，其原因在乎他們有一種憲法，其中規定很多地方事務留給各省治理，而各種較重要的事件，則歸之於為人民直接支配的中央政府。在拉丁美洲(南美洲)之中，墨西哥，巴西，阿根廷，和委內瑞拉(Venezuela)都已經採取聯邦政府之形式(註一)。而美洲合衆國則以一種聯邦政府之形式，以聯絡四十八種各不相同的領域而為一個國家，在這種形式之中——最少在前一世紀之中，便是這樣——各個國家在其地方事件上，是有最高主權的，但在其上還有一個中央政府，以統治州與州間之關係和外交之關係的事件(註二)。

(註一) P. F. Martin and H. G. James, *The Republics of Latin America*, 一九二三年，一四六頁，一七二頁，二

(註11) 見 E. Gruening 所編集的 *These United States, a Symposium*，一九三四年版。

在不列顛帝國之中，聯邦原則也曾有廣博之實施。一八六七年，不列顛議會通過一條議案，把六個殖民地聯成加拿大之聯邦。一九〇一年，另六個殖民地也大抵聯成一個聯邦了，是為澳洲共和國。一九〇九年，南非洲五個殖民地，也聯成而為南非洲聯合，具有很多聯邦之特質。同時在帝國殖民地之中，也可以找出很多聯邦之原則。琉厄德 (Laevard) 羣島是不列顛西印度五個不同海島的一個聯邦 (註)；而不列顛亞洲殖民地的九個國家則聯成而為馬來聯邦 (Federated Malay States)，兩種都受不列顛之統治。一九一九年法案，把印度根據一個聯邦基礎而組織，其政府之權力則分配於十五個省份和一個中央政府之中。

(註) 比較 P. Wrong, *The Government of the British West Indies*，一九三三年，九章。

三 帝國聯邦

最近的五十年內，有一種不列顛帝國聯邦之運動——英倫與其各領土之聯邦運動。我們上面已經見出，不列顛各領土與其母國之現在關係仍然存在於一個很脆弱而不良的基礎之上。加拿大陳訴，在外交事件，牠們仍為不列顛外交部的獨裁統治，然不列顛人則聲辯其各領土是完全獨立的。為要掃除

這些不妥當性之原故，一部份的英國人便主張一種帝國聯邦之思想。牠們應該有一種成文憲法，規定一個帝國內閣，由大不列顛之內閣，與乎各領土之內閣所構成，對帝國議會負責，而帝國議會也是由於同樣方法組成的（註）。

（註）比較 L. Curtis, *The Problem of the Commonwealth*, 一九一六年，十二至十八章，二十一章。

不過這種制度無論有如何之利益，但其害處是有很多的，這種觀念對於這些害處之解決，其進步很少。一種聯邦政府之形式會減少各領土之現在自由和勢力。假如帝國議會之代表以人口為基礎，則新西蘭代表，在三百個議員之中，祇得五名罷了。但在現在——在帝國會議之一致的統治之下——新西蘭之勢力，却是偉大的。在一個聯邦之中，各領土在很多事件上，是不得不以多數表決的，但在現代，則牠却是自由的。牠們又或者要捨棄關稅統轄權。而其中之最困難的就是如何決定某種權力應該歸入中央政府而某種權力應該仍舊留存於聯邦之內的地方單位之中。假如印度准許成爲一個領土的地位，按照一九一九年法令所應許牠的權利，則牠也或者要求在帝國議會中其他領土所得之同樣代表權。因爲印度人民爲不列帝國人民總數四份之三，則這種要求是不能夠應許的。所以印度之新的地位恐怕是這種聯邦觀念之最後打擊了（註）。

（註）企圖用一種限制代表制度以解決這一個問題，見 W. B. Worsfold, *The Empire on the Anvil*, 一九一六年，

四 巴爾幹聯邦

雖然這種政策，在不列顛帝國之中，不能像自主制度的政策之令人滿意，但在歐洲各個地域之中，事實上，在整個歐洲之中，却常常反覆地提倡。巴爾幹半島之自決的政策實施却不能發生永久的和平。巴爾幹各邦以前則憎恨其舊日之主人土耳其，但一自牠們得了獨立之後，牠們却開始互相憎惡了。很多巴爾幹領袖必須以聯合之辦法才可以把各種無窮無盡的關於邊界之爭執解決，滿足那些為大陸所包圍的各民族找尋海港之要求，并且解決一切現在之少數民族的各種問題，所以他們主張一種聯邦之觀念。這是塞爾維亞的政治家，像米雪爾奧布梭諾維赤 (Michel Obrenovich) 之寵愛的觀念，在他的保護之下，一個保加利亞委員會之代表和塞爾維亞政府便簽訂一種「塞保」聯邦的計劃，其時為一八六八年 (註)。在一八二八年，一個希臘的領袖加波地斯地利亞 (Capodistria)，和稍後的意大利人加里波的 (Garibaldi) 和馬志尼 (Mazzini) 等人都有同樣之主張。大部份巴爾幹著作家也主張這種觀念；而且在一八九五年，還形成一個巴爾幹會議聯盟。

(註) 見 R. Pinon, *L'Europe et la jeune Turquie*, 一九一一年，四四九頁。比較 F. G. Djavada, *Cent projets*

de Partage de la Turquie, 一九二四年, 三八二頁, 四〇五頁, 四〇七頁; 又 S. Panaretoff, Near Eastern Affairs and Conditions, 一九二二年, 一九〇頁。

在世界大戰之後，保加利亞又保證這種觀念。牠的農人的內閣總理斯坦保利斯基 (Stambulisky) 對於希臘和塞爾維亞，都採取一種很寬容的態度，並且拋棄了保加利亞對於馬其頓和愛琴 (Aegean) 的要求。但不幸遇着了極端國家主義之國家——希臘之反對，最後，他還爲人所暗殺。

巴爾幹聯邦運動現在祇能從略敘述。除了一八六八年之磋商以外，一九一二年，希臘，保加利亞，塞爾維亞，及門的內哥羅之同盟已經在這一方向中，造成第一個明確的步驟了；然而一無結果，在聯盟之中反發生第二次之巴爾幹戰爭。每一個巴爾幹的國家都以爲聯邦是增加自己利益和權傾鄰國之一種手段。從希臘言，則以希臘爲最高權；從塞爾維亞言，則以塞爾維亞爲最高權。巴爾幹各國中，有些是共和政體的；有些是獨裁君主制的；也有些，其經濟及財政狀況是良好的；但別些則是惡劣的。還有一層困難，便是難於決定那些國家屬於巴爾幹半島，那些國家屬於中歐。這些糾紛橫陳於這種地方運動之前，凡想把這種計劃得獲成功，必須把這些糾紛移去。

五 小協約國

在戰前的中歐，則多惱河聯邦之思想得了很多人之贊許。雖然這種思想到今仍舊進展（註一），但在關係國家之負責的政治家却不表示贊成。他們以為這是回復從前奧匈帝國的一種計劃，然而奧匈帝國，在以前之時代，是嚴酷地壓抑新興獨立民族的（註二）。雖然中歐各國之聯邦，大抵在很多年後，仍然不會實現，但其中已有好幾個國家已經結成一個寬弛的合作系統，名喚「小協約」（Little Entente）。這種協約之基礎是一串連續的條約，巨哥斯拉夫，羅馬尼亞，和捷克斯拉夫之繼續的條約，其加入之時期為一九二〇到一九二一年。這些條約之形式為防守同盟，其中關於軍事之協約則規定倘遇為外敵所攻擊時，有以武力相助之義務，此外又有經濟協定，令彼此商業貿易更為容易（註三）。最近，則這三個國家之內閣總理有定期之會議，其地點或在柏爾格刺德（Belgrade），不加勒斯多（Bucharest），或在先拿利亞（Sinaia），在會議之中，討論一切公共利益之問題，而其觀點則在形成一種聯合的政策。一九二二年，熱那亞（Genoa）的俄國與協約各國，開一個會議，小協約國也遣派代表，加入於各附設的委員會之中；又在立巴羅（Rapallo）的德俄條約簽訂之後，牠們便遣派代表，出席於最高會議。在國際聯盟第四次大會之時，小協約國之主要國家，捷克斯拉夫被選為聯盟會議之會員。小協約國條約之所以形成，其背面之真正動機實為對於匈牙利之恐懼，恐懼牠企圖從新建設一個統治中歐的系統。在防止這種企圖之實現，和解決其中各個份子之糾紛，牠都已經成功了。倘對於匈牙利之恐懼已過，

則小協約國之條約約束便會寬弛了。現在呢，牠又爲羅馬尼亞及俄國對於巴薩拉比亞 (Bessarabia) 之爭執而緊張起來 (註四)。假如小協約國是可以永久的，則牠便會發展成爲一種更密切的政治聯合了。

(註一) O. Jaszi, "Dismembered Hungary and Peace in Central Europe", *Foreign Affairs*, 一九二三年十一月十五日, 又 A. Toynbee, *Nationality and the War*, 一九一五年, 二一六至二四六頁, 關於巴爾幹之關稅同盟問題。此較 S. Muenz, "The Real Face Behind Hungary's Janus-Mask", *Current History*, 一九二三年十一月號。

(註二) 見 A. Mousset, *La Petite Entente*, 一九二三年, 一一頁, 一九頁。

(註三) 一九二〇年八月十四日巨哥斯拉夫及捷克斯拉夫之條約見國際聯盟條約彙編, 一五四號。一九二一年三月之波蘭及羅馬尼亞之條約見國際聯盟條約彙編一七五號; 又一九二二年四月二十三日羅馬尼亞及捷克斯拉夫之條約則見條約彙編一五五號; 比較 Mousset, 前書, 八八頁以下。

(註四) 在柏林會議之中, 羅馬尼亞不得不把一個北方的省份, 巴薩拉比亞之剩餘地割讓給俄國。一九一七年革命之後, 巴薩拉比亞復聯合于羅馬尼亞——這種聯合, 直到一九二〇年三月, 爲最高大會所承認。但俄國則不承認這種處分, 而却要求一人民覆決, 羅馬尼亞則不答應。見 "The Bessarabian Dispute", *Foreign Affairs*, 一九二四年六月十五日。

在一九二七及一九二八年，小協約國成爲匈牙利與意大利接近之刺激物。塞沙里尼還同意于把德拉安農 (Trinon) 條約，加以修改。見“*The Little Entente*”，外交政策協會報告，第四卷，十四號。

六 波羅地海聯邦

從巴爾幹而北行，則聯邦提議又大盛。世界大戰之結果，鄰近波羅地海，有五個國家發生——芬蘭，立陶宛，來多維亞 (Latvia)，愛沙尼亞 (Estonia)，及波蘭。假如牠們彼此孤立，則牠們都受俄國之威脅的。倘採取聯合之政策，則牠們便可合理地穩固了，因爲這樣，牠們的總人口達四千萬，已經能夠合格稱爲一個頭等國家了。

一九二〇年，四個波羅地海的國家代表，曾在好幾個會議之中，討論過這一個問題。在保爾杜利 (Bulduri) 便產生一種法律的和商業的性質之好幾種條約，此外還有一種政治之條約，規定波羅地海各國糾紛之仲裁制度，少數民族之互相保護，運輸之自由權，與乎在爲外敵之侵襲時候的武力的幫助。這個會議又規定設立之一個永久的團體——代表會議——地點在華沙 (Warsaw)，時間則一月兩次 (註)。

(註) 見 W. Kamieniecki, “La Politique Balte”, *L'Est Européen*, 一九二三年三月十日。

不幸，保爾杜利條約却成爲流產，一部份則因爲立陶宛及波蘭對於維爾那(Vilna)爭論之未得解決(註一)。但在一九二二年之一個會議之中，牠們簽訂一種華沙條約，其中的內容却有很多是重述保爾杜利之規定的(註二)。因爲芬蘭不允許批准這種條約，所以牠又不能運用於實行。但在一九二三年又有幾次會議，其性質大部份是經濟和財政的。一九二三年十一月愛沙尼亞及立陶宛簽訂一種防衛同盟之條約，後來在一九二五年正月，這兩個國家又和來多維亞及波蘭簽訂一種和解及仲裁條約(註三)。又在很多種商約之中，這些國家，彼此都爲對方保留有某幾種經濟之特權。

(註一) 波蘭及立陶宛關於維爾拿之爭論是這樣的：維爾拿是以往歷史上立陶宛之首都，而現在波蘭要求歸併該地之理由，則謂該地居民以波蘭人爲大多數。波蘭不願國際聯盟會議之請求，貿然在一九二二年三月，歸併該城，自後也繼續佔據下去。立陶宛自然決不會承認這種歸併的，而且常常把這一個問題陳訴于聯盟之前。

(註二) 見一九二三年三月十七日條約，載在國際聯盟條約彙編，二九六號。

(註三) 見條約彙編五七八號，九九一號。

雖然互助之好意在這些會議之後，已經發生於這些國家之中，但趨向於邦聯之進步則甚遲慢。芬蘭便獨立於這種運動之外，而且也實在不曉得應該把牠歸屬於斯干的納維亞(Scandinavia)半島之範圍內，還是列入於波羅地海國家之中。假如芬蘭應該列入於波羅地海國家之內，則牠便會把牠自己的

將來，放在那些新興國家之將來之內了。但很多芬蘭人都希望繼續超然獨立，不必理及其他的波羅地海國家之運命。又波蘭却是邦聯之防礙物。牠自己的人口已有二千七百萬，而其他牠四國之聯合人口，却祇有一千二百萬人。所以，牠自然不會加入於為這些人口較少的各國所統治的一個聯合之內；同時，這四個國家當然也不熱望加入於一個以波蘭為主力的聯合之內。或者，立陶宛，來多維亞，和愛沙尼亞會在芬蘭及波蘭之外，結成一個邦聯形式，也未可定。不過，就令這樣，困難仍多，假如俄羅斯之幽靈是一種催眠的力量，則這樣的一種聯合，似乎是必要的（註一）。或者牠們唯一之共同大敵，就是蘇俄。在俄國方面言，則波羅地海聯邦之成立，實會危及俄國之安存。其結果則俄國自然會拒絕與波羅地海各國一同會議，而堅持要和每一個國家為單獨契約之訂立。一九二七年，來多維亞及俄國簽訂一種商約，這實可以解釋為對於聯邦觀念之當頭的一棒啊（註二）。

（註一）見 Wuorinen, "The Efforts to Form a Union of Baltic States", *Current History*, 一九二四年，六月號。

又 Davies, "The Future of the New Baltic States", *Fortnightly Review*, 一九二四年六月號，又 Lyon,

"Baltic Alliances: Finland at the Cross Roads", *Fortnightly Review*, 一九二四年，三〇一頁。

（註二）比較本書作者之十年來之歐洲 (Buell, *Europe: A History of Ten Years*)，三八頁。

七 新俄聯邦

蘇俄也曾經驗過聯邦的原則。因為不滿足於前章所敘述的自主權的政策，蘇俄政府便在一九二二年十二月，和名稱上之獨立國家，如烏克蘭(Ukraine)，白俄羅斯，和外高加索(Transcaucasia)，簽訂條約，而規定了一種邦聯的制度(註)。一九二三年七月，更採取一種憲法，產出幾種為條約中所基礎的原則。

(註) 一九二二年八月，亞美尼亞，及亞塞爾拜然(Azerbaijan)聯合於外高加索政府之內。前舉的兩個政府和蘇俄在一九二二年十二月所訂立之條約，見Current History, 一九二三年三月號。Turkoman 和 Uzbek, 現在也成爲

蘇俄之一部份了。

根據這一種憲法，則蘇俄聯邦要設立一個全俄大會，其會員之人數以人口為標準，而不以民族為單位。牠所組成的代表，是每二萬五千個城市選舉者，有代表一名，而鄉村之選舉者，則每十二萬五千人，有代表一名。每年會集一次。在其閉會期間，最高機關則為中央執行委員會，而中央執行委員會則為「聯合會議」(Union Council)及「各民族會議」(Council of Nationalities)所構成。前一個會議之會員凡三七一名，由「大會」所選出。而後一個會議則表現這個聯合之聯邦的性質，每一個蘇維埃共

和國派遣代表五名，而每一個自治邦則派遣代表一名。中央執行委員會，最少每年會集三次。凡統轄全俄聯合的政治生活及經濟生活的法令必須經由中央執行委員會之通過。假如執行委員會下面之兩個附屬的會議發生不同意的事情，則這種糾紛，最後便陳訴於全俄大會。執行委員會有四個主席，每一個聯邦的共和國得舉出一名。

當這個委員會閉會的時間，最高機關則爲「行政會議」(Praesidium)，會員凡二十七名，有最高之權力，但須服從於中央執行委員會之下。但此外還有另一個機關之存在，是爲「人民委員會」，其實就是一個內閣，閣員凡十二人，直隸於行政會議之下。凡關於外交，海陸軍備，運輸，及國外貿易等，都隸屬於聯邦的人民委員會「專門」的統治之下；而其他關於糧食，勞動及財政等，則隸屬於「聯合」的委員會之下，而兩者都爲中央政府及地方政府所統治。

根據憲法，每一個共和國可以退出聯邦，而且除了對於聯邦所代表的權力之外，每一個共和國都「享受牠的獨立國權」。更設立一個大理院，凡地方法庭之決案有與其他的共和國利益或聯邦的法律有衝突者，大理院便提出「抗議」。大理院委員凡十一人，其中包括有聯合各共和國之最高法院的主席。

雖然這種憲法，其旨趣在於建立一種聯邦制度，但聯邦之原則祇承認於「民族大會」之中，於委員

會之主席團之中，於大理院之中。表面看來，各聯邦之立法權力是沒有限制的，而且最奇怪的就是牠連合着立法和行政的效能；而實在一切行政都統由莫斯科政府直接統治（註）。

（註）見 Nazanoff, "Soviet Russia's Advance toward Federation", *Current History*, 一九二三年三月號。俄國憲法

之條文見一九二三年七月六日號，又比較不列顛外交部所印刷的 *Soviet Russia*, 一九二四年。New York Times。

一九二三年八月十二日，第七頁。

雖然俄國表面上徘徊於聯合化之途中，但無論是舊日俄皇主義的中央集權之政策，或每一個民族之完全政治獨立權，都是不容易推行的。一個「巴爾幹化」的俄羅斯會是世界和平之災禍。一個聯邦的俄羅斯或自治制度的俄羅斯實在是很多民族的權利和俄羅斯和平之最好的保證。

