

現 代 國 際 法 史 論

陶 懋 著

大 東 書 局 印 行

現 代 國 際 法 史 論

陶 榭 著

大 東 書 局 印 行

1 9 4 6

序

時代進入了二十世紀的中葉，國際法已不再像康德(Kant)，奧斯丁(Austin)，及克勞塞維資(Clawewitz)輩之被視爲非法律或渺不足道之物，相反地，國際法業已構成一種真正的法律體系，正如利伯博士(Dr. Francis Lieber)所稱許的這是「近代文明的最大幸福」(註一)；又如迦納教授(Professor Garner)所讚嘆的這是「近代文明的最珍貴的成功」(註二)，尤其是最近五十年以來，國際法的進展真是一日千里，至足驚人。雖然它的收穫還不能如想像中的那麼豐碩；但是其間所得到的顯著成就，却已琳瑯滿目，美不勝收，雖然它的效力還不能發揮到有若國內法那樣的程度，特別是近年以來，侵略的惡勢力橫行於世，對國際法規及慣例視同弁髦，於是引起一部分人對於國際法整個體系的存在性，竟發生了極大的懷疑；然而我們必須注意：這僅是一個暫時的反常的現象，其情形即如在國內社會中一時盜賊如毛，公然劫掠，以致秩序大亂，法紀廢弛，在此場合之下，國內法的效力初非因而有所減損，同樣，國際法固在今日面對着這侵略的狂潮，不能不與之奮力搏鬥；可是我們「確信在國際社會中，強權終將不再施其絕對的優勢，而必由法律的主宰(Authority of Law)所代替」(註三)，並且以往的經驗反明白告訴我們；國際社會每經一次劇變，國際法的效力匪特不致削弱，反而愈趨發揚光大，我們祇要看一九一四——一八年第一次大戰結束而後，即有國際聯盟的產生，因之人類頓然從一個無組織的國際社會，達到了一個有組織的國際社會；雖然這一社會尚不夠嚴密，缺陷甚多，而同時國際法亦因戰爭之刺激，獲得了飛躍的進步；雖然這種進步距離人類預期的理想，還是十分遙遠。

這次大戰終了以後，毫無疑問，我們將有一個嶄新的完備的國際組織，國際法藉此亦將有更合理的改造與充實，從而達成編纂整個國際法典之鵠的。我們在此戰爭尚未結束的今日，對於最近五十年來國際法的進展實況作一檢討；也就是說：就實在的國際法 (Positive International Law) 予以往逐漸的演進與成就作一總清算，這也許是新世界和平秩序還沒有來臨以前的一項切要的工作。

本書的目的既在「檢討」與「清算」，所以作者的态度自然是批評的，或者更確切一些說，是採取夾敘夾評的方式。這些批評的意見有全屬於作者個人，有的是參酌學者的意見加以溶化的結果，又有的是反覆引述學者的原意見，務使讀者對每一問題能得更深一層的了解，大抵在論述每一造法公約，國際會議、制度、與機構，以及國際法問題之後，即予以相當的評價，指出其優劣點，並在可能範圍內，窺測其前途可能的發展，至於批評的態度究竟是否妥善，我明知也許會引起人們的疑問；但本書既非為國際法的入門書，而是專供對國際法已有相當素養或已感覺興趣的研究者閱讀參考，那就不必採取完全灌注的方式，抱什麼「純客觀的態度。儘無妨不厭求詳，從事理論的探討，藉以闡明國際法學體系的真理所在。這在作者，也無非是拋磚引玉，深望海內賢達不吝指教，爰藉共同的努力，務使國際法的奇花異卉，得在我中國這一片處女地的田園裏茁壯滋長起來，以與西洋學術相媲美。

本書原擬名為「現代國際法進展史論」，但既而一想，「進展」兩字儘可刪除，而逕稱為「現代國際法史論」，如此既不失原義，而在字面上反較顯豁明瞭。西洋學者亦有採用此項類似書名者，例如華爾格的 (Walker) 「國際法史」 (A History of the Law of Nations) 及戴頓 (Watson) 的「自最早時期至華盛頓條約歐美國際法史」 (A History of the Law of Nations in European America From the Earliest Times to the Treaty of Washington)。又本書之所以冠以「現代」兩字，因全書所

大體上即以一八九九年第一次海牙會議作爲一個起點。固然，歷史上的劃分時期，原是人爲的不自然的，有時爲解釋一種法律制度或思潮的源流及其演進過程，便不能不加以回溯；不過本書既重在論述現代實在的國際法之發達史實，故所有回溯也祇得略而不詳，其目的唯在喚起讀者既有的印象而已。

本書的主要參考書是迦納教授的「晚近國際法的發展」(Recent Developments in International Law)。迦氏此書是一九二二年在印度加爾各答大學(University of Calcutta)的講稿，內容淵博，議論精深，值得介紹於國人之前，但是本書論點與迦氏書亦不盡相同，而且本書又增益了許多新的材料，如一九二三年海牙空戰法規草案內容，一九二九年常設國際法庭規約的修正情形，以及一九三〇年第一次國際法典編纂會議召集經過，俱已包括在本書論列之中。祇爲篇幅所限，未能詳加檢討，則爲憾事！

陶 樾 卅三年十月於重慶南溫泉花溪

(註I) Perry, Life and Letters of Francis Lieber

(註II) Gavner, Recent development in International Law, p. 2

(註III) Fiore, International Law Codified, p. 79

現代國際法史論目錄

序

第一章 制定的國際法規——海牙公約

第一節 一八九九年以前的制定法規	一
第二節 一八九九年第一次海牙會議	四
第一款 會議召集經過	四
第二款 會議討論情形及其結果	五
第一項 裁軍案	六
第二項 禁用新式武器等案	六
第三項 禁止自氣球上拋擲物品及毒氣彈丸兩宣言	七
第四項 日內瓦公約推行於海戰公約	七
第五項 私產在海戰中不受捕獲案	八
第六項 陸戰法規及慣例公約	八
第七項 國際爭議和平解決公約	一〇
第三款 會議成績檢討	一一

第三節 一九〇七年第二次海牙會議

第一款 會議召集經過

第二款 會議討論情形及其結果

第一項 修正舊約

第二項 新的收穫

第一目 限制用兵力催索有契約債務公約

第二目 戰爭開始公約

第三目 陸戰時中立國及其人民權利義務公約

第四目 戰爭開始時敵國商船地位公約

第五目 商船改裝軍艦公約

第六目 敷設雷動觸發水雷公約

第七目 戰時海軍轟擊公約

第八目 海戰中限制行使捕獲權公約

第九目 設立國際審檢法庭公約

第十目 海戰時中立國權利義務公約

第十一目 禁止自氣球上拋擲物品宣言

第三款 會議成績檢討

第四節 兩次會議的總評價

二二
一一
一一
一三
一三
一六
一六
一七
一八
一九
二〇
二〇
二二
二三
二四
二五
二六
二六
二七

第五節	召集第三次會議的擬議	二八
第六節	各國對於海牙公約的反響	二九
第二章	海戰的制定法規——倫敦宣言	三一
第一節	陷於混亂狀態中的海戰法規	三一
第一款	巴黎宣言	三一
第二款	海牙會議與海戰法規	三二
第三款	巴黎宣言及海牙公約以外的制定法規	三二
第二節	擬議中的國際捕獲審檢法庭之缺點	三四
第三節	倫敦國際海法會議召集經過	三五
第四節	倫敦宣言的內容	三六
第一款	封鎖	三六
第二款	戰時禁制品	三七
第一項	禁制品的種類	三七
第二項	禁制品的捕獲	三八
第三項	對於運送禁制品船舶的處分	三九
第三款	中立國船舶的護送權	四〇
第四款	非中立的役務	四一
第五款	中立捕獲船的破壞	四二

第六款	船籍的移轉	四三
第七款	敵性	四五
第八款	商船改裝軍艦	四六
第九款	倫敦宣言即爲一般公認的國際法規則	四七
第十款	宣言所附的總報告書	四八
第十一款	批准的限制	四九
第五節	倫敦宣言的評價	四九
第三章	國際空戰法規	五三
第一節	天空的區域	五三
第二節	天空區域的法律性質問題	五四
第三節	國際航空公約	五六
第四節	雙邊公約的訂立	五七
第五節	空中轟炸問題	五八
第六節	空戰時交戰國與中立國的權利義務問題	六三
第七節	空中傳播無線電訊問題	六五
第八節	海牙空戰法規草案	六八
第一款	法學家委員會的召開	六八
第二款	草案中的主要規則	七〇

第一項	空中戰鬥力	七〇
第二項	空戰的害敵手段	七〇
第三項	空戰中對於敵人的待遇	七二
第四項	施於敵國航空器及中立國航空器的軍權	七三
第五項	交戰國與中立國彼此間的主要義務	七三
第六項	空中捕獲	七四
第三款	結論	七五
第四章	國際仲裁	七九
第一節	仲裁的意義與手續	七九
第二節	仲裁條約	八一
第三節	阿拉巴馬賠償要求案件	八二
第四節	各方對於仲裁的重視	八三
第五節	兩次海牙會議與仲裁	八五
第六節	仲裁案件	九〇
第一款	概說	九〇
第二款	各案件始末簡述	九四
第一項	宗教捐款案件	九四
第二項	委內瑞拉優先待遇案件	九五

第三項	日本房屋稅案件	九六
第四項	馬斯喀特帆船案件	九六
第五項	卡薩布朗卡案件	九六
第六項	格里斯柏達那案件	九七
第七項	北大西洋沿海漁權案件	九八
第八項	奧里諾谷汽船公司案件	〇〇
第九項	薩伐卡案件	〇一
第十項	卡納伐洛案件	〇一
第十一項	對俄賠款案件	〇二
第十二項	迦太基案件	〇二
第十三項	馬奴拔案件	〇三
第十四項	的摩爾島案件	〇三
第十五項	宗教財產案件	〇四
第十六項	法國對祕魯賠償要求案件	〇四
第十七項	挪威船主案件	〇四
第七節	海牙常設仲裁法庭成績的總檢討	〇五
第八節	仲裁混合委員會	〇六
第九節	全世界組織成一仲裁條約網	〇七

第十節	國聯盟約與仲裁	一〇九
第十一節	仲裁制度的改進	一一一
第十二節	仲裁優劣點的總評價	一一四
第五章	國際爭議和平解決的新方法——國際調查委員會	一一七
第一節	國際調查委員會意義	一一七
第二節	第一次海牙會議與國際調查委員會	一一八
第三節	北海案件	一二〇
第四節	第二次海牙會議與國際調查委員會	一二四
第五節	一九〇七年後的國際調查案件	一二六
第六節	美國塔夫脫總統的計劃	一二七
第七節	布賴安條約	一二九
第一款	布賴安條約的由來	一二九
第二款	布賴安條約與塔夫脫計劃的區別	一三一
第八節	對於不訴諸和解者的制裁問題	一三二
第九節	國聯的和解手續	一三三
第十節	國聯的制裁	一三五
第十一節	國聯盟約與海牙公約的比較	一三七
第六章	斡旋與調停	一三九

第一節 斡旋與調停的區別……………一三九

第二節 調停與仲裁的區別……………一三九

第三節 斡旋與調停的起源及其進展……………一四一

第四節 海牙會議與斡旋調停……………一四四

第五節 國聯盟約與斡旋調停……………一四六

第六節 斡旋與調停的實例……………一四七

第一款 英國部爾戰爭……………一四七

第二款 日俄戰爭……………一四八

第三款 中美洲戰爭……………一四九

第四款 義士戰爭……………一四九

第五款 A B C 三國對於美墨衝突的調停……………一五一

第六款 第一次世界大戰……………一五一

第七節 斡旋與調停的前途……………一五一

第七章 國際立法與國際組織……………一五五

第一節 國際社會的成立……………一五五

第二節 國際組織的思想……………一五六

第三節 歐洲的聯盟……………一五六

第四節 歐洲的協調……………一五九

第一款	協調的干涉行動	一五九
第二款	歐洲協調的評價	一六一
第五節	國際會議	一六三
第六節	造法性的國際條約	一六四
第七節	國際行政聯合機構	一六九
第八節	國際聯盟	一七一
第一款	國聯的性質	一七一
第二款	國聯會員國	一七二
第三款	國聯的組織	一七五
第四款	國聯的目的與權力	一七七
第五款	國聯盟約的重要條款	一七八
第六款	國聯的弱點與障礙	一八〇
第八章	國際法庭	一八五
第一節	國際法庭之思想的前驅	一八五
第一款	學者的主張	一八五
第二款	團體的計劃	一八八
第二節	第一次海牙會議的國際法庭	一八九
第三節	常設仲裁法庭	一九〇

第四節 第二次海牙會議與國際法庭……………一九一

第一款 仲裁司法法庭計劃之失敗……………一九一

第二款 國際捕獲審檢法庭公約之又失敗……………一九三

第五節 常設國際法庭……………一九五

第一款 法庭的產生……………一九六

第二款 法庭的組織……………一九七

第一項 法官的資格……………一九七

第二項 法官的任期……………一九八

第三項 法官的薪給……………一九九

第四項 法官的選舉……………二〇〇

第三款 法庭的職權……………二〇一

第一項 向法院起訴的資格……………二〇一

第二項 法庭管轄權的性質……………二〇二

第三項 法庭的諮詢意見……………二〇五

第四款 法庭的訴訟手續……………二〇五

第五款 法庭規約的修正……………二〇九

第九章 國際法典之編纂……………二一三

第一節 法典編纂的意義……………二一四

第二節	學者個人的編纂嘗試	二一四
第三節	團體的編纂努力	二一七
第四節	各國政府的編纂工作	二二〇
第一款	陸戰法典之編纂	二二〇
第一項	美國	二二〇
第二項	英國	二二一
第三項	德國	二二二
第四項	法國及其它	二二三
第二款	海戰法典之編纂	二二四
第五節	國際法典編纂的逐步共同努力	二二七
第一款	第一次大戰前的編纂成績	二二七
第二款	華盛頓會議	二二九
第三款	國際的編纂工作	二三一
第一項	最初編纂建議之失敗	二三一
第二項	一九三〇年第一次國際法典編纂會議	二三二
第六節	國際法典編纂的前途	二三三
附錄		
聯合國憲章的總檢討		二三七

現代國際法史論 目錄

現代國際法史論

第一章 制定的國際法規——海牙公約

制定的國際法 (Conventional international Law) 之進展，至一八九九年及一九〇七年兩次海牙保和會議，可說已達到了最高峯的境界。正如國際法學者奧本海 (Oppenheim) 所說：到了那時，國際法才稱得上是一種「主要的書本法律」 (Essentially book Law) (註一)。這就是說：此後我們便可在國際法學者的書本中找到大部分的國際法規則。但這並不是說在一八九九至一九〇七年以前，國際法的進展完全是沉滯不進的；相反地，在此以前，國際法進展的程度與此後的時期並無二致。事實上在兩次海牙會議的貢獻中，對於新法規的創造僅佔極少部分，大部分均不過是將既存的習慣與實例制為成文的規則而已。所以嚴格地說來：這兩次會議的工作，法典的編纂方面 (Codification) 實較真正的立法方面 (Legislation) 為多，這是我們看了兩次會議的成績以後即可徵信無疑的。

第一節 一八九九年的制定法規

在一八九九年前，人類對於國際立法與法典編纂的努力，亦有零星的部分的成功。十九世紀第一

(註一) Oppenheim: *The Future of international Law*, P. 56

次歐洲的國際的大會議一八一五年維也納公會，曾制定若干關於國際河流通航自由及禁止奴隸販賣的規則；但大體上維也納公會是爲了解決擊敗拿破崙戰爭後的許多政治與領土問題而召開的，因此該公會自不能與海牙會議之純屬造法性質者相比擬。

一八五六年巴黎公會亦如維也納公會具有類似的政治性質，該公會對於立法的貢獻，極爲有限，結果僅制定四種規則，其性質固甚重要，規則內容却很簡短，即關於廢止私掠船制，封鎖條件及在中立船上非禁制品的敵人財產與在懸掛敵旗船上非禁制品的中立財產之不受捕獲。這些規則訂於一特定的「巴黎宣言」中，該宣言的原簽字國雖僅七國，迨後幾乎所有海權國家均相率加入。我們應在此注意者，該宣言中關於封鎖及在懸掛敵旗船上中立貨物之不受捕獲兩項規則，不過是既存的一般輿論與慣例的明白宣示而已，但關於廢止私掠船制及中立船上敵貨之不受捕獲兩點，却構成新的國際法規，因爲以前除非是由各國締約明定，這兩項規則並不視爲強制的。

一八六四年日內瓦會議締結一關於「改善戰時傷者待遇」的公約之後，一八六八年接着召開的日內瓦會議，又同意將一八六四年所訂原則擴大適用於海戰方面（但後一公約未經批准）。一八六四年日內瓦公約之所以具有歷史的重要性，因爲這是經由國際會議制定陸戰法規的第一次試驗。迨至一九〇六年，又在日內瓦召開第三次會議，將一八六四年公約加以修正，更趨改進。該公約首由三十五國簽訂，及後又有若干國家的加入。在此期間，亦有其它國際會議的召開，各有相當的貢獻。如一八六八年俄國政府召集聖彼得堡（St. Petersburg）會議，出席者有十八個歐洲國家，結果議決發一宣言，即所謂「聖彼得堡宣言」，其中規定締約各國同意禁止在彼此戰爭時使用裝用四百公分（約十四英寸）以下的爆發性或燃燒性物質的投射物。這一宣言在國際法進展史上之所以具有特殊的重要性，因爲這是限制交戰國使用

足以傷害敵人的武器之第一次正式國際公約。該宣言之弁言中有謂：「戰爭必須順從人道要件的技術限制」，這是一個非常健全及為一般公認的原則。此項原則後為兩次海牙會議所採納，因而訂成陸戰法規及慣例規程第二十三條中關於禁止害敵的種種過分手段。一八七一年召開倫敦會議，出席者即為締結一八五六年巴黎條約的締約各國，旨在討論因俄國違犯巴黎條約中關於黑海中立化條款所造成的局勢。結果該會議宣示一重要的規則，即各國除非採用和平協定的方法，取得其它締約各國的同意，則不得擅自解除條約規定的義務或修改條約的條款。雖然有的國際法學者如赫雪（Harshey）及勞倫斯（Lawrence）等，以為如將這一規則採取絕對的形式，即不能承認其健全性。蓋所有條約義務必須受「情勢變遷」（*Rebus Sic Stantibus*）原則的支配，此項規則似有束縛各國正常與合法發展之嫌（註一）。但無論如何，這一規則之已為各國所公認，殆無疑義。

編纂國際戰爭法典的第一次試驗，要算是一八七四年布魯塞爾（Brussels）會議，出席有十五個歐洲國家。該會既在平時召集，其任務乃非為解決戰後的政治問題，發起召集者為俄皇，其目的則在討論與制定交戰國均須遵守的陸戰法規。結果制定一關於戰爭法規及慣例宣言草案，其中包括五十六條規則，尚稱詳盡；但可惜未經各出席會議的國家所批准。就其全體規則而言，唯因未經各國批准，故未發生效力。但以此項規則實為既存慣例的宣示，因之各國在許多場合，仍受拘束如故。一八九九年第一次海牙會議所訂的陸戰法規及慣例規程，即以布魯塞爾宣言草案為基礎，這是值得指出來的一點。由此可知布魯塞爾宣言草案對於國際法進展的影響，確未可漠視。

（註一） Harshey: *Essentials of Int. International Law*, P. 75

Lawrence: *Principles of International Law*, (4th ed.)

