

社會科學小學叢書

何炳松 劉秉麟 主編

國際社會的結構

貝來著
萬良炯譯



商務印書館發行

書叢小學科會社

編主麟秉劉 松炳何

S. H. Bailey 著
萬良炯 譯

國際社會的結構

商務印書館發行



3 0663 8921 8

原序

在這兒有幾句解釋本書目的的話要和讀者們說一說。本書並不想給讀者們作一個了解國際社會的指南。本書的目的，是要闡明國際關係所賴以存在與進化的種種勢力。過去討論國際關係的人，其注意力，大都集中於政治的國際制度，國家的外交政策，而所論述，亦多半偏於這些方面；那注意到所謂「國際主義」這個有生氣的問題的人，實在太少了。因為如此，就發生兩種結果：第一是一般對於國際關係的特殊地方不加注意，第二是阻礙了個人應與新的世界秩序相聯合這種意識的充分發展。國際關係，人們到現在還認作與政治的外交政策是同樣的東西，而外交政策，人們對牠，又認為是與普遍人民的生活與興趣，風馬牛不相及的。作者深感此種缺陷，只望此書之作，能幫助人們移轉其注意力與思想，到那不能再事忽略的研究範圍方面。

本書承拉斯基教授 (Prof. H. J. Laski) 及窩爾夫先生 (Mr. Leonard Woolf) 將原稿通

讀一遍，並給與許多有價值的意見，又承最初三年的大學教師國際關係問題研究班(University Tutorial Class in International Relations) 同人的熱衷，給與著者以莫大的鼓勵，著者均十分感謝，特誌於此以示不忘。

一九三二年八月 貝來(S. H. Bailey)

目錄

第一章	國際關係的基礎	一
第二章	國際社會的進化	一六
第三章	國家的應付國際關係方法	三八
第四章	國際的處理國際關係方法	五二
第五章	消弭戰爭	七四
第六章	國際社會的結構	一〇一
參考材料		一一三

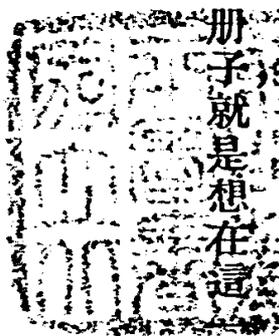
國際社會的結構

第一章 國際關係的基礎

這真是奇怪的，在這國家主義的時代中，人民日常生活，卻漸漸的趨於國際化。世界人民，都有意的或無意的捲入於這牽連難解的國際關係旋渦。個人的行爲，欲望與習慣，各方面都可看出受世界情況的影響。航空週遊地球只須八日，比較那時伊佛林 (John Evelyn) 費十七天的功夫從巴黎旅行到倫敦，時間簡直縮短得多了。英國人民，每日吃的穿的，差不多都由世界各地供給。上海倫敦與紐約可以同時聽得莫斯科講些什麼。在這種情況之下，各國人民的生活，多少可以看出爲一種湊合的結果，並不足奇。世界各國的視線，往往都會集中於某種重要的國際問題。所謂「國際情況」、「世界的經濟互賴」、「國際聯結」等，已變成了很時髦的，不費力的認債方法了。



科學與技術的進步，不得不使人們的討論逐漸脫離舊日那只限於局部的軌道。科學家、文學家、銀行家、商業家、企業家及勞動者——以及世界各處，追求萬般職業與利益的諸色人等——都知道，於某點上，他們在本國內所活動的場合，是與其他國家的同樣場合，以及全世界各處的同樣場合相接觸的。然而每一個人，在他的活動範圍裏，固然都知道有些事情是超越於他本人全力以外，而非他一己的力量所能管理。卻是差不多沒有一人能夠了解這個沒有明白標上『國際關係』籤條的全勢力範圍。譬如一個競爭的投資者，很認識資本活動的國際性質與國際效果，一個電影導演員亦承認電影藝術的國際資料，一個物理學家的研究結果，亦往往從各國實地研究而得。但是無論投資者，電影導演員或物理學家，都沒有把他們的事業造成一個國際社會的大觀，亦沒有貫徹他們的特殊經驗的含蓄，所以一個普通國民，當頭就有一片糾纏複雜的事實與經驗，這些事實與經驗的基礎及對於他本人的環境與社會行爲的反映，如果不爲他所了解，他就置之不理，如果爲他所了解，他就要想使這些事實與經驗，演成爲一種秩序。這本小冊子就是想在這一點上對於人們略爲貢獻一點。



最先要注意的是一切國際關係所共有的特點及一切國際關係所以存在的必要條件。此等特徵，爲向來所發見的，多少不外乎以下的兩個方向。其一是國際法學家，因自然的偏見所驅使而循由的徑路。依據這個方向，國際法律在明白的原則上，所確定的國際關係，就是：只有兩國或兩國以上的政府間的交際往來，可以構成國際關係。舉例來講，就是說，只有美國與法國的政府間的外交往來，或者各國政府間的聯合機關而具有政府的性質的國際制度的，如國際聯盟（The League of Nations）、萬國電政同盟（International Telegraphic Union）等，可以包括在國際關係這個名詞的範圍以內。依照這個觀念，國際關係的事實，只能求諸政治機關之中，總括一句話，外交機關及外交使館之中了。可是這個學說，反對的人，實在不少。在任何社會中，法律的本體與政府活動的範圍，無疑的多少是解釋某社會所具有的特徵，不過他們所規定的還不會臻於整齊與完備罷了。他們亦許啓示社會制度中若干部分的活躍情態，而於此若干部分以外的情態，卻是矇矓，而不能參透。如果承認這個學說，勢必至於，或者確認政府有權統治一切，這乃是事理與憲法所不承認的，不然，便斷言國際關係，不能存在於有國家居於其間的範圍以內。在許多國家中，在許多生

活規則中，還沒有比社會化的進步更足驚奇的事物，以前我們很難說，任何國家，能够管理個人物質生活與精神生活的一切的；那社會主義蘇維埃共和聯邦或者可說是個例外。反對論者還有一層積極的意見，就是，法律上對於造成國際關係的種種勢力，並沒有用社會學的眼光去研究；法律的解釋，只說出某種聯合的存在，而不曾解釋明白。他不曾把法律及政府機關的前幕揭開而顯出幕後的生動活潑的人物。反對論者最積極的意見，是實際方面的駁論，例如，人民日常的物質生活，便與國際交易有密切關係，而用不着兩國官吏以外交方法來管理。不列顛居民穿的衣服，並不因為美國政府與英國政府互訂條約，約定一方供給棉花，一方供給貸款，乃是美國的私營棉花業者，經由市場交易手段，將棉花供給蘭開夏（Lancashire）的紡織物製造者，再由該製造者將製成織物，經由私人交易，售與消費者的。確的，世界上的生產與分配制度，只有一小部分是受政府管轄的。

第二個觀念是把國際關係與國際制度併爲一談。這個觀念是以爲一種關係，必須具有他的外形，如一種組織或一種有規則的實際，而唯具有外形，關係纔能存在。此種專以制度爲目標的解

釋，其與法律上的解釋所不同者，就是組織或實際，可爲政府的性質的，亦可爲非政府的性質的，只要他有一種特定的形式就行。然而這個觀念，亦引起極大的反對。誠然，某種有力量的組織或關係，很足以爲解釋人與人間或團體間關係的有效力的說明。譬如郵政制度，那怕他怎樣的簡單，總是一種使兩個住在不同的地方而且相距很遠的人彼此發生聯絡的方法；可是，他們彼此的關係，卻不是郵政制度。假使要說郵政制度就是他們彼此的關係，那末，國際制度的成立，一定比國際關係的發達爲先，一定是先有國際制度而後纔有國際關係。照這樣看，制度的發生，必在那構成制度基礎的人類意志衝動以先。這種觀念，實在不能使我們得着一個穩固的解釋。要知道許多國際關係，在沒有國際組織的時候，早已存在，不但用不着特定的組織來表示，並且有些國際關係，關係已經存在而至今還不會成立一種組織的。例如國際的藝術家與著作家的關係，就用不着依靠任何特殊組織作爲他們關係存在的表示。

郵政關係這個例子，可作解釋這個問題的導線。要知郵政制度，並不是郵政關係的本質，而二人以上所感覺的某種衝動，卻是發生這個關係的必不可少的原因。這個衝動，可以說是彼此要想

聯絡，要想交換意見或爲相互的交易。這個彼此想聯絡感情，想溝通感情的意志（will for association and communication），就是任何關係發生的主因。一切社會制度，全憑人類意志而活動，沒有人類的意志，一切社會制度的本身，小者如私人的俱樂部，大者如國家，只不過是些無生氣的東西。

這兒並不是要說，此種意志，必須爲那直接參與某種聯合者，及至少因這個關係的存在與結果，可以受着影響者所積極表示。許多人們在事務上往往是被動的參加者，最顯著的就是在一種影響一個團體的議決案，爲那代表團體中全體會員利益的代表團，正式實施的時候。一個工業組織的董事會，可以依大多數的表決，決定來參加國際卡迭爾（International Cartel）。而凡是與企業未曾斷絕關係的董事和股東的認可，縱使他們不會有積極的聲明，亦可作爲依據。所以一個組織之中的特殊團體部分，亦有一種意志。並且同時還有許多人，因種種原因，對於某種事務與談判，表示不利益的主張的。不過他們，除非勢力很大，足以凌駕對方，是不能破壞其關係的創造或存續的。他們要伸張勢力，就必須依靠無數的原因——如同社會結構，政治制度，教育制度，地理情況

及生活標準等。

但是這個『聯絡的意志』(will to associate)是極普通的，不但在國際方面，卽在一切其他關係上亦如此。不過必須附帶着一種資格。無論以個人爲主體，或以團體爲主體，必須彼此歸屬於不同的政治社會。當一種關係，由一國推廣到該國的政治疆域以外，因是一國中的一人或多數個人，一個團體或多數團體，與其他的一國或數國中的一人或多數個人，一個團體或多數團體，發生聯絡關係的時候，這就成爲國際關係。國際關係的構成，以政治關係的不同爲要件，而不問宗教、語言、種族是否相同。所以住在意大利的瑞士國人，和住在法蘭西的瑞士國人，彼此之間的關係不能成爲國際的；因爲這兩種人都屬於同一國籍，都是瑞士國民。同樣，母國與殖民地的關係，亦不是國際的，其情形正與住在意、法兩國的瑞士國民相類。另一方面，殖民地的政府與人民，和外國的政府與人民間的關係，委託治理地(mandated territories)及被保護國，和委託國(mandatory)及施保護國的關係，以及他們和外國的關係，都可說是國際的；因爲委託治理地與委託國，被保護國與施保護國，委託治理地及被保護國與外國，彼此之間的政治關係，是不相同的。

這種解釋，或許已把這無往不至，無所不包的國際關係，解說明白。人類的活動，可說處處都有國際關係存在。國際關係這個勢力，對於人類的活動，簡直可以擴充到無微不至。牠可以影響到兩個以上的個人，亦可以影響到許多大的結合企業，亦可以影響到一羣隨時成立的學生團體，或一羣學術團體，或許多以共同職業利益而聯合的一羣個人以及兩個或兩個以上的政府。

此種引起人們發生國際聯合的動機 (Motive) 的分析，應使其十分明顯。分析起來，此等動機，可有三大類：第一、爲物質的，第二、爲理智的，第三、爲感情的。

每種動機，均如前文所說，其作用不但可及於個人方面，且可及於種種大小團體。各國鑛業職工聯合會合作的成立，只由於每一個代表其他來表示願意加入國際合作的國民聯合會的提案。負責的政府，在國際關係上的行動，不能受其他非集合性的動機干預。這樣，職工聯合會領袖或負責的國務員等，有特別提案須起草，或某種政策須建立，就不會受阻礙，不過職工聯合會的領袖或國務員的行爲，只是解釋大多數的願望，只是對大多數的願望，促其實現的。他們並不能創造行爲的動機，他們只是對於大多數的意志負責。再上述三種動機，或須引起一種誤解，以爲某種特定的

關係，由上述三種動機之一，也可構成，這卻看錯了。一種行動，往往不是由於一種單簡的目的而實現的。例如一九〇〇年德國的海軍計畫和美國的加入世界大戰的事實，都不能說只由於上述三種動機的一種便可成立的。

甲 物質的動機(The Material Motive)

人類所以聯合，最大的原因，是爲防禦外敵，這個防禦外敵的動機，在現在的世界中，還不能認他是無關緊要。並且，現代人們的注意自衛，還比我們古代的祖先所注意者更爲廣大而縝密。個人的保障，自封建制度式微以後，早就交付給國家了。一種適當防衛方法，不但須有大批的戰具以資抵抗外敵，並且還有同盟條約、瓜分國土及戰事等國際關係。但是，在這有互相競爭的民族國家的社會中，防禦外敵攻擊這個理由，是會趨於合混的。照「保障」一語看來，爲一方的利益，往往致損害他方的利益。這彼此利害的衝突，在這政治旋渦中往返進退，就會發生一種新的疑懼。如同要想獲取遠方的島嶼以應付戰略的必要，要想交涉以獲得外國的勢力範圍，要想爲外交談判以阻止

他國增益新的利源，凡此種種，都是可以實現的動機。因為激發國際間的行動的原因是很多的，並非臨時的緊急狀況來激發牠，乃是將來情況的恐怖和理想上的危機，來激起此等行動的。此等黷武主義的假面具，可說無時無地沒有。

至於對那維持生活的物質條件，要求保障，亦是此等動機的另一態相，這種動機，在現代的社會，已成爲最主要的分子。社會生活的漸趨複雜，使那些先前需要等爲簡單，而且大都用直接手段，取得需要的人們，都捲入旋渦，陷於異常複雜的羅網中；物質上需要既甚複雜，就不能直捷了當，用直接方法來獲得。他們假使不是不停的和自然勢力競爭，和影響於人類、動物、植物及昆蟲等生命的侵害競爭，和海上、陸地及空中的危險競爭，欲求生活滿足，便不可能。這些抵抗自然，抵抗種種侵害和危險的努力，要沒有近代科學與藝術的進化，亦必難以生效。自從封建領地制度的崩潰直到今日，人們的心理上和能力上對於生活競爭的熱度，只有一天增高一天。一切人們，還等不到自己感覺着必要，貪得之欲，已經驅使他們到生產、交易、分配等國際關係之中。

乙 理智的動機 (The Intellectual Motive)

雖然，物質的嗜欲及他們想設法保護維持此種嗜欲，還不能算是人類所以要彼此交際的唯一理由。縱然地理上距離遙遠，縱然在陸地及海上旅行有天災人禍的危險，縱然有言語上的不同，尤其是在拉丁文失去了歐洲通用語言的資格之後，語言上發生的歧異，縱然有因政治關係而生的仇視與恐怖，那些具有好奇之心，要想知道異國的思想、文學、風俗、歷史的人們，還是很多。十四及十五世紀人們求知興趣的復活，大大激發此種好奇之心，成爲一種勢力，足以打破中世教會的教義模式而有餘。十三及十四世紀古代文學的復興，及意大利學者與拜占庭 (Byzantium) 的發生關係，只不過是好奇心衝動的一種表示，此等好奇心，在前世紀，就把許多外國學者，驅策到理姆斯 (Rheims)、沙脫爾 (Chartres) 及巴黎的學校中去，後來又把他們趕到波倫亞 (Bologna)、巴黎及牛津的大學中去。在這些學校與大學之中，本國人和外國人，相聚一堂，互爲思想上的更換，或者，都要受一下伯爾拿 (Bernard) 或阿柏拉德 (Abelard) 的學問的薰陶。

印刷術的發明——在各種發明之中，印刷術為最革命的發明，此為多數人們所公認，——使人們的求知欲望，由涓滴而變成江河，至於莫可堵遏。自此以後，研究外國思想，外國學問，外國文字，外國藝術的人們，不必再遠適異國或藉教會的媒介，只須在自己的家中，就可以達到目的。伊拉斯莫斯(Erasmus)所作的愚頌(*In Praise of Folly*)，在那時可算銷路最廣的一本書，中歐及西歐的人們，無不手執一編。可是，矛盾的事實，亦於是發生，正在這個時候，普遍社會(*universal society*)概念，方為國家主義這個怒濤所衝散，而知識與文化上的排他主義的報喪鐘，乃在歐洲的市場、學校及圖書館中，開始鳴起來。猶豫的習慣與思想，乃為現在的內部和外部的種種影響所重鑄。假使任何國家，能够編製一個國際間學問上的收支對照表，那這個國際間知識的進口和出口數目，着實繁複得令人可驚，他的貿易行情的順逆，恐非人力的計算所可確定。思想上和理想上的成績，既都在和每個國家的特點相接觸之中，各國的生活方法，遂都受國際的浸潤。每一個人的心理，都表現着一種國際的綜合。在每一時代之中，過去和現在的國際經驗，都在鎔化而創造未來的副產。就人類的好奇心還不足的情形看來，就理智要想握住世間的科學之謎與哲學之謎看來，

個人決不能離開國際的聯絡的。

丙 感情的動機(The Emotional Motive)

最後，我們要知人類除受自利與理智的支配外，且受親愛、憎惡、嫉妒、恐怖、憐憫、羞恥等感情的支配，這個事實，是不能忽視的。這些感情，任何一種，都可以牽動一種國際關係，利益的計算與理智的憑證，恐怕已使個人們，失其自信與自主。因中國的水災或因那有組織的販賣婦孺以獲取不當利益而起的同情心，足以感動各國，使羣起而為救助的合作。此外由於個人關係而發生的種種國際聯合的組織，正不知多少。