八 汎歐洲聯邦

常常也有人提出歐洲各國聯邦之獻議。假如把牠置之於實行，則這樣的一個解決，自然會把很多防礙着國際關係之和平的問題，澈底解決。牠或者會成功貿易之自由，邊境爭執之和平的解決，軍備之減少，少數民族之保護，而滅除無效力而無經驗的政治上之機關。捷克斯拉夫總統米沙力克 (Masaryk) 及匈牙利教授耶西 (Jaszi)，都特別提倡這一種觀念（註）。

(註) Jaszi, Foreign Affairs. K.A. H. Fried, The Restoration of Europe, 1916年, 第六章; 又L. V. Sushelen,

“The Only Solution-A European Federation”, in Toward an International Understanding, 民主政治聯合會出版, 第十號。又見 R. N. Condenhove-Kalergi, Pan-Europa, 1913年。

有一個著作家相信，假如歐洲仍想維持牠已往在世界上之地位，則一個聯邦的歐洲是必要的了。像現在形式的國際聯盟是不能夠適合於歐洲之需要的。因為在國際聯盟之下，一切非歐洲的國家也來干涉純粹歐洲爭執之解決。在世界的其他各部份，也已經有聯邦之形成，如不列顛帝國，大美洲聯合，俄羅斯帝國，而且中日聯邦，在將來，或者也是會形成的。因此，汎歐洲聯邦之創造，真是必要的了。而且，歐洲各國，也不必說及遠邦之仇敵，將來也是恐懼俄羅斯和土耳其的。雖然國際聯盟，將來仍應留存，但牠祇應解決介於各個區域團體之爭執。因為英倫不是一個歐洲的強國，牠祇是世界上一個強國，所以牠不應成爲汎歐洲聯邦之一部份。但英倫也應列入于仲裁及軍備之契約，與歐洲聯邦，發生關係。

第一步，應該召集一個全歐會議，以討論仲裁，保證，軍備，少數民族，交通，關稅，幣制，欠債，和文化等問題。這一個會議應該設立一個汎歐洲聯合，其形次和北美洲聯合，大同小異。第二步則各歐洲國家訂立條約，規定強制之仲裁制度一種交互的領土之保證。繼其後者又應該形成一個歐洲

關稅聯合，并且逐漸設立自由貿易。這種觀念之極巔，則在乎組成一個歐洲合衆國，有一個公共的大會和一個聯邦會議；第一個團體應該由三百個會員組成之，每一個代表一兆個人民；第二個團體的會員則平等地代表二十六個國家。這個聯合之結果，便可避免歐洲各國間之戰禍，而且在各種世界戰爭之中，歐洲居於中立的地位，還可以防止俄羅斯之侵襲，更可以成功地和不列顛，美國，和亞洲的實業相競爭（註）。

（註）見R. N. Condemhove-Kalergi, *Pan-Europa*, 一九二三年，三八頁，五三頁，四九頁，一五二頁，一五五頁。他同時又提議歐洲各國要同意地簽訂一種契約，各在其本國中，教授英語，由是便可以利益格羅撒克遜主義（Anglo-Saxonism）相抗衡。

很多提倡歐洲聯邦觀念的人，都舉美國爲例證，并以爲歐洲在以前便應該循規做去的。然而，實際上，這個比例是沒有基礎的（註）。美國聯邦由十三州所成，牠們面前，一方面橫佈着廣漠的曠野，一方面則爲貪暴之外強所壓迫。十三州同說一樣的語言，同拜同一的上帝，并且有同樣的組織，而今日各個歐洲民族之文化上及歷史上的差別，實遠大於一七八九年的美洲各州之差別。而且，歐洲中之一個國家之經濟及財政的情形，都會比之其他國家，或爲較好，或爲較壞的，因之，一種聯邦的提議，很容易被人當爲各個弱小國家要倚賴強國而生存的方策。歐洲之最好的希望并不在於一種密切

的聯邦制度，而在於有一個國際聯盟，在其中，各國可以討論一切互助關係的問題，並且可以不須強制而供給一種重新調整現存政治機關的贊助。

(註) 法蘭西的費倫和平獎金 (Fénelon French Peace Award) 之得獎者，提議設立一個歐洲的國際聯盟，牠有強制執行議決案的權力，見紐約時報，一九二四年九月一日號。

九 中美洲之合作

假如我們轉到別一個半球去，我們又可以見出，在拉丁美洲也提倡這樣的一種聯邦原則。在這一連連結着南北美洲的奇形的海頸之中，實在有五個獨立的共和國：危地馬拉 (Guatemala)、渾杜刺斯 (Honduras)、薩爾瓦多爾 (Salvador)、尼加拉瓜 (Nicaragua) 和哥斯達黎加 (Costa Rica)。其中以危地馬拉為最大，牠包含有中美人口之百分之四十，而其中最少的則為渾杜刺斯，人口祇有六十六萬二千名。五個共和國若成立一個聯邦，則可有一個五兆人的小國。

牠們假如互相獨立，則牠們祇能成爲一種軟弱無力之獨立；假如牠們聯成爲一個聯邦，則牠們可以有現在所似乎不可能的進步之希望。

當在西班牙統治之下，中美各國統屬於一個主人，并無分裂。但在牠們獨立之後，在一八二五年，

也曾組成一個聯邦，但到一八三八年便終止了，當時各個國家都把聯邦之聯系，拋在一旁，而傾向於完全之獨立。在一八四二，一八四九，一八五二，一八七一，一八八七，一八九五，和一九〇七的幾次年頭，都重新企圖把中美聯邦恢復，卒無結果，其原因，則為國家主義之妒忌，交通之困難，領袖之缺乏，與乎一種舊日之論調，以為聯邦觀念，在理論上是妥當不過的，但「時代還未成熟啊」（註一）。後在一九二一年正月，又有另一種企圖，這就是有一種條約，為薩爾瓦多爾，危地馬拉，渾杜拉斯，和哥斯達黎加所簽訂，規定設立一個「最高統治權及獨立的國家」，其名稱則為「中美聯邦」。每一個國家都保留有統治其內部事件之權力，而且一切其他不交給聯邦政府的權力，各個國家也可以保留。牠做做着瑞士的模型，設立一個聯邦會議，其內部之構成，則為一個為各國所選出的參事會，及兩院之立法機關；上議院為每一個聯邦中之會員國家的三個代表所組成，而下議院則按人數之比例而選出代表。又設立一個大理院（註二）。可惜這一個聯邦卒無由實現，其原因則在乎尼加拉瓜之拒絕加入，牠要求其他各國必得承認那一種准許美國有權在其國境內建設一條連河之伯賴恩琴莫羅（Bryan-Chamorro）條約，否則牠是不加入的（註三）。但其牠四國則堅決地加以否認。此後，在一九二二至一九二三年，開會於華盛頓的中美洲大會之中，薩爾瓦多爾和渾杜拉斯，雖然又企圖重生這一種觀念，仍卒歸失敗（註四）。

(註一) 關於其歷史，見 D. C. Munro, *The Five Republics of Central America*, 一九一八年，第八章。美國的外交政策，是堅決地贊助中美洲聯邦之觀念的，見 G. H. Stuart, *Latin America and the United States*, 一九二二年，十二，十二章。比較 Cox, "The Movement for Independence in Central America," 53 *Bulletin of the Pan-American Union*, 一九二一年，二一七頁。

(註二) 條約原文見國際聯盟條約彙編，一一三冊。

(註三) "The United States and the Nicaragua Canal", 見外交政策協會報告，第四卷，第六號。

(註四) 關於中美洲事件大會 (Conference on Central American Affairs) 之備忘錄，華盛頓，一九二二至一九二三年，一六四頁。

雖然聯邦並未成功，但中美洲這五個共和國，已經簽訂了許多條約，其目的都趨向於一個高度的政治和經濟之合作。一九〇七年，五國在華盛頓召開大會，簽訂了很多條約，而這個大會是在於美國和墨西哥的良好官吏視察之下的(註)。這個大會之結果，便是決議在危地馬拉設立一個中美洲國際局，以實行大會之決議案，而且發展公共的教育，商業，農耕，工業，幣制和衛生事業。這個機關由每國的一個代表所組成。不過設立這個機關的條約，為時祇有效五年；其後因為沒有再把牠從新訂立之企圖，所以這個國際局，現在已經壽終正寢了。

(註) 見美國條約彙編，第二卷，二二九一到二四三〇頁。

一九二二年，第二次中美洲大會又召集于華盛頓，其目的在於從新修訂一九〇七年之條約，並且加以擴充。會中訂立了十二種條約和三種草約及宣言，而最重要的，首推和平修好的條約。在這一個條約中，五個國家都聲明牠們不會承認這五國之中的任何由革命而產生的政府，但由人民在事後加以批准的，則不在此例，即使是這樣，牠們還不承認那些在革命中之領袖為總統或副總統。五個共和國都一致允許，不干涉他國之內戰；維持總統和副總統之唯一權限的原則，禁止那些反對中美洲的已被承認的政府之革命運動之組織，而且彼此之間，不訂立秘密條約(註)。

(註) 原文見一九二三年二月七日之條約，載在中美洲事件大會備忘錄，二八七頁。

在另一種條約之中，這五個共和國又重新組織中美洲國際法庭，這原來在一九〇七年，經已設立過的了，此外又設立一個「伯賴恩」(Bryan)研究委員會，及規定軍備之限制(註一)。牠們又同意指定一個委員會，以籌備一種為每一個政府之考慮的普通選舉法(註二)。在條約中又採取了趨向於聯邦制度的平等重要的步驟，規定幾個財政及交通委員會，其目的在於產生各種在這五個國家之中的經濟改造和公共工程及交通之建設的計劃。財政委員會則以一種自由貿易的設立為觀點，而研究關稅的規則，這又是為別一種條約所規定的(註三)。這幾個共和國又同意地通過一種改良勞工條件的法制(註四)。

所以這些條約放下了五個共和國的某幾種公共組織之原則；而且牠們又規定了同樣的選舉，稅則，勞動，和交通的法律。牠們進行着弄好一種將來合作的更密切形式之基礎（註五）。

（註一）見本書二十三章第三節，二十五章第五，七節。

（註二）中美洲事件大會備忘錄，三六三頁。

（註三）但自由貿易這一項則既不適用於哥斯達黎加，也不適用於咖啡及糖兩項物品。見本書第十六章。

（註四）見本書第七章第四節。

（註五）一個西班牙的著作者以爲美國是祕密地反對中美洲聯邦的。見 Calbo, "La intromisión norteamericana en Centroamerica", 29 Cuba Contemporanea, 1911年，115頁。

十 汎美洲運動

在很久之前，已經有像法蘭西斯哥·德·馬倫達(Francisco de Miranda)及西門波利華爾(Simon Bolívar)等熱心的愛國主義者，夢想一個南美的邦聯。企圖把這種夢想實現於實際者，則爲一八二六年的巴拿馬大會，在大會中提議一種南美聯盟之形成，而其大會則兩年一次。一八四六年的一個大會中，南美洲有五個國家訂立一種邦聯的條約，不過到今仍未批准。一八六二年，在智利國中設立一個

「美洲聯合會」。三年之後，七個國家又簽訂另一種聯合及同盟之條約。同樣的會議又開於一九一一年之加拉加斯 (Caracas)。雖然這些條約，一律都是虛文，永未發生效力，但牠們已經把邦聯之精神，活潑地呈現了 (註)。

(註) 見 W. S. Robertson, *History of the Latin-American Nations*, 一九二二年, 四三九頁; 又同上著者之

Hispanic-American Relations with the United States, 一九二三年, 三八七頁。

其性質更爲密切的則爲 A·B·C·運動，其目的則在把阿根廷 (A)，巴西 (B)，和智利 (C) 結成密切的關係，共同維持彼此間之和平，而且增加牠們在拉丁亞美利加大陸上之勢力 (註一)。一九一四年，這些國家對於美墨兩國之委拉居魯斯 (Vera Cruz) 的爭執，曾經貢獻過良好的贊助，而其結果則爲和平之解決 (註二)。一九一五年五月，牠們訂立一種條約，規定牠們中的爭執之強制的仲裁。可惜 A·B·C·運動，祇在其原始的步驟上，此後便並無進步。在事實上，則海軍之競爭，似乎便危及在一個時間曾經存在于這三個南美洲主要強國中的善意了 (註三)。

(註一) 見 C. A. Bean, *El 'A, B, C' y su concepción Política y Jurídica*, 一九一五年, 十頁。

(註二) 見 U. S. *Foreign Relations*, 一九二四年, 四八九頁, 四九三頁。比較 J. H. Moore 之註釋, 載在 *Inter-*

national Law and Some Current Illusions 一九二四年, 九四頁。

(註三) 見本書十三章第三節。

第三次的發展則爲汎美洲運動。好些著名的美洲人士，如克雷(Henry Clay)、答格刺士(Stephen A. Douglas)、和布梭(James G. Blaine)等，在以前很久的時候，已經提倡美洲各國的聯合之某幾種形式了。一八八九年，美國召集第一次汎美洲大會，自此以後，開會凡六次，所參加者爲美洲各共和國。

除了汎美洲大會之外，又在華盛頓設立了一個統治的機關，名爲汎美洲聯合。牠的責任，主要的在于搜集一切關於美洲各國的報告，而且保留汎美洲大會中之檔案和文件。該機關之費用，則按美洲各國之人口數目而爲比例之徵收，現在的比率是大抵每一兆人民，徵費一千元。聯合之管理者爲一個局長及一個副局長，而其上更有一個執行部。一九二五年之前，這個執行部由駐華盛頓的各國外交官所組成，而其主席則常常是美國的國務卿(註)。但這種規定，其結果是不好的，牠成爲祇有華盛頓的各國外交代表才能出席于這一個執行部之中，而且當某一個政府爲美國所不承認之時，這一個國家便自然失了牠的會員的資格了。

(註) 見本節後半部。

在這些例定的大會之外，又曾召集過好些特別會議。一九一五年，在華盛頓又召集一個重要的汎

美洲財政大會，以討論爲大戰所非常紊亂的財政狀況。牠提議在各個國家設立一種對於各種很不同的商業條目之統一的法制。因爲這一種提議，於是便設立一個國際最高委員會，其會員，每國最多不得派遣九個代表以上，有提議改良美洲各國的商業關係之方法的權力。一九二三年，第五次汎美洲大會通過一個決議案，請求這個委員會，對於這些大會中的計劃之準備和實行，予以合作（註一）。一九二〇年，又開第二次汎美洲財政會議。一九一一，一九一九，和一九二七，在汎美洲聯合指導之下，召集了幾次的汎美洲商業大會。同時，在一九〇七至一九〇八，一九一六，及一九二五，都開過汎美洲科學大會，而汎美洲兒童幸福大會，也開過數次，其最後一次則在一九二九年（註二）。一九二九年六月，又召集過第二次汎美洲道路大會。

(註一) *Verbatim Record of the Plenary Sessions of the Fifth International Conference of American States*, 卷

一，一九二三年，一九三頁。

(註二) 此外還有報業大會，標準化大會，及其他。

一切這些大會與其所設立以實施牠們的決議案之機關都會經履行一種很高尙的教育和文化之服務，若沒有這些服務，則美洲各國之政治的聯合，便會不可能了。但在汎美洲大會之實際上的程序之中，就到現在，還仍故意地迴避政治的問題。介于一八八九及一九二三年之間的幾次大會都注意于討

論度量衡之統一，美洲各國之交通，衛生，仲裁，和幣制等問題。在最初五次的汎美洲大會之中，總共產生了二十一種條約，和一大堆議決案（註）。但除了仲裁協約之外，沒有一種條約是影響到關於美洲事件的實際重要的政治問題之上的。

（註）對於這些大會工作之一個總結，比較 *Special Handbook for the use of the Delegates*，第五次的美洲各國之國際會議，爲汎美洲聯合所出版，一九二二年，第一部，又 *A. H. Fritze, Pan-America*，一九一八年，第二版，二至四章。

從理論上言之，汎美洲主義的基礎觀念，是說有一種與歐亞非各國制度不同的美洲法律及利益之系統（註）。而對於南美洲的人民言，則汎美洲觀念，是說在新世界各國的爭端之解決中，和在新世界防衛舊世界之攻擊中，有一種完全政治合作之政策。他們對於汎美洲理想之意義，以爲假如一個拉丁亞美利加的國家之內政的干預是應該成爲必要的，則這種干預應該祇由一個汎美洲團體聯合的認許，才算合法。

（註）見 *A. Alvarez, Le Droit international américain* 一九一〇年，二五一至二七七頁。

門羅主義——這樣的一種汎美洲主義之概念是直接和美國的門羅主義相衝突的。門羅主義，原來在於防止歐洲各國干預南美洲各國的事件，但現在却用來證實美國可以任隨牠自己的喜歡而干預南美

洲各國內政之合法了。原來牠是一種不干涉的主義，但拉丁亞美利加却相信牠現在已成爲一種霸權主義了。牠是一種爲美國所號召的片面的主義，而不必顧及拉丁亞美利加各國之承認與否（註一）。一八九八年，奧爾尼（Olney）先生，在委內瑞拉（Venezuela）的爭執中，曾聲言『美國在實際上，實爲美洲的最高主權，而牠的號令就是服從者之法律，惟有牠自己，才限制牠對於服從者之干涉』（註二）。

（註一）比較“C”，“The Future of the Monroe Doctrine”，Foreign Affairs，一九二三年，三月十五日。同時門

羅主義也不禁止法蘭西在一八三八年對於墨西哥之封鎖，英倫在一八六一年對於巴西之封鎖，一八六四年西班牙和祕魯之戰爭，及一八九七年對於魯打爾（Luder）事件，德國派遣兩隻戰艦到海地（Haiti）去。比較H. Evans，

Die Monrosdoktrin，一九一三年，二四五至二五二頁。

（註二）見Moore的文章，載Digest第六卷，五五三頁。

這種態度便解明爲什麼美國防止汎美洲大會討論各種政治問題之原因了。牠恐怕這便在西方的半球中，終止了牠的優越勢力。這會把門羅主義之片面的強制，一變而爲多面的強制。這種態度同時又解明爲什麼拉丁亞美利加洲各國不相信汎美洲主義之整個觀念了（註）。