第二節 一八九九年第一次海牙會議

第一款 會議召集經過

純爲造法目的而召集的國際會議，當然沒有像一八九九年及一九〇七年兩次海牙保和會議那樣地顯著而偉大。俄皇尼古拉斯二世（Nicholas II）之召集海牙會議，主要原因是鑒於各國軍備競爭非常劇烈，軍費負擔與日俱增，長此以往，非但武裝和平之危局終有一日破裂；抑且各國財政均感不勝負担，勢將至於破產或崩潰；而俄國財源貧乏，尤有岌岌可危之勢。俄皇乃於一八九八年八月二十三日對駐俄各國外交使節發出一勅書，表明因過度軍備的維持，迫使各國感受財政的重大負擔，因此他向凡在俄國宮廷駐有外交代表的各國，建議召開一會議，以考慮如何制止對於世界財源之毀滅性的消耗，這不僅是爲了經濟的節約，且於世界和平之保持亦極有裨益，俄皇的建議爲各國所接受，但也有若干國家對爲實質上的裁減軍備能否達到目的，却不無疑慮，因此認爲如果會議僅限於討論裁軍問題，恐將遭遇強烈的反對，一八九九年一月十一日俄皇乃再發出一勅書，將會議的議事節目擴大，不但討論裁軍，並且討論關於採用國際外交上和平手段遏阻武裝衝突的可能方法及限制使用若干種類的戰爭武器。在此種擴大的議事節目中包括在一規定的時期內各國相約不再增加現行的陸海軍備，同時亦不再擴充預算，禁用新式武器爆炸物及彈藥。禁止在未來戰爭中使用潛水魚雷艇或類似的破壞性器械，約定在將來不再建造武裝的船艦。限制使用現有的可怕的爆炸物，禁止自氣球上或任何類似方法拋擲任何種類的射擊物或爆炸品。使一八六四年及一八六八年日內瓦公約的規定條款亦得推行於海戰方面。用爲救助海戰交綏期間或交

綏以後逃生者的船舶，須使其中立化。修改並接受一八七四年關於戰爭法規及慣例的布魯塞爾條約（Brussels Act），以及在原則上接受採用斡旋，調停及任意的仲裁為遏阻武裝衝突的方法。該勅書又謂一切關於各國政治關係及各國條約已經確定的事項之問題，在開會時常絕對剔除，不予討論。

各國對於俄皇第二次所發出的勅書甚表同情，共同決定以荷蘭海牙為開會地點。一八九九年四月七日遂由荷蘭政府出面發出正式請柬，五月十八日會議正式開幕，出席者有二十六國，代表達百人之多。這一會議雖非由全世界都派代表出席，但在歷史上這樣規模宏大的盛會，還是破題兒第一遭。其在國際關係的進步途中所以具有歷史的意義，即在乎此。除了盧森堡、門的尼格羅及暹羅是例外，開會的請柬僅限於發與俄國維持外交關係的國家；但是也有若干國家雖亦在俄派有外交使節，却未被邀請，如南非共和國與奧倫其自由國（Orange Free State）即然。所有歐洲國家與四個亞洲國家（中、日、暹羅、波斯）會聚一堂，可謂從來所未有。非洲雖尚有六個主權國家；但均未被邀請。而美洲的國家，則僅美國與墨西哥派代表出席。雖然據說還有兩個美洲國家接受請柬；惟未出席。每一國家所派代表自一人至八人不等，但在表決時則採平等原則，不論國家大小強弱，各有一票，出席代表大多是外交家、政治家、及公法學家；但也有一部分軍人與科學專家。會議進行時雖各方都認真地切望能達到協調及完成任務，但其妥協與讓步的精神却不及一九〇八至一九〇九年倫敦國際海法會議之甚。

會議結果簽訂三種公約及三種宣言，關於會議討論的詳情，由於篇幅所限，未能盡述。我們祇能於下文簡略地論述海牙會議對於國際法進展上的實質貢獻，並指出其主要的成敗之點。

第二款 會議討論情形及其結果

第一項 裁軍案

關於裁軍的建議，原為俄皇召集會議的主旨；且在各國最後同意的議事節目中佔一重要的地位，但其結果却毫無成就可言。裁軍案首由俄國代表吉林斯基(Gilinsky)提出，堅持甚力，並由荷蘭代表漢爾杜喀勒(Portugael)與喀爾訥拜克(Karnebeck)及法國代表布爾喬亞(Léon Bourgeois)等附議，但此案却遭德國代表西伐士霍夫(Schwarzhof)猛烈抨擊。他向大會聲稱：德國在軍事負重壓之下，不但不至於被毀損，相反地，却促致極大的經濟進步，公私財富因而增加，德人對此毫無怨言。而對強迫兵役反視為一種神聖報國的義務。西氏又不承認過度的軍備是引起戰爭的導火線。

除了德代表以公共政策的觀點抨擊裁軍致使裁軍案不易成立以外，其它在技術與實際的性質方面，亦足使裁軍案難於獲得協調。有的代表雖贊成裁軍的一般原則，但認為就俄國建議的形式而言，實無可接受。因之，裁軍案終未締結任何協定。關於軍備問題的唯一成就，僅是在最後議決書中表明「為增進人羣物質的與精神的幸福起見，必須限制現為世界各國重負的軍費」之願望，在此願望中並表示各國政府經考慮會議的建議後，得衡量關於限制陸海軍力及戰爭預算的協調之可能性，這一願望為會中一致同意通過，但結果徒託空言，僅免會議對於裁軍一案完全失敗的譏嘲而已。誠如萊莫農(Lemmon)所批評：這種空洞的決議未將問題解決，相反地，祇是證明此事協調之不可能（註一）。由於時機尚未成熟，裁軍的狂潮終未稍加遏止。

第二項 禁用新式武器等案

關於俄國建議禁用新式武器，爆炸品、彈藥、潛水魚雷艇、裝有撞擊器的軍艦、以及其它毀滅性的

(註一) Lemmon: La Seconde Conférence de la Paix, P. 3.

器械一案，亦遭遇同樣的慘果。其僅有的成就祇願望關於來福槍及海軍槍械的問題，由各國政府加以研究，以冀對於使用新式武器及新口徑方面能得到協調，但結果必然沒有一國政府願意認真研究的，此項願望之毫無效力，自不待言。當海牙會議討論此案時，有一瑞士代表曾提出關於加重傷者不必要痛苦的彈丸使用問題。經過劇烈的爭辯後，會議卒通過一宣言，表明禁止「使用入身易濺易扁的槍彈，此種彈丸硬壳並不包蓋裏核，且其中作空槽者」。這就是構成此次會議所訂三種宣言之一。

第三項 禁止自氣球上拋擲物品及毒氣彈丸兩宣言

關於俄國建議禁止自氣球上或用類似方法拋擲射擊物或爆炸品一案，在會中祇遭微弱的反對，結果同意接受，訂入會議最後議決書中，構成三種宣言之一。這完全是基於人道的觀念，因為就當時氣球發展的形狀而言，欲在上面拋擲投射物，實極不正確，徒然造成平民的慘烈死傷。但締約各國又鑒於科學發明的日新月異，故禁止的期限祇定為五年，藉使將來因發明進步而情勢變遷時，締約各國仍得保持行動自由，至於禁用毒氣一案經劇辯後，亦經通過。質言之：即禁止使用專為 (the sole object of which ...) 散播窒息性與有害性的毒氣彈丸，其時效無限，會議之接受此案，當亦為人道着想；不過因在該宣言中增加「專為」兩字，故其價值與效力似不無減低。

第四項 日內瓦公約推行於海戰公約

關於俄國提出將一八六四年八月二十二日日內瓦公約條款亦推行於海戰一案，在會議中未遭反對，卒訂為會議三個公約之一。於是為拯救痛傷溺水之人的醫院船及醫院船中所載各受難者及其他各種人員均得享受不侵犯的特權，正如一八六四年日內瓦公約所規定陸戰中的醫院及野戰病院及傷病者與醫務人員所享受的特權一樣。此項特權不僅賦予交戰國的醫院船，並且擴及賦予私人所辦及中立國中已被正式

承認的團體所辦的醫院船。該項船舶祇須正式由各交戰國政府委託辦理及於開戰後預將船名通知敵國，亦可不受破壞拿捕。但各交戰國對於此項船舶却有權查驗，或派員上船監視，或揮使遠去，或指令他適，如遇情節重大，亦得予以扣留。

第五項 私產在海戰中不受捕獲案

在開會時，美國代表提出一在議事節目以外的問題即私人財產（禁制品除外）在海戰中之不受捕獲。蓋美政府向堅持此種海戰法規的改革，以往亦曾與它國訂約承認此項免受捕獲的特權。但會中其它國家代表則謂會議應限於討論事先特定的議事節目，否則將引起許多建議的提出，討論時期勢必無限延長，而反將各代表心目中本欲討論的議題無從進行。在此情形之下，美代乃表不再堅持原議，而將美國歷來的政策及其所以主張修改海戰法規的主要理由，繕成一種陳請書送交會長。會長將此書交與委員會審查；但據委員會報告，彼實無權討論此事。僅認為可由會議通過一種決議，希望將此議案移交下屆會議考慮，此項意見由會議一致表示贊同。此外，又關於中立國的權利義務及海軍砲轟口岸城鎮兩項問題，亦移交下屆會議討論。

第六項 陸戰法規及慣例公約

在議事節目中還有兩大問題：便是提議修改一八七四年關於陸戰法規的布魯塞爾條約及採用斡旋調停及仲裁方法解決爭議。在這方面，會議獲得輝煌的成功。關於陸戰法規及慣例公約所附規程，共包括六十條款，這是顯示將既存的慣例編纂法典的一種大膽嘗試。公約中詳細規定一個武裝部隊須具相當條件，始能被承認為合法的交戰者。其中關於交戰國對於戰俘待遇的規定，共有十七條。隨後乃列舉交戰國不得擅用的害敵手段及武器，敵國領土軍事佔領法規以及關於間諜、軍使、投降等條款。這一公約在

大體上實修正與擴大一八七四年未經批准的布魯塞爾條約而成，而布爾塞條約乃以利伯博士 (Dr. Lieber) 所起草的美國陸戰訓令爲藍本，此已爲一般所週知的事實。這一公約的特點，是對於擁有民團與義勇軍的國家，予以極大的讓步。蓋該約規定在相當條件之下，亦得承認上項武力爲抵禦侵略的合法戰鬥員，一經拿獲，應一律作戰俘看待。關於戰俘待遇的規定，乃合乎人道的觀念與開明的思想。聖彼得堡宣言的主要原則經該約採納訂入第二十二條中，該條謂：「交戰國所用害敵手段之權利，並非漫無限制者」，該約並規定禁止轟炸不設防城鎮，凡屬此類及其它條款均爲文明人類基於人道觀念向所譴責的暴行。

該項公約的全部精神與目的在其弁言中說明甚詳，其中有謂：本會議意欲爲人道利益及與日俱進之文明服務，相約在軍事需要所容許的限度內，設法減少戰爭的禍害，基於此項觀念，該會議乃從事於修改戰爭法規及一般慣例，使其內容更加確切。在該公約中，當然不能將陸戰中所有可能發生事項均予規定，此在該會議亦經坦白承認，但關於未經規定的法律事項，並非即可由交戰國的司令長官擅自決定，該會議爲避免發生此種誤會起見，特在公約弁言中表明締約各國確認凡未經本約明定之事項，絕非謂即可任憑司令長官擅專判斷。此條規定即所以防杜無謂的流弊。弁言中接着又說：在一更爲完備的戰爭法典未經發布以前，「締約各國均感覺有權宣布：凡在本約附款規程中未經規定的事項，所有人民及交戰國仍處國際法原則的保護與統轄之下，此項原則乃由文明國家建立的習慣，人道的規則，以及公共良心的必要條件中所產生」。因此之故，該約第一條乃課締約各國以如下的義務，即應按照該約附款陸戰法規及慣例規程，向各該國陸軍發出訓令，飭其必須遵守辦理。

由於該約構成戰爭法規的初步法典，世界上大多數國家均經接受，所以我們可視該約爲制定的國際

法進展過程中的一個重要基石，獨恩教授(Norn)曾謂即就該公約以論，已經可說第一次會議獲得一極大的成功。馬登斯教授(Martens)亦謂這是第一次海牙會議兩種寶貴的成功之一。

第七項 國際爭議和平解決公約

還有一種成功，便是國際爭議和平解決公約，此約影響之大，實超過從來所有的條約之上。顯然地，欲使各國和平相處，倒不一定非要使各國相率放棄自衛的工具不可，也並不一定非要使各國極力裁減軍備不可，主要的還得使各國相約如遇爭議發生，必須提交司法或其他類似的和平方法解決。關於此點，美國政府主張最力，曾訓令其代表集中全力務使此案通過，籍以促進國際司法的發展與保持世界的和平。結果達到目的，締結此一公約，規定採用和平解決國際爭議各種方法的規則與機構。締約各國約定如遇爭議發生，必須在用兵之前，在情勢許可下，特請友邦一國或數國從事斡旋或調停。

該約又創立一種新的解決爭議的方法，是為國際調查委員會(International commission of inquiry)制度。凡於國家榮譽(National honor)或緊要利益(Vital interest)無甚關涉的爭議，則可訴諸國際調查委員會解決。該約中明定此項委員會的任務在於「藉公平與良心的調查，闡明事實的真相」，於是將調查所得，向相爭各造提出報告。但該約為免除誤會起見，復規定調查委員會的報告不能被視為一仲裁的判決；至如何辦理之處，仍悉聽相爭各造之自由取捨。

除了上述兩種方法以外，還有一種更加重要的和平解決國際爭議的方法，而在該約中規定得極為詳細者，便是國際仲裁的制度。此制並非新創，過去早有卓著的成績；但在「一國際條約中作詳細的規定，使各國間如遇爭議，按照所定手續交付仲裁，這還是第一次。該約中原擬規定若干爭議必須交付強制的仲裁；惟因德國表示反對，竟至失敗，結果僅規定一種任意的仲裁，這就說：相爭各造之各交付仲裁

與否乃完全自由。該約第十六條僅謂：凡關於法律性質的問題，尤其是國際公約的解釋與實施問題，如不能用外交方法解決者，締約各國「承認」仲裁是解決爭議的最有效及同時最公平的方法。此項條款顯然並不課締約國以必須交付仲裁的義務。第一次海牙會議在仲裁方面的唯一真正重要的成就，祇是創設一所謂海牙常設仲裁法庭（Permanent court of Arbitration）及制定許多仲裁訴訟手續的規則。雖然該約中稱此為「法庭」，其實不過是一張仲裁員的總名單。相爭各造如欲訴諸仲裁，可在總名單中任擇數人，組織仲裁法庭，進行裁決，其詳情將於本書第四章及第八章中再行論述。

第三款 會議成績檢討

以上所述者為第一次海牙會議的成敗之點。不幸地，會議的失敗實較成功為多，因之會議閉幕以後，世界輿論類多表示極大的失望，有人並予嚴酷的批評。其實正如萊莫摩（Lemonon）所說：平心而論，此種批評並無堅強的根據（註一）。誠然，會議並未有效防止將來戰爭的爆發，但因成立常設仲裁法庭及創設國際調查委員會的制度，許多嚴重的國際爭議未始不可由此得到解決，這在無形中殆可消弭不少戰爭的危機，此其貢獻已甚偉大。不但如此，而且假使和解不成，不幸發生戰爭，則因第一次海牙會議訂立了不少陸戰法規，仍可限制交戰國間過度使用慘酷的害敵手段，從而減少戰爭的恐怖性，因此美國前國務卿海約翰（John Hay）曾譽一八九九年海牙會議為「國際歷史上的新紀元」。海氏並謂該會議完成了「至善」（Great Good）（註二）另一美前國務卿路德（Fithu Root）則謂這次海牙會議最珍貴的收穫是使

（註一） Lemonon: *la Second Conference de la Paix*, p. 8

（註二） 一九〇四年十月廿一日海氏歐美代表團函件

得一九〇七年海牙會議的工作可能進行(註一)。蓋在第一次海牙會議事節目中尚有若干未經討論或未能獲得各國同意的事項，便可移交第二次海牙會議繼續從長計議，故一般對於這次會議的失敗處所，固不免感到失望；但如基於「演進」的觀點去看，這祇是反映國際合作的初步嘗試。這種嘗試不能說是完全落空。他的些微的成績正有待於以後繼續努力去充實，它的未完成工作亦正有待於下屆會議去補足。

第三節 一九〇七年第二次海牙會議

第一款 會議召集經過

召集第二次海牙會議的建議，首先由國際議會聯合會(Interparliamentary union)在一九〇四年聖路易(St. Louis)年會中所提出。該會決議要求美總統邀請各國派遣代表舉行會議。當時美國老羅斯福總統對於此項建議深表同情，乃立即採取召集會議之步驟。一九〇四年十月二十一日國務卿海約翰奉命致書派駐於曾參加一八九九年會議各國的美國使節，飭其就近詢問各駐在國政府願否派遣代表參加會議。以繼續第一次會議已經開始的工作。除俄國答復謂因正與日本交戰。未能參加會議以外，其它各國無不表示贊成，於是祇得待日俄戰爭結束以後，始能進行。迨至一九〇五年九月十三日俄政府發出一節略表示願意參加會議。俄駐美代表並知照美總統謂：依俄皇之意，最好第二次海牙會議仍由渠發起召集，美總統欣然首肯，於是各國經俄皇之邀請及荷蘭女皇之出面召集，第二次海牙會議卒於一九〇七年六月十五

日正式開幕。

第二次海牙會議較第一次尤為宏大。由於美國的主張，請柬亦發與拉丁美洲諸國。故在此次會議中，除哥斯達黎加(Costa Rica)及宏都拉斯(Honduras)以外，拉丁美洲諸國均派代表出席。世界上五十個主權國家中，有四十四個派代表出席，與第一次會議僅有二十六個代表出席相較，實大有進步。所以這次會議幾乎是空前未有的全世界「人類的議會」(Parliament of man)。出席代表共三百五十六人，但第一次會議僅有代表百人。代表中有許多著名的政治家法學家及學者，一部分代表曾經參加過第一次會議。

第二次會議的工作可分為兩大類：第一是修正及改善一八九九年公約，第二是制訂未經一八九九年公約的規定事項之新公約。第二次會議的收穫較第一次會議更多；且在大體上言，亦更見重要卓越。第一次會議所成就者僅三種公約及三種宣言；但第二次會議所成就者共有十三種公約及一種宣言之多，其中有十種完全是新的。故不論從收穫的量或質而言，這次會議當較上屆會議更有意義。

第二款 會議討論情形及其結果

第一項 修正舊約

關於裁軍一項，依然毫無成就。蓋因鑒於第一次會議對此問題謀取協調的失敗，故在此次會議節目中，將此議案完全摒除，開會時且有若干國代表極力防止提出討論。但英美兩國政府却保留提出的權利。美國務卿路德訓令該國代表須將裁軍案視為未了事。英美代表曾在會中侃侃申辯裁軍之重要性；惟其反響却至為冷淡，一般均置若罔聞。其僅有的結果祇是通過一項決議，重申第一次會議對此的願望，

謂此問題應由各國政府鄭重考慮。

一八九九年國際爭議和平解決公約在這次會議中予以修正改善及擴大，一八九九年公約中祇包括六十一條；但一九〇七年公約擴充至九十七條。其中如關於國際調查委員會的規定，在一八九九年公約中僅有六條，但在一九〇七年公約中增至二十八條。一九〇七年公約因基於北海案件(North Sea Case)的經驗，故將內容略予修改。其間最大特色是將調查委員會之任意性質的手續法規，訂得非常詳細，俾由爭議國自行遵循辦理。關於仲裁的條款，一九〇七年公約大體上無甚變動，祇增加五條（第八十六條至九十條），規定簡易仲裁的訴訟手續法規。蓋以一八九九年仲裁法庭成立後的經驗，各國已感覺在相當場合之下，實適於應用簡易仲裁的制度。一九〇七年會議亦曾努力劃出數種爭議須用強制仲裁解決，並締結一般條約為之詳細規定。但此案又遭德國代表的反對，他在原則上雖然贊成基於特殊條約的強制仲裁，但聲明不願為此目的參加一般條約。此案在委員會討論時，美代表主張最力，並經三十五國代表的附議；而結果則因有九國代表表示反對，仍未能獲得一致通過，終成泡影。

除了強制仲裁未能達到目的而外，關於充實仲裁機構與手續的努力亦同遭失敗。第一次海牙會議成立所謂常設仲裁法庭後，雖曾判決過若干案件。但此項組織的缺陷却甚顯明。各國代表有鑒於此，乃有建議創設一真正的常設的仲裁法庭者。此法庭須任用有薪給的法官，其費用由各國共同分擔；而法官的分配須代表全世界主要的法系。誰也知道這樣的法庭當較一八九九年所創立的有名無實的法庭要進步得多，故在會中即獲順利通過，於是另組「仲裁司法法庭」(Court Of Arbitral Justice)的公約卒經會議採納。但是討論到法庭法官的人數及產生的方法兩項問題時，即引起劇烈的爭執。各小國方面都堅持實行平等代表的原則，以致聚訟不決。在此情形之下，會議祇能勸告各國先行批准此項新公約，一俟

產生法官的方法獲得各國同意後，仲裁司法法庭當即成立。不料結果這一問題始終未獲協調，因此新法庭徒存夢想，未能見諸事實，令人深感惋惜！

還有兩個公約：一是關於陸戰法規及慣例；一是關於將日內瓦公約推行於海戰方面，亦為修正一八九九年所訂同樣性質的兩公約而成。一九〇七年陸戰法規及慣例公約的內容尤為完備翔實與科學化。一九〇七年公約將一八九九年陸戰法規中關於義勇軍的條款加以修正與補充。嗣後凡未被佔據地方的人民，於敵人逼近時，自舉軍械以抗拒侵襲之軍隊而未暇遵照各項案件規定編制成伍者，如果明執軍械並恪遵戰爭法規及慣例，亦符被視為交戰者。此條規定顯在便利那正規軍不多而祇能依賴愛國民眾組織義勇軍以抗拒外敵侵略的弱小國家，關於待遇戰俘的條款亦予若干修正。至於禁止使用的害敵手段，復增加兩項：一是禁止交戰國對於敵國人民的權利及訴訟行為，宣言消滅、停止、或法庭不予受理。另一是禁止交戰國迫令敵國人民參與攻擊其本國的戰爭，即開戰以前已為該交戰國服役者亦然。一八九九年陸戰法規及慣例公約附款規程第二十五條原規定：「凡對未經設防之城鎮、村落、住宅，或建築物，無論用任何方法進攻或轟炸，均禁止之」。所謂「無論用任何方法」(“By Any Means whatsoever”)數字為新增者，意在禁止用航空器(Aircraft)轟炸不設防城鎮村落等，又一九〇七年公約新增第三條關於犯法的責任問題，性質異常重要，其文曰：「凡交戰國違犯本約規程中之各款，如有損害，即須賠償，即其軍中人等違犯之一切行為，該國亦須負責。」所奇者此條是德國代表建議增加者；而在第一次大戰終了以後，各戰勝國正可援引此條，責成德國賠償，這實是德人始料所不及的。至於修正一八九九年第一次會議所訂將一八六四年日內瓦公約推行於海戰公約，已成必要之舉。原因是一八六四年日內瓦公約至一九〇六年已另訂新約代替，故第二次會議既決定將一九〇六年日內瓦新公約推行於海戰，舊海牙公約乃

勢必予以修正，俾合實情。又關於在第一次會議時美代表所提出的海戰中私人財產不予捕獲的議案，第一次會議既曾表示願望，將此議案移交下屆會議考慮。於是美代表谷忒（Choate）復在第二次會議中奉命重提舊案，彼在會中曾作動人的演說，堅持甚力。經數星期辯論後，將此案交付表決，結果有二十一國投票贊成，七國反對，因在反對一方面包括若干列強在內，美代表旋接到其政府訓令，囑其不爲己甚，以免發生爭執。故最後未向大會提出，此案終遭擯棄。谷忒曾說：「既有二十一國擁護我們，那末我們之間儘可自結協定，或一旦彼此間發生戰爭時，可結特別協定，使私產在海戰中不受捕獲。更或在九一五年下屆會議時重加提出討論」。其憤懣之情，不啻溢於言表。

第二項 新的收穫

第一目 限制用兵力催索有契約債務公約

現在我們進而論述第二次會議之新的收穫。關於這方面，曾訂成十種公約及一種宣言。按照會議最後議決書（Final act 或譯爲蕝事文件）的次序，首先是第二號關於限制用兵力催索有契約債務公約。蓋過去歐洲各國政府常用武力手段，強迫拉丁美洲諸國政府賠償寓居彼土的歐洲各國僑民因內亂而遭受的損失。有時用兵之目的並在索取因契約而產生的金錢債務。此種行動引起拉丁美洲諸國法學家的猛烈抨擊。如阿根廷著名法學家卡爾伏（Cavallo）無論對於用外交或武力手段催索公私金錢債務，均非難甚力。一九〇二年若干歐洲列強正欲爲其本國僑民，用和平封鎖的手段向委內瑞拉強索債務時，智利外交部長特拉谷（Tracy）即致函該國駐美公使，令其對美表示智利極端反對用兵力催索公共的債務。其主要理由認爲以武力干涉的手段，強迫外國政府付債，這是足以破壞被壓迫國的主權。此種行動恆用以對付弱小