可是，此種動機，在國際關係上所以有很大的影響是由於那些信仰、觀念、聯絡及熱衷等等足以感動人類的特殊理性上的原素。這是屢見不鮮的，此種動機的表現，並不必像羣衆們對於宗教信條或世俗信念那樣的集合表示；宗教組織的國際性質，不論在天主教或回教，都有長時期的活動而使其宗教在世界歷史上的影響，更為深刻。同樣，又有些不為物質利益而屬於社會思想性質

的觀念，及一種爲特殊目的的局部性質的運動，亦都可包孕着國際關係。在這人類的「觀念」有如國家主義這樣流通的時候，焉能不使一種國際社會的準繩，受其影響。感情的動機與比較理性一點的動機，往往難以分得清楚——在許多事例上，這兩個動機是處於同一的方向——不過現在還有可疑的餘地，就是那些先天性的、浪漫的、俠腸的及容易爲感情所動的諸種情感，還能像過去一樣，有很大的勢力來決定國際關係的性質。比王寫信給他那將做英國王后的姪女，有云：「有一條規則，你可以從早切記在心中，這條規則所告訴你的，就是，人民現在還差得很遠，通常還是不能依照他們利益上的正當指示而行事，且往往都出於感情衝動的結果，那怕這種結果明明於他的利益有損，他亦不顧及。」[a rule you may thus early impress on your mind is that people are far from acting generally according to the dictates of their interests, but oftener in consequence of their passions, though it may even prove injurious to their interests. 此見於般生(A. C. Benson)及伊色子爵(Viscount Escher)所輯之維多利亞后書札(The Letters of Queen Victoria)第一卷第六十至六十一頁。]

我們必須說明，這些動機作用的結果，就其所採擇的價值來比較，有善的，亦有惡的。此種情態，當我們憶及戰爭爲一種國際關係時，便很明白。——的確，戰爭在幾百年來，就爲法律所許可，並且在今日，人們對於戰爭所費的精神與物力，比較其他一切國際關係爲更多。戰爭固是一種惡劣的國際關係，然而像我在下文所述的那一類國際關係，並不止戰爭一種。那些以鴉片供他國人民吸食的好商所訂的合同，以及那些基於非法役使男婦兒童，使其生命與健康處於危險狀態等事實而生的經濟關係，亦經多數人們認爲是惡劣的國際關係。所以，在國際社會的進化中，那些實際上常與一國的社會中所有罪惡相類似的危險與弊害，早已發生。這種危險與弊害，非等到國際行動來消滅牠們，是不能消滅的，猶之乎一個國家中的內戰積習與剝削勞工制度，非由國民行動來剷除不可。戰爭固是很大的危險，然而唯一的危險，還不是戰爭。報紙上的輿論和公法家的著作，都把『國際關係』(international relations)與『消滅戰爭』(absence of war)併爲一談，因此便造成了一個普遍的印象，而使世人誤認國際關係就是消滅戰爭，這真是一件不幸的事情。有了這種糾纏不清的誤會，要明白國際社會的真性質，那差不多是不可能。

第二章 國際社會的進化

世界上有了許多有組織的社會存在，便有國際的往來。人類不能孤立無羣，每人所居的地方，往往都不免有別人與他爲鄰，這種不可避免的「鄰居」的事實，其激動人心，不亞於宗教職務及商人企業，常在促進政治上各種團體間的交往。在古代的埃及與希臘時候，就已有許多人們，認識國際關係這個問題。任何社會，除非他內部有紛亂的情事，鮮不與其近鄰或敵邦發生衝突。可是十一及十二世紀時，地中海方面商業活動的復活，及後來幾世紀中海上事業的擴充到大西洋海岸，歐洲北部及西北部，乃使歐洲進入於國際往來漸趨繁盛的時代。此種情況，直到十八世紀，始淹沒於革命潮流之中。在這個長時期中，政治的封建制度，在廣大的君主集權政治發生以前，已經失勢；中央集權的統治制度就漸漸的起而代替各自獨立的地方統治；在英國及荷蘭，那些諸侯的采地，已不再成爲經濟組織的基本單位；政治的統治權，已脫離教會的羈束而趨於凡俗化。民族國家的

尊崇，代替了向來神聖羅馬教會及帝國的世界主權說的崇拜。新世界是發現了。而舊世界中新的經緯，亦重新發現於東歐，並且多少為西歐所採用。可是這些偉大的運動與事實，對於每個受着此等影響的民族社會的基礎上雖有這樣顯著的造就，仍未重建國際關係的基礎。這個工作，乃是那成爲後來兩世紀社會史中主要勢力的三大變遷所成就的。

甲 純粹科學與應用科學的進步

就影響於國際關係的事實來看，最迅速的重要結果，是機械科學與醫學方面的成就。可是這種結果，要沒有那純粹的物理學、數學及化學等基本研究，亦必致不可能。由這種科學的進步，就發生工業上利用機械能力，利用金屬的機器而形成工業的革命；在交通和運輸方法上亦因此有種種的新發明——如現代的蒸汽船與摩托船、鐵路、飛機、郵政、電報、電話、無線電報、無線電話、廣播無線電話及無線電傳影術等。

醫學在物質方面，使這些發明的效用，大爲增加，其貢獻所在，就是使死亡的機會減少。預防方

法的發明與衛生知識的宣傳，對於此種進化，關係甚大。假使進步的衛生方法與傳染病的防止，不與工業進化，同時發達，恐怕那隨工業革命而發生的人口麇集城市的現象，必定會生出種種反乎衛生之道的惡果。同樣，假使沒有醫藥使各方人民免掉風土病或流行病的傳染，亦恐怕這種新的交通運輸方法的效力，不能如此充分的實現。工程師只不過把門戶打開了，要想平平安安的走過這道門戶，那就非醫生幫忙不可。

乙 商業革命

這些變遷，有的是在商業制度改造以先，有的是與商業制度的改造相伴而生。儲蓄金的累積，特別是十七世紀在清教徒及教友派資本家勢力下的英國，對於商業制度的建設，放下了一個重要的基礎。偉大的金融機關，很穩固的建設起來，來支配世界的經濟生命。股份公司，有限責任原則的見諸事實，新式的商人或國家的銀行，證券交易所，集中的商品市場等等的設立，及水火保險與生命保險的發達，——總括一句話，這些五花八門的金融制度、商業制度的建設以及他們創業中

經驗的累積，在決定近代經濟組織的本質方面，在構成一個有組織的社會環境方面，實為一個主要的原動力。假使資本的調動不利便，許多先前發明家的試驗工作，必已趨於延緩，而這些發明的東西，欲使普遍的成為商業化，亦必致不可能。要很便利的調動資金以應付建設鐵路或電報制度上的種種用途，就不得不依賴金融機關這條無盡長的鏈子來起圓滑的作用。這條鏈子的發明，就是國際關係歷史中舊時代告終，新時式開始的表示。

丙 社會結構的改變

然而社會本身的觀念上及組織上亦有甚大的變遷。社會中個人權利義務的新概念不特基礎穩固，而且呈其光輝。最出人意表的，就是一種新的社會哲學，在十七、十八兩世紀，西歐及北美從事反抗特權階級的競爭中產生出來。結果，就是每一個有組織的國家，都承認民主的自由觀念為近代政治社會的基本。社會的與政治的平等原則，就具體的表現於集會自由，言論自由，身體不受強制逮捕的自由，自由的及強迫的教育制度，維持貧苦以及全體或大多數成年男子享有政治權

等種種權利方面。以上所述的各種權利之中，無論那一種，都可因人民的經驗缺乏或政府專制而受危害以致不能享受，甚不整個的社會自由國家，也會有這種危險的。巴爾幹的民治主義史就是一個例子，他們這種人民權利，就可算有名無實。可是，如果把社會中所有缺點和例外，充分的來估量一下，那末，不論對於承認民治主義理論或採用民治主義的實際，恐怕都不容易加以反對了。

這種問題，應讓給那些自信對於這個和科學與經濟進步時期，若合符節的社會進化所希望者爲何，有相當的鑑定力的人去檢討。我們所討論者乃是此種革命的變遷對於國際關係的影響。這三大變遷的相互關係是非常密切的，所以要討論現在的問題，只有研究這三大變遷的集合影響。新的工業主義的發生與政治的民治主義的興起，有不可分離的因果關係，而近代的資本主義制度，又與此二者的關係，十分密切，大概可以估計的，實不止一種。普通說來，其結果，可說是在國際關係上，種了新的根子以遂其成長發達而已。不但國際關係所以存在的理由，說起來恆河沙數，不勝枚舉，並且對於這種理由，有了解能力的人，在全世界人類中要占很大的部分。總而言之，文官的減少及社會自由的進展，是與廉價，安穩的交通工具的享受，相伴而來的，因爲歷史上第一次就把

家庭形成爲社會分子中最重要的一個分子。鄉黨觀念的逐漸消除，提醒天下男女發生一種新的注意，而大開其眼界。社會自覺乃成爲多數人們的態度而非少數所特有。生活程度的提高與旅行運輸費用的減低，就開創一個無限制的進化可能性。國際社會的基礎，就是這樣的因人們自決力量的發達，趨於廣大而穩固。國際關係所受影響的程度，只須研究此等變遷對於前章所述三種動機的影響若何，便可明白。

一 物質的動機

我們說，二十世紀個人的尋求生命與生活保障，其外界情況，與十八世紀的外界情況，根本不同，這便是無謂的。這個區別由於兩種原因，就是：戰術上採用科學的發明與新經濟制度的發生。防禦外敵的武器，恐怕在無可稽考的時代中，人類社會就應用了。每個社會都知有權採用必須的手段來保護其國民的生命財產。並且，在後二百年影響於戰術的根本變遷以前，實際上對於這種一國或數國自衛權力的信仰，是認爲正當，絕無懷疑的餘地。在以前那些國家的作戰，軍隊是僱用的，

當兵的人，都是以當兵爲一種職業的，並且作戰的地點亦有相當的限定範圍。最迅速的侵略，就是馬隊與海上運兵，結果，此種用於戰爭的武器，是不能使敵人的軍隊與輜重，受重大的損失與傷害。在這種情況之下，各個國家的自衛組織，亦有幾分成功的可能。但是，這個迅速的、有效的、無可抵當的空中襲擊進步，以及相伴而來的化學的與毒菌的戰爭，是立刻可以把從前禦敵的可能方法完全毀滅。並且，現代戰爭的力量，全在全國總動員，全在全國的男人、女人、農、工業、運輸及金融組織全體的協助，如法國近年立法上所承認的一樣；所以，這是明明白白的。此種巨大戰爭的唯一結果，可說一定是因總動員的期中全國內部結構呈成變態的原故，而使經濟與社會，趨於傾頹。世界大戰一旦再起，就可證明此種事實不是空談。由這種事實所得到的結論，就是一種新的情勢，已在這二百多年中造成起來而把一切傳統的自衛觀念打破。因爲世界各國有任何防禦一切侵略的企圖消滅了，因爲過去幾百年中中立國所享受的種種權利在這普遍的戰爭中消除了，這些國家自謀保障的制度，勢必至於要移交國際管理。

因爲此種進步，逐漸爲人們所認識，結果就引起一種和平解決國際紛爭，消滅戰爭的廣大制

度的建設。此種廣大制度的情狀，留在後章說明。不過這兒要注意的，就是，大概說來，這個制度，是把向來人類認許各獨立民族國家各自管理的事情成爲國際化。

不但如此，甚且還有些更遠大的變遷，亦已見諸人們生計所賴的經濟制度的結構中。工業革命、商業革命及運輸革命的集合影響，已建設了一個世界經濟的雛形。此種進步，可從生產力的大量增加，仰給國外生產品的日甚一日，國際分工的呈露，以及數百年來自給國家經濟制度的崩潰諸種情態中表現出來。例如今日世界各地的生產事業，都非仰給國外的原料品不可。甚至許多農業方面的生產，亦須依賴肥料的進口，這種種肥料，往往因自然的關係，不能都由國內產出的。許多國家，辦理實業，都非仰賴外國的資本與信用不可。可是，原料品與資本的供給，要沒有一個國際的機關替他調動分配，也是不行的。不但如此，關於種種供給的授受，各種貨物及服役的生產買賣，其中種種條件，都非直接由雙方締約當事人來決定，而由雙方當事人以外的外界原因來決定的。漢堡(Hamburg)的煤價，就是：一部分依世界煤業的生產、運輸及消費情況來確定，一部分依煤業與他業的關係來確定，一部分依產煤及用煤各國國內的一般物價平準來確定的。不但如此，各國國

內的物價平準，本身上亦大多由國際原因來決定，如同金的供給與分配對於金本位國家的關係，便是一個例子。

同樣，消費的程度，亦受國際原因的影響。英國人、日本人及祕魯人的購買力，可以在任何特定時候，受世界各地取給所的影響。五六個國家在種種交易上所生的聯合影響，或者會使金鎊、日圓及蘇耳（Sole 祕魯貨幣）跌價，而因跌價結果，此等貨幣跌價國家的人民，不能依向來的價格來購買那些貨幣未曾貶價國家所輸入的貨物，購買力低落的情況，就不能免。再者，經濟發達的國家，本國的生活程度，與國際貿易額，亦有一種關係，亦為人們所承認。現在的生活程度，已與世界的貨物與服役的交換，發生連帶關係。假使要干涉這種連帶關係，不論是否可由別種理由，證明其為正當，其結果，只是立時發生生活程度的低落，這種低落狀態是否長久，就看限制此種低落的效果如何。由歷來對於這種連帶關係的干涉權所造成的效果，曾未免去全世界物質幸福上的重大損失，是可斷言的。

所以，在這種情況之中，生計之資，與生活程度上物質的滿足，勢必至於包含在這國際關係的

大綱以內。

(一) 生產與分配機關，必定要依賴某種役務與利便的靈活作用，這個人人早已知道。此等役務的保證與改進，端賴官辦的與非官辦的供給。此等役務經理機關彼此之間的合作。總括說來，這些交通、運輸及商業組織的經理機關，只有彼此謀國際間的合作，纔可使役務供給有效。此等國際合作的協約，已見諸施行於種種交通方法上的最低價值規則。根據包括此等規則的國際條約中的條件，有些是由政府，有些由私人，所設的經理機關，都承認電報、郵政、鐵路、航空、無線電報、航行以及他種同類範圍的事務，應採用一種共同的制度與為國際的合作。國際間互認及互用噸位量證書的協約，施用聯運提貨單於鐵路的協約，凡此種種，亦構成整個國際活動的一部分，而在經濟制度基礎上成爲必要。又在各種生產制度與分配制度中，技術方面設備的進步的標準化及改良，亦有同樣的重要。而規定比較度量衡，承認機械各部分採用一致的建造法及製就商品的標準化，亦非求諸國際合作，不能辦到。

(二) 可是，很多的國際關係，是由各國的國家機關及私人經理機關，在日常經濟生活所必

須的貨物與服役的生產及分配上，彼此之間，所爲無量數的交易而成立。因爲世界上大部分的經濟活動，多半仍由私人的機關，爲私人利益而從事，許多個人間或經濟組織間的交易，是與政府方面無關係。雖然，除了私人的活動以外，其餘的一部分活動方式是很重要的，第一，因爲這裏邊有蘇維埃聯邦（Union of Socialist Soviet Republics）的偉大制度，有波斯與土耳其的國際貿易，獨占，第二，因爲這裏邊表現國家對於經濟制度漸加干涉的趨勢。政府的借給資金，政府資助企業，以及政府爲生產與交易的活動等等事實的範圍擴張，就開了國家主動參與經濟活動的門路。因此，我們看到，在某幾種生產事業上許多獨立的組織，無論其中有無國家監督與獎勵，都爲偉大的國際托拉司與國際企業結合取而代之，亦可認爲趨於同一方向的運動。這些獨立的組織，在其所註冊的國家中，地位何等重要，其所出產的商品，又非常爲社會所需要，唯有這樣的重要，他們的活動與運命，政府就不能漠視。例如 I. G. Farbenindustrie A/G 及新澤稷（New Jersey）與紐約的美孚油公司（Standard Oil Company）其勢力之大，足以引起我們的注意，可謂無出其右。但是政府，縱令有這等偉大的企業存在，仍不得不置身於極重要的，成爲國家資產的大事業活動。

之中。

(三) 即使有些國家對於經濟事業，還不曾從事較大的直接活動，那末至少，在國與國間的協約上，可以看出國家已經多少參加此等活動，因為國際協約中，不免對於彼此國民的相互待遇，彼此貨物的相互待遇，彼此營業資金與貿易分配機關的相互待遇等通常條件，都要規定一下。這種條件，大概都包括在那些附有最惠國條款的雙方通商條約及航海條約中。此種現在擴充到全世界的制度，實是為應付那些有用差別待遇惡習的國家，間接干涉經濟事業的不利益而設的欺詐手段。假使通商條約制度，不能改善此等情況，那末，國家用關稅，貿易禁止或限制政策，保護政策作武器的惡習，就會很快的使國際經濟活動趨於停頓。

大規模生產組織與分配組織的進步，乃引起彼此國籍不同的事業家，不經兩國政府而彼此直接以私人名義成立協約與關係，來決定彼此之間或與第三者間的交易上的詳細條件。此種協約，可以包括卡迭爾組織上的條件——如出口價格、市場的確定等等——或者，彼此因互相明瞭彼此事業方面所有關於信用、會計、運輸、包裝及其他相類事實等詳情，或得設立一種互相利便的