（註）見S. G. Frnan, *Hacia la solidaridad americana*，一九一四年，九四頁；F. C. Sotolongo, *El Imperialismo*

North-Americano 一九一四年，一九五頁；L. Fabela, *Los Estados Unidos, contra la libertad*，九頁。

關於此項文件之總集，比較 A. Alvarez, *The Monroe Doctrine*, 一九二四年。

一九二三年的散地牙哥會議之中，拉丁美洲各國，提出兩種要求，以加強汎美洲主義之原則。第一個要求，其目的則在減弱美國對於汎美洲聯合之統制上的勢力；第二個要求，其目的則在建設一個美洲國際聯盟。

由于哥斯達黎加之努力，在會議中便提議汎美洲聯合之主席，要由選舉方法，產生出來，以代替從前永久為美國國務卿所担任的制度。假如一個政府不為美國所承認，則牠可以指派一個特別代表，出席于執行部之中。又由智利國之提議，設立四個常設委員會，以贊助汎美洲聯合之工作。牠們的目的，在于討論發展美洲各共和國的商業關係之最良好的手段，美洲的勞工國際組織，衛生，及知識的合作（註）。在每一個首都，都派遣牠的官吏以督察汎美洲主義之工作。

（註）比較 *"La Union Panamericana"* Tratado, Convenciones y resoluciones, 汎美洲大會記錄，一九二三年，四二頁。

美洲國際聯盟——在一九一九年那麼早，烏拉圭大總統巴爾他沙伯林 (Baltazar Brum) 博士曾主張設立一個美洲國際聯盟，其基礎則為下面之原則：『一切美洲的國家都應該考慮一個美洲的國家為一個非美洲的國家所襲擊，這要由統一及公共的行動才可以加以反抗。這個組織，應當以牠的一切份

子之完全平等的基礎而組織；外交的干預不應當運用於一個國家法庭的裁判權事件之中；每一個兒童都應該得有自己的出生國家之國民權；每論何種性質之一切糾紛，假如牠們不能夠自己解決，便應該服從於聯盟仲裁之下。」（註）

（註）比較「美洲之休戚相關」及「世界之休戚相關」兩篇演說，後一篇印刷於國民雜誌(Nation)，爲Buenos Aires所

英譯，載一九二三年正月二十一日。關於一種交互領土保證之提議，在以往，曾爲拉丁美洲所屢次提議過。當一

九二二年，一個南美洲外交家提出這一個提議時，美國政府却訓令牠的外交代表，「不要注意這種觀念」。但大總統

威爾遜于一九一六年正月之一篇演說，却贊助這種思想。見美國外交關係，一九一二年，第一頁；及Robinson

and West, The Foreign Policy of Woodrow Wilson, 一九一七年，三〇一頁。

柏林規定一切糾紛都要接受聯盟的仲裁的原故，實因爲他的計劃是想防止美國對於加勒比(Caribbean)美洲和中美洲之干涉，要牠必須得獲聯盟之批准。

因爲拉丁美洲各國之壓制的結果，散地牙哥大會之議事日程中包含着牠的政治上之問題，這「在這些大會之傳統中，劃一個特殊的起點」（見一九二三年八月之汎美洲聯合雜誌，一一頁）。議事日程中包含着「以促進公共利益之觀點而爲對於美洲各共和國之更密切聯合的方法之考慮」，和「由於一個非美洲的國家在一個美洲國家的權力之侵蝕而發生的問題」——這便包含有伯林之方策了。

(註)。

(註) 見Special Handbook for the use of the Delegates 三十頁。

但烏拉圭之設計，在散地牙哥會議中，卒歸失敗，其原因實為美國之反對(註一)。還有別些方法，希望把現在的汎美洲聯合，變而為一種和國際聯盟大會相彷彿的團體，但也不能成功。哥斯達黎加，原始是提議汎美洲聯合之代表，應該於華盛頓所承認之外交官長之外，另選有特別任務之代表。然而這種提議，雖得獲十個國家之幫助，而美國則堅持要把這種考慮，延期討論(註二)。又一個美洲國際法庭之提議也展期討論。所以，在這個大會之中，其唯一關於政治上之合作的真實結果，祇是一種規定爭訟事件之考查的條件(註三)，和一種訓令汎美洲聯合之執行部，有研究美洲各共和國的一種更密切聯合之提議的責任(註四)。

(註一) 見Inman 書八七頁。

(註二) 見 Report of the Delegates of the U. S. of America to the Fifth International Conference of American States, 六頁。

(註三) 見本書二十五章第七節。

(註四) 見Treatado, Convenciones y resoluciones, 四二頁。

一九二八年正月，在哈瓦那開會的第六次汎美洲大會中，曾經對於汎美洲聯合之地位，和關稅及內政干涉等問題，有過重要的爭論。墨西哥領導着一派，企圖減少美國在汎美洲聯合之勢力；而阿根廷所領導的，却是直接攻擊美國的稅率；阿根廷和撒爾非多爾又提出不干涉之主張。後來訂立了一種對於汎美洲聯合的條約，在其中，規定了各個國家，儘可隨意派遣代表，出席於汎美洲聯合之執行部，這些代表，不拘是爲華盛頓政府所承認之外交官與否，都可以充當。汎美洲聯合之總局長，可以加入於汎美洲大會之中，有顧問之權力。而汎美洲聯合將來便沒有了政治上之效能了。大會付與汎美洲聯合以召集將來的十四個會議之責任，其中多數是關於教育，文化，或商業的性質。

在爭論之中，阿根廷請求在條約中，應該有一個敘述，以非難高額的稅率。這種提議爲美國及其政府所反對，而其結果便是阿根廷代表比爾頓 (M. Perrydon) 之辭職。

然而更嚴重的爭執，還是在於訂立一種公共國際法之提議，在這種國際法之中，應該規定一個國家不得干涉「他一國家之內政」。祕魯國代表提議，以前在利奧 (Rio) 地方，由一個公法家團體所草訂的約章，應該廢棄，而代之以一種各國之權利及責任的公佈。這種提議爲美國所贊成。但有十三個國家都強硬地主張不干涉之原則。由是證明想得一種同意，是不可能的了，這個問題便不得不在第七次會議，方才討論。

在閉會之前，却通過兩種決議案，其一是聲明一切侵略都是違法而應該禁止的；而且美洲各國都應該以一切和平的手段以解決一切牠們中所可以發生的各種衝突。其二是規定在華盛頓召集一個美洲各共和國之仲裁及和解之會議。

這個華盛頓的汎美洲和解和仲裁會議，開會於一九二八年十二月。但是立刻遇着的，便是玻利維亞和巴拉圭 (Paraguay) 關於一種邊境事件的戰爭之可怕的決裂。後來，由於國際聯盟會議(註)，和汎美洲會議之電報，這種戰爭，便迴避了，兩個國家都願意在華盛頓會議中，簽訂一種草約，把這種事情交給一個九人委員會解決。玻利維亞和巴拉圭，各派兩個代表，而美，墨，哥倫比亞，烏拉圭，及古巴，則各派一個代表。

(註) 見 "Documentation concerning the Dispute between Bolivia and Paraguay", 一九二八年，六三三八頁。

因此，便覺得汎美洲的某種常設和解機關之必要了，汎美洲會議便進行草訂兩種重要的條約；其一是汎美洲和解條約，規定由于條約之解釋和國際法而發生的一切法律的糾紛之仲裁方法——一種以國際法庭法典之選擇的條款為根據之題目。仲裁之唯一例外，是國內的問題，和影響於條約中沒有參預的國家之事件。但各國可以在簽字之時，聲明保留的條件。和解條約又把一九二三年之干杜拉 (Gondra) 條約重新討論了。牠規定在門德維地奧 (Montevideo) 及華盛頓設立幾個常設的外交委員

會，牠們不特執行諮詢的特別委員會之形成，像在一九二三年的條約所規定的一樣，還且任由牠們自己的自由，可以直接地執行在可怖的衝突的情境中之和解的工作。美國在簽訂這種條約之時候，牠要承認對於那些會反影到美洲之集合良心的團體，是要接受將來之干涉的。美國在接受這種規定之時，牠在表面上，經已同意於拋棄了門羅主義之片面的性質了。

十一 區域的團體與國際聯盟

以上所陳述的，無論是循環的會議，邦聯，或聯邦，都是歐美二洲所發生的國家合作之運動。經過這些聯合之各種不同的形式，各個國家都企圖做出些公共的政策，但在地方的和文化的事件中，仍不要犧牲牠們的獨立性。

不過這些區域的團體之勝利的形成並不就是世界之和平。一個歐洲的幾個國家所合成的團體或者便和別一個歐洲團體相衝突，又或者一個美洲的邦聯和一個歐洲的邦聯，發生糾紛。這樣的一種糾紛，大概比之舊式的國與國之地方方式的糾紛，更為有害，因為每一個區域的團體都有集合的力量。假如世界和平是要確定的，則全個世界之合作，無論是國際間之合作，或是國際間區域邦聯之合作，都是必要的。

不過即使一個國際聯盟應該實際地發生效力，但區域的集合，也仍舊有一個合法的基礎的（註）。因爲在這些區域團體內之各個國家，爲實現牠們所共同的特殊利益之原故，大概其彼此間都會做成功比之那些國家加入於一個包含全世界的團體更爲偉大的讓步。在一個世界組織之中，其利益之衝突，是比之在一個區域的團體中，爲更大的。這樣的少數國家之合作，大概比之全世界國家之合作，是更爲進步的。

（註）和約之第二十一條，說：『在這和約之中，不能夠有影響于那些和平之維持的各種國際契約之有效性的規定，這些國際條約，例如各種和解的條約或像門羅主義的區域定協約。』第二次大會（一九二一年）『注意于委員會之表示，凡爲聯盟會員國家所訂立之協約，而其目的，在于限制或成全包含在和約內之約定，因以維持和平，或促進國際之合作的，都可以當爲有一種在實際道途中對於聯盟之進步的貢獻之性質。』

『這樣的協定也可以在國際聯盟之下的特殊委員會中互相商議，並且得受聯盟之贊助。』

因爲這個唯一的原因，一個國家主義之世紀便防礙了區域團體之密切邦聯之形成了。經驗上證明這種聯邦政府是趨向於集權化的，壓抑地方單位之獨立性，甚且在其國內的事件，也加壓抑。在一個美國形式的聯邦之中，則各個位於其內的國家，便要把牠們的重要權力，拱手而讓於一個中央政府之中。在規定某些權力應該讓給中央政府，而某些權力，應該保留——很多困難，便發生了。一個偉大

的國家——人口衆多和財富充足的國家——對於加入在一個爲很多小國所統轄着的政治聯合這一件事，是躊躇不決的。而同時細小的國家也是狐疑不願加入於爲一個強國所主持的一個聯合之內的。在一個包含全世界大小各國的世界組織之中，其中以全場一致爲重要的決定之規則，每一個國家便都要拋棄了這些權力了，牠們祇是接受某種自動的限制，尤其是關於參加戰爭的權力之使用。因爲這一種原故，所以近年來多注意於各個獨立國之一種世界的結合，而不注意於限於區域的聯邦制度（註）。自然，若有這種聯邦之設立，牠們是應該被歡迎的。不過牠們還未完成這些權力之一種更廣大和更寬弛的組織之需要而已。然而兩種運動都是有同樣目的：保留民族性中之所謂良好的東西，而除去民族性中之所謂惡劣的東西。

（註） 見 W. Schunking, "Ausbau des Haager Werkes", Recueil des rapports. Organization entrale pour une paix durable, 一九一六年，一九三至一九四頁。

第十一章 國際方面之麻醉品和酒類販賣問題

- 一，使用麻醉品之習慣——二，世界之鴉片供給——三，各國對於麻醉品問題在國內的企圖——四，鴉片條約——五，一九一二年之海牙會議——六，鴉片與國際聯盟——七，美國的提案——八，遠東方面鴉片吸食的情況——九，一九二四至一九二五年的鴉片會議——十，非洲與北海中酒類販賣的抑制——十一，「濕」國與「旱」國間的爭執——十二，酒類私販

在前一世紀當中，我們已經漸漸地知道：政府的職務不專在乎維持秩序如保護財產，而同時還在乎積極地提高公民的生活狀況了。麻醉品和酒類問題在很早很早的時候就已經成爲政府的嚴重問題。因爲某種制度的性質和社會有衝突的原故，有許多政府對於該種制度便業已施行過高壓政策了——例如取消奴隸制度。這種政府對於公共衛生和減少人民的——尤其是貧窮人的——痛苦這兩種問題，也會經予以充分的注意。

在平常的時候，這都是政府國內的職務——各政府對於「牠對於這些所謂人道問題的政策」都

是自行決定。而同時據說，各民族對於其他民族對於這些問題——例如酒類，鴉片，和公共衛生問題——的態度，在法律方面，則還都是彼此無關。

然而祇爲了在物質方面世界關係的日趨密切的原故，這種態度也就有所改變了。我們姑不論一個問題在國際法上的地位如何，則牠在國際方面都是有牠的關係的，而同時各民族對於這種關係則還都不能忽視。自從運輸的方法改良之後，傳染病便容易從甲國傳染到乙國，而同時私販酒類的人們也就容易將酒類運入禁酒之國了。這些問題既然都是從國際的接觸當中發生的，則國際條約和國際制度的成立便是當然的了。

一 使用麻醉品之習慣

在國際人道活動當中，大概沒有比管理鴉片貿易更爲重要的了！對於酒精和烟草之性質，各人雖然都辯論得極爲激烈，而大家對於鴉片和高根之除了用於醫藥方面和科學方面外一概有害一節，却完全表示意見一致。鴉片是罌粟花之產品。食鴉片者則遍於中國和遠東各地。藥用鴉片及其原料——例如嗎啡，海洛因——乃是有廣大的用途的。在歐美，牠們便被當作麻醉藥來用。高根的形狀和粉末一樣。牠乃是自枯加樹的樹葉裏取出來的。我們人類可以將牠吸入鼻中一天數次。在那位在美國城市

裏的黑暗胡同裏的人們當中，「吸鼻煙」乃是一種極普遍的室內遊戲。有時我們還可以將高根放入耳中。至于他種麻醉品，則或溶入水中，或溶入水料中，以充飲料。而海洛因和嗎啡——製成鴉片的原料——則可以用皮下針注射于皮膚之下。使用這兩種物品者每天都須將皮膚刺穿若干次，所以他們是往往會生長惡瘡，*abscesses*，和其他傳染病的。

使用麻醉劑之習慣祇要養成了，則想剷除這種習慣便困難得很了。有些醫生說，煙癮是一種疾病。按照紐約州的麻醉品管理委員會的每年的報告，則使用麻醉品的最驚人和影響最大之結果却還不在乎破壞身體方面的健康，一個人祇要有了使用這種東西的習慣，則不論他所使用的數量是如何的微小，他便會失去了他的自制能力，而非有助力，不能自拔。到了這個時候，假如他得不着使用麻醉劑（其時間縱然是一天或不足一天），則他便都會一方面渴望着這種東西的使用，而他方面還要發生他那從前所經驗過的頭部，胸部，腹部及四肢方面的種種疾病。

有使用麻醉品之習慣和有飲酒之癖的人是完全不同的。有飲酒之癖的人縱然是有最深之酒癖的人，祇要他想戒酒，他也可以立時以意志來將牠戒除的。而有使用麻醉品之習慣之人就不然了。他們很少有以意志來將他們的使用麻醉品之習慣戒除的。一個有使用麻醉品之習慣的人不論是一個受人尊敬的公民，抑或是一個市上的土匪，祇要他的麻醉品的供給缺乏了，則他便隨時都會預備行竊，欺

騙，墮落，和爲其他足以獲得此種物品之行爲。這種人的生活乃是受有一種懼怕心理的支配的，而這種懼怕心理便是：恐怕他的這種慾望有不能滿足之虞的心理（註）。

（註） Second Annual Report, N. Y. Narcotic Drug Control Commission (1920) P. 8.

美國有許多嚴重的刑事案件，都是那有使用麻醉之習慣的人們——尤其是有使用海洛因的習慣的人們——鬧出來的。大多數的醫家都說：以麻醉品之害與麻醉品之益相較，麻醉品之益幾等于零。國際聯盟諮詢委員會對於各國政府有一種要求。而這種要求乃是請各國政府對於海洛因的製造能否完全取消一事，加以研究（註一）。這種反對麻醉品貿易的鬥爭對於美國乃是很重要的。現在美國人之染有此癖者有一一〇，〇〇〇人（註二）——這些不幸而被犧牲者不限于下層社會之人，即所謂體面之人亦往往有此種惡習。在這些體面之人當中，吸食鴉片乃是一種最新的方法，而飲用麻醉品乃往往是醫生使用麻藥不慎之結果。同時販賣者却還往往爲了圖利來引誘這些不幸而被犧牲之人來使用此種物品。

（註一）請參閱The Case Against Heroin（外交討論會小叢書第二十四號）和當外交委員會研究限制製造足以製成惡癖之麻藥及其他原料之時，醫生所爲之證言。（67 Cong., 4th sess. H. of R. 1923 passim.）

（註二）“Extent and Trend of Drug Addiction in the United States”, Public Health Reports, May 23, 1924. 譯者

Dr. A. Lambert, “The Amount of Opium Used in the Legitimate Practice of Medicine”, Hearings, 25.

二 世界之鴉片供給

按照國際聯盟的祕書的估計，在全世界之鴉片產額共為每年二五〇〇噸至三五〇〇噸。大概這個數目之五分之一就已經足以應付全世界之科學如醫學的用途了。除巴爾幹半島以外，歐洲和美洲是未嘗產過鴉片的。全世界的鴉片皆來自東方和巴爾幹諸國——中國，印度，土耳其，希臘，和巨哥斯拉夫，而中國之生產，則佔半數。到了最近的時候，則印度在鴉片之生產方面至少佔第二位（註）。中國和印度所產生之鴉片，多半是下等的。這種鴉片完全是供遠東方面吸食之用，而供醫藥之用之上等鴉片，則多是來自土耳其和巴爾幹方面，然而在另一方面，則枯加葉之生產，却限於祕魯，玻利維亞（Bolivia）荷屬東印度羣島和臺灣。至鴉片之原料，則日本，大不列顛，法國，德國，瑞士等國亦製有相當的數量。

（註）“Memorandum on the World Cultivation and Production of Opium” Annex II, 鴉片及其他麻醉品貿易諮詢

委員會第五次常會之記錄。1923 C. 418, M. 184, 1923 XI.