國家，因而強國的要求常流於不合法與過分，其流弊所及，誠不堪設想。此項論據頗為美國所贊同，美國務卿乃訓令出席第二次海牙會議的代表將此議案提出，並喚起各國注意。在此訓令中，美國務卿謂美政府不能認為用兵索債與尊重它國獨立主權這一國際法上最重要的原則相合。此種舉動就其一般影響而言，實違害整個國際關係，同時亦違害弱國及無秩序國家的福利；而為人羣文化的利益着想，則須扶持弱國及無秩序國家的進步發展。此一建議由美代表波忒將軍(General Porter)在會中極力申辯，得到智利代表特拉谷的附議。波忒建議的一般原則固為會中大多數代表所贊同，結果幾被一致通過；但亦有表示反對者，反對的理由或嫌該建議過於嚴厲，或嫌其不夠嚴厲，意見不一。

最後所締結的公約採取一種具有伸縮性的折衷辦法。其第一條規定：「締約各國約定凡一國政府因彼國政府欠其人民訂有契約之債項，不得以兵力向其索債。其後却列一「但書」，謂：「但欠債之國為拒絕仲裁之請，或置諸不答，或允准後仍使仲裁條約不能訂立，或仲裁後不遵照判決辦理，則不得引用本款」。由此可知債務國有允准交付仲裁的義務，這是第二次海牙會議有意要發揚仲裁制度而設，強制仲裁之被各國承認唯此而已，而細釋上款原意，然則苟債務國拒絕仲裁，債權國當仍如往昔一般，可自由採用轟炸，和平封鎖，攫取海關，或其他種種武力手段，向債務國索債。總之，債務國必須允准將債務爭議交付仲裁；縱或債權國自願放棄權利，債務國為表示和平解決的誠意起見，亦應如此。而在債權國方面，亦必先將債務爭議交付仲裁，然後始能量情行事。

第二目 戰爭開始公約

第三號是關於戰爭開始的公約，規定非有預先明白的警告，或用理由的宣戰方式，或依最後通牒而作附件的宣戰方式，不得開始戰鬥行為。各國開戰後，必須立即通告中立國家，可用電報傳達或其它方

法；而戰爭狀態惟於中立國接到通告後，方對中立國發生效力。此種規定之用意在使交戰國間不至採取驚人的卑劣的偷襲手段。必須堂堂入陣，光明正大。而中立國非至接到交戰國的開戰通告後，對於中立義務之實施不負責任。第二次海牙會議之所以訂立此項公約，無疑地是受到日俄戰爭的影響。蓋一九〇四年俄國對日開戰前，並未採取預先宣告的方式。當在會中討論這一問題時，有的代表主張自宣戰至戰鬥的開始確定一個相當的期限，在此期間，禁止向對方進攻。但是大家覺得這樣一來，徒使交戰國有更長的準備時間及中立國有違犯中立義務的更多機會而已，因此愈認不必確定期限。至就現行的戰爭開始公約而論，對於交戰國方面，究有多少價值，實可疑問。一般認為它對於中立國方面却予以極大的利益，蓋中立國之開始中立義務，既在一個確定的時間以後，則中立國自儘可在此期內便宜行事，彰彰明甚。

第三目 陸戰時中立國及其人民權利義務公約

第五號是關於陸戰時中立國及其人民之權利義務公約。這一公約的內含條款，不過是既存習慣與實例的正式宣示而已。其中明定中立國的領土不得侵犯，禁止交戰國從事侵犯中立國權利的種種特定行為，例如交戰國不得以軍隊或彈藥或軍需品輻重通過中立國領土，亦不得在中立國領土上設置無線電報所，或用以為交戰國海陸軍交通機關的各種器具，以及使用專為軍用的各種機關。但同時亦課中立國以相對的義務，中立國在其領土內不得為交戰國編練軍隊或設立招兵事務所，亦不得縱容交戰國從事上述行為，或以軍隊彈藥或軍需品通過其領土（第四條）。此外該約又規定中立國如何在其領土內留置交戰者及醫治受傷者。又規定交戰國非因緊急必要的情形，不得徵發中立國的鐵路材料，祇能使用之，且用後必須從速送還原主。

至於該約的目的，正如其弁言中所稱：乃為確定陸戰時中立國的權利義務及規定進入中立國領土內交戰者的地位。所可惜者該約對於一較大規模的戰爭中所引起的中立問題，如戰爭爆發時在敵國領土內的中立國人民與財產所處地位究屬如何，該約未作詳細規定。當時德國代表曾向會議提出較為詳備的規則，但未經會議採納，是為一大缺憾。

第四目 戰爭開始時敵國商船地位公約

第六號是關於戰爭開始時敵國商船地位公約，該約規定下列各商船的地位：（一）在開戰之初適在敵國口岸內的屬於交戰國國籍的商船；（二）開戰前在最後口岸開行尚不知開戰之事而入敵國口岸的商船；（三）開戰前在最後口岸開行尚不知開戰之事而在公海上被敵方遇見的商船。對於在上述第一種與第二種情形下商船，「宜」(Eis Testisdk)准其立刻或於恩准寬限期內自由開行。對於在上述第三種情形的商船，不得沒收，祇可扣留，惟戰後必須歸還，不給償款。否則亦可徵用甚或破壞，但須給以償款。當第二次海牙會議討論上述各條款時，曾經過一度劇烈的爭辯。美代表鑒於自十九世紀中葉以來，對於類此情形下的敵國商船，從未予以沒收，故認為此項實例既已變成一既存的習慣，則交戰國商船之須受寬待，實構成它的一種權利。但英代表反對此說，在他看來，准許交戰國商船在開戰之初得以自由出入，完全是一種基於國際禮讓的恩惠，交戰國彼此間之是否肯給此種恩惠，悉聽其自由意願，並無義務可言。在此情形之下，顯難獲得一致的意見，因此最後祇能在公約中採取一種含糊的規定，說是最好能（即「宜」之意）准許對方商船之自由駛入及開行。美代表以為這樣的規定是退化的，而非進步的，因而拒絕簽字。後來德國政府則拒絕批准關於敵國商船於開戰前在最後口岸開行尚不知開戰之事而在公海中遇見者不得沒收一項規定。正唯因為德國對此條款聲明保留，故在第一次大戰時，協約國方面對於凡在上述情

形下的敵國商船，常予沒收，德亦無如之何！

這一公約的目的，是在保護無害的國際貿易，使其不受戰爭的突然打擊，倘交戰國雙方果能恪遵毋違，則於共同福利均有裨益，事實上在第一次大戰時證明此項條款總算尚能為各國所尊重。

第五目 商船改裝軍艦公約

第七號是關於商船改裝軍艦公約。此約締結之由來，乃因一九〇四至一九〇五年日俄戰爭時，俄國曾將若干商船（最著者如 *Petersburg* 及 *Smolensk* 兩號船）在公海上改裝成軍艦，引起英國嚴重抗議。此次會議即將此項問題提出討論，以冀得一解決。結果該公約規定商船改裝軍艦的若干合法條件，最要者如改裝之船必須歸屬於該船所懸國旗之國家直接管轄，受其監察，由其負責任，然後始能獲得應有的權利與義務，而該項已改裝為軍艦之船外部，應附有該國軍艦的特殊標記。此外，該約又確定改裝軍艦後的司令及船員的地位等項規則。但關於實行改裝地點的最重要問題，會中却未能取得協調。美代表主張改裝地點得在該船所懸國旗的交戰國之國內口岸中或在其領海內均可。但德國及其它各國代表則認為改裝亦得在公海上行之。英代表對此表示堅決反對，各方意見既如此分歧，欲對這一問題從事圓滿解決，顯為不可能。因此不得不在公約弁言中聲明：「商船能否在公海中改裝軍艦，締約各國既莫衷一是，故在何地可改裝之問題乃逸出本約範圍之外」。由此足見該約實際價值極為有限。迨至一九〇八至一九〇九年國際海法會議在倫敦開會時，曾再度試欲解決此項問題，但結果依然失敗，當第一次大戰時，德國屢次要求並實行在公海上改裝軍艦的權利，英國則堅決否認其權利，並促使中立國拒絕承認改裝的船舶為合法的軍艦，雙方爭執不已。因之這一問題在國際法上至今仍為未決的懸案。

第六目 敷設自動觸發水雷公約

第六號是敷設自動觸發水雷公約，由於俄國曾在日俄戰爭時大量使用此種水雷，以致擊沉中立國船舶無算，尤其我中國的商船受害最多，乃引起舉世的非難，僉認俄國此種行為之非人道及不合國際法規。故我國代表喚起會議注意此事，各國一致對我表示同情，認為水雷的使用為害至大，非予嚴厲的限制不可，卒乃訂成此一公約。該約禁止敷設下列各項水雷：

(甲)無所繫而自動觸發的水雷；但此項水雷如敷設者失其操縱後至多一小時內而不復為害者不在此例。

(乙)有繫纜而自動觸發的水雷，在其脫離纜後仍能為害者。

(丙)射擊不中後仍能為害的水雷。

此外，又禁止專為商業航行之目的，在敵國沿岸及港口外敷設自動觸發的水雷，換言之：專用水雷以實施封鎖，概在禁止之列。至於在使用有繫纜而自動觸發的水雷時，為保持和平航行安全計，務採一切預防的手段；而此種水雷的裝置必須在一定期間後即不復為害者，並須於水雷不復被監視之場合，在軍事需要所許可的限度內，速將危險區域通知航行者，且即依外交手續通知各國政府。

在薩道義爵士 (Sir Ernest Sotow) 領導下的英國代表團，曾在會中力促通過禁止在交戰國領海外的公海內敷設水雷案；但因遭遇德國及其它各國代表的強力反對，此項建議終歸失敗。就該約條款的文章以論，我們可以明白看出敷設水雷的地理範圍，並未予以澈底的限制，交戰國欲在公海敷設水雷，似亦無不可。誠如樂朋勳爵 (Lord Boreburn) 所說：這不能不承認是一種「寬大為懷的表示」(“Benevolent expression”)(註1)。

(註1) Lord Boreburn, Captivate Sea

第七日 戰時海軍轟擊公約

第九號是關於戰時海軍轟擊公約，一八九九年陸戰法規及慣例規程第二十五條原禁止轟炸不設防的城鎮、村落、住宅、或建築物。一九〇五年陸戰法規及慣例規程復將範圍擴大，並航空器自空中轟炸不設防城鎮等，亦在禁止之列，此在上文業經論述，一八九九年第一次會議時曾表示一種願望，海軍轟炸不設防城鎮等亦須予以禁止。故一九〇七年本公約即基於此項願望而訂立。弁言中有謂：「爲欲遂行第一次保合會議所發之願，關於海軍轟擊不設防之口岸城村事項，宜將一八九九年陸戰規則儘量推行，務以保障居民之權利及保存重要之建築物，以行仁道，而減戰禍」。因之該約第一條規定：「禁止以海軍兵力轟擊不設防口岸城鎮、村落、住宅、或建築物」。在此之下，進一步又附列一款更行強調其意義。規定：「不得以一處地方僅因其港口敷設自動觸發水雷之故，即行轟擊」。質言之：在港口外敷設水雷，不應即視此處爲設防地點。但該約又明定凡軍事工程、陸軍或海軍建築物，軍械或軍需品倉庫，合於軍用的工廠或設備，及港內的軍艦，則不在禁止轟擊之列（第二條）。由最後一點看來，可知如果一口岸內停有軍艦，該口岸即不能再視爲不設防了。這一例外亦不過是既存習慣的正式宣示而已，但不設防口岸城村等也並不是絕對不得轟擊的，如果此種地方當局對於艦隊要求徵取軍用必需品或糧食，不允照辦，則經適當通知以後，仍可對其轟擊（第三條）。不過所謂徵取，亦有限制，不得強徵現金，亦不得因強徵不遂，即行轟擊不設防口岸城村等（第四條）。該約第二篇則規定轟擊設防口岸城村等時的限制，對於凡以宗教、藝術、科學、或慈善等目的設置的建築物，歷上的古蹟、醫院、及傷病收容所等不供軍用者，海軍司令必須盡力採用必要的手段予以保全；但上述地方的居民或地方當局應採用易見的特定的標識，指示敵方海軍當局（第五條）。此外又規定進擊的海軍當局必須在軍事情勢所許可的程度內，

極力設法預先警告地方當局，然後始得開始轟擊（第六條）。這些都是該約對於海軍與被進擊的地方當局雙方所課予的法律義務。

第八目 海戰中限制行使捕獲權公約

第十一號是關於海戰中限制行使捕獲權公約。該約目的如其弁言中所云：「爲公共利益計，在調和歷久不決的爭權實例」。不但此也，並且「開始將關於保障和平貿易，合法商業，及海上戰鬥行爲等事項，以一般規章編纂成典」。因此締約各國感覺有將以往爭執不決或原聽由各國政府自行決定的種種原則，制爲成文的條例，俾作相互約束之張本。該約規定在公海上中立國或敵國船中所覓得的中立國或交戰國郵件，無論公牘私函，均不得侵犯。如有扣留船舶之情事，此項郵件應由捕獲者從速發寄（第一條）。但如該項郵件乃發往或來自一被封鎖之口岸，即不能享受免除權（第一條）。而中立國郵船則不得因其郵件不受侵犯，即解釋爲該郵船亦可免除遵守適用於一般中立國商船之海戰法規及慣例（第二條）。故在「絕對必要」(“Absolutely Necessary”)之場合，中立國郵船亦可受檢驗；不過在檢驗時務須從寬從速（第二條）。當第一次大戰時，德國政府常認爲對於郵件的免除權，亦包括商品包裹在內。但照英法兩國政府的解釋，認爲所謂郵件祇限於書信而已。第一次大戰時又因英法常自中立國船上搜得信件與包裹後，將其攜回英法口岸，予以仔細的檢查，以致引起中立國方面的大不滿。嚴格地說來：英法此種舉動當然不能謂爲合法。

該約又規定：「凡專用以沿岸捕魚之船，或在本地貿易之小船，及其所有帆纜船具輪機貨物，均免被捕」（第三條）。在十九世紀各次戰爭時，交戰國對於此項船舶往往予以免除權。一八九九年美國最高法院對於 *Paquete Habana* 案件的判詞中認爲：此種免除權久已被承認爲一種禮讓的原則，且已由習

慣法成熟為國際法。故上述條款並不是一種新的規則；而僅為既存慣例的正式宣示而已。其它得享免除權者尚有宗教、科學、或慈善使命的船舶（第四條），這也是一種既存慣例的宣示。此外，該約又規定敵國商船為交戰國捕獲時，船上服務人員若係中立國人民，不得作為俘虜。船長及船員亦係中立國人民，如願書面正式應允於戰爭期間不復在敵國船上服務者，亦不得作為俘虜（第五條）。又船長船上職員及一切船上服務人員係敵國人民，如願書面正式應允於用兵期間，不參與一切戰爭者，亦不得作為俘虜（第六條）。綜觀該約內容，可知其充滿高度的人道精神；而其中規定對於若干特殊種類的敵國船舶免除捕獲一點，便可說是對於美國向所堅持的海戰中私產不受捕獲一項原則之有限度的承認。

第九目 設立國際捕獲審檢法庭公約

第十二號是關於設立國際捕獲審檢法庭（International Prize Court）公約，其性質較其它公約尤為重要。此項法庭之所以創設，蓋因鑒於如由各交戰國捕獲審檢所作為最終審判法庭，易滋流弊。它們往往判決其本國海軍所捕獲者為合法，其偏袒不公，概可想見。各交戰國捕獲審檢所總說自己是具有國際法庭的性質，其援用者亦為國際法，但事實上則完全不然，捕獲審檢所皆由各國政府所設立，其所援用者大部分都是其本國所制定的捕獲法。特別在其本國捕獲法與國際法規則相牴觸時，常以前者佔先。因此設立一真正的國際捕獲審檢法庭實有迫切的必要，凡不服國內捕獲審檢所的判決，即可上訴於國際捕獲審檢法庭，俾得一公正的最後判決。該法庭如遇爭議的問題缺乏條約規定可得援引時，應適用「國際法規則」（Rules Of international Law），如無一般公認的規則，則應「按照正義與平衡的一般原則判決」（decide in Accordance with General Principles of Justice and Equity），但所謂「國際規則」究係何指？甚為空泛不定，祇因這一原故，英政府拒絕批准該約；而其它各國亦以海上捕獲法規則未臻

統一，難期實行，故該約簽字者雖有二十二國，但均未批准。因之，國際捕獲審檢法庭的良好計劃，結果終未實現，至爲可惜！

第十目 海戰時中立國權利義務公約

第十三號是關於海戰時中立國權利義務公約，這是對於陸戰時中立國及其人民權利義務公約的一種補充條例，而且是顯示十九世紀下半葉以來關於中立法規發展過程中的進一步使其制定化的一種嘗試。該約共包括三十三條，一方面是規定海戰時中立國的權利義務；另一方面是規定交戰國相對的義務。該約禁止交戰國在中立國領土或領海內從事一切戰鬥行爲，亦不得利用中立國領土或口岸，作爲海戰的根據地或作爲取得軍需軍械及添補人員的處所。但中立國在其管轄的領土內亦須禁阻交戰國實施上述的行爲。該約對於交戰國軍艦在中立國港內停泊以添補食物及裝載燃料，亦予限制，就中最重要的限制是非因天氣險惡及缺少燃料食物等情事，交戰國不得將捕獲之船舶帶至中立口岸。上項許其入港之情勢一旦消滅，必須立即開離（第二十一條）。

類如上述所規定的禁例，固與現代中立的觀念相符合；但其影響則往往使交戰國因其口岸被封鎖，便不得不將其捕獲品予以破壞。關於此點，英美曾極力主張嚴禁交戰國破壞中立捕獲品，但此案未經會議通過。該約第二十三條却又規定：中立國不論被捕獲船有無交戰國軍艦護送，如其入港係聽憑扣押，以待捕審檢所之判決者，得許其入港。當會中討論此條時，美代表力予反對，認爲如果在這樣的場合之下，特許被捕獲船入港，勢將使中立國亦捲入戰爭的漩渦，蓋被捕獲船殆將視中立港爲庇護所，如此則交戰國便不免與中立國構怨。不過事實上自一九〇七年以後的各次戰爭中，中立國從未特許被捕獲船入港的情事，故美代表所設想的危險，幸未真正發生。

由於幾個大海權國家（尤其是英國）與弱小國家間的意見分歧，因此該約中有許多條款祇顯示折衷的妥協，不無矛盾之處。而尚有許多重要事項，根本無從取得協調。該約深恐無明文規定的場合發生流弊，故於弁言中特別說明：「倘遇本約中未盡包括之事項，宜以國際法之一般原則為準」。質言之：對於該約未經制定之事項，不能任憑交戰國與中立國完全自行判斷，仍須按照通認的國際法慣例辦理，此蓋所以防杜流弊耳。不過從另一觀點看來，該約在相當程度中，居然能調和當時所流行的幾種不同的見解，使海戰時的中立規則制為明確的成文法，這不能不說是它的主要貢獻與價值所在。

第十一目 禁止自氣球上拋擲物品宣言

第十四號是關於禁止自氣球上拋擲射擊物或爆炸品宣言。蓋一八九九年關於此事的原宣言規定五年為期，至一九〇四年七月二十八日即已滿期，一九〇七年會議乃決定重行商訂；但該會仍不願使該約垂之永久，僅謂：締約各國允於直至第三次保和會議終了之時為止，禁止自氣球上或其它類似之新法拋擲射擊物或爆炸品，由於當時航空器的應用已較普遍，其軍用效力亦漸擴大，因而一部分國家縱對上述條款，猶不願接受，許多曾經批准過一八九九年宣言的國家拒絕簽訂一九〇七年宣言。出席一九〇七年會議者祇半數國家簽字於上項宣言，而未簽字的國家中甚至包括若干主要的列強在內，例如法德等國。因此之故，該宣言實不能被認為國際法的規則，所幸一九〇七年會議所訂陸戰法規及慣例規程中明白禁止無論用任何方法轟炸不設防地點。在此禁例中無疑地包括自氣球上對不設防地點拋擲射擊物或爆炸品。

第三款 會議成績檢討

上述是第二次海牙會議的成敗之處，在有的人看來，此次會議的結果極為失望，其失敗之處曾為各

國輿論所抨擊的對象。該會促進與保障世界和平方面的成就，實微乎其微。誠然，該會共簽訂十三種公約；但這種公約的主要作用，僅欲使戰爭行為人道化，而不在防止戰爭的爆發。至於對於交戰國若干害敵手段的禁止與限制，在劇烈戰鬥時，此類禁條是否能被交戰國嚴格遵守，實為一大疑問，充其量這不過是訴諸交戰國良心的若干空泛條款而已。此項條款又缺乏制裁，其不能生效，不待證驗已可顯見。一九〇七年會議對於許多最重要的問題，未能獲得協調；而如能互相同意約定的事項，僅不過是不適宜的妥協，在若干場合甚至顯示退步的現象。

會議自始至終被一種極可憐的胆怯空氣所籠罩，不敢課任何國以有效的義務與責任。有的地方雖在條款中明定義務；然同時又附有緩和的條款，允許交戰國得因「軍事緊急」(Military Emergences)。「軍事必要」(Military Necessity)「例外情形」(Exceptional Circumstances)或其它藉口，解除其義務。蓋如沒有這種保留，各國決不願簽字或批准，以致作繭自縛。許多人對於這兩次保和會議期望很大，認為從此世界永久和平即可確保不墜，但結果名不副實，「保和」云云僅為自欺欺人而已。所以有的國際法學者如萊莫農(Lemmon)及勞倫斯(Lawrence)等(註一)，都對兩次海牙會議之取名「保和」(Peace)，極表遺憾。而迦納教授(Garner)則認為如果取名為國際法會議，當要好得多(註二)。