制度，而使從事正當商業交易者獲得便利。在有些情形上，此種協約是由政府設立的經理機關訂立，有些名義上是私人性質，而政府的援助與管轄，還是少不了的。例如英、法兩國政府對於南方鐵路公司（Southern Railway Company）與法國的北方鐵路公司（Nord Railway Company）經營海峽輪渡業務，就有一種認許。而魯爾威斯特發里亞煤炭企業聯合會（Ruhr-Westphalian Coal Syndicate）供給煤炭與維也納的煤氣工廠經由德國鐵路運輸，運費可享受特別減價，這種特殊的條件，亦必須獲得德國鐵路行政事務署（German Railway Administration）的認可的。

（四）最後，各國的職業團體以同等的利益而合作，並不是直接為獲利，且往往為保護及促進其會員的特殊利益而設。國際職工聯合運動（International Trade Union Movement）及國際合作同盟（International Co-operative Alliance）目的就是推進及維護職工聯合主義，而合作同盟中各合作社的權力，依原則都受國際的統轄。這種關係的目的，就是隨時以正當的手段，來解決各組織間因追求同一的或為同樣商業而起的爭執。許多可以造成惡劣結果而使各國團體

的會員蒙受極大損失的爭論，用這種解決方法，必可不費多大的困難而獲得解決。例如許多轉運公司，現在就爲了這種目的而互相結合起來，組織一個國際運送業聯盟(International Federation of Forwarding Organizations)。從他方面看，這種目的，或者，因爲有按期的會議，集專家於一堂，交換技術上的知識，還可以保證技術上的進步。要知這種關係，根本上即爲科學的性質，顧念到物質上的利益，還在其次。國際牛乳業大會 (International Dairy Congress) 就把世界各地的專門家，都吸引過來，把平素對於牛乳業的經驗與研究結果，正式的或非正式的互相交換，以求牛乳業，獲得整個的技術上的改良。

所以，近二百年的變遷，實已產生了一個新的情勢，在這個新情勢之中，國際關係，已經不是可有可無的性質，而是世界人民，生命及生活保證上必不可少的一回事。這是明明白白的，這個日常生活環境中的革命，已在現存的國際聯合的迷霧之中成功。要想再起一個對抗的革命，把現在的整個結構推翻而回復十八世紀的情況，恐怕很難。這把新秩序的鉗子，已經把舊秩序的生活習慣，鉗得很緊，要想回復到過去的習俗，回復到過去的心理態度，是絕對不可能的事。將來的情況，似乎

就在對面，向着國際主義加緊進步的速率。

二 理智的動機

世界的開拓與好奇心的刺激，漸漸激動學術界的合作。學術研究平等，試驗室及圖書館供給的利益共享，及個別的學者評論對於人們的利益，凡此種種原因，乃形成一種需要，這個需要，就是各學者間亦應有一種恆久的學問國際貿易。許多最有成就的貢獻，都是只能由各國學者的密切合作及普通的實驗工作而致。其中最重要的事實就是關於原子說方面研究工作的不絕進行。

一個爲一切穩快價廉的交通上的利便所環繞的世界，其藝術生活，亦啓發人們對於國際關係的需要。要沒有各國的教育制度，彼此間爲知識上的授受，近代的文學、繪畫、建築、雕刻、音樂與舞蹈等，必致不識其爲何物。戲院及電影院的藝術及方式，本質上實有一種研究及調和許多教育中心的藝術與技術概念。真的，那些認創造天才純爲民族性的結果的概念，在社會中已經失去功效；藝術固不免多少爲那不可磨滅的地方環境印象所支配，可是差不多每一個藝術家都要受一點

傳播於國際的觀念、感情、習慣等影響。法蘭克凱撒 (César Franck) 就其國籍而論，是一個法國人，可是他那成爲一個創造的藝術家的資格，可說是由於全世界的無數勢力所造成。所以，近二百年的變遷所造成的情況，已非昔比，在今日要想使畫家、詩人、雕刻家，陷於孤立而不與民族國家境域以外的世界相接觸，恐怕不能像百年前那樣容易了。

電影與廣播無線電的普遍傳播，已把民族主義者排斥異族文化的防線攻破。縱令純粹的民族文化觀念是可以實現的，有此種進化的事實，卻使其不能實現，所以此種進化，在間接方面的效果，是不容忽視的。

再者，好奇心的刺激使人們作外國旅行及研究外國語言文學的興趣，大量的奮發，而爲以前所夢想不到。在許多事實方面，此種研究的結果，就是開創一個由通信及旅行而成立的新國際關係。在有些少數的事實方面，此種研究的結果，就是有新的教育上及科學上的制度，建設起來滿足此等需要。此等事實，本身上，一部分是通常的強迫教育的反應，一部分是商業上參與此等進化的推進工作的機關宣傳的反應，一部分是世界經濟國際化的反應。

所以，兩世紀來的變遷，確使人們，感覺國際的知識上的互助爲必要。國際的知識上的關係，至是成爲不可少的一物，起而代替十八世紀的奢侈了。

三 感情的動機

感情對於國際關係進化的影響，亦有甚大的效果。回教徒與印度人的世界中所難以實現的宗教感情論在西方的式微，繼着就是十八世紀理智主義的傳播與自然科學的進步。在早數百年構成宗教的感情力，自法國革命以來，已有一部分，在其與那些勢將傷害或消滅牠的自然力及人力競爭當中，由宗教的觀念方面，移轉到世俗的觀念方面，最顯明的就是移轉到國家與階級等世俗觀念方面，以及轉移到向所未有的高度，不論國籍與階級的普遍人類種族觀念方面。這個已經着手要擴大到非西方國家的普遍的世俗化運動 (movements of secularisation)，就爲各國個人間或團體間的新競爭與新合作方式，開了門戶。在目下的國際關係中，一方面有傳佈於歐洲，近更向亞洲及英國領地發展的國家主義的極端崇拜，另一方面，又有爲保護人類，反抗白奴販賣，

鴉片及毒品販賣，妨害風化出版物的販賣，虐待土著、移民、兒童、幼年人等等罪惡而設的國際聯盟這種人道主義的活動，這兩方面的勢力，是彼此衝突的；要挽救這個衝突，只有重視這個可使感情總動員的，非宗教而為世俗目的的範圍。

其次，因國與國彼此為鄰的範圍擴張，使世界的空間時間縮短，亦增加尊重感情的可能性。各種民族，不論個人或團體，或為日常生活，或為特殊目的，彼此都是互相接近，為以前所夢想不到。各種民族，彼此發生友誼或非友誼關係的機會，愈見增多。這些事情，往往為國際關係的討論中所忽略的。可是人類的行動，還不免有流於偏激的地方，彼此一旦非常接近，有時或者竟致害勝於利。現在把西歐與近東，遠東聯接一起的交通線，當然於商業大為有利，但是牠亦使彼此兩國人民關係中的煩惱加劇。這種不幸的結果，不能歸罪於彼此接近的原因，乃是教育哲學的知識，未曾普及於國際社會的會員所致。現在的教育，對於鼓勵個人們，造就他們自己，使成爲一個適合國際社會的有價值的人物，以及為世界秩序起見，把個人們的感情，訓練得有紀律等方面，並不見得有多大用處。不知道現在國際道德上的缺陷，就是想把國際社會建築在沙的基礎上，要想把感情主義，排除

於國際關係之外，是不可能的。不但是不可能，並且現在國際主義上的重要弱點，正是由人們感情薄弱而發見出來。

結構

最後，此種急劇轉變的時代，影響於國際關係的結構，至為遠大。十八世紀後期以前，國際關係的範圍，通常只限於兩個或數個國家。當時那些關於國際慣例的法律，雖經屢次解決國土問題的條約，如威斯特發里亞（Westphalia）、爾得勒支（Utrecht）、愛斯拉沙伯（Aix-la-Chapelle）等加以補充，仍難變更傳統的國際關係形式。差不多直到十九世紀，所謂「國家社會」（society of state）纔由歐洲的基督教國家所獨占。到一七八六年美國發表獨立宣言，及新式的交通運輸方法推廣，那些時候，國際關係的範圍，纔擴充到歐洲以外的國家如亞洲各國及幼稚的臘丁亞美利加（Latin America）民主國家。十九世紀後期，多次的國際會議，已不再為一部分的性質而是整個國際社會的性質，最初舉行此種性質的會議的，就是一八五一年在巴黎舉行國際衛生會議

(International Sanitary Conference)。

前數百年的非政治性質的國際關係，大部分爲商人、藝術家及教師們的活動，可說純粹是個人交往的性質而沒有什麼例外。什麼追求一種共同職業的利益等事實，在十九世紀以前的國際歷史中是見不到的。並且，除了那些特許公司 (chartered company) 的貿易關係以外，要想找出一個像現在這種在經濟制度上各公司及代理機關間所成立的國際關係網，是沒有的。

從前那種簡單的國際關係結構所以趨於消滅是由於三種變遷的結果。第一，是新經濟制度的發生，尤其是那些法人資格的股份公司，普遍的成立，引起各國的從事生產、貿易及銀行事業者彼此之間，成立一種國際關係新形式。卡迭爾 (cartel) 的組織，及托拉司 (trust) 與其他結合企業等經濟組織走向國際方面的趨勢，更於這種進化上，表現着一個極重要的階段。

第二，普遍的承認集會的權利，使每個社會中的無數社羣，皆以共同利益爲目的，聯合一起而成立組織。而各國的社羣，進而謀組織國際的聯合，亦由於這個同一的原因。這國際聯合，在許多情形方面，且維持着一種不同類的職業團體與技術團體等聯合關係。此等關係，尤其是在十九世紀

末期，範圍擴張得很快。此等關係的成立，使我們看出在「縱的」通常國與國間的交際以外，還有這些特殊的共同或不同利益關係者所成立的「橫的」國際關係發生。所以觀察國際社會，必定可以看出裏邊所包括的，不盡是那些國家與國家間的往來，還有那些由世界各國的醫生、統計學者、職工聯合會會員、旅館業者、童子軍、商會及其他不可數計的專家等的合作而成立的聯合在內。這種聯合，並不是一種各國國民的聯合，乃是一種特殊職業或利益的代表團體。

第三，是國家的關係中，承認政治的民治主義，以非個人的政府代替個人的政府。以前哈布斯堡（Hapsburg）、波邦（Bourbon）、斯透爾（Stuart）等皇室的定例，經過現在的外交部長及內閣的增刪取捨，已失去其政治上的價值。在外交關係中，只有少數的國家，還維持着那已成陳跡的王冕統治的空殼。所以，現在的政治的外交關係，已不是那戴王冕的首領個人的意志與政策，而成爲人民的聯合了。這個爲國民利益而活動，並且勢將大大擴充其活動範圍的國家，已開始參預各種國際關係的事務。許多重要的事務，如公共衛生的改良、郵電管理、國民漁業保護、司法行政、國民生命財產的保護等，國家隨時都可參加管理了。

所以，這兩百年來，情勢確已變了。在這廣大複雜的新布置之中，舊日很熟諳的十八世紀界標，已模糊不可辨認。這個新奇的半開通的二十世紀世界，要使那生在安納女王（Queen Anne）時代的我們的祖先看見了，一定會十分駭異而覺得比中世紀的環境還要不安呢！

第三章 國家的應付國際關係方法

由上述國際社會的基礎與進化中，有一種事實可以很清楚的看出來。國際社會是由無數不同的原素湊合而成。正和鏡子一樣，牠把人類活動的模式，處處都反映出來。這個模式，固不免有凹凸不平之處，但是普遍的，大概的概念，是沒有不成立的。在國際社會中，處處都表現着，屬於政治性質的國際關係的範圍，和那些複雜的非政治性質的世界聯合不同，不過有時不容易分別罷了。但是那國與國間，屬於政治性質的交往，只能構成整個國際關係中的一部分，總該是很明顯的。所以國際社會的進化階段，和國家社會進化階段是一樣的，這裏邊，亦是一樣由某種通力合作的事實與經驗形成正式的政治組織，並且使社會來服從一種法律的。國際社會的進化所以遲緩而不能達到團結狀態，是因為國際社會裏邊的分，畢竟仍是那些國家中的國民分子，對於國際社會，還未表示誠心擁護所致。假使對於這種為國際社會會員同時亦為國家中的國民的事實，加以否

認，那必定使國際社會陷於無生氣的狀態。因為國際社會的存在，全在人類有維持國際社會的意志。而其政治組織與法律，亦必須普遍都需要牠，纔能存在。要沒有政府，只是些男女人們來維持牠，那末，國際社會中所有的制度法律，其耐久性亦不過等於紙做的房屋及肥皂泡一樣，不久便會毀滅的。但是，我們已經知道，國際上所以有如此綿密的關係而形成超然於各國家之外的狀態，是人們因感覺必須或爲未雨綢繆，要謀國際聯合的緣故。

這種非政治的國際關係的事實，在研究以下各國所從事的政治的國際關係上種種方法時，必須時常記住。爲便利起見，可把政治的與非政治的國際關係，分作兩部分研究。本章所討論的，只是第一部分，就是政治的國際關係上各國家所採用的方法。

各國家在政治的國際關係上，所採用的方法，其性質與實際，是由那支配世界政治組織的原則來決定的。這些事情，差不多人人所知道的，只須說一個簡單的綱要就夠了。第一，每一個國家，外觀方面，應爲統一的；第二，每一個國家，應爲一獨立的國家，並與他國的地位平等。由第一原則，國家無論爲任何目的加入國際關係，都是以一個不可分的統一的國家資格而行動。國家在對內方面，

固然可把政府分爲若干行政部分，由每一部分的機關，應付每一特殊部分的事務。而對外方面，一切的國際關係，只能由一個機關來應付的。第二個平等原則，是說每一個國家，對於他自己應否加入一種國際關係，或承認一種國際義務，都有自主的權力。國家承認了一種國際義務，在承認締約各國實行或拒絕某種行動方面，就負了一種國際的責任。例如英國政府，可決定與阿爾巴尼亞（Albania）締結通商條約，亦可以拒絕日本要求締結同盟。依法律而論，決定與否，是完全在自己的，而在承認通商條約上，英國政府，自身就要受那許給阿爾巴尼亞商品及商業代理店等的最惠國待遇條件的拘束。這種受條約拘束的責任，在條約有效期間，始終可以拘束雙方國家。當然，如果雙方國家在締約時，於約中附有可取消的條件，那末，在條約中所訂期限未滿以前，雙方締約國的任何一方，通告廢止所訂的條約，亦是可能的。通告廢止條約後，雙方締約國的義務，就宣告停止。由此，國家社會（national society）與政治的國際社會（official international society）間的關係，就可以看出來。國家社會的主體，大多是個人們，是既有權利又有義務的國家社會中的會員。而政治的國際社會的會員，乃是享權利而無必須義務的國家。這個區別，是國際社會進化歷程中

現時這個階段所用的標準。

一個國家，都有一種外交的方法，都有外交官、領事官、外國事務局或外交部。和這些機關極爲接近的就是輿論，而憲法與慣例是決定對外關係的干涉方針的。

人類社會，自從有像國家一類的政治團體以來，各政治團體彼此之間的交際上，就已有某種外交方法的形式存在。不過近代的外交，可說是起於十五世紀歐洲的新的民族國家政治制度，要建設更永久的外交制度的時候。這永久外交任務的基礎，就由以下的兩方面表現出來，第一，是南歐的代理領事制度，例如利凡得（Levant）及地中海附近許多城市與商埠中，代表所受命的政府來行事的準外交職務（quasi-diplomatic function），就很爲發達。他方面是教皇所施行的『教皇特派員』（Legati missi a latere）制度，常設於其所派遣的國家中，用以擔負外交使命的。

直到十五世紀後期常任外交使節的事實發生，辦理外交行政事務的制度，始由國王議會着手爲初步的設計，尤以英國與法國，事實最爲顯著。到十六及十七世紀，乃愈趨於進步。新的超國家的外交結構，已爲人們所承認，國際的應用規則及禮儀法典，亦爲人們所認可。外交上的疑忌，亦日

見增多，以致好幾次外交關係的緊張與惡感，都由外交上的神經過敏而引起來的。在此時代將近告終時，人竟稱許法國路易十四時代的教育，為外交方式的照路明星，此種聲譽，至今不衰。其時外交機關的進化，一日千里，直到最後，因民主政治原則的獲得勝利，各國外交機關，乃擴充於世界各處，而認為自國政治組織的一部。在這一時代之中，代理領事與其使命，因社會對於商業上的關係，不加重視，及民族國家的政府，專一維持領土主權原則的原故，便居於次要的地位。

外交的慣習與組織是有特定的形態的。任何事務方面的改革，任何慣習方面的革新，並不會影響到結構的基礎。今日的外交方法與十八世紀的外交方法，根本上實無所區別。二百年來革命的變遷，於外交方法並無影響，外交方法，仍是依然故我的狀態。

在現代的國際關係中，外交方法的目的與方針，可以很明白的從四個主要的職能上來解釋。第一，在他國政府的朝廷或席面上，必須要有代表本國元首的利益或人格的人，常任使節制度的起源，半由於此。國與國彼此所以有派遣使節以資交際的必要，就是因為在這樣結構的一個世界中，孤立自存，不但是不可能的，而且是達不到這個目的的，換句話講，這乃是對於國與國間的必須

事實上一種正當的承認，而且是早已注定的。所謂一國外交代表的使命，除國內發生政變以外，應認爲永續的這個事實，實際上於外交代表使命的存續，不生影響，不過是這國與國間的必須事實上一種另一番的承認而已。所以外交代表的原則，就是承認兩國間許多特別關係的存在。