三 各國對於麻醉品問題在國內的企圖

原來各國政府都是打算完全以國內的立法來操縱麻醉品的貿易的。中國政府在經過了一次長期鬥爭之後，便於一九〇六年頒佈了一道以十年為限麻醉品完全禁絕的命令（註一）。美國的問題便不是禁止國內的鴉片生產的問題了，美國的問題是：禁止麻醉品的輸入，和那供給非法用途的麻醉品的製造二事。美國爲了達到這種目的，曾經通過許多會議案，最近者乃是一九二二年五月所通過之進茲·密勒議案（Jones-Miller Act）。而該議案產生了合衆國麻醉品管理委員會，這個委員會對於鴉片和枯加葉的進口，有限制到遍供美國醫藥界和其他方面之爲法律允許之數量的全權（註二）。

（註一） N. P. Morse, *Trade and Administration of China* (rev. ed. 1913) Ch. XI; W. T. Damm, *The Opium Traffic in Its International Aspects* (1920) 41.

（註二） 42. *Stat. Stat.* 596; cf. *Opium and Narcotic Laws*, U. S. Government Printing Office 1919.

美國和中國雖採取「禁止一切不正當之鴉片用途」之政策，而其他各國却想藉着國家獨佔制度（按即鴉片公賣制度）以管理鴉片之用途。實行此政策者爲亞洲之許多殖民地，和與暹羅之類的獨立國家。在暹羅，吸食鴉片乃是一種極普遍的現象。爲了實行此政策之處日益增多之故，有人便說：立時

禁絕鴉片乃是一件絕不可能之事。當荷蘭禁止鴉片在班加（Banka）進口之時，二五〇〇〇工人便起而罷工，直至恢復了他們的麻醉品之時爲止（註）。

（註）H. Tardiana, *Tropical Holland* (1912) P.195.

罌粟生長於印度——英國的對印政策，到了最近至少可以說是，大遭非議。政府限令此地之居民每年耕種若干鴉片。政府對於耕種罌粟者，與以執照；對於本地的耕種者，予以無利息的借款。但是，他却非將他的收穫于某種的價格賣給政府不可。這樣，政府遂得監督生產而獨自售賣。

英國爲了擁護此種政策起見，遂說：印度人多半吸食鴉片。在障氣流行的地帶，牠乃是當作預防寒熱症的預防劑來使用的。在藥力所不及的疾病方面，牠之爲用也甚廣。在一八九五年的時候，英國皇家委員報告道：印度人的此種用法雖不能算是屬於醫藥方面，而也可以說是合法。該委員雖然犯有「與經營麻醉品貿易之人共同作弊」之嫌，而有些國家却還信賴他的報告，而認爲：從事于非專爲醫藥之用之鴉片之生產，也不無理由（註）。

（註）G. G. Dixon, *Truth About Indian Opium* (1922), *India Office*, P. 5. 美國有一位委員會經向美國國會建

議而請美政府爲菲律賓設一政府獨佔之機關，以作爲過渡辦法，但未爲美議會所容納。 *Report of the*

Commission of Inquiry as to Opium in the Philippine Islands, S. Doc. 265, 59th Cong., 1st sess., P. 53.

但是，如甘地之類的印度人和安德魯之類的精銳的觀察家們却不以此種用途爲合法。當白種人受危險麻醉品條例 (Dangerous Drug Acts) 之保護之時，印度人未在被保護之列；當印度人以鴉片醫治疾病之時，假如英國預備了一種好的醫藥機關的話，則這種用法便可避免。這是已經有人指出的。改良後的阿撒姆議會 (The Reformed Assam Council) 在一九一九年所通過的第一議案便是縮減每年售出之鴉片之百分之十。其他印度人則謂英國爲了稅收的原故毒害印度 (註)。

(註) 請參閱 C. F. Andrews, "The Opium Menace in India," The India Review, April, 1924. 一九二四年，印度

全國會議通過了一道議決案，該議案對於政府的鴉片政策所批評。

但是，我們却不是要忘了：鴉片特稅在全國的稅收上祇佔百分之三。因爲印度的人民是既貧且衆的原故——其人口等于英國人口之三倍，想建設一種良善的衛生事業或立時將那數千萬人所慣于使用之麻醉品立時禁絕，便成爲極困難之事。

這還不算完事，依照一九一九年的印度政府法案 (The Government of India Act)，省立各機關和各部對於國內使用之鴉片，還有管理之權。

英國在印度將鴉片公開售賣于肯出高價之人乃是毫無疑問之事。因此，無鴉片國的困難便增加了。牠們雖然是會極力禁止的。無如偷運鴉片者依然會爲了偷運而購買鴉片。印度的鴉片很少製成

嗎啡的，所以，這些專家都跑到那吸食鴉片的遠東國家和殖民地去了。因此，英國的鴉片政策，對於美國的影響，便沒有對於遠東方面的影響大了。

四 鴉片條約

因為這種種原故，可知麻醉品如要在世界任何處剷除淨盡，則國際之抑制麻醉品販賣的合作便成爲當務之急。英國政府曾由一九〇七年與一九一一年中所訂定的兩個協約（註一）對於英國的反鴉片運動表示了一種誠意，應許逐漸停止鴉片由印度運往中國，犧牲印度政府的歲入百分之八·五。英國這種合作的結果，是中國的反鴉片運動當時即證明有了成就的。同樣英國政府還與外國和殖民地政府——例如海峽殖民地，荷屬東印度，暹羅，以及香港等——訂了協約，限制鴉片輸出不得超過這些政府所希求的數量（註二）。此外，牠又廢除了競賣制度。

（註一）請參閱 104 State Paper 140, 144. 該兩項協約賦與中國有派專員往加爾各答（Calcutta）考察競賣的權限。再請參閱「中國鴉片種植通訊」（Correspondence respecting the Cultivation of Opium in China）Ond. 1931（1921）。再請參閱 C. L. 3881（1908）。

（註二）Dixon 24. 對於由外國租借地私販鴉片入中國，請參閱 E. N. Is Mote, The Opium Monopoly（1920）P. 39。

但是鴉片既對於這些東方各國政府爲一種有利的收入，故在此等協約中沒有樽節該項款數的激勵事物(註)。

(註) 鴉片供給英屬馬來總歲入百分之二十八。六，香港的歲入百分之二十二。四，荷屬東印度的百分之十一。五。

三，法屬印度支那的百分之二十七。三，澳門的百分之四十。見R. L. Brail 著的「國際鴉片會議」(The

International Opium Conference)——世界和平基礎叢書(World Peace Foundation)1925 P. 63。

五 一九二一年的海牙會議

以美國爲首的十三個列強因爲承認純粹國內的努力，不足以對抗麻醉品的販賣，的原故委派了一個委員會於一九〇九年集議于上海。從這個委員會所通過的決議中，產生了那於一九二一年在海牙舉行的第一次國際鴉片會議。在該會中，十二國政府在抑制妄用鴉片和別種麻醉品的公約中，允許制定一種監督生鴉片的生產和分配的法律。這種生鴉片，係吸食的與製藥品的鴉片，以及Dope所由製成的(註)。可是該項協定却沒有述及鴉片出產應限制至何種程度。不過其重要之點，是：列強應允防止生鴉片地運往禁止牠入口的國家，那就是說，印度須防止鴉片對美國的輸出，如果美國不情願來接受牠。波斯雖一面同意該項協定的保留部份，却又拒絕不受這種極堪重要的條件所拘束，因爲鴉片的私

販，能藉着這種條款來抑制的。

(註) Convention of January 23, 1912, Treaties of the U. S., Vol III, P. 302。對於第二與第三次會議的草約，請參閱 *ibid.*, Pp. 3037, 3039。

列強又默認吸食製成的鴉片爲有害，也都願意採取這種販賣之「逐漸與有效的抑制」方法，「不過各國須准有種種特殊條約。」另一個條款又說：「那些猶未準備立即禁止製成的鴉片輸出的國家，須盡可能的時間之內去禁止這種輸出。」嗎啡與枯加葉的製造和販賣，應限於製藥與合法的用途。此外還須採取特殊方法防止鴉片從租借領域私販入中國之境。雖然美國曾建議該項條約由國際委員會去實施(註)，但結果是把這種工作放到荷蘭政府的肩背上去。

(註) Circular of Sept. 1, 1909, U.S. For. Rel. 1909, P. 11.

固然，這個協定却表示了大的進步，可是從確實意見的見地說來，那些限制生鴉片的出產與抑制吸食鴉片之各項條款，都是極其含糊，並且包括有許許多多有效的例外條件。此外，每個國家對於這些的確條件是什麼與何時應使其實現，也不會加以判斷。從一九一二年的協定中所獲得的唯一具體結果，是：出產鴉片的國家，同意於禁止鴉片輸往那禁止其入口的國家。

雖然一九一二年協定極其含糊，而大多數有關係的政府却都遲疑不來批准。故在一九一三年與一

九一四年中又於海牙召集了幾次會議，催促各國政府批准該項協定，但結果是毫無成就可言。大戰發生，又給與愈益遷延的藉口。不過在一九一九——一九二〇年的和約中凡簽字各國各同意那些條約的批准應自動地去履行一九一二年的協定（註）。雖然土耳其羅散條約（Treaty of Lausanne）中同意依從海牙協定，但於召集一九二四——一九二五年的鴉片會議時，牠還是沒有實行。除開土耳其外，波斯依然是唯一大的鴉片出產國家，瑞士是唯一重要的製鴉片的國家，這個國家是沒有履行過該項協定的。

（註）請參閱凡爾賽條約第二百九十五條；羅散條約第一百條。

六 鴉片與國際聯盟

自從國際聯盟由該項合約賦與關於危險麻醉品販賣的協約監督權以後，一九二〇年的大會議便授權去組織一個規勸委員會，這個委員會至今還包括有中，法，英，印度，日本，荷蘭，暹羅，葡萄牙，德，意，瑞士，玻利維亞，巨哥斯拉夫等國代表，以及一位美國監察員和三個無表決權的評議員（註）。目前之反鴉片販賣的鬥爭，大都是操於這個委員會的掌握中。

國際聯盟活動的結果，是：大多數於大戰時中立的國家都來批准了一九一二年的協定，一九二八年中共計有五十國是受了牠的約束的。國際聯盟祕書處曾有了好幾個通知書送給波斯，勸牠不要附帶原來的保留條件而批准該協定，於是，波斯遂表示允許遵行。後又由聯盟提出意見的結果，瑞士卒也批准了。這可以說是一種極重要的批准，因為瑞士早已著名為鴉片私販者的中心地方（註）。

（註）O.J. August 1924 p. 1117. 一九二九年波斯猶未批准。

規勸委員會藉詢問與年報的制度，收集了關於鴉片的出產和使用的大宗報告。又為求那個條款——任何國不准輸連生鴉片到不情願接受牠的國家中去——更能生效起見，該委員會便實行一種進口制度，於是便沒有人能夠從輸入國取得一張證實那種麻醉品係需要作合法用途的執照，去輸出危險藥品了。該委員會以聯盟的建議為根據，曾研究那要求各締約國都禁止從不採用此種計劃的國家輸入鴉片的必要。這種證書制度，現今已有三十六個國家遵照執行了（註）。

（註）Progress Report, O.C. 904, 1929.

國際聯盟之當前最煩難的工作，大概是：一九一二年協定的解釋與圖謀麻醉品管理真實有效的附約的作成。當牠的第三屆會議時，聯盟理事會要求規勸委員會報告研究決定生鴉片與製成鴉片專供「製藥與科學用途」的可能性（註一）。這種語句引起了第二次大會中的爭辯，印度代表曾在那次大會中

辯駁說，這種字句，較之一九二二年協定中的字句更爲精切，鴉片之作爲別種合法用途還有甚於製藥之用。由他建議的結果，是將「精切」這個字取消，而以「合法」這個字代替專供「製藥與科學」的用途（註11）。

(註1) Minutes of the 13th Session of the Council, p. 278.

(註11) Records of the Second Assembly, Plenary Meetings, p. 540.

七 美國的提案

這種行動到激起了美國國會的憤怒，該會於一九二三年三月二日通過了一個決議，訴責國際聯盟太注重詞令，要求總統勸勉麻醉品出產國家以限制麻醉品的出產作爲防止非法使用之唯一手段（註）。一九二三年正月以前，美國卽已謝絕與聯盟鴉片委員會工作。不過於規勸委員會第四次會議時，行政部卒派了總見習軍醫布魯（Assistant Surgeon-General Blue）爲「非正式的」出席代表，同時于國會議案通過後，美國又派了三個代表以「規勸」資格出席牠的會議及聯盟大會。

(註) 42 Stat. 1431 一九二二年的瓊斯密勒法案 (Jones-Miller Act) 曾自口用過「醫藥與合法用途」等字句。

當規勸委員會對於鴉片販賣問題舉行第五次會議時，美國代表曾提出了兩項決議。第一項決議係

謂：如果一九一二年協定要使其實現，則鴉片之用于醫藥與科學以外的用途當必須認爲是一種濫用，而不得稱爲合法（註一）。第二項決議係謂：爲防止這種濫用起見，生鴉片出產應當這樣限制，使無剩餘作爲非法的用途。國會議員坡爾忒（Porter）曾辯駁說：在一九一二年協定中，各參與國既已同意去監督生鴉片的出產與用途，以及那個協定既已間接承認吸鴉片與 Dope 的使用爲違法，則鴉片的出產應僅限于製藥與科學的用途（註二）。

（註一）Traffic in Habit-Forming Drugs（禁戒惡性麻醉品的販賣）——美國態度的敘述。Washington, 1923, p. 14.

（註二）國會議員坡爾忒的陳述，載 Minutes, 5th Session, pp. 13 ff. 美國代表團拒絕與該委員會討論他的提案，

並堅決要求撤回，而該委員會却決定要來接受或反對他們。Minutes p. 321 Mrs. Hamilton Wright——一個評議員，曾想修正印度代表所定的保留條件，這個保留條件結果提出了這種聲明，謂：「他既爲印度政府對於該委員會的唯一代表，祇他有權去接受該項保留條件的責任。他想他能擔保他——Mr. Hamilton Wright在這件事中是沒有什麼責任的。」Ibid., p. 100.

英國爲了想以一九一二年的協定爲解釋他的提案的基礎起見，實際上，牠便可以說是讓步了。按照該協定，各國對於「什麼時候履行該約的條款，和用什麼方法履行」是可以自行決定的。假爲有一國公然承認地說一九一二年的條款不適於現狀，牠或許還可以多佔便宜。

俟後，規勸委員會終於請國聯採納美國的建議了。美國的建議是：除了中美二國以外，各國只要是依照盟約第二章之規定而使用鴉片，生產鴉片，便算是適法（註）。明白地說，這也就是：在各國禁止製造專供吸食之用的鴉片和禁止其出口和入口之前，各國是可以盡量地生產該種鴉片，任意地禁止該種鴉片的出口的。這個議案雖然通過了，而各國對於何時禁止及禁止到何種程度，却還是自行決定。

（註） Report to Council on Work of Fifth Session (向理事會關於第五次會議工作的報告)，Minutes, p. 202。

印度也訂出了一個保留條件，謂生鴉片在印度的使用，依照已成的習慣，是不得稱為不合法的。

八 遠東方面鴉片吸食的情況

固然一九一二年協定已經規定了製成鴉片使用之「逐漸與有效的抑制，不過各國須准有種種特殊條件」，可是鴉片的吸食，在東方却依然如故，且于最近幾年間還表示有一種增加的趨勢（註一）。雖然美國會企圖禁止菲律賓中鴉片的吸食，但這種政策到未完全成功（註二）。大多遠東殖民地均倚賴印度為他們供給的來源，又有大多數是藉從鴉片的使用，獲能大宗的收入。

（註一）請參閱 "Application of Part II of the Opium Convention with Special Reference to European Possessions

and Countries in the Far East," Annex 4, Minutes cited, pp. 135 ff. 再請參閱 E.N. La Motte, The Opium

(註1) 請參閱 Herbert L. May, Survey of Smoking Opium Conditions in The Far East, Foreign Policy Association, 1927 P. 15.

假如在世界大戰以前任何實際利益都是出于偉大鴉片運動的，則我們便需要一種更進一步的途徑，以補充一九一二年協定的缺陷。所以國際聯盟的第四次大會便通過一個含有應當舉行兩個國際會議的意味的決議了。第一個會議為在遠東握有殖民的政府的會議，牠完成了這些殖民地中專為吸食用的鴉片的數量的減少。第二個會議為一切有關係國家的政府的會議，牠締結一個限制生鴉片與枯加葉的出口恰合需要作為「醫藥與科學用途」的數量的協約(註)。

(註) 關於所擬定的提案，請參閱 Report of the Opium Preparatory Committee, C. 348, M. 119, 1924, XI。

九 一九二四至一九二五年的鴉片會議

一九二四年十一月與一九二五年二月間所舉行的這兩個國際鴉片會議的結果，又訂定了許許多多的協約，可是這些協約中却沒有一個規定麻醉品或罌粟出產之國際的限制。中國政府是過于無力的去阻止出產；沒有鴉片從印度運往那些不願接受牠的國家；波斯，土耳其，以及巨哥斯拉夫政府曾辯

說：在沒有別的穀類來代替以前，他們是不能限制鴉片的出產的（註）。

（註）關於這些會議的背景，歷史，以及結果等，請參閱我的小書（引證過的）。

因由于鴉片在中國之無限制的出產與私販入鄰境的原故，各國就都不願無條件地去限制吸食。不過經罌粟生長國家採取種種步驟防止私販造成抑制吸食的「嚴重障礙」後，他們遂簽訂了各項草約，規定于十五年之內禁絕鴉片的吸食。聯盟理事會所委定的一個委員會，係決定如何去使這種方法得以生效。又一個協約也規定了一些較小改良方法，如消滅種鴉片的田畝與未成年者的吸食。

印度政府于一九二六年二月中宣佈牠去逐漸減少牠的出口——專為醫藥用途者除外——並使於一定年限之內完全來消除他們，很明顯的是這次會議的結果（註）。一九二六年六月，該政府又宣佈說：最後的出口均在一九三五年中實行。這種行動很明顯的沒有減少遠東各殖民地中鴉片的吸食。因為他們可以安然從無論什麼地方得到他們的鴉片。

（註）請參閱 *Opium Situation in India*, F. P. A. Pamphlet No. 39, 1926。

一九二八年大會主張理事會委派一個委員會研究東方鴉片吸食的情況。美國會允准這個委員會得往菲律賓去巡察。

一九二五年鴉片協約之最實際的結果，為麻醉品販賣之國際的管理。這種販賣係採取進出口證書

與由聯盟所委派八人組織之永久中央局 (Permanent Central Board) 的方式管理的(註)。該協約的各參與國均同意定期呈報統計于該局。如果牠相信一個國家會有成爲非法販賣中心的危險，牠便可以要求解釋。如果無滿足的答覆，該局便得喚起其他各國以及聯盟理事會對於該事的注意，並可建議不得再有輸出去供給那一個國家，直至該局報告情狀滿意時爲止。因此，這個永久中央局的唯一權力，便是規勸的權力。既然該約對於鴉片或麻醉品的出產尙未規定一種限度，那就未可以相信這些新約能掃除世界之非法麻醉品的販賣了。該局的人員——內包括有一個美國人 Mr. Herbert L. May——于一九二八年中選就了。

(註) 美國與德國均被要請提出「一人參與這種任命」。

十 非洲與北海中酒類販賣的抑制

凡是對於溫帶中的白種人有影響的酒類，無疑的，對於熱帶中之有色人民，亦有影響。當教會的非洲探險家把牠開闢時，白種酒販即從事對於土人灌注強性酒類的工作，而使整個大陸都趨于頹廢的形態中(註)。

(註) 請參閱 A. J. Mac Donald, Trade, Politics and Christianity in Africa and the Far East (1916), 62 ff.