第四節 兩次會議的總評價

(註一) L'emon, *La Seconde Comproce de la Paix*, P. 783

Lawrence, *International Problems and the Hague Peace Conference*, P. 48

(註二) Garner, *Recht Strlopm antsin intrnational Law*, P. 86

海牙會議的失敗，當然是事實。但如對於海牙會議批判太苛，似亦失當。顯明地，要在海牙會議時，實行徹底的裁軍及樹立一般的強制仲裁制度，時機似未成熟。而就是到今天，這些人類理想的目的猶未達到。我們知道欲藉一次會議突然將舊世界變為新天地，這原是不可能的事。人類的理想的終極目標，祇能從逐漸的演進過程中一點一滴地去達成。故亦有樂觀主義者認為這兩次會議已足以顯示實質的進步。如美國務卿路德(Rood)將一九〇七年所訂公約送交參議院時，嘗謂：「除了一八九九年所得的進展可與比擬以外，第二次海牙會議的工作……表示空前未有的極大進展，歷史上從未能有一個任何極短期間，將國際行為予以這樣合理的和平的判定。兩次海牙會議的成就正是令人徵信：世界業已經由連續的會議，一步步地進入秩序的階程。在前舉行的會議所進行的工作，往往可作為一個起點，然後再有繼續不斷的進步，使文明國家的實例依照了它們和平的職志向前邁進」。我們看了路德的一般評語，可知兩次海牙會議對於世界和平不能謂為毫無貢獻。平情而論，的確我們應該承認：海牙會議實構成國際法與國際關係進展史上的一個重要界石，在平時竟能集合幾乎全世界各國代表於一堂，討論它們共同利益的問題，並專為促進世界的正義與和平，這在有史以來尚為第一次。誠為路德所說：這兩次會議「爲了改善國際行為，展開了一個新的方法和一種新的力量。這種方法與力量比較普通外交的規則，要優美得多；而其範圍也要擴大得多，目的也要珍貴得多。」

第五節 召集第三次會議的擬議

路德對於國際會議的價值，既極重視。因此在第二次海牙會議時，訓令其代表建議此後在規定期間繼續舉行會議。美代表乃拉議第三次會議定於一九一四年六月十五日開幕；但一般反對規定一確期。美

代表乃再提議定於一九一四年左右舉行；但一般認爲如此仍屬不妥。結果決議聲請各國舉行第三次會議，其時期當與第二次會議與第一次會議相距之時期相等，其開會日期由各國共同酌定。這樣說來，第三次會議大抵至一九一五年舉行。迨至一九一四年，歐洲忽發生大戰，第三次會議自無從舉行。

路德不僅認爲必須預先確定第三次會議舉行的日期，以維持國際保和會議的持續性，抑且鑒於兩次會議的最大缺點，在於事先沒有充分的準備，無論對於議事節目及提案內容，均未作詳細的接洽，一切僅由發起會議的俄國會長策劃決定。以致倉卒集會，最先數天尙須忙於印發提案。送交委員會研究；然後始能正式開始討論。正因其事先漫無組織，故浪費了代表們許多寶貴的光陰與精力。因之，路德又訓令其代表將此種缺點向會議提出，以喚起一般的注意；並要求在第三次會議舉行以前，先行安排召集第三次會議的機構及商定議事節目的細則。此項要求亦經第二次會議採納，認爲在會議之前的準備工作實是必要的。如此則會議的一切議事節目、組織、與程序，便絕不會再如兩次海牙會議那樣地專由一國所包辦了。故若非歐洲大戰爆發，第三次海牙會議的成績，必較上兩屆會議要美滿得多，殆可斷言。

第六節 各國對於海牙公約的反響

最後，我們一述各國對於兩次海牙會議所訂各種公約的反響如何。一八九九年各種公約及宣言由出席簽字各國一致批准，並且還得到許多未參與會議各國的隨後加入。但一九〇七年各種公約及宣言却不能獲得一致的批准。在出席第二次會議的四十四國中，有十五國如阿根廷、保加利亞、智利、多米尼加、厄瓜多、希臘、義大利、門的尼格羅、巴拉圭、波斯、祕魯、塞爾維亞、土耳其、烏拉圭、及委內瑞拉，對於任何一種公約或宣言均未加以批准。不過除了少數例外，不批准者類多爲世界上不重要的國家

• 還有的國家雖然批准了這些公約及宣言；但對約文中若干條款，聲明保留。又有的國家批准其中數種公約；但對其它數種却不予批准。例如英國拒絕批准第五第十第十三號三種公約。

第一次大戰時，上述不批准的國家中，有六國即保加利亞、希臘、義大利、門的尼格羅、塞爾維亞及土耳其是交戰國。由於各公約及宣言採取所謂「一般加入的條款（General Participation Clause）」，意即非在締約各國間則不能適用。這樣說來，除非各交戰國均為締約國，一九〇七年各公約在法律上即不能拘束各國。換言之；如果一非締約國參加戰爭，所有公約均失效力。但幸而還有一項補救辦法，因第一次大戰時各交戰國均曾批准一八九九年各公約，故各公約均可對其生效。蓋一九〇七年所訂比較重要的條約，大多是一八九九年公約的修訂本。如是，各交戰國仍須遵守大部分的海牙法規。而且我們還須注意的一點，一九〇七年各公約雖未得一致批准，其效力似不無可疑。但這些法規其實均非新創者，而不過是既存慣例的正式宣示而已。就這一點而論，可知各交戰國不論其簽訂批准與否，皆不得藉詞規避。蓋慣例既與法規具有同等的效力，它們自然仍須受到拘束如故，可無疑義。對上次大戰各交戰國是如此；對這次大戰各交戰國何獨不然。

第二章 海戰的制定法規——倫敦宣言

第一節 陷於混亂狀態中的海戰法規

時代雖已進入了二十世紀，但國際法上的海戰法規仍未能如陸戰法規那樣地迅速發展。弗拉厚爵士 (Sir Edward Fry) 曾在第二次海牙會議時聲稱：海戰法規「仍在許多矛盾意見的混亂狀態中，不過是根據國內法的各國國內法庭之判決而已」。此語誠然。現在讓我們看看海戰法規究陷於怎樣混亂的狀態中。

第一款 巴黎宣言

一八五六年巴黎和會曾訂定一宣言，規定四種規則：一是廢止私掠船制；二是懸中立國旗幟的船上的敵貨，除戰時禁制品外，不受捕獲；三是懸敵國旗幟的船上的中立貨物，除戰時禁制品外，亦不受捕獲；四是封鎖之是否合法，全視其能否維持封鎖的效力。這些規則原僅拘束締約各國。迨後經世界各國接受，或正式加入該宣言，或默認該宣言各款。所以上述四項規則可說已經構成國際法中的確定部分了。

但是此項規則却語焉不詳，祇是一般原則的簡單闡述。而即其所規定的事項，甚至亦未予以明白的界說。什麼是敵性？何謂戰時禁制品？又攜帶禁制品的船舶究應處以何種刑罰？而萬一予以捕獲，則欲確定其責任問題，究應援用何種規則？凡此種種，都不能得一適當的解答。不但如此，而且巴黎宣言中所

規定關於封鎖的條款，僅寥寥數字，在封鎖一項目下所可引起的許多爭議問題，可說大多沒有得到解決。

第二款 海牙會議與海戰法規

日內瓦與海牙會議對於陸戰行為，制定了不少的規則。在相當程度上說來，似可構成一部雖不完備，惟已應有盡有的陸戰法典。然而各次會議對於海戰法規的編訂，向來甚少注意，故其成就亦極微。第一次海牙會議根本未對海戰問題提出討論。第二次海牙會議的議事節目中，原欲編纂一海戰法典，以補充第一次會議所通過的陸戰法規，不料結果歸於失望。雖然第二次會議亦曾訂立若干關於海戰的公約，如戰爭開始敵國商船地位公約，商船改裝軍艦公約，日內瓦紅十字公約推行於海戰公約，敷設自動觸發水雷公約，戰時海軍轟擊公約，海戰中限制行使捕獲權公約，海戰時中立國權利義務公約，以及未經生效的設立國際捕獲審檢法庭公約。凡此項目乍看起來，似極驚人。實則我們試加檢討，即可發現其中缺陷不勝枚舉。有關海戰的許多需要問題，如封鎖、戰時禁制品、臨檢、搜索、捕獲品的破壞、船籍的移轉、船舶與貨物之為敵性或中立性，以及非中立的役務事項，均未予以規定。第二次海牙會議亦明知其未詳細制定海戰法規的缺憾，故不得不在最後議決書中表示：「本會深願關於海戰法規及慣例公約草案列入下屆會議議事節目內，並願各國無論遇何情形，儘量將陸戰法規及慣例公約各原則推行於海戰方面」。

第三款 巴黎宣言及海牙公約以外的制定法規

國際法學會 (Institut De Droit International) 有感於制定海戰法典的必要，曾對此項問題頗從事精心的研討，卒於一九一三年擬成一海戰法典草案，以備一九一五年第三次海牙會議討論時參考之用。

不幸第一次大戰爆發後，第三次海牙會議竟未如願舉行。因此截止第二次海牙會議閉幕之時。國際法上的海戰法規還在紛亂的狀態中。所謂制定的法規，僅有巴黎宣言中四項簡程的規則與第二次海牙會議所訂幾種不完備公約，此外各國雙方所締結的條約中，亦有規定海戰規則者，如關於戰時禁制品，臨檢權、封鎖、對於敵國商船的待遇等事項。雖各雙邊條約中所訂者間有若干不約而同的規定，惟分歧之處却亦不少。

還有各國政府所頒布向許多海上捕獲條例，便可說是各國個別承認的海戰法規。然其內容却不一致；而且此種條例亦祇能拘束那頒布之特定國家。所謂捕獲法，大部分是根據慣例，國內捕獲審檢所的判例，以及著名法學家的意見可被接受為法律原則者。無疑地，這許多慣例與意見互相衝突之處極多。英國與歐洲大陸國家即彼此不同，儼若兩大鴻溝，格格不入，美國的慣例與意見有時與英國相符，有時則與大陸相符。一旦戰爭發生，各交戰國從事海戰行為，究應遵守何種規則，幾乎全憑各國的自由判斷與抉擇。在理論上說來，各國捕獲審檢所雖被視為國內法庭，而應援用國際法規則才對。但是實際上怎樣呢？各國捕獲審檢所常因襲其本國的傳統慣例，對於國際法規則有時竟予漠視。例如美國最高法院在該國南北戰爭時對於戰時禁制品的運送，常採取「最終目的地主義」，雖然世界各國對於此項主義一致斥責，彼亦置諸不顧。又如英美法庭對於破壞封鎖之判定，常憑一船舶自其本國海岸開始啓程時算起，但大陸法庭則認為一船舶非至其試欲經過封鎖綫，不能確認其為破壞封鎖。又如英國法庭常按照貨主的住居地方為標準，以決定敵船上所載貨物之為中立性或敵性；但大陸法庭則常以貨主個人的國籍為決定貨物究屬中立性抑或敵性的標準，由此看來，海戰方面既尚無一致公認的制定法，故各國法庭或捕獲審檢所常各自遵循其本國慣例、意見、及種種規則，作為判案的根據，如是則彼此之迥然互異，自無足怪。

第二節 擬議中的國際捕獲審檢法庭之缺點

這就是正待各國批准一九〇七年所訂關於設立國際捕獲審檢法庭公約時國際海戰法規所處的狀態。該公約第三條原規定凡不服國內捕獲審檢所之判決，在相當場合之下，無論對於法律或事實問題，均得向國際捕獲審檢法庭提出上訴。該公約第七條又規定：凡應解決之法律問題，交戰的捕獲國與訴訟當事國或訴訟者所屬國間已有現行條約之規定時，則國際捕獲審檢法庭應根據該項條約的規定加以判決。如無條約規定，則該法庭應援用「國際法規則」，如無一般公認的國際法規則，則該法庭之判決，必須「按照正義與衡平的一般原則」。

今在事實上說來，確有許多問題未經條約規定，而關於各種海戰的規則，亦僅有許多不同的慣例與意見，並且還有不少問題，甚至連一條規則都沒有。如此，該法庭所可援用的規則，真是在一極不確定的狀態中。假如海戰法典之編纂，其程度亦正如陸戰法典一般無二，問題便要簡單得多。果爾則國際捕獲審檢法庭之援用國際法規則，自然毫無困難，亦正如國內法庭之援用國內法一樣地輕而易舉。然而在海戰法規方面，既無國際條約得以遵循，又無一般公認的所謂國際法規則，則法庭即須推求一基於「正義與衡平的一般原則」的規則。換言之：法庭得創造一條規則，以資援用。這樣說來，法庭不但具有司法的任務，且亦具有立法的任務。這一點已為勒諾教授 (Renault) 在其關於國際捕獲審檢法庭公約報告書中所確認。英國政府因此感到非常憂慮，它認為果予該法庭以立法的權能，將使不列顛帝國暴露於極嚴重的危險中。該法庭由法官十五人組成，其中僅有一人是英國代表。在英人看來，該法庭大部分法官既屬對於海戰法規的慣例和意見與英國迥不相同的國家，則異日該法庭的判決，便可能與英國的利益完

全相反。而且海戰法規愈浮泛不定，該法庭的立法權限必愈趨擴大。影響既及，必至大不利於以濫權爲生命綫的不列顛帝國。

第三節 倫敦國際海法會議召集經過

爲了上述的原故，英國乃發起召集一海權國家的會議，俾同意擬訂「究竟何者才是一般公認的國際法規則」，並且制定一束規則，使該法庭在沒有特定條約規定足以引據時，使不能不按照此種規則，作爲對於上訴案件判決時的張本。在英國外交大臣葛雷爵士(Sir Edward Grey)對各國要求派遣代表出席會議的邀請書中，曾述及第二次海牙會議討論時所顯示的各國不同意見與慣例，以及該次會議對於許多問題協調失敗的重點。葛氏謂據其所得印象，國際捕獲審檢法庭所應援用的法規，既如此含糊而不確定，則該法庭組織自不能獲得一般的接受，照英政府看來，今必須達成諒解的最重要的問題，無過於各國捕獲審檢所所實施的分歧法規及原則，此種問題例如關於戰時禁制品、護航、封鎖、繼續航海、中立捕獲品的破壞、非中立的役務、商船改裝軍艦、船籍的移轉、以及決定敵性的標準等項。

這樣，倫敦國際海法會議便於一九〇八年十二月四日開幕，出席者有英、美、法、德、俄、義、日、奧匈、荷蘭、西班牙等國，代表計三十七人，其中包括法學家，外交家、海軍軍官等，有許多代表曾經出席過第一次或第二次海牙會議，討論結果於一九〇九年二月廿六日簽訂一倫敦宣言(Declaration Of London)，制定海戰法規凡七十一條。

由於英政府在前已有充分的準備，故會議的進行較爲順利迅速。英政府先請各出席會議國家對於擬議的議事節目發表意見，並將此意見歸納於一備忘錄中，送交英國。然後英政府把各國送來的備忘錄

摘其大要，並附英方的觀察及擬就的草案，提出會議，作為討論的基礎。開會時自始至終充滿精誠合作的空氣，一致切望對於海戰問題的各种分歧意見與慣例，得以調和解決。由於各方面的妥協與讓步，會議得到顯著的成功。在議事節目上的一切問題，除了極少數例外，均獲同意解決。不過我們必須注意者，倫敦宣言雖收穫甚多，但它祇規定交戰國與中立國的關係，而於交戰國彼此關係中的權利義務，却未經整訂。所以倫敦宣言並不構成一部完整的海戰法典；而僅包括一部分的海戰法規。

第四節 倫敦宣言的內容

第一款 封鎖

茲分述倫敦會議討論各項問題時的爭論情形及倫敦宣言的規定如下：首先討論封鎖。

會中討論封鎖問題時，對於封鎖通知的性質及凡有破壞封鎖嫌疑的船舶應受捕獲兩點，意見極見分歧。照大陸的意見與慣例，交戰國宣布封鎖，除了經由外交通告以外，封鎖艦隊的官員應將封鎖的特別通告，登錄於航海日記上，當中立國船舶駛近封鎖線時，對其知照。但依英美的意見與慣例，認為特別通告是不必要的。結果會議的決議亦以為特別通告是與現代戰爭條件不相符合，是故應無必要。至於破壞封鎖船舶的捕獲問題，英美意見認為意圖破壞封鎖的中立船舶，自其出發港啓行時，即應受捕獲。如該船在已經破壞封鎖以後的回航程中，無論何處均得受捕獲。但大陸意見認為唯在中立船舶侵入封鎖的行動區域(Rayon d'action)內，始受捕獲。關於這一問題，英美意見卒告讓步；會議採取大陸意見，訂入宣言以內。不過大體上說來，倫敦宣言關於封鎖的條款，根據英美意見與慣例之處較多，是無怪英國

代表團對其政府所送呈的報告中嘗謂：倫敦宣言關於封鎖共二十一條，「實質上與英國捕獲審檢所判案時所依據的慣例適相符合」。英國對此之躊躇滿志，概可想見。

第二款 戰時禁制品

第一項 禁制品的種類

關於戰時禁制品問題，各國意見的主要分歧點是在於何種物品構成戰時禁制品；所謂「繼續航海主義」(doctrine of Continuous Voyage)能否適用，以確定其目的地之為敵性；以及對於運送禁制品的船舶，應予何種懲處等項問題。第二次海牙會議曾對此作冗長的討論，但未獲得任何結論。當時有一委員會將絕對禁制品種類編制一貨名表，惟結果未經會議採納，故未訂入公約以內。英代表在第二次海牙會議時建議廢止禁制品，僅予交戰國以封鎖之權。此案得到二十五國代表投票贊成，因未獲一致通過，卒亦未能成立。於是美國代表接着建議除了絕對禁制品以外，廢止一切禁制品，但此案亦未被通過。至此大倫敦會議開會時，英代表又奉命向會議表示，如果一九〇七年的英國建議重行提出，能得一般接受，則英政府極願簽訂此項協定。但各國代表對於英國表示的反響，甚形冷淡。在此情形下，英代表祇得集中全力堅持嚴格地確立禁制品的界說，他主張將禁制品分為兩種：一是絕對禁制品(Ob-*ject to Contraband*)，另一是有條件禁制品(Conditional *Contraband*)，美國對英建議予以附議。但依大陸的意見，則認為貨物祇有禁制品與非禁制品之別，在禁制品中使無所謂絕對及有條件之分。倫敦宣言最後却採取英美的意見，將兩種禁制品分別詳細列舉，各開一貨名表，絕對禁制品包括專適於戰爭之用的物品及性質複雜而其戰爭用途較為顯著的物品，如一切軍械、彈丸、火藥、軍艦、軍車、軍服、軍用馬匹

等物。有條件禁制品包括一切可疑的軍用物品，如糧秣、衣被、鞋靴、金錢鈔票、車輛、船艇、鐵路電報電話材料、飛船、飛機、氣球、燃料、滑潤油、望遠鏡、測時計、航海用具等物，凡絕對禁制品苟證明其所向地為敵國所佔領的土地及敵國軍隊者，即可捕獲而沒收之。凡有條件禁制品苟證明其所向地確為供給敵國軍隊及政府所享用者，始得捕獲而作為禁制品處分。

在絕對禁制品貨名表中所列舉的種類實質上乃與第二次海牙會議委員會所編制的貨名表相同。在這貨名表擬訂的過程中，亦曾發生爭論。有的國家主張擴充絕對禁制品的種類；但英日兩國代表極力反對，而尤其反對將馬騾等獸列入絕對禁制品中。最後乃採取一種折衷的辦法，將此類絕對禁制品定為「一切軍用馬具」及可供戰用之乘用拖用獸用各獸類。這樣說來，究竟何種軍用獸類應視為絕對禁制品，得由交戰國自行決定。如此給予交戰國的自由範圍似乎太大。但其流弊却未始不可防止，誠如勒諾（Lenon）所指出：假使交戰國所決定增加的物品種類，實在非為絕對禁制品，則受捕獲的一方可上訴國際捕獲審檢法庭，由其判定交戰國之行爲究屬是否合法。

倫敦宣言除採取英美意見將禁制品分為絕對與有條件兩種以外，又增加一種自由的物品（free article），亦將其一一列舉，繕成一貨名表。此種物品概不能供戰爭之用者，如棉花、羊毛、橡皮、象牙、膠脂、皮、角、骨、肥料、礫石、石灰、磚瓦、泥土、磁器、玻璃、紙、肥皂、顏料、洋漆、珠寶、鐘錶、奢侈品、裝飾品等物，不得被視為禁制品而予捕獲。此外，倫敦宣言又規定下列兩種不得被視為禁制品：（一）供看護病者傷者使用的物件及材料；（二）船舶本身使用的船內物件及材料，航行中乘員搭客等使用物件及材料。

第二項 禁制品的捕獲

會議討論時的另一困難問題，是禁制品究在何種情況之下，始應受捕獲。在美國，則流行「繼續航海主義」或「最終目的地主義」(“doctrine of ultimate destination”)。依此主義，船貨雖名義上是開往及起卸於中立港，苟證明其尚有一最終的敵性目的地，意即此項貨物在中立港起卸後，尚須繼續運至敵港，供敵方之用者，亦應受捕獲，其情形正與直接開往敵港者相等。美國最高法院於南北戰爭時，曾適用此項主義。英國在南非戰爭期間，亦曾宣稱有適用此項主義之權。但歐洲大陸國家對此主義拒絕承認。倫敦會議時，大陸國家要求英美放棄這一主義，其交換條件是大陸國家承認英美所主張區別絕對與有條件禁制品貨名表的議案。於是英美對此不得不予讓步。後雙方妥協結果，將「繼續航海主義」僅適用於絕對禁制品；而對於有條件禁制品，除非證明其運往的最終目的地係一無海岸的交戰國，並確為供給該國軍隊及政府所享有者，則不得捕獲。

第三項 對於運送禁制品船舶的處分

對於運送禁制品的船舶應予如何處分的問題，各方意見亦甚差池。依英國意見與慣例，認為除了船舶所有主與船上所載禁制品所有主相同以外，如果船舶從事武力抵抗，或攜帶偽造文書而運送禁制品者，交戰國亦得予以沒收。但大陸國家則認為船舶之是否得被沒收，視其所載禁制品的數量對全船載貨總額所佔比例如何為斷。依法國意見與慣例，倘載貨四分之三係禁制品，則船舶及一切載貨得均被沒收。但奧大利主張大部分比例，義大利主張全部。