這第一種外交使命的職能，或不免涉於空泛，現在來說第二種職能。第二種職能，乃是基於一國政府，要想得到一點正確的，可靠的關於外國的政策與活動方面的知識。所以常任外交使節，自始就可說是他本國元首的耳目，亦就是能把他所駐在的國家的消息傳給本國的傳音器。在近代情況之下，此種職能，已經把重大的肩子放在所有三種外交制度的身上。種種技術方面的國際關係的發生，例如關於衛生、版權及社會保險等事務，尤其是，急切需要那些報告詳細消息的商業界與報紙，便引起駐在重要地點的外交及領事人員的狂熱活動，引起許多外交事務局中設立特別通訊社，並引起特務隨員的遣派。

第三，外交，是以和外國開始及進行交涉爲職責的。即使，像許多人們平常所想像的，與外國交涉不是外交的唯一職務，但這外交的方法終究是一個重要的問題。一個國家，任憑牠如何留意於

獨立的維持，而爲其國民的安全起見，終不能免要與他國發生一點關係。過去那些國家自衛的競爭，亦不免有締結同盟規約，中立協約，保險及再保險條約的事實。不過國際協約之中，除了通商條約與航海條約，在英國的歷史，可以回溯到十五世紀那樣遠於外，關於技術的及不甚有政治性質的問題方面的協約，直到十九世紀中，纔成爲重要。現在這種雙方的協約，所包括的問題，更爲廣泛；差不多從仲裁一直包括到管理身故海員產業的方法了。在正當的國際交涉方法尙未發生時，過去時代的外交交涉，除了範圍擴大，必須召集一個特別的國際會議來解決那些特別問題以外，其進行方法常爲雙方的。甚至提議召集國際會議，亦屬於一二國家的外交權利範圍。所要交涉的政策，在最緊要的情形，是由兩個外交機關，取得內閣同意而提出的。傳統的交涉方法，只是兩個或兩個以上的外交機關，依外交方法所爲的一種意見的交換。派遣與外國政府辦理交涉的使節，其進行方法，是以其所受命的外交機關的意旨爲基礎，而那派遣使節的外交機關，在外交事務上，亦依賴派遣使節的幫助。自從有了迅速平穩的交通，外交的方法上就發生了許多的改革。大戰以後，各國負責的外交長官，彼此的互相過從，而成立私人間的關係，只不過是多數改革事例中的一種。可

是，雖然電報和電話把外交的支配趨於集中化，雖然各國專家彼此直接往來的事實，日漸增多，及如後文要說到的，那些國際制度的迅速發展，這常任使節個人的勢力，仍然未可輕視。戰前蒲萊士 (Lord Bryce) 的在華盛頓，大戰以來赫白脫 (M. Herbert) 的在布魯塞爾 (Brussels)，梯都里斯哥 (M. Titulesco) 的在倫敦，最重要的如達白龍 (Lord d'Abernon) 的在柏林，都是常任使節中的勝利者。此等事實，引起巴黎的時報 (Temps) —— 這恐怕最嚴酷的批評，亦不能非難其為輕薄 —— 稱柏林的英國大使為 “His Master's Voice”，並非一個無意識的妙想。

最後，外交的方法還有一種職務，就是保護僑居國外人民的生命財產與利益。保護僑民生命財產，必須盡情着理去做，不但對於已經陷於困難的僑民，應該施以救濟，並且還要使僑民的生命財產，不致於因外國當局的政治行動而受任何危害。此種職責，是在十九世紀外國旅行及外國貿易等事情發達後，於外交事務上，纔成爲重要。現在此種保護外僑的職責，已成爲外交活動中最繁雜的一部分事務，尤其在比較重要的都市與貿易中心，更爲重要。許多外交官署與領事官署，一年當中，差不多成爲辦理旅行的機關，因爲出國的人民，對於社會的風俗人情，行旅上必須知道的種

種利便，在有些國家中怎樣去會見政治當局，以及怎樣可以避免種種意外的困難與危險，凡此種種知識，都是從外交官署或領事官署去探訊而得。而自大戰以來，普遍的使用護照，乃使外交事務益為繁碌。再從護照本身的性質看來，在以前不過用以為證明是否為本人的一種文件，現在卻成為保護本人的憑證，持有護照的人，就可受本國政府的保護。因此，這一種外交上的職務，不但使外交事務局、大使館、公使館及領事館，耗費很大的光陰來從事於此，並且使他們增添了行政上的負擔。這一種外交職務的司法的性質，在治外法制度，仍適用於歐洲國民的東方國家如中國、暹羅及法權略有相當限制的埃及等國，極為重要。在此等有領事裁判權的國家中，所有外人的司法案件，都不由僑居國的法庭審理，而移交於駐在該國的領事管轄下的特別法庭來審理。

使節的代表資格的維持，及使節受命所為的種種職務的進行，要在使節應保障不受駐在國的政府或地方政府的任何干涉。假如駐在東京的法國大使，於任何案件可由日本警察隨時施以逮捕，並經日本法庭訊明無罪始得開釋，或者他與本國交通信息，日本政府可以橫加阻止，那這個法國大使，要實踐其使命，就不可能。因此，國際法對於外交使節，特賦以某種「特免」(immunity)

的權利，舉凡外交使節個人及其住所、財產、使館建築，都認為爲不可侵犯。所以外交使節，在所在國得免除逮捕、搜索及任何警察行動的羈束。他們的財產，亦不能施以扣押。不特如此，那接受外交使節的國家，且有對於使節的不可侵犯權，予以特別保護，並嚴懲侵害使節特權的罪犯的義務。又使節得豁免所在國民事及刑事法權的管轄。再就國際禮儀而論，使節又享有豁免當地一切租稅、關稅及行李檢查種種特權。雖然外交官吏，不免有利用其例外的優越地位而濫用其特別權利的情况——據說十七世紀的西班牙政府，曾爲保障其損失，抵制濫用海關免查進口的權利起見，有在馬得里（Madrid）向外國使節預徵全年規費的情事——可是在一般的趨勢上，已有那有力量

的特許證制度了。而在那時，實際上對於外交職權是否妥善履行，是還沒有其他可適用的保證的。

民族國家的處理對外關係，已發展到一個極有組織的制度。在以前還沒有其他可適用的方法的時，外交制度，是維持國際間的和平，消除國際間的惡感的主要動力。特別是十八世紀，外交檔案中，由使節來解除國際誤會，緩和緊張局勢的事例，所占篇幅極多。大戰以前，在俄國與波斯的司柏林理士（Spring-ribe），在柏林的康盤（Cambon），大戰以來，在倫敦的沙牟爾，在巴黎的賀煦

(Herr von Hoesch)於增進代表國與駐在國間的友誼關係方面，爲功甚大。兩國之間，友誼與和平發生破裂，十九不是外交代表的過咎。

普通都認近二百年的變遷，已使常任外交使節失其重要，這種見解，我們或者亦可以準據前述外交職務的檢討，來施以駁斥。那知事正相反，常任使節，已不再成爲必要，而雙方的外交關係，因交通與運輸的發達，卻非特不減少其重要，且更顯其重要。

雖然外交方法的必須事實，應使其露出真面目。誠然，維持和平是傳統的外交目的。但是，外交方法的起源，是起於如前所述，國家爲自衛起見，需要對外的關係，所以外交官是國家政府中的一位官吏，外交官吏，以增進其國政府的利益爲主要，以全世界的利益爲次要，而只就政策與處置方面所容許的範圍以內來盡力，這乃是外交官吏的責任。顯然，在好些際遇上，當國家利益與全世界利益彼此相同的時候，外交官吏，甚至於國家間發生衝突時，亦往往有力圖遏制其國政府的行動的。此等事例，外交史中，所載甚多。然而外交責任，根本上還在於爲自己的國家，並且事理上似仍以爲國家間彼此利益的不同，是國家間的自然情況。

其次，外交制度，看起來有兩種與社會的實際相抵觸的地方。第一，民主政治原則尙未使外交慣習受其渲染。因為英國傳統的習慣上，仍認外交是國王特權的一部分，所以外交政策，離開普通國民，還遠得很。就是其他許多國家的外交機關與外交職務，亦沒有在這個鴻溝上，建築一座過渡的橋梁。這『外交術』(art of diplomacy)好像是門外漢所不能領會的一種神祕，並且外交機關的官吏，亦常對於民衆干涉外交，表示憎惡與厭煩的。此種態度，那所謂『國際主義者』通常已認爲難以辯護。可是，外交上的努力，不但在提出他們的要求，並且在保證其要求當局的重視並得實行；就近代國家的大多數人民尙未預備置身於此種努力而論，要想使外交不爲外交官吏所把持，實爲困難。總而言之，國民要消除他們與外交事務彼此之間的隔膜，單靠消極行動是不行的，還有賴於積極的行動。歷史上最大的悲劇，莫過於大戰以後歐洲人士，不能設法把自己心中的希望與理想，有效的表現出來。往往是找到一個法子，結果各國處理國際關係的事權，仍會落到那些大部分抱守舊觀念的一二團體所豢養的個人們手中。還有陸海空軍當局者與外交的密切關係，亦爲外交不能公開的原因。這種事實，輿論既不以爲非，自然不能避免。假使人們感覺有創造主動的

輿論的必要，亦只能由遲緩的步驟而實現，因為報紙方面，是顯然不能與以援助的。必須近代各社會的人民，有一種誠心，把那他自己亦為其中之一員的國際社會，以公正不偏的態度，堅忍不拔的精神，來研究一下，而後主動的輿論的創造，纔可見諸事實。

第二，是承認國家統一的基本原則，因使近代社會的性質，受其掩蔽而不能顯露出來。顯然，曾經有一個時期，社會的利益與活動，可由這種簡單的語調來表示。在一種時代環境裏，生存競爭，不是一人能力所及，而非依賴團體聯合不可的，社會的種種需要是簡單樸素的，政治的制度是專制的與家長式的，而且君主個人的政策，只能影響到少數人的時候，這種天下一統的概念，確是時代情況的自然反應。然而這些情形，在經過變遷的今日，地位如何？個人的需要，不論物質上或文化上，已不能再受國家疆界的限制。同一社會之中，各團體的利益，屢屢發生衝突，同時亦屢屢趨於共同。所以每一個人，都是實逼處此，不能超然物外。到了代表的與負責的政治制度發生，政府本身這個概念，已失去了鮮明的輪廓。例如拒絕外國技術家進口的移民政府當局與那些為藝術而鼓勵各國為知識的交換的人們，彼此之間，目的上顯然發生衝突；又如銀行業、航海業及其他商業界，亦大

多在種種方面贊助生產者而與商業政策發生論戰。爲解決這些困難，各方面就有所謂「大政策」(high policy)的建議。有些普通以爲國家安全與幸福上所不可缺者，就是爲此種建議而設。此種政策，如果對於世界經濟互賴與新的戰爭工具等事實，可以不問，或者可證明牠是有真理的。然而這種國家一統的概念，對於個人生命及生活的保障，並無甚大利益，這種概念不消滅，徒然是阻撓國際社會的進化而已。不盡如此，此種概念，還有他種危險。因爲不問個人各方面的利益，牠便很容易把感情上的勢力，引入於專爲國家的目的。結果顯得非常簡單，而這愛國之路，就成爲一條直而且狹的途徑了。許多國家的國民教育制度，都以此種政策爲法，其目的並不在使男女學生，能够發展個性，乃是把這些人們訓練起來，使適宜於一個永久中央集權的計畫的。

第四章 國際的處理國際關係方法

可是國家的外交方法，已覺得不適合於現代世界的需要。這個國際社會，已是勢所必然的要採用些更豐富而更合宜的方法來解決許多問題，來建設許多人類幸福與進步方面所必要的役務。這採用公開的技術來應付空前情況的情事，百年以前，已經在繼續的進行中。

此種現象，若非世界各部人民表示新的態度，是不能實現的。亨特生（Arthur Henderson）於一九三一年六月四日在牛津大學演說有云：『人們也在準備了，不但在準備一個新的聯合，亦在準備一個新的均勢，不但在準備一個有組織的國際社會的新制度，且在準備一個為公共目的的、新的、建設的合作原則。他們已經認識了一國不能獨存這個根本的真理。』向來所認為國家非建築在絕對獨立的原則上不能行使職能這個觀念，其陳舊簡直和早期所承認的國際法規則一樣。真的，國際法的歷史，就是對於國家，在相互關係上，服從國際社會規則的同意的測量。所謂『新』

者，第一就是要把確定及管理國際行動的規則，增加擴充到向所未有的程度；第二就是要用一種『準立法的』（quasi-legislative）手續，來建設許多國際合作的組織，並使此等組織的規則，其大部分得加入國際法的本體而構成國際法的一部分。

許多法律專家，往往否認國際法律的存在。在這些否認國際法律存在的理論中，其可認為最有力量而最積極的論點，是有兩種：第一種論點，是以一種法律的界說為基礎，以為「法律是一種管理人類行為的規則，而由一主權的政治當局所公布實行的。」國際法是管理獨立的主權國家間的關係的法律，依據這個定義，國際法之上，是沒有一個最高的政治當局而為受國際法管理的各主權國家所服從，所以國際法實際上不是法律；因為國際法並不是為一個主權的政治當局所制定，亦不由一個主權的政治當局來公布施行的。然而這種的法律界說，是不能加以承認的。社會的生活規則的法律性質，並不是由於制定而發生——英國的習慣法大部分由向例與習慣所構成——乃是由於社會中的分子，對於承認此種法律上所表示的意志而來，簡單說，就是由於同意的原則（principle of common consent）而發生的。同樣，人們遵守法律，亦不是由於恐怕違背

法律，要受法律制裁的原故。英國駕駛汽車的人，在街上駛車，一定要靠左邊行駛，並不是爲恐怕靠右邊行駛，要受法律的懲罰，乃是因爲共同承認的社會上的便利，必須都要這樣的做。營業的股東們，不論他們彼此怎樣的發生嫉妬、偷竊或毀壞產物的情事，他們所以如此，亦不是恐怕受法律的制裁，乃是認識這樣一來，社會必趨於混亂的原故。所以法律是與個人的社會意識並駕齊驅而進化的。國際法與國內法並不差什麼，國際法是管理各獨立國家間的關係的法律，猶之乎國內法是管理國民間的關係的法律，國際法的法律性質，由於大多數國家對此等規則所表示的同意而發生，猶之乎國內法的法律性質，是由於國民的同意一樣。

第二種反對國際法的論調，是從效用上看，以爲國際法，不但裏邊許多規則是空泛而足資爭論的，並且也沒有一個地方，是用得着這些規則，所以這個管理國際關係的國際法，差不多像一隻漏洞很多的盛水桶一樣，是沒有效用的。這種反對理由，亦可以照樣拿來攻擊國內法上許多的制度，可是國內法的法律性質，國內法的效用，就會沒有人來反對。要知這種劣點的補救，國際社會中，正和國家社會中一樣，已經預備着手。這些漏洞，可由創造新的協定的規則，或由現存的國際法

庭施以合法的解釋，修補得好，現在只等着各國的同意了。

實在呢，一般對於國際社會，非但不認識國際社會中現行規則的範圍，擴充到何等程度，而且不認識國際社會進化的淵源。國際社會進化的主要淵源，有三種：第一是慣例；例如國際社會所有外交交際的法典，及承認新國家的規例，就是屬於慣例方面；其次，條約（treaty）、協定（agreement）及公約（convention）等的層出不窮，這可說是屬於第二種『造法』（statute-making）方面的淵源；最後，就是晚近國際法庭——尤其是海牙的常設國際裁判法院（Permanent Court of International Justice）——的法律解釋的逐漸發展，此不但於法律之中，加入了許多新的原則，例如某種關於條例解釋上的原則等，並且對於將來的發展上，也有積極的貢獻。從這三種源流，一個關於國際法主體及客體方面的很豐富的律例，於是乎產生。現在我們要把現行規則的性質與效力，以及與這些規則有關係的種種制度，就其與建設的國際合作有關係的方面來討論一下。

當一般的注意力，集中於頗壯觀瞻的“high policy”的事件方面，那建設的及永久的政府國際合作成績——國際技術關係的統制——乃因人們絕對漠視而深受影響。許多在國際社會

中有成功的歷史的制度，人們多不提及，而其職能與組織，幾乎無人知道。這些制度的活動，通常都是關於尋常和平時期的交際，因為牠們的工作過於平淡而無抑揚頓挫，人們對於牠們，簡直就不加以多大的注意。

在近數十年這個短時期中，國際合作的範圍，顯出特殊的擴張。此種運動範圍擴充的限度，可由國際會議所舉行的次數看出來；這幾十年來，每十年中的國際會議次數，均有迅速的增加。下列數字，是將政府的，非政府的國際會議一併計算。

一八四〇——四九	九
一八五〇——五九	二〇
一八六〇——六九	七七
一八七〇——七九	一六九
一八八〇——八九	三〇九
一八九〇——九九	五一〇

一九〇〇——一九〇九.....一、〇七〇

一九二七.....九六

(附註)一九二七年以下所列的數字，係指一年中的會議次數，此數字對於國際聯盟 (League of Nations) 及國際勞動組織 (International Labor Organization) 的會議，尚不計在內。

假使把那由國際聯盟 (以下簡稱「國聯」) 凡遇國聯二字而旁加直線者皆指此。) 與國際勞動組織所主持的國際會議加入，那每年國際會議次數的總數，必見超過一百分之。論到這些國際的組織與國際的集會的目的，所說差不多一切人類活動的範圍，都是牠們的目的所在，雖然在下面所列舉的十二種國際聯合，其重要並不相等。

萬國郵政同盟 (The Universal Postal Union)

國際商會 (The International Chamber of Commerce)