但據本書所述，酒類早在白種人的降臨以前，在非洲就已經使用過了。

一八八九至一八九〇年的布魯塞爾會議時，曾極力想把非洲中的酒類與奴隸問題合併處置。布魯塞爾決議書(Brussels Act)規定在非洲的那些猶未廣用蒸溜的區域中，概行禁止那種酒類的輸入或製造。每個殖民地國家均已決定何處為這些區域，並于比利時剛果(Belgian Congo)，北奈機立亞(Northern Nigeria)，德屬東非洲(German East Africa)等區域內，實際地樹立了「禁止範圍」(註1)。至其他各處，各國均同意每加倫酒約課收一角一分的最低入口稅，三年後，該稅增加了三分之二(註2)。那設在布魯塞爾的奴隸局，亦有權去收集關於酒類販賣的報告。

(註1) 請參閱 map, Annexes to the Minutes of the Third Session, Permanent Mandate Commission, A. 19, 1923, VI, 261. a

(註2) Act of July 2, 1890, Treaties of the U. S., Vol. II, pp. 1964, 1992, 2205.

但是這種入口稅太低，很難有效的阻止酒類的入口。結果各國又于一八九九年在布魯塞爾召集了一次會議，同意增加該項進口稅至五角一分一加倫(註1)。不過後應英人的要求，又于一九〇六年召集了一次會議，復把該稅提高至七角五分(註2)。這種種不斷的増加，却沒有阻止酒類灌入非洲中去。一九一二年在布魯塞爾召集的一次會議，曾企圖訂定一個更嚴厲的協定，但因英法兩國間的意見

不和，這次會議卒遭流產（註三）。

（註一）Convention of June 8, 1899, 91 State Paper, 6.

（註二）Convention of Nov. 3, 1906, 99 State Paper, 90.

（註三）G. L. Beer, African Questions at the Paris Peace Conference (1923), Part III, Ch. IV.

當巴黎和會時，各國又得有一個時機來討論這個問題。一九一九年七國簽訂了一個條約，規定除開阿爾及利亞（Algeria）、突尼斯（Tunisia）、摩洛哥（Morocco）、利比亞（Libya）、埃及，以及南非洲同盟（Union of South Africa）外，其他全非洲各處，一概禁止「貿易酒精」的輸入，販賣或蓄積。在這個境域之內，不管是土人或白種人製造蒸溜飲品，概行禁止。那不包括在貿易酒精中的一切蒸溜飲品的入口，每公石純酒課八百佛郎的稅收。不過這個協約有好幾個條款，却不能引用于意大利殖民地。各國必須刊印一種年報，內包含有確切的統計，這些統計是要轉遞給國際聯盟管理之下的中央國際局（Central International Office）的（註）。

（註）Convention of Sept. 10, 1919, Treaties of U. S., Vol. III, p. 3746.

這個協約雖然因各國對於「貿易酒精」的解釋不能同意，致令不能有效的抑制酒類的使用，可是牠到表示是一種很大的進步（註）。各個政府可以決定何種蒸溜飲品屬於此類。但假如是可能，則對於統

一名目與防範舞弊的統一方法，都可訂定種種協約。

(註) 請參閱 F. Lugard, "The Liquor Traffc in Mandated Territories," Annexes of vol. p. 256.

關於 B 和 C 委託管理國——那受委託管理國係負責「禁止那種酒類販賣的惡習的」——曾發生同樣的問題。新西蘭解釋這一點，是說在薩摩亞(Samoa)的牠的委託管理國中，對於白種人與土人是一樣要完全禁止的。澳大利亞禁止酒類賣給新幾內亞中的土人，這一種政策在英屬瑙魯(Nauru)中與太平洋上的日本委託管理國中均被採用(註一)。不過在西非洲委託管理國中，酒類的販賣，則完全是受抑制的(註二)。

(註一) 給國際聯盟的報告: Administration of New Guinea, Australia, 1921-22, p. 15723, p. 130; Report on

Nauru, 1922, No. 20, F. 295; Australia, p. 3; Japanese Mandate Report, 1922, p. 11。

(註二) Rapport Annual du Gouvernement Français sur Cameroun, 1922, p. 21.

關於非洲酒類販賣的抑制，很有不少的困難。蓋酒類市場對於歐洲中某幾個國家是極其有利的，他們抑制酒類販賣的熱心，終於是變軟化了。甚至一定要來阻止外國酒類的入口，而土人不是能繼續的供給，除非特別地來採行精密方法，方才可以生效。在非洲凡是從穀類，水菓(香蕉)，蜜蜂，各種棕樹的內皮，或是從青椰子製出來有刺激性飲品的地方，沒有一處是為人所不知的。我們聽說整個村

落常集合一起作數日的豪飲，並聽說拿有刺激性物品給嬰孩食（註一）。此外，很多歐洲殖民地官員們都嗜好他們的麥酒，致因為適應他們的需要准許牠入口，與禁止土人使用之故，遂做成一種非心所願的有形障礙（註二）。又在鄰近各殖民地——這些殖民地對於入口酒類各課不一樣的稅收——間或也發生過種種困難，致釀成從低稅殖民地私販入高稅殖民地中去的結果。

(註一) Lugard, cited, p. 237.

(註二) This Policy is, however, followed in British East Africa.

世界上唯一的一個地方，係歐洲各國藉國際協定所同意實行禁止酒類販賣的，是在北海範圍中。有很多惡習是發生於這個區域裏面的與捕魚人的狂飲。這班捕魚人，有些人是慣於把他們所捕得的魚拿去換酒喝的。因為要禁止這種販賣起見，六國政府遂於一八八七年中簽訂了一個條約，同意禁止酒類賣給北海中的漁戶。各國的巡邏船隻均應注意違犯者，當稍有點疑惑漁船是企圖犯禁時，他們得把那個漁船扣住，帶入港口，轉交本國官廳裁判（註）。

(註) Convention of New, 16, 1887, 79 State Paper, 694.

十一 「濕」國與「旱」國間的爭執

國際的錯綜情況，也是起於「白種人」國家中酒類販賣的禁止。芬蘭是歐洲中完全禁止販賣的唯一國家，在挪威中蒸溜酒類曾有一個時期亦是禁止的。酒類抑制政策施行於瑞典和愛沙尼亞等國中，地方販賣權施行於蘇格蘭，波蘭，保加利亞，以及立陶宛等國中。在新世界中，加拿大的各省均管理酒類的販賣，有時又由政府商店來管理。有些南美洲國家係採行地方販賣權的政策（註），澳大利亞各邦也都是採用牠。在新西蘭境內，有十二個縣份禁止販賣。而世界上最大禁止販賣的國家，則當推美國了。

（註）關於拉丁美洲各國中的禁酒運動，請參閱 *Special Handbook, 5th Pan-American Conference, cited, P. 162.*

這個會議曾討論過「宜于達到逐漸消滅酒類消費的方法」。該會通過了一個決議，主張實行酒類販賣之有體系

的徵稅制，在學校中從事反嗜酒的宣傳，學校附近禁設酒館，假日禁止酒類的販賣。 *Tratado, Convenciones*

y Resoluciones, cited, p. 53.

大戰後歐洲中酒類的過剩生產，引起生產者強迫他們的政府增加國外之酒類的販賣。結果各小

國——圖謀實行禁止的——就難免於極端可疑的抑制形式。一九二一年西班牙政府要求埃斯蘭政府——

該政府於一九一五年中曾實行禁止販賣過的——對於西班牙酒類的入口放棄這種政策；不然，西班牙

政府定要把從埃斯蘭入口的魚類課三倍的稅收。西班牙既係一個有價值的市場，埃斯蘭——一個專倚

賴魚類貿易的國家——便不得不來接受這種請求。一九二二年四月該國遂停止牠的禁律，以一年為期，這一個期限，後來却無限延長了。

一九一六年挪威採行禁止某種酒類的法律，不料又觸發一班酒類出口國家的不悅。法國曾提出過一種嚴重抗議，據一九二一年四月的通訊，謂挪威已給這種抗議逼迫宣告：『凡在挪威可採行對於上述酒類與汽酒的入口，販賣，轉運，以及消費的條例，挪威政府現一概允准私人，以及酒館主人，旅館主人，酒商，得為他們的消費或販賣，取得對於上述之一切法國酒與汽酒類的入口與轉運至無限制的地步。』

『挪威政府的這種保障，如有必需，得克服那可以來阻止他們實施的任何地方條例。』（註一）西班牙也同樣強迫挪威輸入含有百分之十四以上酒精的酒類，不得少於一百十五萬公升（註二），同時葡萄牙也照樣提出八十五萬公升的要求。挪威國會對於後者的要求拒絕接受。旋因發生閩潮，禁律遂因之取消了（註三）。至挪威之所以要求接受這班產酒國的要求，是因為他們消費那構成挪威的出口三分之一的大宗魚類。除非禁律的採用是有違背商業條約的條款之處，不然，則貿易封鎖的恐赫——雖然在國際法之下是「合法的」——定然是一種最有疑問的處理手續（註四），尤其是當一個強大的「濕」國效行反抗一個圖謀實行禁止的小國時，更是如此。

(註一) Treaty of April 23, 1921, T. S. 386.

(註二) 請參閱 T. S. 244。

(註三) 對於這種報告，我到要感謝 Dr. R. Herrod——國際禁酒局的總裁。

(註四) 在一九二二年十二月二十八日的一封信中，法國外交總長向格勒諾布爾商會宣稱：「每個自主國家，都有權在牠本國領土上而任意規劃任何產品的製造與使用，無論如何，斷不容別國有權來加以反抗。」

爲使禁律等與商約的貿易特殊權利調和起見，一九二三年十二月八日德美兩國所訂的商約中，曾插入以下的條款……“Nothing in this treaty shall be construed to restrict the right of either High Contracting Party to impose on such terms as it may see fit, prohibitions or restrictions of a sanitary character designed to protect humans, animal or plant life or regulations for the enforcement of police or revenue laws”, Art. VII. 關於國際鐵路管理的協約——一九二三年十二月訂于日內瓦——中，曾規定 “Nothing in this Statute shall affect the measures which one of the Contracting States is or may feel called upon to take in pursuance of general international conventions …… relating to the transit, export or import of particular kinds of articles such as opium ……”

美國大憲院曾制定在關棧中的酒類，不得從加拿大經過美國運往墨西哥，雖然是有「轉運自由」的原則的。

十二 酒類私販

雖然沒有「濕」國因美國禁酒政策，以抵制美貨來恐嚇——美國太強了——而外人私贖酒類入美國境的，却為數不少，並且是毫無阻礙，還有些事實，簡直證明是他們政府所鼓勵起來的。一九二二年巴哈嗎島政府所得的報告，謂有一百二十萬元的稅收是取於運往美國的酒類之上。巴哈嗎官員會印了兩張清單給販酒船舶藉以欺騙美國徵稅官員。還有很多例子，如船舶為圖達到偷運的目的，均被從美國登記處轉移至英國登記處（註一）。在國際法之下，照多數外國政府的解釋，美國不得扣留在三英里界限之內，掛着外國旗幟的販酒船舶；甚至在這個範圍之內，扣留還是極其困難（註二）。

（註一）N. Y. Times, Jan. 29, 1923.

（註二）請參閱 Corwin, "The Three-Mile Limit," Forum, Sept., 1923.

另一方面，外國船舶不得帶酒入美國海口，即在美國領域之內亦須緊封起來（註）。這就是說，這些船舶須於駛入三英里界限之前，必須把他們的酒用完，他們離開時，也不得帶一點放在船上。實際這即是一種「旱」的回船，同時也即是法，意，西班牙等國之要求各船舶懸掛他們的旗幟，攜帶一定

限量酒類的法律的違犯。美國一面對於外國實行禁止，而外國則都來幫助干犯美國的禁酒政策！那便是國際法稱之為純粹「國內」問題所產生出來的國際問題。

(註) *Cunard S. S. Co. v. Mellon*, 262, U. S. (1923) 100.

美國與其他各國間會藉商訂種種條約，作為解決這種錯綜的步驟。第一個便是與不列顛帝國所訂的條約。在這個條約中，兩國均宣稱那是他們的固定意向，要來維持三英里界限的原則；至為求防止偷運酒類入美國國境一點，如美國在離岸一句鐘的路程——大概十二里路的光景——之內，拘獲疑有這種違犯的船舶，不列顛帝國決不提出抗議(註)。另一方面，美國同意英國得載蓋有印證的酒類入美國海口，但一點也不能攜帶登岸。像這些相同的條約，後也續與許多別的國家商訂了。

(註) *Treaty of Jan. 23, 1924, U. S. Treaty Series, No. 685.*

又有一種新方式的條約，與墨西哥，加拿大，古巴等鄰國商訂了。在這個條約中，各參與國均允許傳達關於疑有互相私販的船舶的消息。在古巴條約中，各方面均同意反對物品輸往禁止牠輸入的國家(註)。

(註) *Conventions of March 11, 1926, U. S. Treaty Series, No. 739.* 這些私販條約中，現在還是生效的，就祇

有與古巴所訂的這一個條約。

一九二五年八月十九日，德國，丹麥，愛沙尼亞，芬蘭，拉特維亞，立陶宛，挪威，波蘭，以及但澤自由城 (Free City of Danzig)，瑞典，蘇聯等簽訂了一個「私販」條約，對於波羅地海方面的小行業，各參與國均應允凡屬一百噸以下的船舶不得從牠的本領域之內輸出酒類，除非是牠從牠的本國方面取得了正式的認可。凡得到允許裝載酒類的船舶，不得從事違禁貨物的販賣；船主必須明白宣佈該貨物真運往所預定的地方。各參與國之同意在距離海岸十二海里的界限中他們得對於從事違禁貨物販賣的船舶實施他們的法律(註)。

(註) T. S. 1033.

當泛亞美利加會議於聖地牙哥 (Santiago) 舉行時 (一九二三年) 美國代表團建議，主張美洲各國去採行「補助方法禁止有刺激性飲品，向禁止消費牠的國家中運輸，無所謂輸出國官憲的特殊認可」。

(註)

(註) *Treaty, Conveniones y resoluciones*, cited p. 54.

一九二八年聯盟大會因芬蘭，瑞典，波蘭等國代表團的提議，通過一個決議案，這個決議案的內容，係謂聯盟衛生部應注意酒類濫用的結果，以及經濟委員會應考察關於防止私販的各項協約的條文(註)。

(註) O. J. Supplement No. 63, p. 15.

可是現今却發現幾個外國政府——加拿大，挪威可以除外——已經允許禁止酒類對「旱」國的出口。果使禁酒不致擾亂世界各國的關係，則這種原則——已實行於奴隸貿易與鴉片方面的——的擴張，定會形成有必需之勢了。不過在大多數強國政府未相信禁止為必要的政策以前，關於這類國際條約當可不必商訂。

第十一章 國際慈善事業

- 一，奴隸貿易——二，軍械販賣——三，婦女與兒童的販賣——四，淫亂刊物——五，拘捕罪犯——六，海上生命安全問題——七，動物之國際保護問題——八，國際衛生——九，國際救濟難民工作——十，自由法律救助——十一，民族利益與人道主義

各基督教國家認奴隸制度爲合法，曾有數世紀之久。這一種制度原係由非洲與美洲和歐洲間極大部份的奴隸貿易所把持的。一七一三年的烏得勒支 (Utrecht) 條約中西班牙曾允讓與英國對於載運奴隸給西班牙所有主的一種專利權——名 Asiento——英國則同意於三十年中供給奴隸十四萬四千名(註)。十八世紀前，各國曾開始禁止過奴隸貿易與廢除奴隸制度。美國是最後來實行的國家之一，不過牠還是直至一八六五年時才放棄這種義務的形式。固然，奴隸制度好像是一種國內的事情，可是奴隸貿易到通常是具有國際性質的。有些反奴隸制度的國家，因發現與那些猶保持着有利的人類貿易的國家無一點商業利益，如是，他們遂與私販問題鬥爭起來。此外，又有一種國際的自覺也立即發生

了，要求採取一致的步驟去掃除販賣人類的事業。

(註) W. E. B. Dubois, *The Suppression of the African Slave Trade to the United States of America* (1896),

pp. 3, 207; J. K. Ingram, *A History of Slavery and Freedom* (1895), Chs. VI-VIII.