倫敦宣言卒採比例主義，規定凡運送禁制品的商船，如其所載禁制品的價值、重量、體積或運費各項，任擇一項計算，超過船中載貨總額之半數者，即可予以沒收(第四十條)。否則如於載貨的比例上不應沒收船舶者，則於沒收其禁制品後，即應恢復該船之自由，聽其它駛。上款所規定「半數」比例，

當然過於武斷；但除此以外，倫敦會議簡直得不到更妥善的同意辦法。但是對於運送半數比例以下禁制品的船舶，是否即任其逍遙法外呢？許多代表都感覺到至少應對其科以罰金，始得謂為事理之平。惟英代表對此表示反對，因而未得通過。

凡此倫敦宣言所規定的關於戰時禁制品的種種條款，一般認為無論對於交戰國或中立國，均稱合理與實用。不料經第一次大戰的試驗，却證明其與實情未盡相合。如該宣言將禁制品之向敵方有防虞所，軍事根據地，及政府訂約人運送者，與禁制品之向商業口岸及私家商人運送者，判然有別。又對絕對禁制品與有條件禁制品，亦予以分別待遇。其實欲作如此嚴格的劃分，非但不合邏輯，抑且極難做到。故在第一次大戰時，交戰國類多放棄此種區別。

第三款 中立國船舶的護送權

與戰時禁制品有密切關係的問題，就是交戰國對於在中立國本國軍艦護送(Convoys或譯護航)下的商船，是否仍有臨檢之權？換言之：中立國船舶由其本國軍艦護送者，能否免受臨檢？自十七世紀以來，大陸國家常主張中立國船舶應有護送及免受臨檢之權，但英國始終反對。相反地，英國認為交戰國對此仍得予以臨檢。雖然，英國自十九世紀初葉以來，實際上並未行使此權，後在克里米亞戰爭(Crimean War)時，英政府且曾明白放棄。迨此次倫敦會議時，英政府對其代表的訓令中，乃認為由於情勢的轉變，英國的固有主張實已喪失其重要性，由於英國不再堅持其傳統的主張，故這一問題即極易獲得同意解決。倫敦宣言卒規定中立國船舶由其本國軍艦護送時，得免於臨檢，護送軍艦之司令官，應以文書答覆交戰國司令官之訊問(第六十一條)，交戰國軍艦司令官仍有疑慮之時，應將所疑各點知照，護送軍艦

司令官乃進行查考，並錄成報告，以一謄本送致交戰國司令官（第六十二條）。上述倫敦宣言雖作如此明白規定，但第一次大戰時，英國却依然拒絕承認中立國船舶的護送權，以致引起英荷間不少的爭執，這是值得遺憾的。

第四款 非中立的役務

所謂非中立的役務（Unneutral Service），意指中立國船舶直接地或間接地參加戰鬥行為，或運送敵軍，或傳遞有利於敵國之消息。這種船舶應喪失原有的權利與特權，此點固已為一般所公認。但究竟在何種情形之下，交戰國始得阻止中立國船舶駛行，並將其船上所載之軍事人員予以拿捕？此在倫敦會議中却不易獲得同意的解決。大陸國家主張給予交戰國以較為廣大的權利，惟英美則不予承認，出席倫敦會議的英代表奉其政府之訓令，堅持下列一點須獲各國諒解，即一中立國船舶如果其不知情而運送具有禁制品相同性質之若干人員，則交戰國對於此種船舶不得超過阻止其向目的地駛行之最低限度的必要干涉，倫敦會議關於此點是最後決議訂於宣言第四十七條中，該條規定：「凡對中立國商船上所載之已編入敵國軍隊之人員，得將其作為戰俘；雖該船並無被捕獲之理由」。上款所謂「人員」當指軍事人員。由此說來，對於敵國外交代表或行政官吏即不得予以拿捕，但所謂「已編入敵國軍隊」（Embodied in the armed forces of the enemy）一語，其意義實極含混，究竟係指已應召入伍並實際業已參加軍隊之人員，抑係指雖已應召人員但尚未實際參加軍隊之人員？據勒諾教授在附於倫敦宣言的總報告書中所發表的意見，認為此語僅指實際業已參加軍隊之人員。蓋如欲在中立國船舶中查明何者應服兵役及何者將登記應召，至為困難，且或不可能。

第一次大戰時，當美國尙未參戰以前，其與英法之間，對此恆發生爭議。因英法軍艦對於開往中立港之美國商船上所載德奧人民，輒予拿捕，甚至這些被捕的人員頗正式宣稱爲美國公民以後，始不得不予釋放。一九一五年二月，曾發生一更嚴重的問題，英艦將美船「中國號」上所載的一批德奧土三國人民予以拿捕，其理由是說這批人與使印度暴動陰謀有關。美政府對英提出抗議，謂被捕人民並非已編入敵國軍隊者，即或其中有數人爲軍事人員，亦不得在一艘自一中立港開往另一中立港之中立船上拿捕。但英外相葛雷爵士辯稱此一行爲並不侵犯中立國之主權。迨至一九一五年五月，復有一事件發生。西班牙船「弗萊特立谷號」(Frederico)上載有若干正欲返國入伍之德奧匈人民，被法艦拿捕。據法國捕獲審檢所判決，稱該船運送若干已編入敵國軍隊之乘客，按照倫敦宣言第四十七條，乃予拿捕。由此可究竟知如何情形始構成所謂「已編入敵國軍隊」，初無確的界說，至今尙爲一爭論的問題。

第五款 中立捕獲船的破壞

關於中立捕獲船的破壞問題，亦列入第二次海牙會議的議事節目中，該會開會時，英代表主張禁止在任何情形之下，破壞中立捕獲船。此案得美代表附議，但結果未能達到協調，關於交戰國對敵性捕獲船得予破壞一節，均意見一致，認爲當然之事。但對中立捕獲船是否得予破壞，却言人人殊，莫衷一是。大陸國家認爲在相當情形之下，交戰國對於中立捕獲船，亦得予以破壞，惟英國則始終表示反對。

在倫敦會議中，關於這一問題，爭論亦甚劇烈，結果在原則上決定交戰國捕獲中立國船舶，不得即行破壞，應先拘至設置捕獲審檢所之港口，檢定其捕獲是否正當（第四十八條）。但除此原則之外，亦容許在特定情形之下，得予破壞。蓋當時會中所有代表，僅英、美表爲例外，均認爲應作如此規定：祇要

船上一切人員能在事前移置安全地點，則在緊急場合之下，破壞中立捕獲船亦無不可。結果倫敦宣言乃規定如下條款：若將中立捕獲船送往審檢，有害軍艦安全，或妨礙當時作戰行動之成功者，則該中立捕獲船理應沒收者，即可破壞（第四十九條）。但在破壞之前，一切人員應置於安全地點，有關之文件及人員等，可移置於軍艦，以待證明捕獲之是否有效（第五十條）。不僅如此，而且捕獲者必須證明其實行捕獲時確有非常的必要。如果不能證明，或其捕獲經檢定為不正當者，則捕獲者之政府對於利害關係人員及貨物，應予賠償（第五十一、五十二、五十三條）。此項規定蓋所以防杜破壞權之濫施，其用意不能不說是十分周到。不過倫敦宣言第四十九條所指的非常情形，含義過於寬泛。怎樣才算是有害捕獲者的安全及作戰行動的成功呢？在條約文字上並無確切的界說，此為一大缺點。以致在第一次大戰時，德國海軍司令每破壞一中立捕獲船，總說是由於非常情形。此其流弊，真不堪設想。至在破壞之前，須將所有職員與乘客移置於安全地點一節，在大戰時亦未遵守。德國潛水艇擊沉中立國商船時，常將船與人員一併使其葬身海底，其慘無人道，宜乎引起舉世之共憤！

第六款 船籍的移轉

敵船船主在戰爭爆發以前，因預料戰爭行將發生，或在戰爭已經爆發以後，是否有權將其船籍移轉於中立國旗幟之下，藉以避免敵國捕獲的危險？這也是國際法上的一個重要問題，曾提出倫敦會議討論者。

船籍的移轉在以往各次戰爭中，為司空見慣之事，蓋船主欲保全其財產，捨此莫由。據英美司法界的意見與慣例，認為不問其動機若何，祇要此種移轉是一種真實的商業事務，在出售一方並未保留任何利益，且其移轉行為是合乎各國法律的規定，則移轉當然有效。但依法俄兩國的慣例，却不承認此種移

轉，認為交戰國對於在開戰以後移轉於中立國註冊的敵船，仍有捕獲及沒收之權。

倫敦會議討論這一問題時，顯分兩派意見，這在各國向會議所提出的備忘錄中可以看出來。英、美、奧匈、日、荷、西等國以為船籍的移轉在上述條件之下是合法的；但法、俄、德等國以為這是無效的。討論結果前派略示讓步，最後始得同意解決。倫敦宣言規定：在開戰以後所行之船籍移轉，應為無效；但如能證明其移轉並非為逃避敵船所不免之結果者（意即並非為逃避捕獲而行移轉者），則為例外（第五十六條），此項原則甚為簡單。至於立證不在逃避捕獲的責任，是在於船主，而並不由捕獲者自行證驗。反之，在開戰以前，船籍移轉應為有效，但如證明其移轉乃旨在逃避敵船所不免之結果者，則為例外（第五十五條），惟在此情形之下，此項證明的責任是在捕獲者。至於開戰後在任何情形之下，船籍的移轉常視為無效，又在開戰前在如何情形之下，船籍的移轉為有效抑或無效，均經倫敦宣言一一列舉。凡此種種關於船籍移轉的條款，亦如其它條款一般，僅為各種分歧意見與慣例的勉強妥協而已，因之折衷模稜，並無確定的辦法。

當第一次大戰時，發生了許多案件，牽涉到此項條款的適用問題，最著者是達西（Dacia）案件，有一德國商船「達西號」停泊於美國港口，該船已由船主售與一美國公民；而且亦已按照美國法律，註冊竣事，後來這艘商船被法艦捕獲，法國捕獲審檢所判決將其沒收，理由是船主對於售賣該船非為逃避捕獲一點，未能提出充明證明。倘照如此解釋，則倫敦宣言允許船籍移轉所可設想的情形，恐怕根本極少了。像「達西號」商船乃依照合法手續，由一中立國船主所購買，這顯然是一尋常的國際貿易；且當成交時，該船正安全地停泊於一中立國港內，按理決不會有意圖逃避捕獲危險的動機，然則法國捕獲審檢所之對此船船，猶表懷疑，不知何所據而云然？

第七款 敵性

以上所述者爲倫敦會議討論國際海戰法規時爭論最烈而卒達協調的主要問題。但在議事節目中，却有兩項未能達成協調者：一是關於判定在敵船所捕獲貨物的敵性，或中立性之標準問題，另一是關於商船之改裝軍艦問題，現在先述前一問題。

中立船的敵貨應不受捕獲，早由一八五六年巴黎宣言所規定。由於這一宣言已爲普遍接受，故關於此種貨物的地位，便不再在爭論範圍之列，至於如何確定商船的敵性或中立性，倫敦會議未經任何辯論，通過一項原則，即宣言第五十七條規定：「船舶視其懸掛之國旗，而定其爲敵性或中立性」。在會中僉認這是一個確定敵性所適用的比較公平而合理的原則；並且此項標準又簡單明瞭，極易辨別。

但至第一次大戰時，這一原則顯然發生了不少的流弊。當美國尚未參戰以前由德人投資購置商船而懸掛美國旗者屢見不鮮。如果按照倫敦宣言第五十七條的規定，則英法雖或明知此種商船的資本全部或一部屬諸德人；但唯其懸掛美旗，故英法不能不認其爲中立船，英法有鑒於此，乃於一九一五年十月宣布一新規則，以代替倫敦宣言第五十七條。該新規則是說：確定船舶敵性中立性的標準，應視船主所屬的國籍，而非視其懸掛的國旗，因英法實施新規則之故，於是凡屬「美國大西洋通運公司」(American Transatlantic Co.)的商船，雖其懸掛美旗，惟英法捕獲審檢所依然判處捕獲沒收，其原因是該公司大部分資本乃係德人所投，英法此種舉動雖被中立國極力抨擊，不過倫敦宣言第五十七條之以國旗爲確定標準，事實上船可大開方便之門，使敵船在中立旗幟掩護之下，從事大規模的欺詐行爲，是以倫敦宣言究竟是否合理，尙待研究。

在敵船上貨物之爲敵性或中立性，最合理的標準，當依貨主之敵性或中立性以判定之。但如何判定貨主的敵性或中立性，大陸與英美意見頗相懸殊。依大陸國家意見與慣例，視貨主的國籍爲標準。依英美意見與慣例，則視貨主的住所爲標準。如果貨主住於敵國經商，卽不問其國籍爲何，其在敵船上的貨物概視爲具有敵性。反之，如果貨主住在中立國，他雖屬敵國國籍，其在敵船上的貨物，仍不視爲具有敵性，而反應視其爲具有中立性。前日兩國代表亦附議英美主張，英政府對其出席倫敦會議代表的訓令中，有謂：「住所標準」既較健全，又較切合實際。不過在另一方面，英政府却也不以爲如果接受國籍標準，真會影響到不列顛帝國的利益。故英代表同時又奉命不必定須堅持住所標準。英代表向會議所提出的報告中，表示苟與會各國一致贊成國籍標準，則英國亦準備接受，這一問題後提交委員會討論；但在委員會中仍分住所與國籍兩派意見，結果竟至無法妥協。倫敦宣言第五十八條僅能作如下的規定：「在敵船上貨物之爲中立性在或敵性，依貨主的中立性或敵性以判定之」。此項條款過於籠統，等於未作規定，關於如何判定貨主的中立性或敵性的那一重要問題，仍未獲得解決，是其效力如何，已可顯見。

第八款 商船改裝軍艦

倫敦會議中另一懸而未決的問題，是商船改裝爲軍艦的問題，這是唯一雖列入議事節目中而結果在倫敦宣言中却毫無規定的事項。我們知道巴黎宣言已廢止私掠船制，但對交戰國使用改裝軍艦的商船，進行海戰，固未加以禁止，在日俄戰爭時，俄國商船「彼得堡號」(Peterburg)與「斯摩稜期克號」(Smolensk)兩艘，於一九〇四年通過達尼爾海峽後，卽改裝爲軍艦，進行海上捕獲工作這一事件引起舉世的注意，僉認這是交戰國權利之不合法的濫用，非予嚴懲服制不可，第二次海牙會議雖承認商船得

改裝爲軍艦，但須適合相當條件，然後始得被視爲軍艦，享受如同軍艦一般的權利。該次會議對於商船改裝軍艦可否在公海上行之一點，則未能同意解決，因之在該會所訂關於此項問題的公約弁言中，說明改裝地點問題，乃逸出該約範圍之外，故在條款中無法規定。蓋在會中，英國堅決反對商船在公海上改裝，理由是這樣改裝的商船，可隨時適應環境而變其性質，享受商船與軍艦的兩重特權。及至倫敦會議時，英國還是堅持此項成見。在英政府對出席倫敦會議代表的訓令中，竟稱這是「一種可怕的海上雌雄中性動物」(Monstrous Race Of Maritime Hermaphrodites)。此其對於中立國的貿易遠害甚大。

考英國之所以始終反對商船在上海改裝軍艦，祇英國自己既在各海洋佔有許多港口與海軍基地，則當然不必使其在公海上改裝。但大陸國家由於相反的原故，堅持必須准許其在公海上行之。雖在倫敦會議時，英政府曾訓令其代表，努力使所有海權國家訂立一共同的法規，並表示願對大陸主張略予讓步；但結果凡反對英國主張的各國，不肯接受對於改裝權的任何限制，因此這一問題仍不免成爲懸案。」

第九款 倫敦宣言爲一般公認的國際法規則

會議所討論的主要問題及倫敦宣言中所含的主要內容，大致已如上述，倫敦宣言的弁言中說：「會議之召集，」旨在對於一九〇七年十月十八日所訂設立國際捕獲審檢法庭公約第七條所謂一般公認的國際法則之意義，結成一協定」。而在該宣言開端條款中又規定：「締約國同意下列各章中所含的各項原則，在實質上乃與一般公認的國際法規則相符合」。這樣看來，我們可以知道倫敦會議實一真正的造法會議，倫敦宣言實一真正的造法公約，其本身即構成一具體而微的海戰法典，雖然由於倫敦宣言中的條款，祇是許外不同意見與慣例之折衷妥協的結晶，其是否真能稱爲一般公認的國際法規則，尙無

懷疑；然而在倫敦宣言的締約國間，却至少一致莊嚴地表示將這些條款視為國際法規則者。其實，國際間既無太上的嚴密的立法機關，則除了召開會議，訂立折衷妥協性的規則以外，豈還有其它更好的方法？故倫敦宣言中雖有不少的瑕疵，但均不足為病。

第十款 宣言所附的總報告書

倫敦宣言另附一精心結撰的總報告書，乃係著名國際法學家勒諾教授（Renaut）為起草委員會所編訂。該總報告書闡明宣言中的若干需要解釋的條款。事實上這些條款的真正意義所在，的確僅能由總報告書的說明中判定之。此項總報告書卒於一九〇九年二月二十五日由倫敦會議核准，稱其為「一種正確的不爭的詮釋」。此種詮釋足為各國行政軍事司法當局援用時的指導。而當國際捕獲審檢法庭及各國捕獲審檢所援用或被要求解釋時，尤應以總報告書為最有力的準繩。

迨後在英國反覆討論倫敦宣言的優劣點時，對於總報告書的法律地位，竟亦成爲一爭論的問題。霍爾特教授（Honand）認爲該報告並無確實可據的性質，不能視爲倫敦宣言中各規則的一種正式的解释。但相反地，韋斯忒雷克教授（Westlake）則認爲該報告既由倫敦會議委員會所擬訂，並由會議核准，當可代表會議協定的一部分，因之，該報告乃具有確實可據的性質，倫敦宣言之解釋，必須依據該報告的說明。不過韋氏同時亦認爲消除一切疑慮起見，宜由締約各國另訂一公約，明定該報告乃構成倫敦宣言各款之正式詮釋。在英國外交部與英國出席倫敦會議的代表看來，亦認爲該報告具有權威的性質，其見解大致與韋氏相似。至於大陸國家，對於該報告之價值，向極重視，毋庸多述。

第十一款 批准的限製

在倫敦宣言的最後數項條款中，有幾點是值得注意的。倫敦會議仿照巴黎宣言的先例，決定締約各國對於倫敦宣言的批准，必須視為整個的（第六十五條）。換言之：各國不批准則已，如欲批准，必須批准全部條款，不得批准其中一部分條款，而拒絕批准另一部分條款，蓋各款既係各方彼此互相讓步的結果，苟聽任各國僅批准凡已國堅持而它國讓步的條款，但拒絕批准讓步而它國堅持的條款，則非但不公，而且前在會中之斷斷爭辯，勢必完全徒勞。誠如勒諾教授在其總報告書中所指出：『苟一國對於它國所認為特別重要的規則予以保留，則一種合理的期望勢將全歸泡影』。故按倫敦宣言的規定，締約各國在批准宣言時所能保留者，僅倫敦會議中的未決事項，例如商船改裝軍艦一項，各國僅可聲明關於此項問題，異日國際捕獲審檢法庭之判決，若與其本國既存的意見與慣例相牴觸，則決不接受，締約各國得聲明保留者，唯此而已。

此外按照第六十六條規定，締約各國相約一旦發生任何戰爭時，倘所有交戰國均為締約國，則保證須彼此互相遵守宣言中所包含之規則，對於各該國之民政官員與軍隊，必須發布必要之訓令；並採取必要措置，保證其各級法庭，尤其捕獲審檢所，援用此項規則，又照第六十七條規定，各國批准書必須送往倫敦存案，該案復規定締約各國希望未出席倫敦會議各國亦加入本宣言。

第五節 倫敦宣言的評價

倫敦宣言訂立而後，就各方的評論以觀，則贊否不一，毀譽參半，韋斯忒雷克教授力主英國政府應

予批准。他對於倫敦宣言非常讚揚，認為「世界上十個強大的海權國家會聚一堂，討論足以影響中立國的海戰法規，並經縝密的考慮後，他們卒同意訂立內容如此廣博的法典，有如倫敦宣言所包括者，僅此已足使一般關心國際關係進步的人士，把一九〇九年視為值得記憶的一年（註一），據韋氏看來，該宣言的規則當可解決交戰國與中立國間可能引起的許多問題，因此足以減少戰爭的屢次發生，正如使戰爭行為趨於人道化具有同一的功效。

在美國，無論法學界或海軍界人士，對於倫敦宣言咸熱烈擁護。路德宣稱：接受該項宣言是國際和平發展中的一個最重要的事件，並且又是一個不可缺少的前進步驟。如果沒有這一步驟，則國際爭議和平解決的制度，便無從得到實質的進展。該宣言的規則則是聰明的和公正的，對於世界均有裨益。

雖然倫敦宣言祇是各方妥協與讓步的結果，各種解決未必能盡如理想，但該宣言的一個最大優點，在使原來複雜多歧的國際海戰法規，趨於統一化。正如勒諾教授在其總報告書中所說：「以統一與確定來代替以往國際關係受累無窮的歧異與曖昧」。

對於倫敦宣言主要的反對勢力，來自英國，雖然英代表簽訂了該宣言，並曾向其政府建議批准。而英內閣對該宣言亦已核准。但在整個不列顛帝國，對該宣言大多予以猛烈的抨擊，無論商會或其它各種社團、報紙、著名法學家政治家等，幾乎都成為該宣言的死敵，至於反對的理由，有人以為如該宣言付諸諸施，則英國向在戰爭時以一交戰國資格所得行使的主要權利，將被剝奪，但又有人以為該宣言將使英國在戰時以一中立國資格所得享受的權利，大為減削，在宣言的條款中，如關於交戰國對於中止國捕獲船得於非常情形之下予以破壞，關於食物列入有條件禁制品中及允許交戰國得添增禁制品貨名表種類中的細則，又關於捕獲權僅限於在封鎖艦隊的行動區域內行之等款，在在使英人極感不滿。一九一〇年