國際女子指導會 (The Girls Guides International Council)

國際戒酒教師聯合會 (The International Federation of Abstaining Schoolmasters)

波羅的國際海務會議 (The Baltic and International Maritime Conference)

國際刑事警察委員會 (The International Criminal Police Commission)

萬國精神學會 (The International Psychic Society)

萬國生物學研究會 (The International Union for the Biological Science)

國際議員會議 (The Inter-Parliamentary Union)

國際殖民研究會 (The International Colonial Institute)

基督教菸工國際聯合會 (The International Federation of Christian Tobacco-workers)

國際旅館業者聯盟 (The International Hotel-keepers' Alliance)

現有的國際組織，不下四五百種，在這四五百種國際組織中，有思想偏激者的結合，有傳道者的結合，有因職業利益而成立的結合，有學術界的結合，制度上有半官性質的，有政府性質的，不過這兒只好把那屬於政府方面的合作活動來討論一下。

此種運動，不論其各方面如何新奇，總是在現存國際社會的結構中而活動的。我們已經知道國家間的相互關係，是建築在平等的原則上的。所以國家對於未經自己承認的義務，不受拘束。國際關係上，多數的同意，是不能拘束少數的。假使多數可以拘束少數，那就是不平等了。不過，這個平等原則，形式上是毫無問題，一向為各國所承認的，而實際上往往於某種關係上，使各國來承認大多數的決議。一個公約的協定，不但可由大多數來議決，並且協定的規定，可在未批准以前公布施行。不過後者是一種例外，此種例外，最重要的就是國際郵政公約這個事例。因為批准還是必要，所以國家仍然保留其最後決定權。但同時，此種決定權，除了一種列舉批准者姓名，須經一一簽字，方能有效的規定以外，不能阻止其他國家承認協定的施行。

這種趨向國際合作的處置的發展，就是上文所說過的變遷的結果。國際合作的處置，根本上是建築在具體的國民利益的基礎上的。此種要求，並非來自上層——任何假設的國際團體——乃是來自下層，即來自那些參與初步討論的每個國家。這些國家，都先後發見，組織國際的管理，組織適應種種情勢的永久國際制度來管理並發展國家間種種關係，是有重大的利益。新的交通方

法所具有的世界性，早使吾人明白，其有效的作用，是依賴着某種共同管理的形式。商業界及金融界的要求業務保障，要求業務上的良好組織，亦顯然是深感負責管理的必要。至於另一方面，其動機，起初就不是經濟的。東方及拉丁亞美利加、非洲等多疾病的地方，傳染病蔓延的危險，引起人們企圖建設國際防疫制度，雖屢試屢敗而仍不息，這是一例。社會改良主義者的要求禁止販賣婦孺，禁止販賣毒藥，販賣妨害風化刊物，這又是一例。此外又如經濟上與科學上的理由均一致主張度量衡標準化的必要，亦是一個重要的例子。

雖然人們發覺國際管理某種國際活動爲有利，是開創國際協議必由之路，但這還不能算是使國際協議成爲可能的唯一基本動力。必須要有施行干涉的當局，立於統制那些執行協議的機關的地位，事情纔可生效。國際間政府的合作，其必要條件，就是參與公約的每個國家內部的權力必須集中。所以本身的組織，如不是絕對完美，欲謀合作，殆不可能。在國家本身統制此等活動的場合，這種困難，是不會發生的，卽有亦不甚明顯。否則，從事國際活動的機關，性質是屬於私人方面，數目又異常衆多，而且各部分又非互相調和，那非但協定往往不能成功，甚至有欲開談判，亦是不可

能的。歐洲的生產者，要想成立一個統制煤的生產與售賣的協定，乃以英國的實業界缺乏一個中央的組織，弄得至今談判不能進行，這就是一個例子。

還有一個與國際管理的成效有關係的條件，就是問題不能涉及政治方面。當有些交涉及與那些交涉有關的提議，關係到國家的整個利益，尤其是一切關係到國家保障的問題，那此種協定，不是不可成就，便是進行異常困難。這是無疑的，因為國際合作的計畫是太為遠大，而且還沒有整個的運動，衝破政治的國家主義的怒濤而前進。在經濟方面的管理，特別是國際貿易方面的情況，假使沒有李士特 (List) 所領導的德國的歷史經濟學派 (Historical School) 來提倡經濟自給的理論，恐怕已經有成就了。在許多地方，協定已是達到公約的程度，總是，或者為那些以國家保障為理由的不分皂白的異議所戕賊，或者內容大為削減，弄得只存着些為有效的干涉所必需的部份。

政府間的成立協定，還可有其他的阻礙。聯邦國家的某種特殊職務統制權，假使仍操於各邦政府之手，憲政的結構，就足以使聯邦政府，對於談判上的建議不能進行，而成虎頭蛇尾。復次，有幾

種原則，在決定公共政策上勢力太大，因此乃使一個國家，爲恐國際合作的建議與其根深蒂固的意向發生衝突，對此建議，不能與以維持。在許多國家中，普遍的對於鼓勵獨占的恐懼，亦可使關於某種實業的生產及售賣組織的談判，發生阻礙。這些原因及其他許多原因，在國際的政府合作的建議中，已經顧慮到了。國際法裏邊，已有許多新添的材料是由國際合作的種種協定所造成的。這些新添的材料，裏邊的問題所包括的，太爲廣泛，太爲複雜，除了關於交通運輸制度，經濟商業組織，工作情況，工作時間，公共衛生制度，各種科學研究的組織，某種關於商法及海法的規則的標準化，公共道德的維護等等部門以外，還有許多別的問題，在這兒不能盡述。國聯的成立，更是促進國際間，以種種規則，施用於向所未有的關係上面的加速力，關於此節，後章再爲詳述。

締結產生此等規則的公約的各造所要達到的，大概不出以下的四種目的：第一，可說是管理（regulation），此種目的，在有些關於消滅罪惡的情事方面，頗爲明顯。禁止奴隸，就是一例。奴隸這件事，現在已認爲是與人類福利有關礙的了。在他方面，國際合作，只是供應必需役務的一種方法，所謂必需役務，或者爲設定一種有功效的電報制度，或是設定一種一致的保障海上生命安全的

方法等。往往許多特殊的，行政上的條款，附入於公約的普通原則之中的，都是「役務規條」(vice regulations) 一類。此種條款的修正與補充，是由酌量國際關係的動的性質而定。

第二，可說是爲獲得完備的與可靠的消息 (possession of full and reliable information)。一國政府，對於他國的消息，是否靈通，即使與政府的存亡，沒有甚大的關係，而於政府的效能方面，關係實爲重要。現在人們，已漸次承認，獲得完備的與可靠的消息，爲一國政府效能上必不可少的要素。通常的外交職務，縱論內部如何改革，總不能有一種適合此種目的的效能。因此，國際協約上有締約各造——或爲國家，或爲特種事業管理機關——彼此交換關於協約所包括的問題方面種種消息的規定。國際間的有效合作，顯然依賴彼此盡量爲消息與理論的交換。現在的衛生管理及防疫管理，締結國際衛生公約 (International Sanitary Convention) 當事者的各國對牠們更應克盡義務，遇有霍亂、黃熱病、黑死病、窒扶斯、及天花等傳染病發生，便立即把消息通告巴黎國際衛生局 (International Public Health Office) 及各國的公共衛生行政機關。就是國家之中，亦有加入屬於此等目的的協約的。現代國家政策上的要素爲獲得關於關稅變更及比較商務

統計的最新消息，此種事實，國際的公約上已有證明。

第三，是設立一種科學的或技術的合作組織 (framework of scientific or technical co-operation) 這一層已經是各國公約上目的之一。科學方面有許多研究，已成爲非賴國際合作不可。例如研究具有商業價值的魚類迴遊與習性，只有在一種由許多國家同時研究的制度之下，纔可作滿意的研究。而在這同一問題上，各專門家依國際協約，彼此互相努力的結果，使技術上的進步加速，並趨於標準化，亦是很顯明的現象。造成國際冷藏研究會 (International Institute of Refrigeration) 的國際公約，就可以解釋此種活動。因爲有好些情形，或者是一個單純國家中所有的富源不足，或者是因工作性質的關係，一個單純國家，要想獲得研究的成績，是不可能的。研究管理及預防動物疾病的計畫，就各國獸醫設備上的不齊及影響動物健康的特殊地方情況看來，要得着成就，誠非各國間爲廣大的合作不可。

第四，因認識國際爭執必致發生危險結果，種種特殊的國際活動方面所有種種調解爭執的方法，遂得國際的承認。調解國際爭執的方法中，有的事件，用任意仲裁，有的事件，用強制仲裁，而法

庭組織的方法，亦依案件情況而有種種。然而有些調解國際爭執的設定，現在於國際技術合作上，差不多已很為普遍。

一切國際的公約，雖然不是都能建設國際制度，而種種永久的國際的政治制度，卻是在許多國際公約的條款之下創造出來的。此種制度的創設，就是承認永久的進步的國際合作的必要。雖然修改或補充公約及役務規條，權限屬於締約各造，但這種國際的，不由任何單獨一國所統治的國際機關的創造，顯然是趨向國際社會組織的途徑的更進一步。

雖然，國際上多少有些很進步的組織，而由公約及役務規條所造成的對於國際大會（conference）常設祕書廳或局所（permanent secretariat or bureau）或一永久委員會（permanent committee）的設定，已司空見慣。大會（conference or congress）每在一定的時期舉行，有的每四年或每五年舉行一次，有的且時常舉行，來討論公約所造成的組織的修改問題，或制定將來政策上種種計畫，或監督國際聯合會及國際局所的工作的種種計畫。大會包括各國的代表，全權代表本國簽訂最後決定的協約。此種會議的參加，不只是各國政治代表，而有時各國某種行政

機關的代表，及非政府的團體的代表，亦有參加國際會議的。國際大會，在國際組織中，差不多近似一個立法機關，祇因一切事件的協約，在協約規定，得拘束代表各國以前，須經代表各國的批准，所以牠尚不足成爲一個正式的國際立法機關。可是，僅僅乎一個國際大會，在運用方面，是不便利的，因此便不得不有一種委員會的方式。在各種組織中，委員會的決議，大概以大多數的投票來決定。委員會的報告，就付諸大會的認可，在大會中對於委員會的報告，通常就以正式討論的手續來決定取捨。至於專門的技術會議，在國際會議中，尙屬少見。一九二九年五月在倫敦舉行的萬國郵政同盟大會，於六星期之久，議決事項，幾乎有二千餘項之多。

常設祕書廳，是永久國際組織中唯一顯著的形式。報告的彙集與供給，一個中央機關，實不可少，這就是常設祕書廳的創設的原因。設使新的關係國際役務的電報詳情，只能由尋常外交機關得到，那末，這種制度，欲求其有效，必至不可能。同樣，在許多國際役務中，最要緊的，如各種比較的與綜合的統計的編製，亦非由一個國際的清算所 (international clearing-house) 來辦理不可。然而在許多國際組織中，祕書廳尙有其他職務。例如萬國郵政同盟的事務局和萬國米突制同盟

(International Metric Union) 的秘書處，對於準備會議，就負有一部分責任，且幫助重要秘書的役務。有時萬國郵政同盟事務局，且實行一種「以通信改革」(reform by correspondence) 的制度。萬國郵政同盟，對於公約或「役務規條」的修改，可由事務局來實行；事務局的職務，就是接受及傳達提案，節略各國對於提案的解釋，將提案並各國對於提案贊否的意見，為第二次的傳達，以及最後的公布討論結果等。凡較小的問題，都可用此等手續，不但免去屢次召集會議的煩冗，且節省時間與經濟。常設秘書廳還帶點像研究院一類的職能。在羅馬的國際農會(International Institute of Agriculture) 就以許多專門論文著名。其中有一篇討論普魯士的信用合作社的論文，據說已經引起美國人士的注意。至於專以科學研究為事的組織中，秘書廳的主要職務就是使各部互相調和，及實際的研究工作。又解決爭執的規定中，對於公約及「役務規條」的條款與施行方面，所引起的爭執的解決，常常給與事務局以組織法庭，於技術問題上提出專家意見，及有時舉行實際的仲裁等事權。

這兒所以要極簡括的把常設秘書廳的主要職務來說明一下，第一，是要使人們明白其在國

際組織中的主要地位，第二，是要使人們明白，雖然公約或「役務規條」賦與祕書廳種種行政上，研究上，及準司法(quasi-judicial)上的工作，而祕書廳實際並不是行政機關。國際合作與國際政治制度的建設，實在是有區別的。國際公約的條款的執行權，是屬於承認公約各國的行政當局。祕書廳只不過是執行某幾種為各國政府代勞的職務而已。雖然如此，而祕書廳的未來的成為行政當局的種子，多少已經有了；國際保護工業與科學所有物同盟 (International Union for the Protection of Industrial and Scientific Property) 由馬德里協約 (Madrid Agreement) 及海牙協約的規定，就有實行國際的商標註冊，科學的設計與標本等權限，而萬國郵政同盟亦有發行來回郵政明信片 (reply-paid postcards) 的權限。

不但如此，祕書廳雖然還沒有發展到成爲一個國際的政治機關，然而除了某處有一個國家的行政機關在執行國際事務以代替國際的事務局外，祕書廳的國際的性質是不能否認的。在許多他種的情況上，國際的事務局，是與任何國家的行政職務不同。他是爲另外的法規所管轄的，他是爲另外的財政制度所維持的，牠所有的公務員是由國際所派定的，是對國際負責的。牠的工作，

是由國際公約及其所附的役務規條所規定的。牠的活動的監督，是或者由國際委派的官員來實行，或者由國際委託那國際大會所選定的國家行政機關來實行的。

第三種制度叫常設委員會的，在大會與秘書廳之間，常處於媒介的地位。常設委員會，因為會議的舉行，比前者為頻繁，權力範圍又比後者來得廣泛，在國際合作方面，已成為一個重要原素。例如國際航空委員會 (International Commission on Air Navigation) 包括各會員國委派的代表，會議不少，每十月舉行一次，其職權是制定政策，並監督航空公約條款的施行。又如由國際衛生公約而成立的常設衛生專家委員會 (Permanent Committee of Health Experts) 亦是依法定期間在巴黎開會，來討論關於施行公約的問題。常設委員會有時可以擔任秘書廳的工作，有時亦擔任研究的工作。委員會組織上的比較縝密，可有兩重利便；第一，可以不費甚大的預備而開會；第二，會中的會員們，比較容易相互了解。但是在有些有定期召集會議的規定的組織中，重要問題，是只能由大會來議決的。

此種國際合作，漸漸參入種種政治常務的趨勢，自從國聯與其支部發展以來，愈為明顯。國際

聯盟盟約 (The Covenant of the League of Nations 以下簡稱「國聯盟約」或「盟約」) 凡遇此等字樣而旁有曲線者皆指此。第二十二、二十三及二十四條，已爲此等制度與活動，建了種種基礎，到現在且成爲國聯的重要部分；結果，不特使國際法增添了新的材料，且使國際合作，得爲更進一步的發展。在這兒只能把國聯種種改革中，最重要的一種改革，委託治理制度 (mandate system) 及自國聯以來國際關係的行動的普通變遷，概括的來說一下。

對於戰前德國殖民地與土耳其帝國諸省問題，主張合併者與主張國際管理者，彼此意見的調和，乃發生委託治理制度，爲殖民政府開創一新紀元。承認受託原則，使被委託土地，得由委託國管理而促進人類文明，及賦與國聯以監督權，國際統治的大事業，乃肇端於此。日內瓦常設委託治理委員會 (Permanent Mandates Commission) 的成立與其後來的工作，已足證明國聯盟約第二十二條所示實際的重要，是不錯的。

由研究問題而來的委員會，及在審查委託治理行政每年報告的時候，所補充的委託國的負責代表，已經建設了一個有效的統治利器，並且爲其自身創造了一個無與倫比的公平智慧的聲

譽。可是，因為對於委員會代表當場研究方面，或對於委託治理地受虐待者向日內瓦委員會的直接請願方面，都沒有一種規定，此種統治制度，還不能趨於完美。

國聯在國際合作上所鼓勵的種種變遷，不能說不是重要，不能不承認是牠的主要成績之一。論到國聯的性質，最先須把某幾種誤會加以解釋。國聯的組織法與慣習中，對於各國是否承認一個新的國際義務的自主權，並沒有一種限制。各國對於新義務的承認與否，仍是不受國聯盟約中條款的拘束。所以國聯不是一個有制定拘束各國政府的法律的國際立法機關。各國對於國際議案公約等的批准，仍不失為一種完整的手續，所有的公約，都是須經參與議訂公約各國的批准的。其次，國聯亦不是一個超國家的行政當局。國聯盟約或國際公約中所規定的義務，履行與否，其權仍在於各國家行政當局自身。只是例外的在一極有限制的活動範圍中，一種由國聯所主辦的機關，纔有些類似行政權的事權。此種情形，是一種普遍的原則，不論在國聯以內或國聯以外的國際合作，都是一樣的。