一 奴隸貿易

因爲這種原因，奴隸貿易遂成爲各種條約的目標。自一八一四至一八一五年初，歐洲各國曾以這種販賣爲有罪，而於一八四一年簽訂了二十五個規定限制檢查那在非洲西岸從事奴隸貿易的船舶的條約(註一)。在這一年中關於這種貿易的第一個總約也在倫敦簽訂完事，歐洲的五大強國在該約中均允許禁止奴隸貿易，這種貿易，牠們均稱爲海盜行爲。牠們爲了剷除牠起見，承認在某幾處水面有一種互相搜尋的權限(註二)。可是法國方面的感覺，是這樣堅決的反抗互相巡查的權限，故法國不僅未批准該約，並且還來終止了牠以前的協定。一八五八年五月與英國所訂的新約中，兩國均同意供給二十六隻巡洋艦隊去撲滅那種貿易，各艦隊的司令官應「行動一致」，當爲「防禦他們的尊敬旗幟被免竊奪」的一種最有效力的方法。但遇有必要利用武力去執行條約時，則必需得有兩方面司令

官的同意(註三)。

(註一) Fauchille, *Traité de droit international public*, Vol. I, p. 786. 以前很多這樣的條約，僅最近才遭排斥。請

參閱 T. S., Vol. IX, *passim*。

(註二) *Treaty of Dec. 20, 1841*, 30 State Paper, 269.

(註三) *Treaty of May 29, 1845*, 33 State Paper 4.

一八一四年十二月的條約中，英美兩國雖均同意於提倡奴隸貿易的廢除，而美國却太不悅意巡查權限。可是在一八四二年八月九日的條約中兩國政府到又願意維持非洲沿岸的海軍力去實施他們本國的法律。雖然兩國的小艦隊各自獨立，但他們的官員到都是合作的（註一）。抑制奴隸貿易的困難，最後引起美國放棄牠對於美國奴隸貿易船舶由英國兵艦巡查的反抗。在一八六二年四月七日與英國所訂的條約中，兩方均同意某種船舶得在距非洲與古巴——後來擴充到馬達加斯加（Madagascar），拍托里科，以及聖多明谷——的限定地界之內巡查那種貿易的商船（註二）。

(註一) *Treaties of the U. S.*, Vol. I., p. 655.

(註二) *Ibid.*, pp. 674, 687. 一八六二年的條約規定設立三個混合裁判所于 Sierra Leone, The Cape of Good Hope,

New York, 去審判疑有那種貿易的船舶。不過這幾個裁判所後在一八七〇年六月三日的協約中聲明取消了。

Treaties of the U. S., Vol. I., pp. 676, 693.

這都是用於抑制海上奴隸貿易的國際方策。此外，則在工人提倡種種本地奴隸制度的時候，阿刺伯的酋長還在非洲中部經營奴隸貿易。直至一八八五年柏杆會議時，纔有人企圖根本肅清奴隸貿易。在總決議書中各國都應允竭力「達到各種形式的奴隸制度與海陸兩方面奴隸貿易之完全的制止」。他們還同意於在剛果區域中他們的殖民地不得作為奴隸貿易的市場或轉運的樞紐（註）。

(註) Art. 9, Act of Feb. 26, 1885, 10 Martens (2d series), 414.

布魯塞爾決議書——可是這種協約却未曾應用於那在波斯灣與紅海中從事奴隸劫擄的阿刺伯酋長們。因為圖解決這個問題與規定反抗這種貿易的方策起見，遂于一八八九年在布魯塞爾召集了一個反奴隸制的會議。一八九〇年七月二日的決議書中會訂定了試行方法，至于這種罪惡的源頭，牠的目的地，以及轉運方面來撲滅牠，該決議書共規定了七項最有效力的方法——例如設立礮台與遊擊縱隊——去抵抗那種貿易。又為防止輸運奴隸起見，各國均允許于販奴隸商人所必經過的道路上實行一種嚴密的檢查。該約還繪了一個從俾路芝往南擴張的範圍，內包括波斯灣與紅海。在這個範圍之內，各方的戰艦得查核可疑的船舶的證書。按照協約上規定，如指揮官長確信某船有販奴隸之罪，他便帶他到固定港口去受裁判。至今凡承認家庭奴隸存在的各國，均自己保證禁止奴隸的入關，轉運出口。最後，還設立了一個國際海事局于桑給巴爾(Zanzibar)，准許有收集關於海行範圍中，奴隸貿易報告

的權限(註)。

(註) *Treaties of the U. S., Vol. II, p. 1964.* 美國是附帶有保留條件批准這個決議書，然却沒有批准柏林決議書。法國僅批准布魯塞爾決議書一部份，而反對關於海行範圍安全的各條款，蓋此種條款將必增大已經有雄厚英國勢力的世界一部分中之英國海上霸權。

這些由苦心所訂成的布魯塞爾決議書的各項規定沒有發生效力，因為在一九一九年九月各國顯然地，把柏林與布魯塞爾兩條約所訂的各種規定廢除了。在修改協約中的唯一條款，是：各國的「竭力達到各種形式的奴隸制度與海陸兩方面奴隸貿易之完全的制止」(註)。凡爾賽條約中所立定的B與C委託管理區域裏面，各國均同意禁止那種奴隸貿易，最後也還要來解放所有的奴隸。

(註) Art. 11, *Convention revising the Acts of Berlin and of Brussels, Sept. 10, 1919; Treaties of the U. S., Vol. III, p. 3739.*

這種種約束條件不僅暗昧不定，而且他們的實行還須依賴——例如鴉片協約一樣——于有關係國的決斷。所以，那沒有什麼驚奇，奴隸貿易與奴隸制度至今猶在世界一些落後的地方存在着。一九二二年曾報告阿刺伯人在摩洛哥中販賣奴隸。大戰後還報告在奈機立亞與蘇丹(Sudan)的土人中有奴隸貿易(註)。又在阿比西尼亞(Abyssinia)的黑人獨立王國中，家庭奴隸制依然承認其存在，而奴

隸貿易亦極盛行。大戰後由阿比西尼亞來的奴隸劫虜者，還侵掠昌墾牙（Kenya）與蘇丹中的英國領地，並且還拐逃了不少的英國人民。某著作家會親眼看見過：「護送一萬奴隸往吉馬（Jimma）大奴隸市場方面進發；同時跟縱作一日的行程，他已計算那倒在路旁的有五千多個死尸。」（註二）

（註一）J. H. Harris, "Slavery and the Obligations of the League of Nations", *Anti-Slavery and Aborigines Protection Society, March, 1923*; F. Lugard, *Dual Mandate in British Tropical Africa* (1922), p. 388; "Slavery in Abyssinia," *Crit.* 1858 (1923).

（註二）Darley and Sharp, "Slave Trading and Slave Owning in Abyssinia", *Westminster Gazette*, Jan. 1922, reprinted by the *Anti-Slavery Society*; 法國現今握着「紅海」海軍兵站，英國在紅海中握着兩個單桅船，在波斯灣中握着兩個單桅船與一特別船隻去撲滅奴隸貿易。請參閱 *Debates, House of Commons May 21, 1924*, 173 *Parl. Debates, H. C.*, p. 2169。再請參閱 "The Question of Slavery", *A. I.B.* 1923, VI。

阿比西尼亞的繼任國王——Emperors Theodoros、Johannes、Menelik，以及現任統治者 Ras Tafari——曾圖謀禁止奴隸貿易。但因為奴隸的紊亂情況，地方酋長們都可以來輕視帝國的意志了。

國際聯盟——一九二三年中阿比西尼亞會要求加入國際聯盟。當第四次大會時，對於這種要求還

發生過一種猛烈的辯論。瑞士，荷蘭，以及英國的代表們，都趨于疑惑阿比西尼亞政府能否拿出有力的保證，使奴隸與軍火販賣得以清除（註）。其他各國。尤其是法國，對於發表特殊宣言堅守一九一九年九月協約中關於奴隸與軍火販賣的各項義務，贊助阿比西尼亞的理由的結果，故卒准加入了。阿比西尼亞亦應允供給理事會所需求的一切報告，並尊重理事會對於完成這種種義務的任何建議。

（註）請參閱 Minutes of the 6th Committee, Records of the 4th Assembly, 1923, O. J. Spec. Supplement 19.

pp. 14-22。法國各著作家均申言英人大言其反抗阿比西尼亞的奴隸稅，並反對她加入國際聯盟，英人之所以要來反對，是因為他們因 Blue Nile——係蘇丹的灌溉所依賴的一條河道——的原故，想來統治這個國家。Alype,

“L'Empire Ethiopien”, Afrique Francaise (1922), p. 215; “L'Empire d'Ethiopie dans la Societe des Nations”, *Ibid.* (1923), p. 499; Brunneau, “Les competitions des puissances autour de l'Ethiopie”, L'Europe

Nouvelles, May 24, 1924, 再請參閱 “Reglement pour la Liberte des Esclaves”, Addis-Abeba, 1924。

聯盟條約中各會員國應許「達到在他們統治下的各領地的本地居民之公正待遇」。聯盟大會根據這種義務于一九二二年中通過了將「奴隸制度復活」的問題列于一九二三年第四次議程中的決議。一九二二年九月理事會訓令總秘書處徵求各國政府對於奴隸制度的報告。因為僅有少數國家適當地回答（註），所以聯盟沒有相信牠是已經得到了充分的報告了；第四次大會曾要求理事會授權于一個合宜

機關去繼續這種調查與報告，以備提交第五次大會。

(註) 請參閱「The Question of Slavery', A. 18, 1923, VI, and Grinslaw, Memorandum on Slavery and Labour in the Mandates, Annexes, Minutes of Mandates Commission, 1923, A. 19, 1923, VI, p. 262.

一九二四年六月，奴隸制度臨時委員會成立了，該委員會共有委員八人(註)。在收集材料的時候，他們是對於政府的文件和私人的收藏一體注意的。從舊的主權觀念說起來，這固然是不對的，而這却實在是獲得真象的一種方法，因為有些國家往往是將對於牠自己不利的文件祕而不宣的。

(註) O. 1, February, 1924, p. 331; April, 1924, p. 697; July, 1924, p. 908.

一九二六年大會之爲新奴隸協定的簽訂場所，便是這個委員會的工作的結果。參與這個協約的各國均應允防止和抑制奴隸貿易。又爲達到這種目的，他們復同意商訂一個向他們徵收義務捐的總協定，如同關於軍火販賣的一九二五年協定中所規定的那些辦法一樣(即特殊範圍中的特殊抑制)。他們也應允於可能時間之內，將一切奴隸制度完全廢除。此外，該協定的第五款又規定「採取強迫勞動方法可得好的結果」，各國均同意於牠僅爲公共利益才得以強求。但是在爲求他種利益的強迫勞動還依然存在的領域當中，各國將「逐漸地於可能的期間之內努力將奴隸制度取消」。故此項條款有不及限強迫勞動的聯盟訓令。不過因該項協定的結果，多數政府——如阿比西尼亞，塞拉勒窩內(Sierra

Leone)，印度，以及葡屬非洲的政府——曾對於奴隸制——奴隸貿易或強迫勞動——宣布了新的立法（註一）。國際勞工局也指派了一個專家委員會去研究殖民地勞工問題，這個問題在一九二九年國際勞工團體會議時，也曾經討論過（註二）。

（註一）Goudal, "La lutte internationale contre l'Esclavage", R. D. I. P. September-October, 1928. Buail, "The

Struggle in Africa", Foreign Affairs, October, 1927; Annual Report of the Council, A. 62, 1928. VI.

（註二）請參閱 Forced Labor, International Labor Office Publication, Geneva, 1928。

二 軍械販賣

西方軍械是由私商連同西方酒類運往非洲去的，這些軍械曾做過奴隸劫掠，部落互戰，以及反抗歐洲統治者之無生命的工具。因為求防止這種販賣起見，各國在一八九〇年布魯塞爾決議書中同意禁止販賣來福鎗與火藥於他們所有的非洲之內——北緯線二十度與南緯線二十度間——的土人（註一）。同樣，英，法，意三國於一九〇六年也想以一個禁止軍械經過索馬利蘭（Somaliland），或凡立特利亞（Eritrea）等處輸入阿比西尼亞的協定圖謀防止軍械運入阿比西尼亞，除非得有阿比西尼亞政府之特殊認可，方可放行（註二），一九〇六年的阿合西勒（Algeiras）決議書曾禁止軍械之無認可的運入

摩洛哥(註三)。一九〇八年剛果自由國(Congo Free State)、法國、德國、葡萄牙、西班牙、英國簽訂了一個草約，要至少有四年不得輸運軍械與火藥恰在東赤道非洲內一大區域中的土人(註四)。再對於高麗——當牠獨立時——與太平洋中某幾個島嶼也訂了同樣的國際協約(註五)。一九一九年十二國均同意去禁止他們本國人民不得運軍械與軍用品到中國，「直至成立了一個為全國所承認其權力的政府時為止」(註六)。可是這個協約沒有實行，當華府會議時(一九二二年)，中國境內販賣軍械的整個問題曾經加以討論，但因意大利的反對，便再無進一步的動作(註七)。該約已於一九二九年四月二十六日終止有效了。

(註一) Ch. I, arts. 8-14, *Treaties of the U. S.*, pp. 1970-1973.

(註二) Agreement of Dec. 13, 1906, *State Paper*, 252.

(註三) Ch. II, Act of April 7, 1906, 99 *State Paper*, 141.

(註四) Protocol of July 22, 1903, *Id.*, 4320.

(註五) 要引證，就請參閱 Q. Wright, *Limitation of Armament*, *Syllabus*, Institute for International Education,

No. XII, 19-1, p. 13.

(註六) *Treaties of the U. S.*, Vol. III, p. 3821; *China Year Book*, 1921-22, p. 530.

(註 2) Minutes, Washington Conference on the Limitation of Armament, pp. 733, 737, 744.

因一八九〇年的布魯塞爾決議書中關於非洲方面的各條款，已證明太寬大的原故，一九〇八至一九〇九年中又召集了一個會議來擴張禁止的區域，並定下了一些國際抑制的方法。可是因法國的反對，故證明無協定的可能，而於大戰之前，對於禁止在「落後人民」中的軍械販賣亦不得採取任何前進的步驟(註)。

(註) G. L. Beer, African Questions at the Paris Peace Conference (1923), Part III, Ch. V.

當大戰時，因積集了大批剩餘軍械的原故，使一些新的限制——加于由歐洲出口的軍械以及非洲所輸入的軍械之上的——為不可免。因此二十三國——美國亦在其內——於一九一九年在聖澤門 (St. Germain) 簽訂了一個軍械販賣協定，圖謀禁止軍械販賣於個人，並限制以執照與公開的方法將軍火販賣於各國政府。各國均應許刊行軍械販賣年報，呈遞聯盟所設立的國際局(註)。如果這個協定一經生效，則私人商行販賣軍械於任何國家中的革命者須受禁止；至土人部落方面，也須防止他們取得那用以從事奴隸貿易或驅逐歐洲統治者的工具。

(註) Convention of September 10, 1919, Treaties of U. S., Vol. III, 3752.

自經該項協約以「與那些國家」——係需要那種管轄的——「作軍械與火藥貿易的總監督權」附

與牠以後，聯盟即允許保證聖澤門協定的批准。但是大軍械製造國家都宣稱該項協定如果爲美國——世界上最大軍械製造國之一——所接受，他們便都來批准（註二）。及聯盟多次詢問後，美國才宣佈牠不能批准該項協定。聯盟理事會與第三和第四次大會曾催促美國去宣佈牠反對該項協定的理由。最後，在一九二二年八月與一九二三年九月的通牒中，美國宣稱該項協定專禁止軍械不得運入那未參與該協定的各國——例如南美洲各國——而不去限制各政府間的販賣（註二），那麼，該項協約是太與國際聯盟密切地纏結不可解了。結果，美國同意在構成新協約中一同合作。這個協約是於一九二五年五月間在日內瓦所召集的國際軍械販賣會議中訂成的（註三）。

（註一）A. 124, X, 1922, p. 7.

（註二）美國對於軍械販賣的規約在原則上是不反對的。牠批准過那含有這種條款的布魯塞爾與阿合西勒決議書，並簽訂過關於中國方面的同樣協約。美國國會曾明白地授權予總統去禁止輸運軍械往那些流行內部紛擾的美洲各國與美國握有領事裁判權的任何國家。請參閱 30 Stat. 739; 37 Stat. 630; 42 Stat. 361。

（註三）續開 Proceedings of the Conference for the Supervision of the International Trade in Arms and Ammunition and in Implements of War. A. 13, 1925, IX。

據在那裏所簽訂的協定，規定凡不適於軍事目的之軍械的貿易可以繼續經營。但政府應許不准販

賣軍械給與在外國的個人；倘若某國政府要從在別一國中的製造者方面輸入大礮、機關鎗或別種軍械，牠必須交一繕就了的定單於製造者，而製造者亦必須從他們本國政府方面領取准予出口的執照。在特殊範圍——內包含中非洲，以及掩有紅海，波斯灣，亞丁灣等海行範圍——中，還更嚴厲的加以箝制。無論任何軍械如未從出口者的政府方面領有執照，不得輸往特殊範圍中去，這樣，執照也祇有於治理特殊範圍的官憲們願意准許軍械入口時才能發給。同樣，各戰艦的司令官在這個範圍中，得扣留疑有非法販賣軍械的五百噸以下的任何土人船舶，而帶往港口去受裁判。據這種種方策的目的，就是在於掃除那為非洲與阿刺伯的土人部落所經營的來福鎗與軍火貿易。

雖然這個軍械協定已於一九二五年六月中簽訂了，但一九二九年七月美國却還沒有批准，故該項協定沒有生效。該協定計已批准者，有十四國。其餘各國似乎都在觀望美國的行動（註）。

（註）請參閱“*The United States and St. Germain Treaties*”, I. S., Vol. IV, No. 22。

三 婦女與兒童的販賣

本着國際基礎而來組織的白奴販賣，已有數年之久了。國際白奴團曾從柏林與巴黎運往不少的奴女到美國，南美洲以及東方去。據國際聯盟調查，有些國家中，大多數娼妓都是外國女人。單獨

的國家行動是不足以與這種販賣相對抗的。這班婦女們的龜頭永久不到他們的犧牲者所去的國家中去。

隨着私人國際團體努力之後，就有法國政府於一九〇二年召集了一個會議，由這一次會議中，遂產生了十二國所簽訂的一九〇四年白奴協定(White Slave Convention)。這個協定規定從事那種販賣的任何人都應受懲罰，各國政府應互相交換關於那種販賣的報告(註1)。從同意年齡和探尋委員會而發生的困難，在一九一〇年的協定中都解決了，該協定有十六國加入(註2)。

(註1) Convention of May 18, 1904, Treaties of U. S., Vol. II, p. 2131.