秋季英內閣對衆議院提出一海軍捕獲法案，以實施國際捕獲審檢法庭公約及倫敦宣言，衆議院卒予通過，但貴族院却於一九一一年十二月十二日予以否決。

美國參議院原於一九一二年四月二十四日已同意批准倫敦宣言；但因英國貴族院的否決，故美國終未按照宣言規定，將批准書送往倫敦存案，義大利政府雖未對倫敦宣言予以批准；但在一九一一年義土戰爭時，對其海軍司令發布訓令，希望彼等在義大利帝國現行法律規定所容許的範圍內，遵守倫敦宣言，義大利捕獲審檢所當該次戰爭時，亦在若干著名案件中，適用倫敦宣言的規則，法政府於一九一二年十二月十九日發布法蘭西捕獲手冊，德政府於一九一四年八月三日發布的德意志捕獲法典，實質上均採用倫敦宣言的規則。

迨至第一次大戰爆發時雖然除了美國之外，無一締約國會批准倫敦宣言，在法律上各交戰國似均可不受該宣言的拘束。但我們知道該宣言實則均與一般公認的國際法規則相符合。故各國縱對其不視為制定法，亦應視為現行國際法的原則，一體遵守毋違。蓋就內容而論，該宣言中所包括者大多是既存習慣法，並無完全新創的規則，準此，各交戰國與中立國，姑不論其已否批准宣言，然則此種規則之對其具有拘束力，固為確實無疑，誠如英外交家藍斯東勳爵(Lord Lansdowne)所說：「倫敦宣言是一種『死的文字』(Dead Letter)」，其實祇在極為有限的意義中，纔是確切的，綜上所述，可見縱然英政府在第一次大戰時出爾反爾發布若干命令，聲明修正倫敦宣言的規則，惟英政府及其它各國政府在精神上仍不能不受類似倫敦宣言中大部分重要規則的支配，自為顯而易見的事實，倫敦宣言之究非為「死的文字」，由此尤可得一明證。

註1 Westlake Collected Papers, pp.633, ff

第三章 國際空戰法規

國際陸海戰法規的進展，既已於前兩章予以簡要的闡明。茲可進而論述國際法的另一部份——空戰法規的進展。這純然是較近二十世紀的產物，唯因本世紀事實的需要，始不能不制定所謂天空區域所用之規則，以便於進行空中的商業通航、傳送無線電訊、以及作為空戰行爲的場所。

第一節 天空的區域

欲研究規範天空的法規，先須明瞭天空的區域或部分 (Zones or parts of the air space)。分析言之：天空區域，可有下列數種：

第一，高空區域 (Upper zone)，乃指距離地面極遠的一部分，由於空氣與溫度的關係，人類不能升至高空區域，在此區域，既不能作通航之用，而覆蓋下的國家亦無從對其控制。故沒有一個國家或個人，在高空區域有任何利益。我們對這一部份自可不必討論。

第二，低空區域 (Lower zone)，乃指接近地面的一部分。這一部分可視為毗連土地的添附之物，人們可在低空區域建築房屋，展長無線電，及從事其他各種行爲。此在覆蓋下的國家，得予管制或禁止。低空區域的高度，大抵相等於最高的建築物加上在它上面所樹立的電線或其它設備的高度。羅明教授 (Rolland) 計算其高度可至三百三十米突，(即等於最高的巴黎鐵塔再加上面的設備高度)。依大多數學者看來，覆蓋下的國家在低空區域具有完全與獨享的主權，甚至還有少數學者認為國家在低空區域應具有所有權 (如 Griswold 及 Demontmorency 等主之)。但還有的學者認為國家既無主權，更無所有權，僅

有限制的統治權，且國家之行使統制權，僅為保護其地面而已。但不論學者意見如何分歧，各學者之承認覆蓋下的國家在低空區域的行使多少必要的統制權，換言之：得實施其本國法律，以保護人民的權利及保衛國家本身的利益，則為一致。有的學者（如 Sparl）稱這一部分的天空為領土區域（Territorial zone），又有的學者（如 Merig-hac）稱此為國內區域（National zone），以別於低空區域與高空區域間的所謂國際區域（International zone）。

至於天空區域的其它兩部分，一是公海上的天空，另一是領海上的天空。對於前者，一般學者都同意這是自由的，無一國家得有權統制。對於後者，一般學者也都同意正如領土上的天空一般，由領海所屬國享有統制權。但對此種統制權，有的學者稱其為主權，也有的學者僅認為是一種自保或圖存權，似不一致。

第二節 天空區域的法律性質問題

自從航空器發明以後，逐漸顯示其在商業上及戰鬥上的功用，於是天空區域的法律性質及各國對此區域的權利問題，便引起一般法學家及一般法學社團的注意與研究，各種偉大精采的著作紛紛問世；但彼此理論差異極大，大別可分下列三種：

第一，天空應絕對自由。不問區域之如何劃分，亦不問戰爭之是否存在，各國可在天空自由通航，傳播無線電訊，及可能作其它的利用。過去學者主張此說者甚多，如徹頓（Wheaton），伯崙智利（Buntschli），普拉迪歐福台雷（Pradier-Fadere）、斯的芬（Stephan）等，但晚近學者亦有主此說者，如尼斯（Nys）等。

第二，天空覆蓋下的國家對於其地面上的整個天空區域，不問其如何高度，具有絕對的主權。主此說之學者如列士忒(Von Litz)、烏爾曼(Von ulemann)、齊德爾曼(Zitlermann)馬的士(Mastitz)、谷拉特(Collard)、雷克拉馬(Lycklama)、海士爾丁(Haseltire)、斯柏脫(Spaight)、白洛脫(Belot)、及蒙莫朗塞(Montmorency)等，此派學者雖認為可允許外國航空器在本國天空作無害的通過(Innocent passage)；但此僅為一種讓步而已，覆蓋下的國家不但可規定若干適當條件的限制，而且此種讓步之賦予或取消，亦悉聽其自由。

第三，折衷派學者既不承認天空絕對自由的原則，亦不全認覆蓋下的國家對於天空具有絕對的主權。惟折衷派各學者意見亦不盡同，大別可分如下兩種：(甲)有的學者或在原則上主張天空自由，但允許覆蓋下的國家至天空相當高度，具有相當的統制權，藉以自保圖存。或在原則上主張國家為自保圖存計，對天空應有統制權，但同時允許它國有無害通過之權。主上述兩說之學者如福煦爾(Fauchille)、羅朗(Rolard)、曼里涅克(Merignhac)、梅葉(Meyer)、黎羅歐(Rivier)、馮拔(Von Bar)、霍爾寸道夫(Holtzendorff)、加拉司(Gareis)、台斯柏業(Despaguet)、及奧本海(Oppheim)等。曼里涅克限制國家伸長統制權的高度至二百米突，羅朗主張三百三十米突，福煦爾在其最初計劃中確定高度至一千五百米突，迨後減至五百米突，霍爾寸道夫主張一公里突，但馮拔主張僅有五十或六十米突，與此派學者最相接近的，還有一派學者亦認為覆蓋下的國家，為自保圖存計，對於天空應有統制權，但不必確定高度的限度。如梅里(Melli)、斯脫朗士(Strany)、及開脫拉尼(Catellani)則主是說。一九〇六年在根脫(Ghent)舉行的國際法學會(Institut de Droit International)，亦發表類似的意見，認為天空是自由的，各國對於天空，無論平時戰時，僅有必要的自保權，至於各國天空所能伸長的高度，則視其安全的需

要以為斷。是可知國際法學會並不主張確定一國天空自保的剛性高度。一九一一年年該會在馬德里開會時，由福煦爾教授擬就航空法規五十八條，仍採同一主張。該會宣稱：「國際航空乃為自由的，惟覆蓋下的各國為保證其本國安全及人民財產，均採相當措置之權。」(乙)、又有一派學者以為覆蓋下的國家對於地面上的整個天空，不計高度，均有絕對主權；但此種權利須受它國航空員無害通過的限制。有的學者甚至認為它國的無害通過權實際上乃係一種國際地役，故一國不能否認它國之無害通過權。較近大多數學者咸屬此派，例如包爾文(Bolwin)、霍蘭特(Holland)、格呂瓦爾特(Grinwald)、墨勒(Mewer)、韋斯忒雷克(Westlake)等。一九一〇年在衛洛那(Verona)那開法學家非正式公會，討論航空動力問題，亦達到上述同樣的結論。一九一九年十月十三日之協約國與參戰國在巴黎所訂的國際航空公約(Convention for the Regulation of Aerial navigation)、亦採取此項原則。

第三節 國際航空協約

純主天空絕對自由或各國對於天空具有絕對主權而不容例外兩種極端的理論，不論在法理上或在事實上說，均難成立，業已為大多數國際法學者所公認。一九一九年的國際航空公約，即所謂天空主權與天空自由之折衷代表作。雖然就其傾向而言，該約似偏重在主權方面，但究非絕對無限的主權論可比，仍容有重大的限制。該約第一條規定：「締約國承認各國對於其本國領土與領水上空，具有完全及獨享的主權」。但第二條規定：「締約各國允准在平時彼此之航空器得有無害通過它國領土上空之自由，祇須遵守本約所規定之條件即可」。由上款以觀，可知自由通過僅限於平時，如在戰時則情形不同。該約第三十九條明白宣稱：在戰爭時，本約各條款並不影響締約各國為交戰國或為中立國時之行動自由。這

樣說來，國際航空公約僅爲平時航空規則，而非戰時空戰法規。此爲其最大缺陷，極爲顯明。非僅如此，而且該約所指的締約國，雖在名義上有二十七國之多，惟事實上僅經十五國簽字，而在此簽字國中，又無一國會予批准，以是之故，該約不能被視爲國際法規則，充其量祇能顯示大多數國家對於天空法律性質問題所抱的正式意見而已。

此外，還有數點是值得注意的。從國家的領空主權點出發，該約復規定各國有權禁止任何外國航空器飛越一國之禁航區，至於彼此航空器（不包括軍用航空器）之無害通過權，祇在締約各國始能享有。而且該約還有一特殊的規定：凡非國聯會員國，不許於一九二三年一月一日以前加入本約，除非獲得協約國及參戰國全體一致之同意，始不在此限；但如於此規定日期後加入，則祇須得到協約國及參戰國全體四分之三之同意即可。此種規定極不合理，致爲許多學者攻擊的對象。

第四節 雙邊公約的訂立

由於航空器在軍事上的用途日趨顯著，但國際航空法規却未能迅即制定，以適應環境的需要，於是爲補足此項缺陷，國際間便有許多雙邊公約（Bilateral conventions）的訂立。在一九一九年國際航空公約締結的前後，此風甚盛，此種公約根據天空主權與天空自由的折衷原則而訂。其最早者要算是一九一三年七月二十六日的法德協定，該協定之所以締結，因在此時以前，發生兩個德籍航空員在法境降落的事件，雙方乃感覺有互約的若干規則以解決類此事件的必要。該協定將航空器分爲兩種：一是軍用航空器或乘載穿着制服的軍官及士兵的飛船。二是非軍用航空器。第一類軍用航空器如欲自一國飛至它國，除非爲它國政府所邀請，或在必要的場合之下，則不許任意飛航它國領空或在它國境內降落。而即在必

要の場合之下，亦須遵守降落的規則，始得在它國降落。但第二類非軍用航空器，除在它國規章所定的禁區不得飛航以外，得在它國飛航與降落，締約各國均得自由規定禁區的範圍。非軍用航空器雖可自由飛至它國，惟須隨帶其本國當局所發的執照，在器件土備有辨認的顯著標記。駕駛員駕駛證書。國籍證書，及飛行國使領代表所發的護照。此外，航空器在飛至它國時，又須遵守國際法規及慣例，以及航空規程，觀此規定，可知法德協定並不基於自由通航與自由入境的原則，而是根據各國得禁止或限制在其天空通航或在其地面降落的原則。

一九一九年國際航空公約締結以後，各國雙邊公約紛紛訂立，有如雨後春筍，例如一九一九年十二月九日法國與瑞士公約，一九二〇年十月二十日英法公約，一九二〇年十二月二十三日英國與丹麥公約，及一九二一年二月十六日英國與瑞典公約。此種公約均根據一九一九年國際航空公約的原則而訂立者。各約僅規定已向其本國政府合法登記的私有或商用航空器之地位，而並不涉及軍用航空器。各約內容中的類似規定大致如下：締約各國同意根據相互的基礎，允許在平時彼此航空器在其領土及領水上空有無害通過之自由，祇須遵守本約所規定之條件即可。但締約各國為軍事理由或為公共安全利益計，祇須對兩國私有航空器無分軒輊，得保留禁止在其若干領域上空任命它國航空器飛航之權。在各約中大抵都把它國航空器入境降落及離境各地點明白規定。又各約都規定外國航空器及其乘客入境或降落時，必須遵守入境或降落國的一切現行普通法律、慣例、財政與公共安全法規，及各種飛航規程，凡此種種公約，雖非國際法規則，然在國際航空法規上之影響極大。其意義自非尋常。

第五節 空中轟炸問題

國際空戰的制定法規實在少得可憐。大部分原則類多由學法家所創，或比照陸戰或海戰法規及慣例而成。許多學者對於平時一國在天空中具有何種權利，雖意見各殊；但他們一致承認戰時一國在天空中應較平時享有更多的權利。此項原則已由一九一九年國際航空公約第三十九條及其後各國簽訂的公約中所明定。這許多公約不外乎規定各國通航自由僅限於平時。由此當可推論：戰時各國對其天空得保留完全的統制權，這是業已被確定與公認的原則。我們明瞭了這一原則，然後始可研討空戰的法規。

在空戰範疇中最重要的一個問題，無過於空中轟炸的問題。人類最初發明的航空器是氣球，而氣球的最早功用，祇能藉此偵察及傳遞消息，迨至一八九九年第一次海牙會議時，航空科學已漸趨進步，氣球不但可用為發信號、傳遞訊息，及作為自圍攻地方脫逃的工具；而且亦可能用為拋擲炸彈及魚雷。因此之故，第一次海牙會議為節制此項戰爭的新方式起見，首次討論空戰問題，結果訂立宣言一件，禁止在此五年以內自氣球上或以性質類似的新方式，拋擲射擊物及爆炸品。自一八九九年第一次海牙會議閉幕後至一九〇七年第二次海牙會議開幕時為止這一期間，航空器又有顯著迅速的進步。因之第二次海牙會議復將上述宣言續訂一次，其效力延長至第三次海牙會議閉幕時為止。但於此必須注意者，出席第二次海牙會議的四十四國代表中，僅有二十七國代表簽訂此一繼續展期的宣言；而在反對簽訂及放棄投票的國家中，包括不少前曾簽訂一八九九年舊宣言的原國家，由此足見許多國家鑒於航空器之日臻精進，雅不願放棄應用此種戰爭新方式的利益。後因第一次大戰突然爆發，第三次海牙會議卒未舉行，然則一九〇七年所訂的新宣言按理應至今仍屬有效。但不幸縱簽訂一九〇七年新宣言的締約國，批准者寥寥無幾，而在不批准的國家中，却包括大多數列強。所以這一宣言實不能被視為國際法規則。制定空戰法規的最初嘗試，即已橫遭挫折，誠不免令人深感扼腕。

關於空戰行爲的唯一現存的重要制定法規，厥唯一九〇七年陸戰法規及慣例公約附款規程第廿五條，該條規定：「凡對未經設防之城鎮、村落、住宅，或建築物，無論用任何方法。進攻或轟炸，均禁止之」。「無論用任何方法」一語爲一八九九年公約中所未有，而爲一九〇七年公約中特別增添者，此乃徇法國代表的建議，旨在禁止用航空器轟炸不設防地點。該公約並無限期，對於已經批准的國家，至今仍屬有效。祇要在戰時各交戰國都是締約國，即須一致受該約的拘束。當第一次大戰時，因有五個交戰國（保加利亞、義大利、塞爾維亞、門的尼格羅及土耳其）未經批准該約，機械地說來，各交戰國似均不可受該約的拘束。然而須知此項規定祇是國際法上既存慣例的一種正式宣示，故在事實上仍應拘束各交戰國如故。

不過上述海牙陸戰法規公約規程第二十五條却有一不可否認的缺點。此條之目的固顯在禁止用航空器及其他各種方法轟炸不設防地點；但如何辨別「設防」與「不設防」地點，初無嚴格的規定，就陸海戰爭而論，凡有堡壘、或防禦工程、或駐防軍隊、或防守砲、即係設防地點。但以防空而言，凡一地點是否僅因其有防禦工程、軍隊、及普通的平射砲，即可被視爲設防，而加以空襲呢？這是值得疑問的。我們可以這樣說：凡一地點如果特備專爲擊落敵空器的槍砲時，始得被視爲抵抗空襲的設防地點，如此說法殆較合理。此種地點苟備有此項槍砲，似亦可對其空襲。類如這樣的討論，在第一次大戰爆發之前已經開始。一九一四年四月，有英國皇家工兵隊（British Royal Corps of Engineers）傑克遜上校（Colonel Jackson）在倫敦演講，謂像倫敦這樣的城市，既備有軍械庫、兵營、無線電台等，即恐不免被航空器轟炸。傑氏又說：一旦敵方航空員飛越倫敦，而揚言即將拋擲炸彈時，倫敦當局即稱：「我們應不受轟炸，祇因我們沒有設防」。這位航空員也許會接着很合邏輯地回答道：「那末你應該投降」！傑氏

的譬喻語多警惕，足以發人深省——由此可見所謂「設防」或「不設防」，實無正確的標準可循。而第二十五條之不足以保證「不設防地點」之免受空襲，對於第一次大戰的慘痛經驗，傑氏的驚人預料，可說完全證實。

一九〇七年戰時海軍轟擊公約第二條明定：凡不設防港口城鎮的軍事工程，陸海軍建築物、軍械庫、兵工廠等，則可予以轟擊。如果比照這一條的規定，則在空中轟炸方面，對於這些軍事目標，亦可以襲擊，這自然是一種合理的推論。不過空中轟炸的目的畢竟與陸海軍轟炸的目的不同。陸海軍轟炸的目的，不僅是要毀滅這轟炸的地方，並且要迫使這地方屈降。但空中轟炸的目的，祇在毀滅而已，其故乃因航空員之不能佔領城鎮，然不能因此即許其濫炸私人財產及殺戮非戰鬥員。福煦爾主張在國際空戰法規中應列入如下一條：

「空中轟炸祇許對於軍事工程、陸海軍建築物、軍械庫，兵工廠及各種設備等物行之。其轟炸之地點不論是否設有防禦或駐紮軍隊，對於非戰鬥員、私人財產、及非為政府所用或非為軍用或非在助長軍略目的之公共財產，應儘量避免轟炸」（註一）

福煦爾之意見為一般所接受與讚揚，這是與區別戰鬥員與非戰鬥員及私人財產與軍用公共財產的公認原則全相配合。但在實際上這種理想能否做到呢？一個在高空的航空員能正確辨認軍事目標及非軍事目標麼呢？雖非完全不可能，但至少非常困難。所以除非絕對禁止空中轟炸，決不足以充分保護無辜平民及私人財產之不受侵襲。學者間確有作如此主張者，一九一一年國際法學會在馬德里舉行時，對此間

(註一) Fauchille, le Bombardement Aérien, 24, *Revue Yeu-rale de Droit Internationale* P. 76

題曾從事長時期的討論，許多著名學者如馮拔。(Von Bar)、愛爾勃立克、露冷(Aelric Rolin)、費奧爾(Fioer)、霍蘭特(Hoelland)、拉勃拉(Lajra)、斯屈索佛(Strisower)及韋斯忒雷克(Wasafake)等，都認為將航空器用為拋擲炸彈及射擊物，應予禁止；航空器的應用，應僅限於偵察、傳訊、發信號等行動。馮拔指出：倘航空器用為拋擲炸彈及射擊物，因其對於合法進襲的目標，難以正確命中，故其損害非戰鬥員及私人財產之處，較軍事目標為尤大。霍蘭特教授堅決反對此種新的戰爭方式，他甚至對於科學進步致使航空成為可能一事，亦深表遺憾。特拉普拉台勒(De Lagradelle)亦與馮拔抱同一意見，以為如許可航空器對城鎮亂擲炸彈，則難保不危及無辜的平民，但另有一派學者，如福煦爾、考甫曼(Kaufmann)、梅里(Melli)、勒聖(Renant)、愛杜亞露冷(Edward Rolin)、葛呂內(Clunet)、阿勒拉(Errera)、特克(De Boeck)及波里蒂斯(Politis)等，却辯護空戰的合法性。大體說來，這派學者認為航空器之用為戰鬥工具，正如水雷、魚雷、潛水艇、及其它毀滅性的武器一般無二。我們既然承認後一類武器為合法，那末為什麼特別反對航空器呢？不過他們亦認為航空器的應用，應予限制。最重要的原則，即在陸海戰中所禁止的行為，在空戰中亦須同受約束。最後，國際法學會採納上派意見，而對霍蘭特所提出的關於禁用航空器從事任何一切戰爭目的之建議及韋斯忒雷克所提出的關於限制航空器祇作偵察探險交通之用的建議，均予否決。國際法學會的決議，承認空戰之合法性，惟其對於平民生命財產危害的程度不得大過於陸海戰爭。這一決議的最大缺點，在其泛而不切實際，但因國際法學會中各學者意見既如此分歧，則捨通過一原則上的簡單決議而外，欲就細則方面縝密規定，實感莫乎其難。空中轟炸問題在國際法上之不易解決，至此尤為顯明。

就第一次大戰及此次大戰的各交戰國濫炸事實而論，似欲將戰鬥員與非戰鬥員區別清楚，根本徒勞

無用；但此亦屬偏激之論。誠如迦納（Garner）所言：『我們不能謂此種區別業已消滅，因而竟認為安居於家宅內的老人婦孺，亦可被戰場上的兵士所襲擊。須知此種區別究為根本的，此乃基於人道觀念，絕不能由更有力的毀滅性武器之新發明所破壞。無論得到如何解決，空戰中戰鬥員的權利總應與安居其家宅內而不參加戰爭的非戰鬥員的權利相調和，後者自不能如同前者那樣地橫被犧牲。我們鑒於飛機在未來戰爭中所佔的驚人地位，倘對其應用不加限制，則非戰鬥員的平民生命財產，將大受損害。所以最重要的事，無逾各國對此須達成協調，訂立公約，予以適當的規定』（註一），迦納的意見是值得各國政府的考慮與接受的。