此種誤會解除，就可進而講到國聯的兩大改革。國聯兩大改革的第一種改革，就是日內瓦國

國際祕書廳的建設與其逐漸進化成爲一有權威的組織，且內有精通國際問題的人員，這種改革，於國際合作，實有無限的便利。這種由國聯盟約所規定，後來由國聯會員所增設的適宜於任何職務的國際文官制度的利益，於創設及處理國際技術合作方面，是不能忽視的。凡一國際會議的召集，會議議程的準備，及其他圓滑工作的必須布置，已不像往日專賴狹窄的外交方式那樣的困難了。不但如此，而且所要討論的種種問題，都有專家以資應付，這又是一種很好的利益。國聯對於國際技術合作的事權範圍，已由其種種活動而將趨於無限。國聯對於交通及運輸，經濟與財政問題，公共衛生等，每種以內三個技術的組織及其活動諸工作，以及其他關於奴隸、販賣婦孺、鴉片、知識合作及委託治理等事務，乃把日內瓦圈在一個由各種專門的委員會與制度所成的大綱以內。這些委員會與制度，是共同附屬於與牠們同級的機關行政院而於普通方面及財政方面受大會的統轄。這個大綱，乃貢獻了各種國際組織合作的方法這樣一個創舉。

第二種改革，就是國聯的各種技術機關與上級的政治制度如行政院及大會之間的關係，一方面，可使技術合作的進步，不致失去政治的實際，他方面，使技術範圍的建議，引起各國政府的注

意，比較更爲迅速。在國聯建設以前，種種遲延的危險，確係實事，此等危險，就由於種種國際的建議，不能於定期的會議或一件外交公文以外，更用其他方法而引起那志在實現目的而施干涉的各國政府的注意所致。

所以國聯不但將這條國際合作的河道成爲直達的通路，而且把河面加寬。有了國聯，各國政府，於國際協約的承認或拒絕，乃極感便利；因爲國聯，要沒有這些會員國家，本身是沒有權力的。國聯的秘書廳亦只能依大會及行政院的決議而行事。總而言之，國聯和其他國際組織沒有什麼兩樣，其生命存在於各國的意志之中，各國的意志，就是國聯賴以存活與活動的要素。可是各國的態度，歸根亦只能依個人及個人所組成的團體的需要而決定。所以政治的國際合作，實在是非政治的思想能力的最後結晶。國聯只占了普遍的國際社會中極小而極重要的一角而已。

第五章 消弭戰爭

戰後十年間，人們聚精會神於希望避免戰爭，更比希望國際合作的發展爲甚，這也是一個不可避免的事實。這種希望避免戰爭的事實的先入人心，由凡爾賽和約及國聯的委員會的討論中可以看出來。國聯盟約自身（此章所引種種主要文件名稱均見書尾之參考材料欄中。）就是這種態度的反應。可是，弭戰運動的重要，還不能過度的估價，因爲國際社會中的分子，是否對於國聯工作的積極方面所有的主張，已有較確切的認識，還是一個疑問。

雖然，歷史上已經證明，這種先占的知識是有的。雖然近代歷史中，一個國家常有採擇任何足以保護其人民的方法的權利，而同時亦有一種希望避免戰爭，維持和平的趨勢相並行。此在以前所講外交方法的職務的習慣中，多少有點可以看出來。但是這種趨勢，亦表現於較積極的計畫之中。拿破侖戰爭後，委諸薩立（Sully）組織神聖同盟的『大計畫』（Grand Design），其功力就

在創造一種代替戰爭的方法來解決國際爭執，或者由國際勢力的扶助，建設一個「歐洲議會」(European Council)，或者單純的由最強大的國家，組織一個同盟，互相誓約，免除彼此間的暴烈的變動，並抵制他國與此相同的企圖。〔這些計畫在菲里謨委員會(Phillimore Committee)的報告書中，均有概述。威爾生(Florence Wilson)的國聯盟約起源(The Origins of the League Covenant)書中附錄，載有此項報告書。〕還有國際法學家，於戰爭上，創造了一種維持戰爭人道，限制戰爭行動的法規，此種功勞，為益更大。回想到這些計畫與功績，其重要還不在影響於當時的國際行動，這一層在事實上已經不容忽視，且在啓發人們，對於戰爭的無謂與耗費，發生一種不能忍耐之心；雖然不見得大多數人們不滿意於戰爭，而至少有一小部分人們的心理，為此種計畫與功績所感動。但是，以前的運動與近代的運動，彼此之間的區別，必須分別清楚。在新的經濟制度尚未發展，科學的發明，尚未適用到戰爭器具製造的時候，戰爭雖然發生，其範圍是有限制的，其危險所及，尚不至演成普遍的混亂與破壞。及至交戰國家，戰鬥團體與非戰鬥團體的界限消除，以及破壞中立的事實發生，結果乃使整個的情狀發生變動。而空中戰爭與封鎖政策的實行，無論交戰國中

的非戰鬥者及中立國家，都得同樣受着戰爭的危害。因此，弭戰運動，乃成爲當然的必需。此種事實，已肇端於一八九九年及一九〇七年的海牙和平會議（League Peace Conference）的前後，不過因爲世界大戰的經驗，纔引起輿情的注意罷了。

弭戰問題，包括以下四種要點：

（甲）和平解決國際爭執。

（乙）和平變遷的過程。

（丙）保安的規定。

（丁）縮減軍備。

雖然在一種運動之中，包括各方面的問題，而爲便利起見，把這四個問題分別討論。

甲 和平解決國際爭執

不用戰爭手段來解決國際爭執，完全不是新的方法。至少，各種可能的方法中，外交、調停（Di-

diation) 及仲裁 (arbitration) 三種方法，是在很早的時期就已施用，只是到了一七九四年英美兩國間的哲氏仲裁條約 (Jay Treaty of Arbitration) 締結時，和平解決國際爭執的方法，方進入於盛大時代。現在所通用的主要方法，包括外交談判 (diplomatic negotiation)、仲裁、司法解決 (judicial settlement)、斡旋 (good offices) 和解 (conciliation) 及調停。各國對於用這些手續來解決爭執的遠大義務，已經接受，而成爲雙方的仲裁條約中，或普通公約中的當事人。各種國際的條約公約，爲各國所締結而認爲約中當事人的，最顯著的就有一八九九年及一九〇七年的海牙公約 (The Convention of the Hague)、國聯盟約常設國際裁判法院組織法 (The Statute of the Permanent Court of International Justice) 及其任意的條款 (Optional Clause)、凱洛格非戰公約 (The Kellogg Pact for the Renunciation of War 以下簡稱『非戰公約』)、日內瓦決議書 (General Act of Geneva)、九國和平條約 (The Nine-Power Pacific Treaty)、各種全美公約 (Pan-American Convention) 及羅加諾條約 (Treaties of Locarno) 等。各國所負義務的程度，依各國的情狀而異，但是，最大的差別，可就國聯的會員國與非

會員國看出來；雖然會員國及非會員國彼此之間，還有差別。至於會員國間彼此發生差別的原因，或者是由某會員國對於國際公約不加批准，或者是由於某會員國於批准公約或條約的時候，提出種種保留 (reservations) 以爲承認條約的條件。

和平解決國際爭端的目的，可有兩種：第一，是爲防止戰爭的發生，或於戰爭業已開始，設法回復其和平關係；第二，規定解決方法，使參加的國家，於將來發生爭執時，可以採納。國際的爭執，亦有兩種：第一種，爭執是國家之中，必有對於一種條約中的條款解釋，表示不滿意的；於是和平解決的方法，便是來決定何者確爲兩造中之一造所有的權利。第二種，爭執是國家之中，或有作進一步的要求而欲變更現存權利，因而引起爭執的。關於此層，國家雙方，本可對於條約或慣例所給與他們的權利表示同意，然而兩造中的一造，以某種或他種理由，要想變更原來合法的制度。這一種的爭執，顯然是比較第一種來得嚴重，其所以嚴重，半由於爭點的重心，比較容易引起戰爭，半由於滿意的解決，比較難於處置。

現存的和平解決方法，雖然不是完全能夠獲得國際的承認，而已有許多經國際承認爲有效

的義務了。同時爲國聯會員國及凱洛格非戰公約的簽字國的國家（非戰公約第一條）除遇緊急情形有自衛的必要外，不能訴諸戰爭。甚至在緊急情形中，國聯的會員，當和平關係將近破裂的時候，有將所採用的手段及發生的情形，聽從國聯行政院評判的義務。至於非國聯會員國而只爲非戰公約簽字國的國家，對於自衛方法，是可任意採擇任何手段的。顯然此種保留是使美國得藉口防護巴拿馬運河，而從事於加勒比海（Caribbean Sea）及中美方面的活動。

其次，非戰公約（非戰公約第二條）規定簽字國家的解決爭執，除和平手段以外，不能採用任何其他手段，然而非戰公約，終不會規定任何方法以實現其目的。國聯盟約，不但規定了與非戰公約相同的義務（盟約第十二、十三及十五條）且規定了發生爭執的國家所遵守的特別手續。此種和平解決方法，對於那些願意接受盟約所規定的義務以解決爭執的非會員國，往往可能（盟約第十七條）。

盟約所規定的第一種手續是外交談判（盟約第十三條）。發生爭執的國家，雙方果能以尋常的外交方式，進行直接討論，而不假手於國際法庭或國聯行政院，顯然是一種有利的事情。但是，

這種外交談判的方法有一種弱點，就是在一種非特不令外交交涉延長，且有強迫訂立離開範圍甚遠的協約的危險的爭執，可藉口外交討論以作掩飾，俾不受任何外界的干涉。另外還有一種危險，就是由外交談判的結果所成立的協約，往往不是和第三者及整個國家社會的利益相衝突，便是因為現存條款的廢止，引起疑慮與惡感。

假使外交的解決方法不能奏效，盟約的當事人，可以將他們的爭執，付諸仲裁或司法解決。仲裁與司法解決二者，往往很難以分得清楚。據阿濱罕（Oppenheim）的解說（見其所著國際法（International Law）——第二卷第四版第四十二頁）仲裁是由一二公斷人來決定國家間的是非的，此種公斷人，通常是由爭執國家的各造所推選。司法解決是由常設的法院來解決爭執的，換言之，就是由海牙常設國際裁判法院來解決爭執的。此種區別，半由委託處理爭執的機關的性質而異；仲裁的機關，總是為特別的案件而組織的，而且在審判終結以後，便行解散。例如一個仲裁法院，既可由通常雙方的仲裁條約而成立（例如一九二六年二月三日芬蘭（Finland）與挪威的仲裁條約），亦可由一個特別的仲裁合同（compromis）（例如一八七〇年華盛頓條約（Treaty

of Washington) 建立法庭，解決英、美對於阿拉巴馬 (Alabama) 問題的爭執，亦可由時人所誤稱的海牙常設仲裁法院 (Permanent Court of Arbitration)，這個法院是根據海牙公約 (The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes) 而設立的，其實只有一本法官名簿，使爭執的各造，由此推選法官，組織法院，顯然既非所謂常設，亦不是一個法院。常設仲裁院雖然繼續的存在，畢竟是與同在海牙的常設國際裁判法院，絕對不同。來主持。至於司法解決，是有一個法院，永久存立而且具有絕對的永久裁判權的。其次，仲裁法庭，往往不受法律的拘束，因此，往往可依據公道而不依據嚴密的法律來作判決。而且仲裁法庭的暫時性質，亦可阻遏司法行政上的延續性的。雖然，這兩種不同，不能區別得太為嚴格，因為常設國際裁判法院，亦可由當事者的請求，依據公允與善良 (*ex aequo et bono*) 的基礎而為判斷，而由仲裁法院的判決而成立的成例，於發展國際法的內容上，實有不可估計的價值。不但如此，還有許多顯明的同點，當事各造手續上重要的法律性質，及對於當事各造所為判決的彼此平等的拘束力，亦都可以在這兒提一下，作為證明。

就現存千餘種的雙方仲裁條約來看，就牠那自十九世紀到今日的成功記錄來看，仲裁的重
要，還不能過事誇張。再就某種國家，尤其是美國與蘇聯，不能遵奉常設國際裁判法院組織法，以及
法院（此即指常設國際裁判法院，以下遇法院二字而旁有直線者皆同。）的解釋權仍有限制而
論，司法解決，尚不能完全代替仲裁制度。

我們已經知道，司法解決，必須仰賴唯一的，現在的國際法庭，常設國際裁判法院。這個在一九
〇七年第二次海牙會議（Second Hague Conference）企圖設立未獲成就，而在一九二二年成
立的法院，是國際社會中革命的降臨。於解決各國爭執的制度上有一種永久性的司法制度，一種
正式的裁判權，及一種由國際選舉的法官，尚屬創舉。這個法院在成立後最初十年中的成就，對於
那些反對牠的效用與實際的人們，可算是一個極好的反響。（這個法院，從一九二二年成立時起
到一九三二年三月一日止，宣告的判決書有十三件，貢獻的意見有二十五件；並且曾應瑞士自由
地帶案（Swiss Free Zone Case）的當事者的請求，發布兩道命令，具有與判決書同等的效力。）

法院的裁判權與司法手續是由牠的組織法決定的。其裁判權，便把許多主權國家，名列盟約

附件(Annex to the Covenant)的國聯會員國，或非會員國，限制在一種宣言的保證之下；各國都遵守宣言，承認法院的判決，對於承認盟約的國家，誓不訴諸戰爭。（見常設國際裁判法院組織法第三十五條及一九二二年五月十七日國聯行政院的決議——The Permanent Court of International Justice, p. 28788）所以，不論是一個國際的，非政府的團體或私人，都不能請求法院的裁判的。雖然，法院亦常給與一個主權國家或多數國家，為衛護自國人民，遵守上項條件而爭辯的機會。訴諸法院的裁判，是基於同意的原則（principle of common consent）不過也有幾種例外，留在下文再講。所以當事者的雙方，根本上是必須同意把爭執付諸法院裁判——此種同意的協定，包括雙方當事者所締結的仲裁合同等形式。此種原始的協定，亦可包括其他各點，例如，所施行的法律就是一種；在訂立此種協定的案件，協定中可以創造特別的規則，依法請求法院施行。當事者並得同意使法院的權力擴張，得決定一種出乎法律的嚴密制限的永久解決方法。但法院的組織與司法手續，不能由當事者的意志來變更。

此種同意的原則，亦即所謂自願裁判權（voluntary jurisdiction）的種種例外，是導源於

(一) 組織法 (即指常設國際裁判法院組織法，下同) 第三十六條所謂任意的條款及 (二) 各種條約與國際公約的規定。這些例外，共同構成法院的強制裁判權 (compulsory jurisdiction) 任意的條款，是表明贊成與反對組織法草定時所承認的義務裁判權 (obligatory jurisdiction) 者間的調和。承認此種裁判權，組織法的簽字國，必須另有一種批准的手續。履行批准手續後的國家，對於下列四種適於司法解決的性質的爭執，應承認法院的強制裁判權。

(一) 條約的解釋；

(二) 任何的國際法問題；

(三) 任何事實的實際，其成立足以構成破壞國際義務的；

(四) 因破壞國際義務所當賠償的性質及其範圍。

屬於左列四種性質的爭執，承認組織法第三十六條的雙方當事者任何一方，都可不問對方是否同意，請求法院裁判，並得強制對方到庭受審。因為大部分的爭執情事，都可歸列此四種性質範圍以內，所以強制裁判權，有擴充到很大範圍的可能。但是實際上，組織法第三十六條，對於解決

爭執的有效程度，還是以各國的意志來決定，只看各國在批准時所附大批的保留，就可想而知了。

第二種強制的裁判權的淵源，已經異常發展，這些足以強制爭執當事者，根據協約中的條款，以爭執訴諸法院解決的條約及公約，數目增加得異常迅速。此在由國聯提倡之下而締結的關於交通、運輸及其他事件的技術公約 (technical conventions) 方面，已成爲一種普通的狀態。〔關於承認法院的強制裁判權的公約、條約及協定，常設國際裁判法院院刊 (Publications of the Permanent Court of International Justice) 第五卷第七號——第七次年報——載有詳表〕。

此外法院還有一種顧問的職務。不論國聯行政院或大會，於討論國際爭執的事件時，遇有法律上的疑點，可以請求法院貢獻意見。可是，無論大會與行政院，對於法院所貢獻的意見，並無必須採納的拘束，雖然在實際上，行政院因承法院好意，示以意見，對於法院的聲明，從未表示拒絕。

法院判案，是以大多數投票爲決定；雖然任何少數會員可以表示反對的意見，而代表法院的裁判的大多數決議，對於當事者有拘束力。最後，因爲各國沒有保留不願承認的原故，這個常設的由國際派定法官的法院的原則，就有以下的規定，就是爭執的一造，如無本國人在法院任常任法

官職務，可派遣一個本國國籍的人於審訊特殊案件時，充當法官，參加審判。這種「國籍法官」(national judge)的辦法，亦是使各國於國際司法行政上，不能完全放棄國家主權學說的一種大障礙。除非到了各國不再依附要求遣派本國代表這個最後的痕跡，國際法院方可成爲真正國際的。

仲裁與司法解決，向來所以被認爲和平解決的手段，大概是在國家爭執彼此的存在權利的時候。但是，已往的設計，因爲當事者的要求以公允與善良方法來解決爭執，差不多沒有方法可以阻止一個仲裁法院或常設國際裁判法院以公道及善意來判決案件的。

另外還有些方法，是適用於不願將爭執付諸法律解決的。其中第一種就是和解。和解的便利，是大戰前美國與多數列強所訂白里安條約 (Bryan Treaties) 的要點。自從世界大戰，羅加諾條約及日內瓦決議書等事實發生以來，許多雙方的條約，內容都有這種解決方法的規定。在有些含有永久性的案件，或其他純粹暫時性質的案件，都有和解委員會 (Conciliation Commission) 的設立；有些爭執的案件，遇到其他解決方法失敗或認爲不適當的時候，是必須由和解委員會來解