(註2) Convention of May 4, 1910, 103 State Papers, 244.

由於國際聯盟理事會的邀請，一九二一年暑期在日內瓦曾舉行了一次關於婦女與兒童販賣的國際會議，出席者有三四國，並擬就了一個協定來補充一九〇四年與一九一〇年的兩個協定。同時還同意沒有批准這幾個協定的各參與國，應當毫不延宕地去批准。一九二一年擴張了那爲一九一〇年協定所訂定懲罰的罪犯，把同意年齡從二十提高至二十一歲，並規定謀業機關的執照，以便保證婦女與兒童在外國尋覓工作(註1)。各國政府應允向國際聯盟呈遞所用以制止那種販賣的各種方策的年報。一九二一年中，聯盟設立了一個機關，現名兒童與青年的保護和福利規勸委員會。自一九二五年以來，該

會即包括有兩個獨立委員會，第一個就是涉及婦女與兒童的販賣，第二個就是涉及兒童福利。後一委員會曾研究過影片問題，並草就了關於未成年者的恢復國籍與救濟外國籍之未成年者的各項協定。牠也研究過青年法庭，娛樂，以及酒毒的問題（註11）。

(註11) Convention of September 30, 1921, A.124 (2) 1921. 一九二〇年六月十二日約有十五國簽訂了關於未成年

者的保衛職責的協定。95 State Papers, 421. 肅清由這種事實——保衛者不得像未成年者居在同一國家中——裏面所發生的困難。

(註12) 請參閱 Report on the Work of the Fourth Session, C. 185, 1922, IV。

一九二三年聯盟理事會委派了一個專家特別機關去研究白奴販賣的存在。該機關于準備牠的報告時，各專家曾面訪五千個與商業化妓業有關係的人。他們的報告宣露了那實際影響世界每個國家的一種普遍販賣的存在。「每年有數百婦女與女孩——她們有些還都是極其年幼的——由一個國家運往另一個國家中去當妓女。」(註13)該報告也宣言過那種領有執照妓院的存在，乃是對於國際販賣的一種激勵，並要求廢除執照制度，以利禁止。固然，那種販賣還是存在而對於牠的限制到也有一些進步。「在國際聯盟未成立以前，既無步驟採行，也無步驟能夠迅速地採行起來去查核國際方策的結果。規勸委員會的討論，與各國政府所作的年報，無疑的對於傳達輿論與激起反抗那種販賣的積極方策著有

成效。」(註二)一九二七年大會曾要求規勸委員會去考察主張各國政府廢除執照妓院制的希求。一九二八年大會又贊助該委員會的要求，謂至今猶沿用那種制度的政府們，應立即藉專家報告之助去研究那個問題。

(註1) Report on Traffic in Women and Children, Part I, p. 42.

(註11) *Ibid.*, p. 40.

一九二一年四月，聯盟理事會也委派了一個委員會去拯救近東方面爲土耳其人所驅逐出境的婦女與兒童。這個委員會算克盡厥職的把多數婦女們送還於她們的親屬了。

四 淫亂刊物

一九一〇年在巴黎與白奴會議同時召集的，爲抑制淫亂刊物販賣的會議。這個會議曾擬定了兩條議案：(一)「準備」——各參與國均同意指定一個官吏担任收集專事抑制淫亂書籍入口的報告；(二)「草約」，可是這個草約却永沒有簽訂。

因爲新近這種淫亂書籍，販賣的發展的原故，第三次大會(一九二二年)曾邀請法國政府去召集關於此項問題的一個新會議。這個會議——一九二三年八月在日內瓦舉行的——擬就了一個協定——由

三十五國政府簽訂的——宣稱淫亂刊物的販賣，爲一種應受懲罰的罪犯，並制定搜查可疑之家的法會；再如遇有必要時，得召集下次會議去修改該項協定。至於何者是代表「淫亂」書籍的決斷，則委諸於各國政府。這個協定的批准，也就是代表一九一〇年協定的批准(註)。

(註) C. J., October, 1923, p. 1151.

這很明顯的是外交史中真實來取締污穢書籍的第一個國際條約。牠不僅禁止那類書籍的出口，並且也懲罰那以販賣爲目的而擁有這種書籍的人們。

五 拘捕罪犯

因爲有了現代的鐵路，火車，和飛機的原故，犯罪者便很容易地逃往外國，逍遙法外。互相交換刑事犯既然是非常有利，所以，各國從十九世紀中葉起就締訂了許多引渡條約(註一)。除了一九〇七年的中美洲條約以外(一九二三年曾有修正)，沒有一個這種的協約是經過了各國的批准的。將來這種條約，因爲需要的關係，當然要訂立——或許在國聯的監督之下而訂立(註二)。

(註一) 請閱參照 index to Treaties, of the U. S. 關於五個中美共和國，請參閱 Minutes, Central American Conference, cited, p. 334.

(註二) 一九〇二年中有十七個美洲國家簽訂了罪犯引渡與抵抗無政府主義的條約，可是牠却未被批准。 G. M. Irens

(3d series), 185.

監獄問題甚至亦提出於世界政治的範圍中。自從一八四六年後，每屆國會都定期召集討論懲治罪犯的行政與改良的事宜，並且還討論關於犯人的精神與物質改進以及犯罪的防止問題。一八八〇年曾設立了一個國際懲治罪犯委員會去準備這些會議的工作。那個委員會係由二十二國——美國亦在內——所贊助的(註)。

(註) 實際上，一切從事於國際慈善活動的機關，都是先由私人創立的。現在有八個，這種機關是對於保護落後民族有關係的——其中最重要的就是倫敦反奴隸與土民保護協會 (Anti-Slavery and Aborigines Protection Society of London)。此外，有九個是反對酒類貿易的，四個是保護動物的生命的，九個是提倡國際博愛的，十二個是研究社會問題的——例如安息日儀式國際同盟，二十五個是改進教育的，五個是保護兒童的，十一個是提高婦女的地位的，十七個是提倡衛生的，五個是有關道德問題的——例如國際童子軍同盟。再者基督教的國際組織，還有十七個。請參閱 *Index analytique, Handbook of International organization, 1921, pp. 154 ff.*

八 海上生命安全問題

雖然海洋廣大無際，而各國船舶間或是在深夜或是在大霧或是在大風暴雨中還是常常有互相衝擊的事情發生。本國法律，是可藉規定標號的統一制度，去防止一個國家的船舶的許許多多樣的衝擊的。而海洋却完全是開放的。如果道路共同法規是要來製定，則國際條款就必須締結。所以，那為求達到這個目的第一次國際航海會議，便於一八八九年在華盛頓舉行了。在那次會議席上，曾通過一個決議，提出了衝擊的防範，以及有聲信據，路燈，浮標，把舵，駛行等法規（註一）。但以後却未採行過任何進一步的行動，直至一九一〇年，才再簽訂了一個協定，在那個協定中，關於海上的援助與救濟，二十四國均同意於規定一種統一的法規，並於給與那種援助時，得有相等的賠償（註二）。

（註一）“International Marine Conference”, Dec. 31, 1889, 81 State Papers, 705.

（註二）Treaties of the U. S., Vol. III, p. 2943.

海上野蠻——冰山——可與人以大損害的，在一九一二年中已由泰坦（Titanic）之災證實了，在這次災患中，計有一千四百九十人喪失了生命。因這次災患的結果，遂有一個國際會議召集於倫敦，出席會議的十三國均同意簽訂了一個海上生命安全協定。這個協定規定了三項職務：海灘的毀滅，冰狀與冰山巡察的研究，約定兩個船舶去完成此項目的。美國係被邀請擔任經理這種職務，費用則由各方按照比例分攤：英國出百分之三十，法美德各國出百分之十五，餘額則由其他各國分擔。

該協定對於國際標號，救生船，平安證書等也有所規定（註）。一九二九年春季，又召集了關於海上生命安全問題的新會議。六月中途簽訂了救生法，無線電報，以及掌舵或駛行令等一個新協定。海行領港者必須為全體攜帶救生船，他們必須能夠使救生船平安抵岸。各船舶必須能收發求援的無線電報。最後，各船舶既然僱用各國舵工，所發的掌舵令必須完全國際化。

（註） Convention of Jan. 20, 1914, Cd. 7246 (1914), LXX p. 183. 一九一一年國際水路測量局已開始工作。

的目的是在於配合各國政府所努力實行種種方法去使海航更獲安全。除開這個測量局之外，至少每六年要召集幾次會議。自一九〇二年以來，國際海上探險委員會即已從事于科學性質的研究與編製漁業保護國際法。Har-

ndbook of International Organization (1921), p. 45, 74.

七 動物之國際保護問題

國際慈善事業初不限於施於人類。一九〇〇年非洲的殖民地國家曾在倫敦召集了一個會，議由這個會議中產生了一個協定，禁止一八九〇年的布魯塞爾決議書在非洲所設立的那個範圍中屠殺幾種野獸——如駝豹，大猩猩，以及小象等（註一）。一九〇二年十二個歐洲國家簽訂了一個協約，禁止毘殺有用於農業的飛鳥（註二）。一九一六年美國和英國簽訂了一個條約，該約的引言曾宣稱由美國每年

遷徙到加拿大去的很多飛鳥，「因缺乏統一性質的保護，均有滅絕的危險。」末尾該約規定了一個停業節，在這個節期中，一切飛鳥應當不受侵犯（註三）。徙鳥條款——禁止春日狩獵——通過的結果，係為增加美國境內野禽的供給（註四）。

(註一) Convention of May 19, 1900, 94 State Papers, 715.

(註二) Convention of March 19, 1902, 102 State Paper 969.

(註三) Treaty of August 16, 1916, Treaties of the U. S., Vol. III, p. 2645.

(註四) N. Y. Herald Tribune, Dec. 5, 1924.

同樣某種漁業也已經置於國際保護之下。為圖防止北海中各民族之捕漁者間的爭執起見，一八八二年五月曾締結了一個協定，規定凡受有委任狀的船舶皆得扣留違犯條約中所定下的法規的船舶，但必須將牠交給牠本國的官憲去裁判（註一）。又有幾國締結了一個條約，規定在那幾條河——如多腦河與普魯斯河（Pruth）——內捕魚（註二）。為圖保全太平洋的大扁魚類起見，美國與加拿大於一九二三年三月簽訂一個條約，制定每年三個月的停業節，並規定一個國際漁業委員會去草擬種種建議，作為這種漁業的規約（註三）。凡有人違犯該約的各項規定，得由美國的或加拿大的長官們加以拘捕，除非是在他方的管轄權限中所犯的，則不在此例；但是那個人如僅隸屬於一國，則可以判罪。

(註一) Convention of May 6, 1882, 73 State Papers, 39.

(註二) Touchette, cited, p. 783.

(註三) Treaty of March 2, 1923, Treaties of the U. S., Vol. III, p. 2659, 至少有四次國際漁業大會召集過了，一

九〇八年在華盛頓舉行的會議，有十五國政府代表與幾個私人團體代表參加。Organization and Sessional

Business of the Fourth International Fishery Congress, Washington, U. S. A., 1903, Bulletin of the

Bureau of Fisheries, No. 726.

當美國企圖的防止任意捕獲伯林海的海豹時，英國出而反對，牠所持的理由，是：美國的管轄權，只限於三英里界限——仲裁法庭所贊助的一種爭論——之內（註一）。不過同樣的目的在美，英，俄，日間，於一九一一年藉一個協定達到了——或者可以說是更有效的達到了。在該協定中各國均同意禁止他們的國民不得在太平洋的某幾處捕獲海豹，維護成羣結隊的魚類所常去的地方，以及交與別國政府一定百分數的海豹，這些海豹是合法地在他們的海島上獲得的（註二）。海豹條約對於懲罰干犯者所包括的條款如同大扁魚條約中所包括的一樣。

(註一) 關於一八九二年的伯林海仲裁事，請參閱 J. B. Moore, International Arbitration (1893) Vol. I, Ch. XVII.

(註二) Convention of July 7, 1911, Treaties of the U. S., Vol. III, p. 2966; 這個協定係替代一九一一年二月七日

八 國際衛生

人民對於政治或有各別的見地，但對於有驅除疾病離開世界的必要這一點，大多數却都是一致的。統計二十萬萬人口中，經常有七千萬人患病，這三千萬人中，應有二千八百萬人是無須患病的（註一）。通常認為疾病是與醫生有關，無甯也可說與外交家有關。那發生於孤僻國家中的流行病，可以傳佈於全世界。如起源於西班牙的一種流行性感冒，可使在美洲的人民整千整萬的死亡。一個帶有鼠疫的老鼠由加爾各答（Calcutta）爬上了船，便可帶那種瘟疫到利物浦；一個人如在南美洲中給帶有黃熱病菌的蚊蟲咬過的，便可傳達那種疾病到紐約。歐洲會給由亞洲方面從商業航路傳來的瘟疫，泛濫至數百年之久。就在十九世紀一世紀中，有六種霍亂症在歐洲各國留下過他們的痕跡（註二）。大戰後，由俄國革命軍所傳入於波蘭的一種瘟疫熱病菌，幾乎嚇倒了全歐。

(註一) J. A. Tabey, "For the Health of the World", Current History, Nov. 1922.

(註二) F. Manson, Tropical Diseases 3d. ed. (1903), p. 345; 參閱 F. C. Clemens, The Geography of Disease

(1903); and F. Prinzinger, Epidemics Resulting from Wars (1916); Whipple, "World Sanitation: A

*Twentieth Century Possibility**, 1 *International Journal of Public Health* (1920), 38.

很多年內，多數國家曾企圖以單行的方法去避免這種流行病。各國所採行的，無非是一種強硬的驗疫政策。如從有傳染病的國家運到的貨物，即不准入口；疑有傳染病的旅客與船舶，即被保管至很久的時間。但除非是當傳染病在外國發現時便立即施行種種驗疫方策，不然，他們便無甚用處。這種傳染病的發生的信息，祇從外國政府方面能得知。因此某種國際合作方式是屬必需，這不僅對於世界交誼減少至最低限度的阻礙，並且還可得到關於傳染病發生的信息。

一八五一年與一九〇七年間六個國際衛生會議在歐洲召集討論採行抵抗流行病症的共同方法。一八九三年，一八九四年，一八九七年，一九〇三年，一九〇七年，以及一九一二年中均簽訂過國際衛生協定。在一九一二年協定中，每國政府應允於牠的領域中發現有傳染病，霍亂症或黃熱病時，便立即去通知其餘各國政府。如是，應當採行種種方法去阻止那染有瘟疫的人或貨離開那個國家，直至瘟疫消滅時為止。至於在船舶上染有流行病症的病人，就必須使他登岸，孤處起來。為圖防止不必需的阻礙起見，該協定規定從瘟疫已經消滅了的港口駛出來的船舶，如果他們沒有停泊過另一個染有瘟疫的港口，就不得再受同樣的處理。雖然無陸地驗疫法可以制定，而那顯有瘟疫，霍亂症，或黃熱病朕兆的人們可以於境界上扣留。

自從那危害世界的很多流行病症從東方與遠東各國發生出來之後，該協定對於蘇彝士河，埃及各港口，紅海，以及波斯灣——歐亞間往來的通衢——方面，遂規定必須採行的種種特殊方法。在這些區域中採行防止傳染病侵入的特殊預防法，爲入港檢疫，觀察，以及消毒等法。因爲每年往赫查滋 (Hejaz) 聖地巡禮的整千整萬回教徒們。曾爲傳染病繁殖了不少的地方，所以該協定對於巡禮船舶訂下了種種特殊條規 (註一)。一九二六年中，國際衛生協定又完全修改過了，牠的各項規定擴大到包括有瘟疫病與天花 (註二)。

(註一) Convention of Jan. 17, 1912, Treaties of the U. S., Vol. III, p. 2972.

(註二) Convention of June 11, 1926, U. S. Treaty Series, No. 762.

爲要監督東方各國中這種預防疾病的方法起見，遂於一八三八年在君士坦丁堡設立了一個最高衛生委員會；一八八一年又在亞歷山大里亞 (Alexandria) 設立了埃及衛生海上檢疫委員會。又在摩洛哥的丹吉爾 (Tangier) 與波斯的德黑蘭 (Teheran) 設立兩個國際國民衛生委員會來執行職務。

雖然，君士坦丁堡委員會係由土耳其外交部長與土耳其所派的四個委員主持會務，但其他各國也委派了十七個委員。至牠的開支則由驗費來應付，而牠的行動則由全體來票決。當帶有民族性的陰謀阻礙了君士坦丁堡與德黑蘭兩處委員會的工作時，亞歷山大里亞和丹吉爾兩處的委員却有繼續遏止疾

病的表示（註）。

（註） Woolf, *International Government*, p. 234 ff.

在一九〇七年，那爲一九〇三年衛生協定所認可的國際公共衛生局設立了（註）。這個機關係駐在巴黎，牠的主要工作，是在於收集關於公共衛生，特別是關於傳染病的報告。參與這個國際公共衛生局的國家共分六等，每等依照那列於從二十五到三個單位的各等去分擔經費。該局是在一個代表委員會的監督之下，但代表則每國僅以一人充當。一九二〇年中參加這個國際公共衛生局的工作的，計有三十七國：

（註） "Arrangement of Dec. 9, 1907", *Treaties of the U. S.*, Vol. II, p. 2214.

在美洲中，遏止疾病的國際努力，也已經實行了，八個泛美洲衛生會議，先後於一九〇二年與一九二七年間召集了。一九〇五年曾簽訂了防止黃熱病，霍亂症或傳染病的發現或傳佈的一個泛美洲衛生協定。這個協定規定通告手續，並立下各國所應採用抵抗傳染病區域的防備方法（註一）。當初次衛生會議於一九〇二年舉行時，曾受權於駐在華盛頓的泛美洲衛生局去收集關於衛生保護的一切統計。這個衛生局在一九二〇年中重新改組了一次，內包括每屆衛生會議所指派的一個委員，牠的經費是照着那用以維持泛美洲同盟的比例制去分擔的（註二）。

(註1) Convention of Oct. 14, 1905, *ibid.*, p. 214.

(註2) 這些會議的工作，概述于 Handbook of Delegates 中，*cited*, pp. 56-72.

一九二〇年十一月十四日美洲各國採用泛美洲衛生章程的方式簽訂了一個新協定，這個協定係認為所商訂的最有成效的國際衛生協約之一（註）。

(註) U. S. Treaty Series, No. 714.