第六節 空戰時交戰國與中立國的權利義務問題

空戰時足以引起的另一重要問題，是交戰國與中立國間彼此的權利義務問題，它也是同樣地未得解決。分析言之，這一問題可包括下列二點：

第一，交戰國的航空器是否可在中立國上空從事戰鬥行為？各學者均主張否定說，而若干學者所草擬的空戰法典，亦明白禁止交戰國從事此項行為。蓋在中立國上空如果從事戰鬥行為，則中立國人民將受炸彈及受傷飛機跌落時的極大危險，由於同樣的理由，交戰國縱在中立國邊境的附近，亦不得從事戰鬥行為，因中立國人民仍可遭受意外的危險。

第二，交戰國的航空器是否可以進入中立國領土上空，從事偵察，或過境以進攻中立國那邊的敵國？有的學者，例如福煦爾，以為中立國應許交戰國在高空區域內過境，否則如果交戰國既不臨海，而與

（註一） Garner: *Recht Developmet in International Law*, pp. 176-777

其敵國之中間，又懸隔一中立國，那便不能從空中去進攻敵國了。但是斯拍脫（*Paict*）及其他大多數學者認為交戰國不得具有此種過境權，正如交戰國陸軍不得通過中立國領土一般情形。至於中立國方面，亦須極力防止交戰國在其領空從事戰鬥行為及通過其國境向另一交戰國進攻之行為，這是一種相對的義務，毋待解釋。第一次大戰時，各中立國都採取此項步驟，有好幾次英法德義各國飛機飛越瑞士領土，並有兩次德國飛機在瑞士城鎮投落炸彈，因而死傷數人，而私人財產亦同時蒙受損害。又有一次德法飛機在白斯勒（*Basle*）附近進行空戰，彈落瑞士領土。瑞士政府對於此種行為每提抗議，交戰國的答復常為道歉、賠償損失、及極力解釋此項事件全因偶然錯誤所致，決非故意出此。荷蘭亦採取同樣的政策，德國飛機屢次飛越荷蘭領土，前往英國轟炸。荷政府向德提出抗議，認為這種過境是破壞荷蘭的中立與主權。德政府往往保證已嚴令其航空員不得飛越中立國領土，但有時交戰國雖在口頭上保證決不發生同樣的行為，而事實上其航空員却依然飛越中立國領土如故。於是中立國政府即訓令其軍事當局，如遇侵入其領域的交戰國飛機，可逕予射擊，決不姑息。瑞士與荷蘭均曾為此，交戰國亦無如之何。此外，第一次大戰時丹麥、挪威、及瑞典，亦採類似的態度，使交戰國不能不尊重它們的中立地位。觀於第一次大戰的經驗，可知關於空戰時交戰國與中立國的權義問題，雖至今尚無國際公約為之明確規定，但國際慣例顯已造成，這就是交戰國為尊重中立國的權利起見，必須命令其航空員不得在中立國領空從事戰鬥行為，亦不得飛越中立國領土。苟因錯誤而發生此類事件，則交戰國須向中立國道歉及賠償損失。而中立國為維持其中立起見，必須防止交戰國航空器侵入其領域，如已侵入，中立國得勒令其降落，否則甚至予以射擊，亦無不可。

自一九一九年國際航空公約訂立以後，又從此推論出一條新的原則來。因各國對於其本國領土與領

水上空具有完全及獨享的主權，故各交戰國儘可禁止中立國航空器飛越其領土，或就軍事需要，予以適當的限制。雖然國際航空公約的規定僅可適用於平時，但在平時各國對其領空既有主權，則在戰時其領土主權自當更趨擴大。蓋在平時各國統制權方面所受的限制，一至戰時，即可隨之消失，此所以保證各國對其領空得享有完全而獨立的主權，其目的如是而已。

第七節 空中傳播無線電訊問題

天空不僅可以飛行航空器，抑且又可作為傳播電訊的媒介。固然，藉天空傳播電訊，本來對於天空覆蓋下的國家，毫無危險可言。故如從安全觀點立論，各國對此原可不加統制。但在空中自一站發一電訊至另一站，却可能會牽涉到一國的電訊交通，也許電波活動竟因此而發生阻路的情事；且在戰時，以傳播電訊為媒介，實足以侵犯中立國的中立權利。爲了這些原故，所以各國對於凡利用其領空發送無線電報之行為，往往亦不能不實施若干的統制，以防意外。

一九〇四年初，在旅順附近水道中，泊有一中國船，其中載有一倫敦泰晤士報通訊記者，並連同無線電報機一架，該記者即用此機發送無線電訊至威海衛中立站，然後再由彼處轉拍至倫敦。據說因該記者有對日本傳播軍事情報的顯明嫌疑，俄國海軍上將阿萊克西夫（Alexieff）乃公布一宣言，略謂：凡報紙通訊記者在中立船上應用尙未經現行國際公約規定的進步機器，對敵傳播消息，應被視為間諜，而載此機器的船舶應被視為合法的捕獲品而捕獲之。其實，這倫敦泰晤士報的通訊記者並無利用無線電傳播情報至另一交戰國的確鑿證據。無論如何，此俄國艦隊當局將新聞記者作為間諜看待，是一極不幸的事，這正唯顯示其不明何者始構成間諜行為。此外，在日俄戰爭中還有一事件，一九〇四年夏天，有俄

人在中立港烟台設置無線電台，以便自旅順拍發電訊至烟台，中國當局認爲這種行爲足以侵犯中國的中立地位，卒令該台撤除。

一八九九年海牙陸戰規程中曾規定隨軍之報紙通訊記者及報告員雖非兵士，但有隨軍證據，若被敵拘留，應以戰俘相待（第十三條）。至於乘坐氣球傳遞公文爲本國軍隊通消息者，不得視爲間諜（第二十九條），更由該約明定。準此，則可知、報紙通訊記者從事拍發無線電訊，當然不應作爲間諜看待。一九〇七年第二次海牙會議因受烟台事件的影響，乃訂定若干規則，編入陸戰時中立國及其人民權利義務公約以內，禁止交戰國在中立國領土口岸或水道中，設置無線電台或機器，用供交戰國陸海軍隊間維持交通之工具（第三條申款）。而在中立國方面，亦不應縱容交戰國在其領土內從事此項行爲（第五條）。

第一次大戰，各中立國恆採取有效的措置，防止交戰國用無線電交通方法侵犯其中立。戰爭一經爆發，美政府即對美國與交戰國間的無線電交通實施檢查制度，藉以防止凡非中立性質的電訊收發。迨後因有人取巧規避檢查，美政府遂不得不完全接管所有電力較高的無線電台。凡進入美國領水的交戰國船舶，不得應用無線電機，已備無線電訊者，在美停泊期內，須將機器密封。其它中立國亦採取類似的措置，在中立國的無線電台，大抵均被封閉，而停泊於中立港內交戰國船上的無線電機，亦被撤除。

一九〇六年在根脫（Glont）舉行的國際法學會（Institut de Droit International），曾制定關於無線電的許多法規，其中有一條謂：每一國家爲其安全之必要起見，有權儘量反對在其領土及領水上空，達到其所需之高度爲止，通過赫志電波（Hertzian Waves）。但同時該會又在原則上贊同天空自由說。當第一次大戰爆發之前，一般承認各國爲其安全起見，對於凡經過其天空的電訊，得實施統制。後至大戰爆發，實例亦證明各中立國爲保護其中立計，均行使其統制權。但這裏有一重要問題，一國對於

自甲國發至乙國的電訊，如通過該國天空，該國是否可藉此項電訊將妨礙其本國電訊交通為理由，出而制止？這一問題尙懸而未決。一九〇五年英國擬與義大利成立一無線電報聯繫，此項電訊傳播時則勢必通過法國天空。法國即以妨礙其本國電報事務的進行為理由，提出抗議，但英國絕不承認會發生此項影響。嗣後幸英義談判未成，總算沒有擴大紛爭。雖然，這一問題還是值得研究的，如果各國都像法國那樣，禁止國際電訊之通過其本國天空，則無線電的驚人發明，勢將歸於無用，全世界人士豈非因此被剝奪享受此種福利？許多學者對此問題深感興趣，曾經熱烈討論。如羅朗教授認為一國自可合法禁止外國電訊的傳播通過其天空，如果此種傳播妨礙其本國的報務。梅里教授亦抱同一見解。福煦爾在一九〇一年對國際法學會所提出的報告中，亦承認各國對此應具有統制權；不過他同時亦認為各國若實施此權，則使國際無線電交通勢必陷於不可能。為儘量減少此種弊害起見，於是福煦爾建議各國的禁止權最好僅限於在國家安全自衛時行之。此所以一九〇六年國際法學會所通過的決議中，各國為安全的必要起見，謂各國有權「反對」赫志電波在其領土上空通過。此條故意採用「反對」(Oppose)兩字，而不用「防止」(Prevent)兩字，目的無非在使其意義能稍趨緩和耳。

在此期間，不僅國際法學會曾討論此項問題，並有專為討論無線電報的正式會議之召開。一九〇三年及一九〇六年此類性質的會議舉行於柏林，結果由二十六國代表簽訂國際無線電報公約 (International Radio Telegraph Convention) 接着又於一九一二年於倫敦召開第三次會議，復由三十國代表另訂國際無線電報公約 (International Wireless Telegraph Convention)。此項公約究未趨於極端，有如若干學者之主張一國得禁止無線電波通過其天空。例如一九〇六年公約第八條僅規定：「所有無線電台之運用，其組織之方式應於可能範圍內以不干擾其它電台業務為依歸」。又該約附件業務規程第四十條規

定船上電台間之交換訊息，在其進行時應不妨礙岸上電台之業務。據福煦爾的解釋，由此項條款引伸的意義，便是一國不能反對在其天空通過赫志電波，至多祇有停止國務電報業務之權，設一旦發現此種交通將危害國家的安全、公共秩序、或公共道德時始行之。墨勒 (Meurer) 亦作類似的解釋。惟梅里則採取另一種看法，以為該約實無意剝奪各國有禁止（無論暫時或永久）在其天空通過赫志電波之權。在我們看來，福煦爾與墨勒的意見自然比較正確，因為該約既欲維持國際無線電交通於不墜，當不允各國從事此種反國際社會的禁止通過電波之行爲。該約之所以避免直接涉及各國之禁止權問題，殆不欲牽入國際法學者論戰的漩渦中，迨後一九三二年十二月九日在馬德里所訂的國際電訊公約第二十六條中，規定關於電訊之扣留，其第一節謂：「凡私務電報或私務無線電報之似有危及國家安全，及違反國家法律，或妨礙公安，或有傷風化者，締約各國政府對之有扣留傳遞之權，其在扣留該項電訊或其一部分時，應負立即通知發報局之義務；惟如此項通知似將危及國家安全者，則不在此例」。由此條款看來，益可徵信福煦爾見解之正確性，一國至多祇能根據上述數項重大理由，對國際電報行使扣留傳遞之權，而初無絕對禁止通過之權。

第八節 海牙空戰法規草案

第一款 法學家委員會的召開

空戰在現代戰爭中雖已有極重要的地位；但國際空戰法規至今尙未經各國正式訂立，這真是人類關係間最大的缺憾。一般國際法學者早已看到有制定空戰法典以規範空戰行爲的必要。自第一次大戰時空

戰的恐怖程度暴露於世後，學者對此鼓吹尤力。一九二〇年及一九二四年國際法學社（International Law Association）曾擬就空戰法規約草案，分送各國研究。同時日內瓦國際紅十字會亦曾討論空戰法規，一九二四年草成一公約草案，提交各國政府採納。是可知制定空戰法典幾已成為舉世普遍的要求了。

各國政府無疑地亦早已看到了這一層，祇因對於此項新戰爭方式的意見與態度彼此懸殊甚大，以致遲遲未能得一妥協。觀於一九〇七年海牙會議在討論陸海戰法規附帶述及空戰法規時，即顯示各方意見之差池；然則制定法戰法典之實非易事，已不待智者而後知。一九二一年美總統哈定（Harding）召集華盛頓會議，其主旨除討論軍備的裁減及遠東問題以外，同時對於新戰爭武器的使用，亦欲予以適當的限制。所謂新戰爭武器及方式，自然主要地是指航空器及空戰。但是會議開幕之後，發見各方對於這一問題的意見，較其它問題尤為分歧，結果除對那與空軍有關的航空母艦的建造予以比例的限制以外，關於限制空戰一點，絲毫未得妥協，僅決定由英美法義日五國各派代表，另行組織法學家委員會（Commission of Jurists），由其起草空戰法典，然後各國再行集會商討。

一九二二年十二月十一日法學家委員會開幕於海牙，與會代表均為各國著名國際法學專家或外交家，共六十餘人，推美代表國際法大家穆爾（John Bassett Moore）為主席。會期經兩閱月，至一九二三年二月始行結束，卒擬成空戰法規草案一部。內共分八章，凡六十二條，可謂有史以來初次出現最完備的空戰法典。所可惜者各國對此草案，既未表示贊否，亦未見續行開會，從事縝密研討。自法學家委員會工作蒞事將所擬草案繕成一總報告呈送各國後，即寂然無聞，沒有下文，故此項草案至今猶未生效。但我們應注意者，這一法典中的規則大多是比照陸海戰類似性質的規則而制定，並且又祇是既存慣例的

正式宣示或成文規定而已。各國雖未採行，而對此慣例仍應遵守毋違。因此在大體上說來，這一法典仍不失為規範國際空戰行爲的一般原則。茲於下款分述草案中的主要規則。

第二款 草案中的主要規則

第一項 空中戰鬥力

海牙草案將航空器分爲公有航空器與私有航空器兩種。前者又分爲軍用航空器及專用於公用事業的非軍用航空器兩種。任何航空器不得有一個以上的國籍。凡軍用航空器、公有而非軍用航空器、及私有航空器，統須備有外面標記，指明其國籍及性質，或攜帶相當之證書，所謂外面標記。不能於飛行時更改，此項標記於可能範圍內愈大愈好，使從上下左右均能顯見。各國現行法所定之標記規則及其後如有更變時，應儘速通知它國。凡交戰國之非軍用航空器，不論其爲公有或私有，均可改爲軍用航空器，但必須在該航空器所隸屬之交戰國管轄區內更改之，而不得在公海上行之。

一切航空器在各國（不論其爲交戰國或中立國）管轄區以外（即指在空海上），均有通過其空間及降落之完全自由。但在戰時，任何國家（不論其爲交戰國或中立國）得禁止或取締航空器入境及在其管轄區內之行動或停留。

僅軍用航空器始得行使交戰之權利。凡軍用航空器必須具備下列條件：（一）應置於正式受國家委任之人員或在軍籍者指揮之下；（二）其航員必須全屬軍人；（三）其航員並須佩帶固定明顯之符號，以便離開航空器時於遠處仍可辨別。

第二項 空戰的害敵手段

(一) 禁止事項 禁止使用虛偽的外表標記。凡航空器經損壞而失去戰鬥力，當其航員在用降落傘下降時，不得向其攻擊。

(二) 合法手段：

(甲) 空中轟炸 凡航空器使用發烟彈、燃燒彈、或爆炸彈、或使用此種子彈攻擊航空器，均不禁止。

准許空中轟炸之場合：

a. 空中轟炸祇能施之於軍事目標始為合法，如對於軍隊、軍事工程、軍事建築物、軍械庫、製造軍械彈藥軍需品等重要著名工廠、軍用交通綫及運輸綫，但此項軍事目標如因其所處地位關係，轟炸時必殃及平民者，即不應加以轟炸。

b. 對於陸軍作戰地帶鄰近的城鎮、村落、住宅或建築物如加轟炸，必須有相當理由斷定其為軍力集中之重要地點，始認為合法。但同時仍須顧及平民因此所受之危險。

禁止轟炸之場合：

a. 用空中轟炸以恐嚇平民，破壞無軍事性質之私有財產及以傷害非戰鬥員為目的者。

b. 用空中轟炸以強制徵發軍需或強制繳納現金為目的者。

c. 禁止轟炸凡不接近陸軍作戰地帶之城鎮、村落、住宅、或建築物。

d. 禁止轟炸凡宗教、美術、科學、或慈善性質之建築物、歷史紀念碑、傷病船、醫院及傷病者之收容所。但此項建築、物品、或處所在當時須非供軍用者，並須用標記表明。如屬冒用此項特定標記，即以背信行為論。

至於交戰國對其軍官或部隊因違犯條約之規定（指濫施轟炸）而傷害人民及財產者，應負賠償之責。

(乙)空中宣傳 凡航空器其使用之目的在宣傳者，不視為非法的作戰手段。

第三項 空戰中對於敵人的待遇

(一)間諜 無論何人在交戰國或中立國航空器內，於航行時，用詭譎或虛偽行動，設法搜集交戰國管轄區或其戰爭地帶內之情況，意在傳送此項消息與敵人者，得被視為間諜。

對於間諜之處罰，依照陸戰法規慣例行之。

(二)俘虜 可作為戰時俘虜之人如下：

(甲)敵國軍用航空器中之航員及所有乘客。

(丙)敵國私有航空器中之航員乘客：a. 航員如屬敵國國籍或為中立國國籍而在敵國服役者。b. 乘客如在敵國服役或屬敵國國籍之適合軍役者。c. 任何航員或乘客於飛行過程中曾予敵國特殊與積極的幫助者。

(丁)中立國航空器之航員乘客：a. 航員如屬敵國國籍或係在敵國服役者。b. 乘客如在敵國服役或屬敵國國籍之適合軍役者。c. 任何航員或乘客於飛行過程中曾予敵國特殊與積極的幫助者。

(三)傷者病者死難者 對於傷者病者死難者之待遇，一九〇六年日內瓦紅十字公約及該約推行海戰公約（即一九〇七年海牙會議第十號公約），應一律適用於空戰及飛行救傷機，以及交戰國指揮官對於飛行，救傷管理事項。惟欲享一九〇六年日內瓦公約所予流動醫務隊之同樣保護及權利，飛行救傷機除備尋常區別之標記外，須另有顯明之紅十字標記。

第四項 施於敵國航空器及中立國航空器的軍權

(一) 施於敵國航空器者：

(甲) 凡交戰國之非軍用航空器，無論為公有抑為私有，在其本國管轄區內飛行時，如遇敵軍航空器駛近，不礙於最近適當之處降落者，有被開火射擊之危險。

(乙) 凡交戰國之非軍用航空器，無論為公有抑為私有，如在下列地點飛行時，有被射擊之危險：
a. 在敵人管轄區內。
b. 在本國管轄區鄰近及其本國管轄區時。
c. 在敵人陸海軍作戰地帶附近時。

(丙) 凡敵國公有航空器除與私有航空器受同一待遇外，得將其沒收，無須經戰時捕獲審檢手續。
(二) 施於中立國航空器者：

(甲) 如一交戰國指揮官認為航空器之駛近，足以妨礙該指揮官當時作戰之勝算，彼得禁止中立國航空器通過該軍附近地點，或令其沿指定航路飛行。此項命令由交戰國指揮官布告週知。設中立國航空器不遵行，得向其射擊。

(乙) 凡交戰國佔領軍入敵國管轄區時，所發見之中立國私有航空器，得徵用之；惟須給以足額代價。

(丙) 中立國航空器在交戰國管轄區內飛行，如得到其它交戰國軍用航空器飛近之警告，應亟於最近適當之處降落，否則有被射擊之危險。

第五項 交戰國與中立國彼此間的主要義務

(一) 交戰國之義務：

(甲) 交戰國之航空器應尊重中立國權利，不得在中立國管轄區內侵犯該國理應禁止之任何行為。

(乙)禁止交戰國航空器進入中立國管轄區。

(二)中立國之義務：

(甲)凡中立國政府須盡力阻止交戰國軍用航空器入其管轄區；而對於已侵入境內者應勒令降落。不論爲何理由，凡降落在中立國管轄區內之交戰國航空器及其中航員乘客，須一併扣留之。

(乙)中立國政府不得直接或間接以航空器或其零件材料軍需品或軍火，供給交戰國。

(丙)中立國政府應盡力禁止準備進攻交戰國之航空器從該國管轄區內出發。如航空器中載有交戰國任何戰鬥員者，應禁止其飛行。

第六項 空中捕獲

(一)對於敵國航空器：

(甲)敵國公有航空器可不經捕獲審檢手續，即將其沒收。

(乙)對於敵國私有航空器，可隨時將其捕獲。如私有航空器受臨檢後，發覺其爲敵國航空器，如交戰國指揮官認爲必要時，得破壞之。但所載人員應先置於安全地點，而所有航空器之證書，亦應先予保全。

(二)對於中立國航空器：

(甲)中立國非軍用之公有航空器，除應照私有航空器待遇者外，爲證實其性質，得檢查其證書。

(乙)中立國私有航空器苟有下列情事得捕獲之：
a. 抵抗交戰國執行其合法權利。
b. 不遵照交戰國指揮官所須關於不准通過該軍附近地點及指定航路的禁令。此項中立國航空器被捕後，得將其沒收；但如能證明其入禁航區有必要理由者，不在此例。
c. 犯協助戰爭的行爲。
d. 戰時在其本國管轄區外配備武

裝。e. 無外面標記或使用虛偽標記。f. 無證書或證書不全或不合式。g. 顯然無故逾越證書中所載起訖兩點間之路綫。h. 運載禁制品，或該航空器本身即為禁制品。i. 企圖衝入一依法成立及有效之封鎖。j. 意在規避捕獲之場合下，由交戰國國籍改為中立國籍。

私有航空器受臨檢後，發覺其為中立國航空器，如因其犯有協助戰爭之行爲，或因其未設標記或用虛偽標記應予沒收者，而送往審檢所不能辦到，或足以妨害交戰國航空器之安全或該航空器作戰之勝算時，得破壞之。又中立國私有航空器因運載禁制品被捕以後，如發生上述同樣情形，得令其交出絕對禁制品，而得將此項絕對禁制品破壞之；惟仍須任令該航空器繼續飛行。在破壞中立國私有航空器之前，亦須先將其所載人員置於安全地點，並保全其證書。交戰國破壞中立國私有航空器，須證明其由於上述所規定之特殊情形；倘不能證明，則被破壞之航空器或所載貨物之關係人有權要求交戰國賠償。