決，而有些案件，是否應由和解委員會解決，一聽當事者的自願。但是遠勝於其他的最重要的進步方法，是規定在國聯盟約第十五條以內。國聯的會員國對於不付諸仲裁或司法解決的爭執，或足以引起國交破裂的爭執，都一致同意付諸行政院或大會解決。行同和解委員會的行政院（大會亦有同樣權力）有許多足供採用的方法。例如，行政院可以決定派遣一個國際調查委員會（International Commission of Enquiry），亦可以向法院徵求意見，又可以不派代表，直接考慮事實。假使兩造的爭執，不能由行政院的初步辦法解決，行政院就擬定一個報告書。假使報告書經爭執當事者以外的行政院人員同意認可，並且報告書中的勸告，已由當事者的一造表示服從，國聯會員就彼此同意不能以戰爭來反對那服從勸告的國家。行政院報告書中的勸告，未經當事者的一方表示同意，沒有拘束力，如當事者的一方已對勸告表示服從，那就無須他方表示同意，雙方均不得開啓戰爭。

第二種不屬法律方面的和平解決爭執方法就是斡旋，斡旋的方法可以發展到調停。不論是一個國家或多數國家，或國聯行政院，都可周旋於爭執的兩當事國之間，以促進雙方的談判。此種

居間，亦可以進一步而爲特定的建議，使行政院中的第三國，得本此基礎，加入談判。任何國家，如無任何條約上的約定，都可以來作斡旋與調停，雖然，在有些條約的條款中，尤其是戰前的海牙和平解決國際爭執公約（Heague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes）、國聯盟約及日內瓦決議書（General Act），對於普通允許調停紛爭，已有詳明的解釋。國聯盟約（第十一條），對於戰爭已經開始，或遲早間將發生戰爭的國家間的和解與調停辦法，都有明白規定。不論兩國之間，戰爭已經開始或將近發生，國聯都必須採用種種方法以保持兩國間的和平，甚至採用主動的干涉，以達到維持和平的目的。不盡如此，國聯還可以對於爭執各造提出一種解決方法，使世界和平，不受危害。當國聯大會或行政院的注意力，已看到有危害國際和平的情勢，此種維護世界和平的責任，是國聯所負的肩子。通常固以爲行政院應付緊急情勢的決議，只能拘束對決議表示同意的爭執各造。可是一九三一年的擴大防止戰爭公約（Convention to Strengthen the Means of Preventing War），雖尙未經各國批准，內容卻已規定行政院的決議，對於爭執當事者，不論是否對決議表示同意，都有拘束力。假使盟約第十一條，一旦能夠實現

其立時制止戰爭的目的，國聯的行動，就可無須等待爭執當事者的同意了。

國聯於調解紛爭上，有時處於和解者的地位，有時是處於調停者的地位，這個和解者的國聯與調停者的國聯，其間往往難以區別。在盟約第十、十一、十二及十五條中所規定的國聯行動，不論國聯是和解者或調停者，都不甚確當。雖然，此等區別，有一點可以看出來，就是國聯的和平解決方法，是否合法的 (Legal) 或是法外的 (Extra-Legal)。在合法的方法上，國聯的裁判，對於爭執當事者有拘束力，在法外的方法上，國聯的會員，雖然為限制戰爭的義務所拘束（非戰公約第一條與盟約第十五條相同），亦得拒絕行政院與國聯大會的勸告。行政院與大會亦可繼續努力以求一個滿意的解決辦法。

所以，世界上的國家，雖然同意不用和平手段以外的其他手段來解決爭執，仍不免有多少例外。一種最好的解決種種國際紛爭及防止戰爭的方法，還在爭執的國家，願意採用，始克有效。國際的立法制度，有時固然是任何完備的和平解決方法中最重要的部分，但是，必須世界各國，願意把法院的權力擴充，使其勸告或判斷得成為最後的解決，纔可把這種缺陷彌補。在這個時代，我們所

遇到的，還有和平變遷的問題。

乙 和平變遷方法的規定

這一幅政治的國際社會的寫真，可以使我們看見一個具有種種權利的制度，如土地的权利、經濟的權利及宗教的權利等等，又可使我們看見有的國家贊成現存的權利分配，有的國家不滿意於現存的權利分配而想設法變更現狀，使更適合於自國的利益。一九三一年德國的不滿意於賠款的償付及波蘭走廊 (Polish Corridor) 的存在，匈牙利的不安於不按種族分配的國界，中國的怨恨所謂『不平等條約』，挪威的不耐於東格林蘭 (East Greenland) 的占有，凡此種種，都是事例。這些情況，顯然可以使國際社會中產出很大的危禍；除非有一種方法，能很有效的來解決所謂『不能依法解決的』(non-justiciable) 爭執——此類爭執，解決起來，如果嚴格採用現存法律判斷，什九總是贊成維持現狀的。——纔可消弭禍患於未然，法律上的不公平，既經覺察，感情上的衝動，常不免趨於極端。

國際社會當前的而沒有任何和平變遷的手段可施的危險，並不會完全悄然的過去，雖然人們對於問題的注意，比較向來為甚。企圖解決這種危險的方法，可有以下幾種。（綜論這個問題的書籍，可讀費雪威廉（Fischer Williams）所著國際變遷與國際和平（International Change and International Peace）一書）第一種方法，可從國際法普通原則的發展上看出來，這就是：解釋條約時，於原來訂約的當事者有關係的社會情況、政治情況或他種情況，必須加以顧慮，雖然締約各造的同意，仍為解約的必要條件。第二，是比較積極一點的，就是國聯盟約（第十九條）規定行政院對於因情況變易而成為不可適用的條約，得重加考慮。然而事實上雙方當事者的同意，畢竟仍為修約或解約的要件，而盟約第十九條還是不能實行。不但如此，還有一種如比姆（Pyne）所說的危險，就是：「你若不用法律，一切都會混亂。」（If you take away law, all things will fall into confusion）假使一個政治的會議可任意把條約作廢，義務的拘束力，就可使趨於薄弱了。第三，是許多雙方的條約，如國聯盟約（第十五條）及日內瓦決議書，所貢獻的自願和解（voluntary conciliation）的方法，及某種雙方的條約並羅迦諾條約所貢獻的強制和解（com-

pulsory conciliation) 的方法。在自願和解的方法，爭執當事者，既無須把爭執交付和解委員會解決，亦無須接受和解委員會的勸告，至於強制和解的方法，雖然和解委員會的勸告，如無當事者的同意，不能拘束當事者，而某種性質的爭執，是必須由和解委員會來和解的。現在除了國聯行政院作成與和解委員會相同的勸告以外，還不會有一種由雙方同意而成立的和解委員會來施行的工作。顯然，一個國家，苟確定其事件為合法，必定會將事件訴諸司法解決或仲裁，不會主張和解的。

[柏里亞來 (Brierly) 於英國國際法年報 (British Year Book of International Law, 1930) 著有 "The General Act of Geneva" 一文，討論決議書第二十八條的規定甚詳。此外費雪威廉在一九三〇年五月出版的皇室國際事件學會雜誌 (Journal of the Royal Institute of International Affairs) 中著有條約修訂與國聯將來 (Treaty Revision and the Future of the League) 一文，對於此問題亦有詳細討論。] 第四，就是前文所說過的，一個仲裁法院及常設國際裁判法院，經爭執當事者的同意，可以依據常識或當事者同意採用的任何普通原則而為判斷，這個最後的，聽憑當事者本身的意志而行動的方法，在現在似乎是最通行的造成和平變遷的方

法了。（見本章甲款所論各點，此外 H. Lauterpacht 在一九三〇年的英國國際法年報中所著 *The Absence of an International Legislature and the Compulsory Jurisdiction of International Tribunals* 一文，大可參考。）

丙 保安問題

消弭戰爭，減縮及廢除戰爭的工具，除非使世界人民的心理中，發生一種信念，知道要謀和平必須放棄攻擊與敵對，纔可成爲事實，這是顯然的。向來世界人民，爲謀保護自身，總希望其政治的主權者，爲獨立的行動。每個國家都要求而且行使其自衛權，因此便有陸海空軍的設備。在此種承認戰爭爲合法自衛工具的制度，未有代替以前，必有變通的安全保障辦法。安全保障辦法應如何設施，是由兩種主要的不安全的原因而決定；所謂兩種不安全的原因，第一，是恐懼敵人的攻擊，第二，是怨恨的永不消滅。有幾種安全保障的方法，已於前文說明。廢止戰爭爲國家政策的手段，及一切不以和平手段解決紛爭的方法，非戰公約，以及國聯盟約，尤其是盟約第十、十一、十二、及十六

條，實爲防禦攻擊危險的一個堅固的屏障，此種以善意構成的防禦物，足使各國政府能够立刻趨於磐石之安。除了非戰公約與國聯盟約以外，還有其他種種公約與條約的訂立，以補不足。在某種情況下，保障的範圍是普遍的，例如對於因敵人攻擊而蒙損害，或受攻擊恫嚇的國家，允許經濟援助的公約（國聯文件 League Document, A. 70, 1930, IX）以及由國聯盟約第十一條的發展而成立的擴大防止戰爭公約（國聯文件 C. 658 (I), M. 269 (I), 1931, IX）等是。在各種情況下，最顯著的如俄國的非侵略協定（Pacts of Non-aggression）見威勒邊納（Wheeler-Bennett）的保安問題報告（Information on the Problem of Security）一九一七至一九二六年份，第二、第五編及第六編，又同書從一九二六到一九三一年份。或羅迦諾條約。（見國聯條約集（Treaty Series）第五十四卷第二八九——三六三頁。）內容規定，條約中的條款所給與的保障是限於兩國或數國的。這些保障的手段，目的在，以廢棄一切攻擊的行動，以共同援助被攻擊的國家，以共同的干涉、制止或防止戰爭，以共同懲罰施攻擊者，使有些容易蒙受他國攻擊的損害的國家，消除被攻擊的憂患。

但是前文所述和平解決爭執的方法（見本章甲款所論各節）亦是保安制度中的精要部分。把一切爭執，付諸和平解決的機關來解決的義務愈爲普遍，積怨成仇而至戰爭不能避免的機會愈爲減少。關於仲裁、司法解決、和解及調停等的規定，每增加一次，只要國家願意採用，國際間的安全，即多一層保障。此種建設變通的保安辦法以防禦國際間的攻擊與敵對，其效力如何，幾全賴各國政府所把的態度。從外表上看，這種保安辦法只不過是些制度與程序，沒有各國政府的動力，是毫無生氣的。國聯秘書廳與法院，必須國際社會的意志來策動牠們，方能表現其職能。

丁 縮減軍備

弭戰運動的論理上的終點，必歸根到廢除陸海空軍備。因爲經驗上昭示我們，軍備不但是不安全的結果，而且是不安全的原因。有組織的軍備，換言之，就是各國政府的作戰設備，乃是認戰爭爲合法制度的結果。假使法律上不承認戰爭爲合法而有和平安排國際關係的方法，共同保障安全的方法，以代替戰爭，國家統制軍備，就沒有存在的理由，爲援助被攻擊的國家，制止施攻擊者的

攻擊起見，一種國際的警察勢力，或許是必要的；但是設定這樣一個勢力，就不能對於各國自定標準，維持軍備，有所非難。

過去的試驗，已經把歐洲及世界，由軍備的負擔與驚恐中，解放出來，可是有效的政治行動，還是從世界大戰告終時開始。德國、奧國、匈牙利及保加利亞的受和約制裁而被強迫縮減軍備，打破了向來主張有效的軍縮條約爲事實上不可能的理論。國聯盟約第八條，使所有國聯會員國負有縮減軍備的義務，把軍備縮減到儘儘足夠保護國家安全的限度，更給與凡爾賽和議中的德國代表以書面上的保證，使其相信這四個中歐國家的減軍，不過是一個普遍的軍縮公約的先聲。由華盛頓條約（Washington Treaty, 1922 見國聯條約集第二十五卷第二〇二頁）倫敦海軍條約（London Naval Treaty 1930 見國聯條約集第一百十二卷第六五頁）而來的有成效的海軍軍備制限，及由中美軍縮公約（Central American Disarmament Convention, 1923, 約文內容見一九二三年出版的國際和解（International Conciliation）刊物第七二四頁）而來的軍備制限與減縮，更足證明困難的障礙，可以用政治的善意來消除的。

國聯的努力(詳情可參考達馬大利亞加(S. de Madariaga)所作軍縮論(Disarmament))。實行盟約第八條，是在國聯成立的第一年，由成立常設陸海空軍委員會(Permanent Military, Navy and Air Commission)而開始的。不久發見軍縮問題中，軍備部分只占百分之五，而討論政治上的安全乃占百分之九十五。於是討論的範圍，乃由臨時混合委員會(Temporary Mixed Commission)的設立而加以擴張，便討論到具有普遍性的創設共同安全基礎的問題，以求成立一種軍縮公約。那些命途多舛的提案，如局部的或普遍的相互保障條約，又如由一九二四年的議定書(Protocol of 1924)而來的普遍保障及後來由那個局部性質的羅迦諾條約而發生的有成效的保安發展，又如非戰公約的普遍規定，又如和平解決方法的推廣，在一個普遍軍縮會議基礎的構成方面，都極為重要。公約草案的預備工作是由軍縮會議預備委員會(Preparatory Commission for the Disarmament Conference)來進行的，而問題的比較專門的方面，因結果不免成爲政治的性質，亦是由預備委員會來解決的。預備委員會的工作，直到一九三一年完竣，經五年的討論，纔將一個公約草案呈示於國聯行政院。(關於國聯最近工作提要及公約草案內容可參

考軍縮論 (Disarmament) 及國聯秘書廳情報科 (Information Section of the League of Nations Secretariat) 所編大會的準備 (Preparations for the General Conference) 一書。最後國聯行政院乃於一九三二年二月二日在日內瓦召集第一次的世界軍縮會議 (The First World Disarmament Conference)。

顯然，規定 (一) 國際軍器與軍用品貿易的取締，(二) 私造軍器與軍用品的取締，是任何有成效的限制政策及減縮政策的必要條件。雖然，統制與禁制軍器貿易的原則，早在一八九〇年，為非洲某地帶而設的不魯塞爾決議書 (Brussels Act) 成立時代，已經各國承認，在一九一九年未經批准的聖日曼公約 (Convention of St. Germain) 中，亦有進一步的發展，然而統制的實行，只限於一九二五年五月國際軍器貿易公約 (Convention on the International Trade in Arms) 此公約到一九三二年三月尚未實行，約文見國聯文件 A. 18, 1925 IX 的條款中所規定的出口護照制度。

至於取締私造軍器的方法，因為公家的製造方面，和私造一樣，不能保證彼此的一致，及取締

問題與軍縮問題的密切關係，已經交由世界軍縮會議解決。一方面，私人的機關，既可不受國際的統制，得製造軍器出口，一個普遍的軍縮公約的施行，即非不可能，亦必陷於困難，這是明明白白的。他方面僅僅統制私造，勢必至累及無軍用品工業純賴國外私造軍用品輸入的國家。這樣看來，只有國際上普遍承認國家統制軍器及軍用品製造的原則，輔以國際監督生產，尅減供給的遠大制度，庶幾乎可滿意的來解決這雙重的問題。

弭戰運動及其原因，根本上與國際社會的進化有關。弭戰運動成立，可以造成新的世界秩序，弭戰運動失敗，便會摧毀世界文明基礎的本身。許多顯著的進步，已由建設和平解決國際爭執的方法及政治的安全而造成。但是，事實上明白顯示出來，和平時期經濟上的安全，於造成個人的新信仰，把服從國家的心理，移轉到服從國際社會方面，亦不無緊要。經濟的與金融的戰爭的武器，其殘忍處，並不亞於近代戰爭的工具。世界上任何國家，都難免受此種影響。就現在每一個民族國家，都得任意採用其自以為是的手段，不顧他國的福利而謀其自己經濟上的利益看來，這個世界上，只不過表現普遍的不安全罷了。但是，經濟戰爭的原因，與那些激起軍事戰爭的原因，是不可分的。

所以弭兵的重要條件的保證，應使成爲那把國際社會，從戰爭恐怖中解放出來的普遍運動裏面的一部分。

第六章 國際社會的結構

在現代的世界中，國家與國家，免不了要互相接近，這種不可避免的互相接近及彼此積極的想聯絡，便造成了國際社會的結構。但是，國際社會的普遍性，及其在政治的與社會的義務上的含義，並未為一般所了解。普通的人，仍未了解，他不但是國際社會中的一員，且於其中，已經是享有某種權利，負有某種義務的。人們所以不能認識這個理由，首先的原因，似乎是以前曾說過的那種，國際社會，與那些由許多國家聯合而成的國家社會，境界相同。因為這種把國家人格化的想像，梗在人們心中，便不能見到真實的情況；殊不知世界秩序的大部分，乃由無數未曾直接與政治發生關係的個人及團體的結合所造成。在有些國際情況上，政治的國際關係，反處於非政治的國際關係的後面而成為背景以指導其進行。例如國際無線電話同盟（International Radiophone Union）是著名的代表大部分歐洲各國廣播機關的一個私的組織；這個無線電話同盟，便因為

牠那某種會員機關的政治地位關係，又因為牠與政治的國際無線電報及電報同盟（International Radiotelegraphic and Telegraphic Unions）的關係，和政府是密切聯絡的。同樣，許多非政治的國際組織，工作的進行，是有政府代表的參加，有政府津貼的補助的。所以國際關係，要嚴格區別其何者為政治的，何者非政治的，往往十分困難。的確，近代國際關係中，不是顯出國際法的嚴密解釋中，頗有不能適合的地方，便是顯出，制定新的法律以適用於國際社會中非政治的團體的行爲，是渡過這條鴻溝的要件。職業上的聯合，與由產業的協同而成立的國際組織，前者如國際職工聯合運動（International Trade Union Movement），後者如白熱電燈卡迭爾（Incandescent Electric Lamp Cartel），便引起了國際社會中的平等問題（problems of co-ordination）。關於這類組織，剛性的公法，便覺頗不適用，而積極需要一種比較柔性的公法了。