非洲中之熱帶病症曾蹂躪過土人部落，結果：有整千整萬人的死亡。有一種最易於死人的病症，便是睡覺病，這種病的病菌係由毒蠅所傳播。一九〇七年六個握有殖民地的國家在倫敦召集了一次會議，通過專事遏止這種疾病的好幾個決議案。第二年又召集了一次會議，去實行這些決議。當時曾建議給與在各國中有國家分局的一個中央局對於此類事務的一種發議權，但該會因法意兩國反對這種中央局設於倫敦，致沒有達到那種確定的結果（註一）。可是一九〇八年與一九一一年，英德兩國政府簽訂了幾項協約，規定對於睡覺病的報告之互相交換與防止有傳染病的土人越過殖民地界線（註二）。他們也同意殺滅疑有傳播疾病的某種鱈魚。

(註1) Beer, *Africa Questions at the Paris Peace Conference*, pp. 242-248.

(註2) Treaties of Oct. 22, 1908, 101 State Papers 188; Treaty of Aug. 11, 1911, 104 State Papers, 155.

聯盟衛生部——既然聯盟各會員均迫着「對於疾病防止與遏制的國際事務要採取種種進行步驟」，聯盟理事會曾於一九二〇年四月召集了一個國際衛生專家會議。這個會議，如果美國——國際衛生局的一員——未加阻撓，就必定會基於現存國際衛生局原墟之上去建立聯盟的機關。因此聯盟遂着手設立一部，使與巴黎局區別，然同時又與之合作。

一九二三年第四次大會設立了一個永久衛生部，內包括（一）規勸委員會，（二）常備衛生委員會，（三）衛生處——國際聯盟秘書處的一部份。國際衛生局幹部委員會執行規勸委員會的職務。衛生委員會包括有十六個委員——國際衛生局委員會的主席，該委員會所選舉出來的九個委員，以及聯盟理事會選舉出來的六個委員（註）。衛生委員會每年要向規勸委員會作報告，同時牠又擔任聯盟的一般衛生工作，並對理事會與大會執行一種顧問機關的職務。由這種混合組織的方法，聯盟委員會得與巴黎局合作，假如不是美國反對，這兩個組織就能併合起來。

（註） 草章曾經經過理事會大會的批准，O. J. AEG, 1923, p. 1050, Nov., 1923, p. 1318.

通常聯盟衛生委員會不能離開各國衛生部去從事工作。牠的政策是在於去配合各國的這種機關的工作，並對於他們的工作提出改良的意見。

聯盟衛生部係執行關於流行病與其他衛生問題的職務的一種清理機關。在牠的祖護之下，各專家

均刊行對於世界各處疾病之大批的報告。聯盟曾引起各國公共衛生人員之大批的互相交換。公共衛生官員由歐洲各國齊集於比利時，意大利，英國，奧地利，和美國，以研究這些國家中所採用的衛生方法(註)。

(註) Whipple, "The Education of Health Officers", 2 International Public Health Review(1921), pp. 263, 337.

在過去的時候，各國試驗血脈的方法不一，因此科學家大受其防礙。後爲圖謀統一起見，遂於一九〇六年在布魯塞爾簽訂了一種畫定藥材配方的協約(註)。但至一九二三年時，這個協約即被廢棄了。一個德國的肌筋強直病清血的單位，等於六十七個美國的單位，二千五百個法國的單位。假若一個醫生誤用了德國的代替法國的單位，則必演成致命的結果。後因藉衛生部的庇蔭，曾於一九二一年與一九二八年間召集了幾次會議，才完成那關於統一藥材配方的各項新協定。

(註) 一九〇六年十一月二十九日由十九國所簽訂的協約，係關於統一猛性藥材之製藥公式，Treaties of U. S.

Vol. II. p. 2209.

尚有特別之點，即衛生部曾組織了幾個委員會：(一)瘧疾委員會，該會於一九二八年六月在日內瓦召集過一次國際瘧疾會議；(二)瘤症委員會，該會係正着手準備未來瘤症會議；(三)天花與種痘法員委會；(四)永久標準委員會，該會於一九二八年六月在哥本哈根(Copenhagen)召集過楊梅診斷實

驗會議；(五)鴉片委員會；(六)衛生教育委員會(註一)。此外，衛生部又於一九二八年召集過關於兒童福利，楊梅與血流問題，以及抵抗肺癆的種痘法之國際專家會議。一九二七年六月在蒙得維的亞(Montevideo)又召集了一次關於兒童福利的國際會議；公共衛生會議則於一九二六年十二月在金山(Melbourne)召集了。另外有兩次關於睡覺病的國際會議亦已召集過。這兩次會議的本旨，是研究非洲的睡病(註二)。睡病的第二次國際會議會有權限去考察非洲土人的一般衛生狀況。初次國際瘋癲會議係於一九二七年四月中在巴黎召集的。

(註一) Health Committee, Report to the Council on the Work of the Thirteenth Session of the Committee, C. 555, M. 175, 1928, III.

(註二) Interim Report on Tuberculosis and Sleeping Sickness in Equatorial Africa, C. 8, M. 6, 1924, III.

這種種會議與委員會，通常總是帶有兩重性的目標的：一，籌劃聯合方法用以抵抗疾病，二，討論最善的方法，使各國能提倡公共衛生。這樣，則沒有經驗的國家的官員們，便可以從有經驗的國家的官員們學得許多知識了。

在國聯衛生委員會幫助各國政府提倡衛生事業的例證當中，最有趣的乃是該委員會和國際勞工局和那代表中烏拉圭政府的烏拉圭全國衛生委員會三機關所共同預備的衛生保險。烏拉圭藉着國際的機

助，遂制定了一種修正牠的衛生方法的法律草案。

完成抵抗流行病的聯合行動——大戰後，在中歐的新興國家中，尤其是在那脫離俄國的國家中，衛生情形變得極其危險。當時由俄國傳去的流行病嚇倒了全世界。聯盟爲了集合各國的力量以抵抗這種種的病菌起見，遂組織了一個暫時流行病委員會。一九二〇年四月牠曾在倫敦召集了一次衛生會議，主張組織檢疫所，醫院的設備，以及一定的消毒法等項。波蘭政府因聯盟理事會的建議，於一九二二年三月中在華沙召集第二次衛生會議。這次會議的結果，爲數項條約的簽訂，來加強各國的衛生防範。這些條約都是從以前各衛生條約中分出來的主要之點，是各國的衛生部要去直接與其他各國互通關於傳染病的消息，不像從前僅由外交機關去傳達。至於兩國政府間如對於這些條約的解釋或施行發生異議，則由聯盟衛生委員會出任調解(註)。

(註) 請參閱波蘭與羅馬尼亞間的衛生協約，Dec. 20, 1922, T. S. 433。

使各國報告關於流行病與傳染症的消息之最重要方法之一，大都是經過那設在新加坡的衛生部的東方局。在一九二八年中這個東方局會收到一百四十個商埠所傳來的關於傳染病的電信報告。報告既已收到，遂於每星期五廣播於全世界的一百二十四個公共衛生部。至關於流行病信息的總報告，則由聯盟的流行病月報來供給。牠另外還刊行有價值的公共衛生年鑑，陳述世界各國中的狀況(註)。

(註) 國際勞工局也刊行了三冊工業衛生叢書。

紅十字會與煤油大會義務捐——私人團體從事增進世界衛生工作，恐也有各國政府所行的那一樣多。這些團體中最算重要的，當推紅十字會，牠是於一八六三年創立的。紅十字會當初固然是帶着一種國家性質，但於一八六三年在日內瓦却已組織了一個國際委員會，內包括有四十三個國家團體。一八六三年與一九二八年間曾召集過十三次國際紅十字會會議（註一）。因為深信紅十字會的國際委員會本來是專致力於戰時工作，又因為大戰後有支持難民與恢復工作的必要，遂於一九一九年五月在巴黎組織了一個紅十字會的聯盟（註二）。現在已有三十二個國家團體來與這個組織互相聯絡。又為防止那個聯盟與國際委員會間的衝突起見，已經組織了一個混合委員會。大概這兩個組織終久是會合併的。

(註一) Ganner, "De l'activité des Croix Rouges en temps de Paix", *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 1919, p. 735. 第一次遠東紅十字會會議，是於一九二三年在暹羅舉行的；泛美洲紅十字會會議也都召集過了。

(註二) 關於聯合的條款，請閱 *Bulletin of the League of Red Cross Societies* (1919), Vol. 1, p. 30.

在美國也有一種私人團體——煤油大王義務捐——很盡力提倡國際衛生。牠曾經由牠的國際衛生局與中國醫藥局去協助聯盟的衛生工作，參與抵抗世界各國中的黃熱病，霍亂症以及鉤蟲症，並還協助各國中的醫科學校（註）。

(註) The Rockefeller Foundation, Annual Report, 1923, pp. 7-9.

所以如巴士將 (Pasteur) 在國際科學會議 (在意大利舉行的) 席上說：『科學無民族性，因為學問是人類的祖業，給與世界光明的火把。科學應該是民族的最高化身，因為無論那一國將是首先由思想與知識的勞力去達到進步的境界，而科學却總是居前，因此，讓我們起來為我們幾個國家的優勝，努力踏入科學的太平領域中去罷。』(註)

(註) Quoted, *ibid.*, p. 9.

九 國際救濟難民工作

在近代史當中，沒有一次戰爭再比歐戰慘酷的了。直至一九二〇年四月，尚有二分之一之俘擄，待送歸家。所在國之政府既然沒有錢，而俘擄本身又窮苦不堪。國際聯盟理事會，爲了拯救這些束手待斃的俘擄起見，曾遣派南森前往辦理此種事宜。一九二二年七月一日，他將這件事情辦理成功了。大約有屬於二十六個不同的國籍的四二七，〇〇〇個俘擄，得歸故鄉。至于他所去之費用，則爲二，〇〇〇，〇〇〇金元。

在一九一七年至一九二〇年之間，全世界都大起革命。結果：則爲一百五十萬人，一方面既不能

回國，而同時又無工可作，無家可歸。因為紅十字會單請救濟之故，國際聯盟理事會遂以南森氏為國聯高等特派員，來辦理此事。一九二二年八月，各國政府開聯合會議于日內瓦，結果：各國遂派了一個專員，來充南森之助理。救濟事業，藉着這個機關，便惠及這些難民，于是牠便以遍設介紹機關于東歐中歐各城市的方法，替他們找得了工作。在國聯的監護之下而由君士坦丁堡退至歐美各國的難民，有二五，〇〇〇人之多。祇爲了他們不是所在國之人民而沒有護照，他們的地位便極爲困難。國聯特派員爲應付此種困難起見，在一九二二年的時候，曾在日內瓦召集了一個會議。在那兒，牠遂決定了以某種標準一致的紙片，來代替護照。承認者，三十四國（註）。

（註）請參閱一九二二年七月五日之會議。

在一九二六年和一九二七年的時候，此種會議又開了幾次，以救濟所餘之一半難民。那時，難民移動基金，業已籌得了。一九二八年時，國際聯盟的大會通過了一個決議，說祇有將他們送回本國，或歸化之國，這個問題，才可以完全解決。牠請理事會設立一個難民諮詢委員會，來報告這個問題的從速解決的可能性（註）。

（註）國聯月報六十三號，六六頁。大會並且決定除去埃里溫共和國之亞美尼亞之難民。C. Scheme for the settle-

ment of Armenian Refugees. C. 699, M. 264, 1926 IV, 1927, IV.

爲了希臘和土耳其強迫交換少數民族的原故（註一），有一百萬難民跑到了希臘，這使希臘極難應付，因爲牠不是一個富國。結果：希臘便向國聯借款，以供養這些難民。爲了保證此款，必用於最有效力之用途起見，國聯理事會製就了一個計劃，按照這個計劃，希臘須以稅收爲擔保，收到美金自一五、〇〇〇，〇〇〇至三〇，〇〇〇，〇〇〇元（註二），其用途須由難民救濟委員會支配之。難民救濟委員會共有委員四人，二人爲國聯所派，二人爲希臘政府得到了國聯的同意以後所派，主席爲一美國人。希臘政府，將其所轄之未墾土地全數交與委員會——計五〇〇，〇〇〇公頃，作用解決此問題之用，而委員會便以借來之款來開闢牠。

（註一）請參閱本書第八章第八節。

（註二）請參閱本書第十八章。

一九二七年九月十五日之協定當中，希臘又被允許借四五，〇〇〇，〇〇〇金元以下之款，作爲償債，穩定幣制等等之用了。希臘以其他稅收之不在上述範圍之內者，作爲抵押。牠實行設立一個獨立銀行，以穩定幣制，保持預算之均衡及不發行八萬萬 Drachma 以下之短期債券（註）。

（註） T. S. 1622.

因爲希臘難民救濟委員會管理未墾土地之故，在一九二三年到一九二八年這數年之間，其數目增

加了一半。在這個時期之中，戶口多了一四三，〇〇〇戶，房屋建築了七六，〇〇〇座（註）。

（註）國際聯盟第九年年鑑 World Peace Foundation 111 六頁

一九二六年六月，保加利亞政府呈請國聯，助其完成難民救濟工作。同年九月八日，保加利亞批准了一個「爲了這個目的而借款二五，〇〇〇，〇〇〇金元，和理事會派遣專員」的草約（註）。保加利亞劃出某部稅收爲償還借款之用。一九二八年，保加利亞發生了一次很不幸的地震，難民救濟工作的負擔，因之而又增加了。

（註）條約集，一三五七頁。

大戰和兩次的收成不佳使阿爾巴尼亞之山區，變爲災區，致使阿爾巴尼亞之政府，無法善後。國聯理事會，於其求援之後，從意外開銷之基金項下，撥出五萬瑞士法郎給牠，並且還請各聯盟國之公私團體，予以幫助（註）。結果：有六個政府和許多紅十字會出而響應。這筆款項乃置於國際聯盟的執行機關。

（註）一九二四年四月份國聯月報五二七頁。

災難——世界是時時發生災難的，例如阿爾巴尼亞，印度，和中國之旱災，西西利，舊金山，和日本之地震，及其他災難。實際上，在這些情形之下，外援都是可以自由得到的。不過，施者雖然是

寬博的自願的，而爲了沒有一個國際機關的原故，所費之精神與時間，也不知有多少。因此，上議院議員塞拉羅 (Sanator Cirraol)——意大利紅十字會會長——便有設立一個國際互助邦聯，以救濟災民的意思。牠的目的應當在乎：先期預備永久的機關；先期預備救濟的技術；和先期預備那以立時將那災害之迅不及避及廣大，而成羣結隊陷於束手待斃之境的災民，拯救出來所需要的經費（註一）。一九二七年七月，國聯在日內瓦召集了一個國際會議，製定了一個以塞拉羅計劃爲基礎而設立一個國際救濟聯合的條約。按照那個條約，各國應當拿出來一開辦費交與國聯，凡是願意參加的，都以牠們本國的紅十字會爲代表，該聯合的執行委員會定爲九人，內中有二人，須由國際紅十字會來選舉出來（註二）。

（註一）一九二四年五月國聯月報七七〇頁。

（註二）一九二七年七月十二日之條約，見一九二七年八月之國聯月報九九七頁，

十 自由法律救助

大多數的德模克拉西的國家雖然都採取一切人在法律上皆爲平等的原則，而爲了認費的過於浩繁，窮人簡直沒有財力，來保護他們的權利。爲了補救這種弊病起見，各國遂有自由法律救濟之運動

之發起，最奇怪的是爲了牠，各國在一九〇五年的時候還在海牙開了一次國際會議和簽訂了一個國際條約（註）。那個條約規定着：關於訴訟救濟事項本國應當以本國人之待遇，對待各國的人民。牠對於貧民證書，也是有所規定的：對於這種運動，國際聯盟是曾經予以幫助的，所以，牠的發展，便更有可觀了。第五次大會時，通過了一個議決案，那個議決案一方面請國聯秘書預備一張名單，而將施行之機關之名稱，列於其中，而同時還請各國政府，予以贊助，還請國聯總秘書將可以加入該約之國家，找尋出來。

（註） Part IV Convention of July 17, 1905, relative to Civil Procedure, 2 Martens (3d series), 243. 該約命令

有關於司法與非司法行爲之互通消息及其委員會之規定。

在一九二八年一月在海樂所開之國際私法會議中，各國還又簽了一個關於這個問題的新約。

十一 民族利益與人道主義

正如上面所說，各國在促進那以公共衛生與人道爲目的之工作方面，不論是在取締奴隸貿易方面，取締軍火貿易方面，或取締販賣婦孺方面，保護動物生命方面，促進國際衛生方面，或是在救護難民方面，其成績都和牠的範圍一樣地大。在這種種方面，各國都答應修改牠們的法律，以期與國際

條約所含之原則相符合。常常地，各國爲了這個原故，設立調查機關——有時，還爲了監督行政，設立調查機關。國際聯盟之設立，對於國家和國際所作的促進人類幸福的行爲，實在是一種原動力。

有時，國際合作的人道事業會爲了那所謂「民族利益」的東西，而遲延時日。英國之所以遲遲不肯接收那國際衛生條約所定之驗疫條款，乃是怕傷害了牠的航運事業（註一）。等到牠接收了那個條款，牠纔知道：不論有什麼限制，加到牠的身上，牠還是可以從牠和世界所得之健康，而將牠的損失，取償回來。美國起先不肯加入國際紅十字會，也是爲了牠的門羅主義（註二）。一方面爲了民族的關係，有些國際衛生會，不能成功，而另一方面，則爲了法意二國主張非洲衛生局應設於巴黎而不應設於倫敦的原故，非洲的衛生條約，也未得簽訂。總而言之，不論那一次，祇要是這種性質的國際機關，各國沒有不怕侵及牠們的獨立和主權的。然而事實上，國際條約却不但不足以侵害民族利益，反而能使民族利益有所增進。原因是：現在的世界的互依程度，日益增高，所以，祇有在全世界的利益增加的時候，一部份的利益，才能增加。所以有遠大眼光的民族是以增進全人類的幸福爲方法，來增進牠自己的利益的。

（註一） Reinsch, *Public International Unions*, p. 59; Woolf, *International Government*, p. 227.

（註二） W. F. Barton, *Life of Clara Barton* (1922), Vol. II, p. 150.