還有無數屬於私人性質的國際關係，是不能以削足適履的方法，勉強把牠們籠在法律概念以內；而這些國際關係，又確切是國際社會中的一部分。因為人們直接間接的參與種種國際組織——並且此等國際關係，除了那些生活狀態，尚屬初民時代形式，且與其他民族不通往來的民族

以外，範圍幾乎擴充到全世界——此等國際的聯合，已成爲個人幸福的要素，等於政治的國際往來，成爲普遍安全的要素一樣。那怕世界上有語言的不同，種族的的不同，宗教的不同及氣質的不同等等不可思議的障礙，而國際合作的新徑路，是一年一年的發見，舊徑路亦一年一年的推廣。可是能够認識這種永無止境的過程，已產生了一個新的社會秩序，而每一個人都是這個新秩序中的一分子的人，還是少得很。

這種盲目的態度，其原因亦不能完全歸諸泥守法律。盲目態度者的見解，自動的或強制的爲大部分人民所服從，亦是一個原因。普及教育制度，在不到兩個世代的當中，便已影響到那些有盲目態度者的國家，而其他國家，能識字的人還只有極少數。但是，甚至在有些已經沒有文盲的國家中，國家主義的理論，亦往往繼續的在限制知識，把所知的施以曲解，結果遂把自己國境以外的世界，認作不是合作的情態，而是彼此互相殊視，互相爭鬪的情態；雖然事實上一個生存在進化國家中的個人，沒有不知道他是主動或被動的，在參與某種國際關係，甚至關於衣食的供給方面，亦離不了國際關係的支配。

因爲人們的見地受了那些自然的及人爲的限制的欺瞞，所以那個人們本人自己處處在幫助建設的而且他不能與其分離的新世界的輪廓，在他看來，就像似另一件東西了。實際上的困難，不亞於心理上的困難，都是未可輕視的。在許多所謂文化落後區域的社會進化，亦可大大的進展而立在社會意識的前面，此就印度及中國人民的大部分看來，已是完全可能。要得到一個了解世界秩序的完備知識，在學理上似乎是需要某種文化的力量。設使文化的接近，於完全了解世界秩序還差得很遠，至少可希望到原則的形式與本質趨於合一。新秩序的含義，現在可以把牠明白的總括說來。

前面已經說過，任何國際關係，由任何動機而生的國際關係，是個人的意志活動的結果。此種意志，可由團體的組織而爲集合的表現，可是這種意志，乃是一切個人意志的總和，並不是與那些個人的意志不同而獨立於各個人意志以外的一種意志。可是，有一種事實是不能忽視的，就是，雖然意志的活動，不是由環境決定而是由個人在考慮他周圍的境地以後，策動於理智與情感的衝動之間的一種平衡的結果，然而環境的影響，仍是一個重要原動力。這裏邊包括三種不同的現象。

第一種是人類意志力的活動所不能變更的。愛儷斯 (Alice) 那種『鏡花水月』的生活觀念，是常人所不能知的。顯然，環境多少是那些不變的自然勢力的產物。第二，有幾種勢力，本身是一種意志活動的結果，卻已根深蒂固的在自我以外的境界盤踞着，只有人類創造上的特色，可以把牠們排斥開去。這些勢力雖不盡是自然科學上與應用科學上實驗的結果，但往往總由這類科學的實驗而來。例如一個自然原則的發明，建設與精練，結果便是這些勢力的產生。這些實驗的結果，一旦普遍的推廣，便可說是構成了種種不可避免的事實。我們要設想，應用於交通及運輸的力量，一旦會消滅而社會亦會回復到十八世紀的狀態，那差不多是不可能的。在考察現代社會生活的當中，不注意無線電，和忘卻了人類是依賴飲食養生，是同樣的不合理。

此外還有第三類的勢力，不像前兩種，乃是可以由人力來左右的。這一類的勢力，並不由於自來的原則而來，牠或者是人們於任何時際所認為合理的一種假設，或者是須使人們認作必要的一種假設，或者是進化為原則的假設結晶成為制度的結果。其特點在以人類的意志為歸向。這一類勢力，雖然數百年來習慣與公認方面都承認牠，把牠認作不可變動的法律，卻並沒有什麼永久

性。用兩種說明，便足夠解釋清楚。第一是，人們以為民族國家是表示人類人格的最妙方法，這個觀念，差不多有五百年，除了天主教會及少數幻想家以外，人們都毫無異議的確認。其次是，人們以為個人或團體的職務，首在謀得生計，至於享受生存上種種可能，還在其次；這個觀念，人們都認為有真理存在，尤其是從十八世紀以來的人們，對於牠更為確信。

雖然人類不能不受人類法律的支配，但法律應自由的來決定是人類意志的主要點。因為個人不能離羣孤立，所以這成爲社會中一分子的個人，可以要求兩種權利——生命權 (right to life) 及自由權 (right to freedom)——要沒有這兩種權利，人人的自我意志力，便會趨於消滅的。

假使一個人，可以被其他的個人或羣衆，任意加以殺害或以死亡恫嚇，或者任憑自然的勢力來擺佈而沒有保障，他的地位境遇，便簡直與奴隸不相上下，這個理由，是很難否認的。不但如此，還有同樣的緊要理由，便是，個人非但不能聽憑他人或自然勢力來加害，並且不應處於飢餓與貧苦等危險的境地。所以，生命權所包括的範圍，不但是要保護個人，使不受外界的侵害，而且還要使他

得到生存條件的供給。但是每一種權利都連帶着一種義務。個人爲報答社會所給與他的保障，便須制止自己不侵害他人的生命，便須與他人合作，採用必要的步驟，保護他人和自己，以防禦任何侵害的攻擊及自然力的禍患。更進一步，他必須盡他的義務，來幫助創造一切生計上的必需，來計畫一種最容易達到此種目的的經濟制度。事實上早已表現出來，在現代世界的物質環境中，單獨的民族行動，已不再能創造生命或生活的保障了。現代的戰爭工具，現代的生產，交易及分配工具，已不容許孤獨的國家，來統制這些了。所以，在這個新世界中，個人要想保持其生命權，只有轉向到合作的國際社會當中。

但是，保障個人的安全，防禦暴力與貧乏，僅僅乎把個人的意志，由服從中解放出來，還是不夠的。個人們，就其行動的自由不致妨礙他人的限度上，並應有一種力量來追求其自覺的徑路。我們是否還能把新秩序仍當作舊秩序，而認民族國家可以直捷痛快的來保障這些權利呢？如今在物質上、知識上、美感上及精神上影響到我們每一個人的種種勢力的輻射線，已顯出推廣到遠在民族國家境界以外的時候，我們還要說能把新秩序看作舊秩序，這恐怕難以得到同意呢！造成世界

人民的文化與觀念的種種勢力，其變化莫測，正和海中的波濤一樣。在這個國際的秩序中，祇因那推崇民族國家的原則還是遺留着，個人們追求生活上的完美，仍處處受干涉。例如，國家可以禁止其人民旅行外國，或拒絕他國人民入境；國家又可以強迫人民服務軍役，或者把個人種種活動，限制在民族國家的安全與權力的規則範圍以內；國家又可以建設一種假設的「高大政策」(High policy) 的上層結構，而使一切思想與傾向，都以牠為試金石。個人的自由，就是這樣的被限制着。做一個國民的個人，總是必須記着他始終是那一國的人民。例如法國的人民應永遠記住他是法國人，德國的人民應永遠記住他是德國人，日本的人民，應永遠記住他是日本人，阿根廷的人民應永遠記住他是阿根廷人；一個人受着全人類所同感的動機的刺激而為活動，只不過是副性的作用罷了。這好像有一種人造的帳幕，間隔在每個民族國家之間，把那種彼此都是有男有女，彼此都具有同質性質的事實，掩蔽起來。這種情態，當然使彼此發生異己的觀念，而異己的結果亦隨而發生。但是，我們要知道，生在丹麥的櫟樹，和生在法國南部的櫟樹，因為土地與氣候的關係，或者彼此有微細的不同，然而無論牠們怎樣的不同，牠們總同是櫟樹，所以一個印度人和一個荷蘭人，無論

他們文化上怎樣的不同，他們總同是人類，同樣有身體、心智與情感的。

個人不願意再自處於政治的國際關係的樊籠，就非政治的國際主義的發展來看，已很明白。個人要求脫離政治的國際關係，日漸趨於積極，尤其是在文化的與商業的發展方面；個人們爲要求自由國際聯合的權利而競爭，簡直和許多民族國家競爭國際的平等權，一樣的熱烈。所以忠順國際的新道德就建設起來，而且完全是個人的忠順。因爲個人們日常生活的方式，處處與國際發生關係，捲入於這國際社會的結構中而成難解難分的現象，個人們舊日那種單純的忠順，早已化爲烏有。假使個人與國際的連帶關係，一旦截斷，個人亦許仍能繼續生存，這種事實，是否如此，固是疑問，但個人必因此失去進步的立足地。而且，用不着完全處於隔離的地位，個人的進步，就足致妨礙。在每一民族國家中，只要有這評議及拒絕個人要求解放的權力存在，便足夠把個人自求完善的路徑阻住。假若廣播無線電，已成爲解放全世界數百萬人民脫離地方主義牢獄的一個鎖鑰，假若廣播利用的發展，需要較大的以太中的距離來傳達各廣播機關，那末，當那爲廣播而設定的距離，或爲陸海空軍當局的需要而用以追求那不可能的事情——由孤獨的國家行動成立國民保

安組織——的時候，一種不合理的干涉個人自由，便會發生。其次，許多國家，不論其教育制度是否由政府制定，所造成的國民，總是盲從民族國家觀念，而對所謂『危險思想』莫不避之若浼。國家主義者的獨斷，很精巧的在擺佈着，其深入人心，好像麥底亞(Medea)的毒質深入於雅孫(Jason)的體內一樣，非到全體受病不止。這種觀念，是自由權的保障嗎？民族國家的觀念，不論其在過去有任何效用，而於現代情況是不合的；這是不是把個人人格使受一種不合現代世界情況的主義的支配嗎？

所以，在這新秩序的產生中，普通的含義，就是，希望獨立的民族國家來做這兩種基本權利的保證，已不是合理；那些推崇民族國家的理論，只是把個人壓制在偏狹的政治的國家主義範圍以內，而剝奪他所有成爲唯一倫理生活基礎的自由罷了。將來的生存基礎與追求『善良生活』(Good life)的自由，只能向國際社會中去求得的。

但是，國際社會，要說到團結一層，還差得遠呢！國際法的迅速發展而給與我們種種依據，及格林(S. H. Green)所謂『道德的情感』(moral sentiments)，例如重視義務與避免濫用權利

等的逐漸進化，只表明了一個過渡的階段，第二個步驟就在國家對於那些已不能由單獨行動來做的種種職務，能放棄其最後的干涉。等到『結合的』（correlative）原則代替『合作的』（co-operative）原則來做國際關係的基礎的時候，纔算是達到了團結的階段。而國際主義，必定等到一個普遍社會的意識，最後成爲個人生活的感應時，纔算是達於完成。

參考材料

本表所列，並不想把關於本問題的書籍，連綱要以外的參考材料完全包括在內。並且因爲篇幅的限制，那個成爲國際社會『大憲章』的國聯盟約，亦不附入。此種必不可少的文件，可向倫敦博物院路四十號的愛倫恩溫公司 (George Allen and Unwin, Ltd., 40 Museum Street, London W. C. 1.) 購得，每本價目是一辨士。還有關於國聯及國際勞動組織 (International Labour Organization) 的重要文件，亦得加以注意，此等文件，亦可由以上所說的出版家購得。在本表內，只列入了些英文的出版物。其他還有許多有價值的材料，大都是德文或法文的刊本。

一、通論國際關係的性質與進化的書籍

R. L. Buell: *International Relations*, 1931, Pitmans.

F. C. Mower: *International Government*, 1931, Heath & Co.

Brierly: *The Law of Nations*, 1928, Oxford University Press.

Oppenheim: *International Law*, Vol. I. Peace. 4th edition 1929. Vol. II.

Disputes and War. 4th edition, 1926.

Donaldson: *International Economic Relations*, 1929, Longmans.

Zimmer: *Learning and Leadership*, 1929, Oxford University Press.

De Lisle Burns: *A Short History of International Intercourse*, 1924, Allen and Unwin.

Stratton: *The Social Psychology of International Conduct*, 1930, Appletons.

Problems of Peace. An Annual Series from 1927, Oxford University Press.

二、討論特殊問題的書報文件

(甲) 外交方法

P. B. Potter: *Introduction to International Organization*, 3rd edition 1928,

Chapters VI and VII, G. Bell.

De W. C. Poole: *The Conduct of Foreign Relations under Modern Democratic Conditions*, 1924, Humphrey Milford, Oxford University Press.

(2) 國際制度

非國聯

Paul Reinsch: *Public International Unions*, 1911, Ginn Boston.

L. S. Woolf: *International Government*, 1916, Allen and Unwin.

N. L. Hill: *International Administration*, 1931, McGraw Hill.

F. B. Sayre: *Experiments in International Administration*, 1919, Harper & Brothers.

P. Einzig: *The Bank for International Settlements*, 1930, Macmillan.

國際

參考材料

114

League of Nations Secretariat. Ten Years of World Co-operation, 1931, Allen and Unwin.

H. W. Harris: What the League of Nations Is, 1925. Allen and Unwin.

C. Howard Ellis: The Origin, Structure and Working of the League of Nations, 1928, Allen and Unwin.

W. Rappard: International Relations as viewed from Geneva, 1925, Yale University Press.

W. Rappard: The Geneva Experiment, 1931, Oxford University Press.

H. R. G. Greaves: The League Committees and World Order, 1931, Oxford University Press.

Quincey Wright: Mandates under the League of Nations, 1930, University of Chicago Press.

F. White: Mandates, 1926, Jonathan Cape.

International Labour Office. The First Decade, 1931, Allen and Unwin.

(區) 短冊譯集

W. Arnold-Forster: The Victory of Reason, 1926, The Hogarth Press.

J. H. Ralston: International Arbitration from Athens to Locarno, 1929, Stanford University Press, California.

J. B. Scott: The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907, 2. Vols. 1909, Johns Hopkins Press, U. S. A.

A. P. Fachiri: The Permanent Court of International Justice, 1925, Oxford University Press.

T. P. Conwell-Evans: The League Council in Action, 1929, Oxford University Press.

- J. W. Wheeler-Bennett: Information on the Renunciation of War, 1928, Allen and Unwin.
- J. W. Wheeler-Bennett: Information on the Problem of Security (1917—1926) 1927, Allen and Unwin.
- J. W. Wheeler-Bennett: Information on the Problem of Security (1926—1931) 1932, Allen and Unwin.
- Philip Noel Baker: Disarmament, 1926, Hogarth Press.
- Salvador de Madariaga: Disarmament 1929, Oxford University Press.

文件

The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes
(See J. B. Scott, op. cit. Vol. II, p. 308).

The Covenant of the League of Nations Georger, Allen and Unwin. Ltd.

The Statute of the Permanent Court of International Justice (See Fachiri, op. cit. Appendix, p. 240).

The Optional Clause, Article XXXVI, of the Statute of the Permanent Court of International Justice (See Ibid. p. 249).

The Pact of Paris or the Kellogg-Briand Pact (See J. W. Wheeler-Bennett: Information on the Renunciation of War, p. 188 for text).

The Nine Power Treaty of Washington (See International Conciliation, June, 1932).

The General Act for the Pacific Settlement of International Disputes, Geneva, 1928. British Treaty Series, No. 32 (1931), Command Paper 3930.

(一) 華界領事權條約

A History of the Peace Conference of Paris, edited by H. W. Temperley.

Six vols. 1920—24. Froude and Hodder & Stoughton.

Arnold Toynbee and others: Survey of International Affairs, 1920—30, 9 vols.

Issued annually. Oxford University Press.

Documents on International Affairs. Edited by J. W. Wheeler-Bennett. Annual from 1928, Oxford University Press.

The British Year Book of International Law, Annual from 1920—1, Oxford University Press.

(戊)政府出版物

League of Nations. Official Journal Monthly, includes Minutes of the Council and reports of the other Organs of the League.

,, Treaty Series. A Compilation of all Treaties registered with the League.

,, Monthly Summary. An Abridged record of the Work of the League.

British Treaty Series (Cited Treaty Series No. 1. [1932]). Publishes all treaties ratified by the British Government.

(七)定期出版物

International Conciliation. (Monthly), Carnegie Endowment for International Peace, U. S. A.

American Journal of International Law (Quarterly), U. S. A.

Bulletin of International News (Fortnightly), Royal Institute of International Affairs, 10 St. James's Square, London.

International Labour Review (Monthly), published by the International Labour Office, Geneva.

Foreign Affairs (Quarterly), published by the American Council on Foreign Relations.

國際社會的結構

1111

International Affairs (Quarterly), Royal Institute of International Affairs, 10
St. James's Square, London.

表



中華民國二十四年九月初版

(36739)

社會科學叢書 國際社會的結構 一冊

The Framework of International

Society

每冊定價大洋貳角伍分

外埠酌加運費匯費

原著者 S. H. Bailey

譯述者 萬良炯

主編者 何炳麟

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路

商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版權所有 翻印必究

書店

四年十月五日