凡捕獲之航空器或其所載之貨物或郵件，交由捕獲審檢所審檢，應照捕獲商船或其所載貨物或郵件之同樣規則辦理。

第三款 結論

海牙空戰法規草案的重要內容，大致已如上述。此項草案如加仔細研究，自尙不無缺陷。但這既是世界上各著名國際法學者構思討論的結晶，其中所含精采之點獨多，實不容我人輕易放過。就其最大特色而言，無過於空中轟炸一項斷然放棄從來「設防」與「不設防」的區別，而規定祇有對於明定的軍事目標予以轟炸，始為合法之舉。雖然該草案同時並兼採德國人所謂「戰場地帶主義」(“Kriegsgehaup's tsaag”)；但一方面既嚴禁轟炸非鄰近戰場地帶的城鎮、村落、住宅，或建築物；而另一方面縱使對於戰

場地帶的城鎮、村落、住宅、或建築物欲予轟炸，亦須斷定其為軍力集中之重要地點而有轟炸之必要，並須同時顧及平民之危險者，始為合法。不僅如此，而且縱對於軍事目標的轟炸，如轟炸時勢必殃及平民者，亦不許濫炸。此其設想之縝密，值得我們欽佩，此外，該草案所規定的關於空戰中交戰國與中立國的權義及空中捕獲的規則，雖然大半都是既成的慣例，或是比照陸海戰的既成法規而制定；然在國際空戰法方面，究為新穎可取者，其功用所在，可謂因此解決了許多懸而未決的重大問題。要之，該草案的正確評價，可在迦納教授下列的批判中見之：

「該法學家委員會事實上已極力將空戰所可能引起的各項問題予以解決，並逐一為之訂定法規，且尤能顧及其尙未發生之事項。」

「由其規定之周到方面觀之，該草案與以往學者及各團體所擬訂者迥然有異。其較前此所訂之條約及他人所擬之法規顯為前進之處，乃在其能放棄從來以「設防」或「不設防」之不合理的區別，作為城鎮或村落之可否受轟炸之標準，而另採取以在戰場地帶內或戰場地帶外之區別代之。其中或不免有若干條款，其規定實授予航空員以過大的獨斷之權。但如已經說過：苟不廢止空中轟炸，則無論所訂法規若何，總不免有遺憾耳」（註一）

果然，一九三二年七月十三日軍縮會議總委員會通過以下決議案：「本會深感空中轟炸在未來衝突事件中對於文明的危險，因此決議採取一切實際的方法，以避免此種危險，這就是（一）對於平民的種種襲擊，務須絕對禁止；（二）締約各國相約廢止空中轟炸」。

但是，一九三七年日本發動對華侵略戰爭後，即首先破壞前項決議，對我平民及文化機關實行濫炸。及至一九三九年第二次歐戰爆發後，空中轟炸的程度，較上次大戰尤為劇烈而恐怖。空戰法規正式制定

之刻不容緩，至此益見顯明。空戰法典之完成，無疑地是此次大戰結束以後重建世界和平工作中的一個必不可缺少的步驟。

(註1) Garner 論文見 *Air Law Review* 1932, Vol. III, No. 3, P. 315

第四章 國際仲裁

第一節 仲裁的意義與手續

國際仲裁或公斷 (International Arbitration) 是和平解決國際爭議之一種最有用的方法。何謂仲裁？最簡單的定義可如下述：凡兩國或數國發生爭議，互相同意選定適當的人員，依據法律規則及方法，由其公平解決此項爭議，謂之仲裁。因仲裁的判決 (Award) 往往須以法律為基礎，故仲裁可謂司法性質的和平解決爭議的方法之一種。

仲裁的發展雖至二十世紀初葉以後，始大為顯著，惟仲裁的觀念古已有之，甚至它比較國際法本身還要古老得多，換言之：在國際法尚未具體出現以前，仲裁制度早具雛形，古代希臘人與羅馬人已援用仲裁方法解決爭議。在中世紀，亦可看到仲裁的若干實例。迨至近代，尤其到了十八世紀後半葉，仲裁之援用更見頻繁。近代仲裁之實例，可說始自一七九四年英法締結哲氏條約 (Jay Treaty) 以後。該約規定設立三個仲裁混合委員會，進行解決兩締約國間的各项爭議。從那時起，以仲裁為解決國際爭議的方法，乃極見盛行。根據統計指示：自一七九四年至一九〇〇年止，國際間有四百個案件提交仲裁或準仲裁方法解決。而在十九世紀時，藉仲裁方法所解決之問題幾乎各色俱全，非常複雜，如關於交界、不動產所有權、漁權、私人金錢賠償要求。拒絕裁判、因暴動內亂而罹受之損失。國籍、條約的解釋、海上船舶互撞、不合法捕獲及扣留船舶、貨物的沒收、海灣的劃界、公海上的法權、以及航行權等等爭議，

均有提交仲裁方法解決者。

大多數案件是由混合委員會負判決之責，此項委員會即可謂為仲裁法庭，其組織方法通常乃由每一爭議國各選一仲裁員，復由此兩仲裁員或由爭議國兩國自身同意選定一第三中立仲裁員。或由每一爭議國選定一本國國民及一中立國國民，再由此四人同意選定一第五仲裁員。在混合委員會中，必容納第三國即中立國代表在內，例如仲裁白令海案件(Bering Sea Case)的混合委員會中，有三個與爭議無關的國家代表參加其間。還有許多案件，常邀請第三國君主或行政首領為仲裁員。又有若干案件的仲裁員或調停人，請教皇担任。在歷史上曾有一個案件請第三國政府出任仲裁，另一案件竟託漢堡參議會(Senate of Hamburg)權充此職。不過仲裁案件中之常見實例，總是選定第三國的法學專家或外交家担任仲裁員居多，如馬登斯(Masters)、勒諾(Ronart)、及阿塞爾(Assar)三教授曾數次被選請為仲裁員。

一八九九年以前，祇因國際間尚無常設仲裁法庭的組織，故在爭議國欲付諸仲裁之前，必須先行同意如何選定仲裁員的手續，而此構成最難解決之問題。就上各種種仲裁的手續而論，當各有其利弊。由混合委員會或第三國君主担任仲裁之責，似乎是最受人歡迎的手續；但其結果亦未盡令人滿意，特別是聘請第三國君主為仲裁員，以往實例嘗顯示極大的缺點。蓋君主本身往往是不諳法律者，他的判決如不是借助於其左右法律顧問的意見，便是完全憑其政治利益的眼光，妄下斷語。此其流弊，豈堪設想！雖然如此，但仲裁究為解決國際爭議之比較合理而適於採行的方法。過去事實亦可充分顯出它的價值所在，許多關於法律或事實爭議之極端困難的問題，而此項問題甚至被爭議國視為足以影響到它的緊要利益與國家榮譽者，卒亦經仲裁方法為之圓滿解決。是以仲裁之最大功用，實在其能防止爭議國間瀕於決裂危險的糾紛，不致使其演成無謂的武裝衝突。往往非常緊張的國際風雲，祇因仲裁之助，突然消散於無

形。是仲裁之力，誠不可謂不大。

第二節 仲裁條約

在昔仲裁僅爲一任意的事務，國家之間並無條約的束縛，致非將一切爭議提交仲裁不可。但自十九世紀初葉起，各國在締結條約時，恆將一種新設仲裁條款(Clause Compromissive)插入條約之中，於此兩國同意如嗣後發生關於條約解釋之爭議，或發生凡在條約中所列舉的其它特定爭議時，必須即交付仲裁解決。

迨後國際間又訂立專門性質的仲裁條約(Compromis d'arbitrage)，此種條約可在爭議未發生前預先締結，亦可在爭議既發生後隨之締結。如係前者，則締約國必相約將來如發生某項爭議時，雙方均有交付仲裁解決之義務。如係後者，則條約的規定不必抽象假定，更可針對具體的事實，確定交付仲裁解決的細則。一般說來：仲裁條約中常載明交付仲裁的爭議性質及範圍，選定仲裁員的手續，規定仲裁員的職權，仲裁員在仲裁時的進行手續及其援用的法規或法律原則，以及確定仲裁委員會的開會地點與經費來源等項。

仲裁條約不特可由兩國締結，且亦可由數國共同締結，構成一普遍的仲裁條約，其裨益國際和平之功績，自然更在雙邊仲裁條約之上。仲裁條約一經締結，仲裁即成爲締約各國間的一種強制性質的義務。強制仲裁遠較任意仲裁爲優，可在各國所締結的仲裁條約的數量上明白看出。在一九一七年以前，國際間已訂有三十六種條約，都規定將締約各國間任何爭議交付仲裁，另有條約十三種則規定將任何不涉及憲法問題的爭議交付仲裁，由是足見強制仲裁的價值，已爲一般所公認。所可惜者若干強國間却從未

締結類如上述適用於一般問題的仲裁條約，他們常堅持絕對主權的陳舊觀念，對於所謂有關「緊要利益」與「國家榮譽」的事項，特別聲明擯諸強制仲裁之列。仲裁效力之難期宏大，此為一大癥結。

第二節 阿拉巴馬賠償要求案件

促使仲裁進展之決定性的動力，乃是一八七年英美兩國關於阿拉馬賠償要求案件(Alabama Claims Case)之仲裁解決。先是，美政府責備英國在美國南北戰爭時，並未履行中立國的應盡義務，特別是就聽任若干南政府巡洋艦在英國港口裝備而駛出，致使美國內戰延期解決，美國因此所蒙受之損失大為增加。美政府持此理由，要求英國賠償損失。旋經數年的談判，始簽訂華盛頓條約，雙方同意將美國提出的賠償要求交付仲裁。條約中包括數項規則，以確定中立國對於交戰國利用其領土與港口時所應負的義務，此種規則足以拘束仲裁員的判決。這就是說：仲裁員祇限於決定英政府的行為是否合於條約中既定的規則，如果不合，即可判其賠償。

仲裁法庭包括五人，由爭議國各派一人，共兩人。其餘三人由義大利國王、瑞士聯邦總統、及巴西皇帝分別選派。結果該法庭以四對一票（英籍仲裁員投反對票）判給美國一五，五〇〇，〇〇〇元。這一判決雖在英國若干方面感到不滿意，惟英政府總算顧到大體，立即遵從判決，付出賠款，將此項爭議圓滿解決。

此種仲裁解決的影響甚天，促成國際仲裁的顯著進步。英國在美國南北戰爭時，未能嚴守中立，使一般美人深感憤激。假若此項爭議未由仲裁解決，則兩國之兵戎相見，亦大有可能。現幸雙方均能推誠和解，始告無事。而其值得稱頌者是英國之不為己甚，臨到最後關頭，完全讓步。此項判決之重要性

，倒並不在於其對國際法進展上的貢獻。蓋因英美間所訂華盛頓條約中已將中立國義務規則明白規定，故仲裁法庭的任務乃不在確定國際法規則，僅在將兩國自行訂定的法則適用於爭議的具體事實而已。此其最大的意義，實在於國際仲裁方面樹立一示範的先例，證明縱然一瀕於決裂的性質嚴重的爭議，亦由此項司法的方法和平解決。當時羅素約翰勳爵（Lord John Russell）雖謂此項爭議足以影響大不列顛的榮譽，所以不能草率交付仲裁。但實際上英政府却終於首肯由仲裁解決。結果所屆，於英國當亦不能謂為不利，誠如白克萊爵士（Sir Thomas Barclay）所稱：『說是和美國開戰較為有利，可使英國犧牲較少，而得到更多的榮譽，恐怕誰也難以證明』（註一）。此言足可代表英國開明的輿論。

剛才說過，阿拉巴馬案件在國際仲裁方面實樹立一示範的先例。果然，這一案件圓滿解決以後，隨即引起各國對於仲裁的極大興趣。在此後廿五年中，有二十種國際爭議案件均提交仲裁，其中最著者如一八九三年白令海漁權案件及一八九七年英國與委內瑞拉的劃界爭議。此種爭議之性質亦相當嚴重，卒由仲裁的和平方法圓滿解決，爭議各造均能遵從判決，而毫無怨言，這都是難能可貴的事。

第四節 各方對於仲裁的重視

阿拉巴馬案件後，不僅促使仲裁的長足進展；抑且引起一般人要求擴大仲裁的範圍及設置與規定仲裁的機構與手續，務使仲裁的適用更可迅捷便利。無論和平團體、勞工社團、學術研究機關、國際法學會、或甚至各國議會，都異口同聲地發出此項呼籲。一八七四年及一八七五年國際法學會（Institut de Droit International）開會時，曾討論如何促進仲裁的問題。至一八七七年，該會通過一項決議，表示

（註一）New methods of Adjusting International Disputes and Future, P.42.

願望各文明人民多多採用仲裁爲解決國際爭議的方法。該會並迫切建議日後各國締結一切條約，均插入仲裁條款，規定關於條約的解釋及適用兩項如發生爭議，必須交付仲裁解決。此外，該會又建議設若締約各國對於仲裁員或仲裁法庭的仲裁手續未能商得同意，則締約各國可援用一八七五年該會所制定的仲裁手續法規辦理。

當此之時，要求締結普遍仲裁條約的運動正在發軔。一八七三年英國議會請求女王訓令外交大臣與它國進行談判，「俾進一步改良國際法及樹立一普遍及永久的國際仲裁制度」。翌年，美國議會亦通過一決議，請求總統速與它國開始談判，「建立一國際制度，使各國政府均同意在可能範圍內，須將爭議事項交付仲裁解決，不得訴諸戰爭」。自此以後，其它各國議會亦步英美後塵，籲請該各國政府從事此項談判，最著者如義、荷、比、及瑞典等國議會。迨至一八八三年，美與瑞士簽訂一永久仲裁條約，該約已由瑞士聯邦議會通過，後因未能得到美國參議院批准，卒未正式成立。一八九〇年美洲各國在華盛頓舉行國際會議，通過一創立常設仲裁法庭的計劃，並決議聲明：「北美中美及南美各共和國採用仲裁爲解決爭議的美洲國際法原則」。該會又決議在一切案件方面，仲裁必須是強制的；除非足以危及爭議國之獨立者，始不在此例。同年，美國議會復決議要求總統隨時與各國締結條約，規定凡各國爭議之不能用外交方法解決者，須交付仲裁解決。一八九三年英國衆議院通過一決議，內稱：聞悉美國議會決議後，甚表滿意，對於此項決議的旨趣，深予同情，彼等願保證英國政府的合作。兩年以後，法國議會亦採取同樣的步驟，請政府立即與美國締結一永久仲裁條約。

英美兩國政府受了議會的鼓勵，卒於一八九七年簽訂一永久仲裁條約，規定除了總數在五十萬元以上的金錢要求以外，一切金錢性質的爭議均應付諸仲裁。該約並規定仲裁法庭的組織法，由締約國各選

派一仲裁員，然後再由此兩仲裁推選一總仲裁員(U. Pre)。但關於領土權的爭議，則提交由六個仲裁員組成之法庭，締約國各派三人。在此場合，既不須爭議國以外的仲裁員，亦不必推選總仲裁員。至於判決，則必須得到締約各國所派三個仲裁員中兩人的同意，始發生拘束力。美總統麥金萊(Mckinley)於英美永久仲裁條約訂立以後，送交參議院批准，嘗謂：這不僅是一有關美國政策的事，抑且有關全人類責任的事。參院如批准該約，正可對於全世界貢獻一理智與和平的光榮示範。結果參院中雖對該約予以過半數的贊成；但因按照美國憲法，須得參院三分之二的同意，始為通過。因之，此項條約終未發生效力。以上所述者十九世紀末年第一次海牙會議開幕前夕的一般情態。十九世紀的豐富經驗一方面固然顯示以仲裁為解決國際爭議方法的實際價值；但另一方面亦未始不明白告訴我們關於仲裁制度的許多亟待設法補救的缺點。茲分三點論述如下：

第一，因在各國間缺乏仲裁的強制義務，故依然完全聽任各國自由訴諸戰爭，以解決一切爭議。雖則有許多爭議早已被認為特別適於仲裁解決者，有時却仍復以武力解決之。第二，由於缺乏現存的仲裁法庭，故各國一遇爭議發生，即感到產生仲裁員的困難，以致不能逕付仲裁。第三，由於缺乏普遍的仲裁訴訟手續法典，致使各國即欲交付仲裁，亦感無所適從之苦。仲裁的訴訟手續極為繁瑣，各國如不是在本事前預先締約，規定每一特定事件須適用某種特殊的規則，便是在爭議既已發生之後，爲了省事起見，聽由仲裁員自行制定訟訴手續規則，但各國深恐仲裁員權限過大，却又不敢放手做去，恆覺進退維谷，躊躇莫決，因而在仲裁的推行上便往往遭逢許多不易克服的障礙。

第五節 兩次海牙會議與仲裁

一八九九年第一次海牙會議會致力於排除以往的種種障礙，成立仲裁機構及釐定仲裁手續。藉以加強一般人對於解決國際爭議之司法方法的信心，並使各國當提交仲裁解決時可感到莫大的便利。該會卒訂立一異常複雜的「國際爭議和平解決公約」，其中一大部分的條款即規定國際仲裁。此其目的所在，有如該約第十五條所稱：「國際仲裁之義，係由各國自行選定之仲裁員，以尊重法律為本，解決各國爭議」。為便利各國逕付仲裁起見，該約又規定創立一常設仲裁法庭，不論何時，除各國另訂專約外，均可按照該約所定的訴訟手續規則提交仲裁。但該法庭名為「常設」，其實祇是一張仲裁員的總名單而已。每一締約國至多各選派仲裁員四人。當爭議發生時，爭議國得在總名單中任意選取數仲裁員，組織法庭，以便進行仲裁。一八九九年公約所規定的法庭組織，後由一九〇七年第二次海牙會議略予改善，惟大體則一仍舊貫。

其次，兩次海牙會議欲鼓勵各國多採用仲裁方法，原擬規定各國在若干爭議方面有必須交付仲裁的義務。在十九世紀末年，各方已建議以強制仲裁代替任意仲裁，許多雙邊條約就為這個目的而締結的。我們在上文已經說過：「一八九〇年第一次泛美會議會通過締結一強制仲裁的普遍條約草案，並且宣稱強制仲裁是「美洲國際法的原則」。此項理想雖好，但結果因未得一般批准而失敗。當第一次海牙會議時，俄國代表提議於若干特種的爭議適用強制仲裁，如關於金錢的要求及十二種條約的解釋或施行方面等項爭議。會中大多數代表對此提議均表贊同；惟最後終因德國代表的反對而竟至放棄。結果關於強制仲裁一點的唯一成就，厥唯如下的規定：一締約各國除已訂有公約或專約課各該國以仲裁的義務外，遇有可交強制仲裁之一切案件，仍保留另訂公約或專約之權，交付仲裁，以期推廣」（一八九九年國際爭議和平解決公約第十九條及一九〇七年同性質公約第四十條）。上述規定旨在准許各國訂約規定強制仲

裁，暗存鼓勵之意；惟強制仲裁既不爲各國所歡迎，此項條款之無甚意義，自不待言。除了上述條款以外，國際爭議和平解決公約又有一條規定：「凡法律性質之問題中，特別關於條約的解釋與施行之爭議，爲外交所不能解決者，締約各國公認仲裁爲解決爭議之最有效與最公平的方法（一八九九年公約第十六條及一九〇七年公約第三十八條）。此項規定不着邊際，仍未課各國以任何強制的義務，充其量實不過是一種類如宗教性質的虔誠的願望而已！」

第二次海牙會議時，多米尼加共和國及丹麥代表特別喚起會中注意，謂軌近義荷葡三國會締結三種條約，規定將強制仲裁毫無例外地適用於一切爭議。它們並且建議擴大訂一普遍公約，將此同樣原則訂入於內。不料審查委員會却一致決議謂倘討論此項建議，不過虛擲光陰而已，原因是此項建議必爲全體會議所拒絕無疑。在第二次海牙會議中，葡萄牙代表如俄國代表之於第一次海牙會議，亦曾提議締結一普遍公約，擇定三十種特種爭議，必須交付強制仲裁。旋在委員會表決時，祇剩廿四種爭議，而在此廿四種爭議中，僅其中八種始得過半數同意。德奧兩國代表則對於無論任何一種爭議交付強制仲裁，一概反對。葡代表提案既不能成立，於是巴西及美國代表另行提議在公約中規定凡不能由外交方法解決之一切爭議，特別是屬於法律性質及關於條約之解釋等項爭議，除影響締約各國之獨立、領土完整、緊要利益及榮譽者以外，統應交付仲裁。此項提議在會中曾經過長時間的熱烈爭辯；但結果仍因德國代表的反對，終於未能通過。德國代表聲稱：德國乃贊成強制仲裁的原則，惟不願將此原則訂入一普遍公約中，祇願締結雙邊條約，以接受強裁仲裁的義務。巴西與美國的提案在表決時，贊成者有三十五國代表，反對者僅九國代表。其中包括德、奧、希臘、土耳其、及羅馬尼亞等國。因此結果祇能在第二次海牙會議的最後議決書中表示一種願望，申述該會一致同意下列兩點：「（一）承認強制仲裁的原則；（二）聲明各

國關於國際條約之解釋及施行方面有所爭議時，均得交付強制仲裁，毫無限制」。雖然第二次海牙會議總算一致同意在原則上承認強制仲裁，惟僅一原則豈有多大效力？其終未將強制仲裁正式訂於公約以內，仍不免令人深感失望。所以迦納曾說：「兩次海牙會議除了認可這一般的原則以外，對於強制仲裁的貢獻微乎其微，或甚至等於零。各國仍如以往一般，其交付仲裁與否，悉聽其自由決定，全視其本身利益或正義感如何為斷。如果它們願交仲裁，它們並可依其一己之便利，任意定出例外與加以限制。各國對於任何爭議，仍未負有交付仲裁的法律義務」（註一）。

復次，兩次海牙會議認為「鼓勵仲裁發展」的又一種方法，是制定仲裁訴訟手續規則，以便仲裁員及仲裁法庭着手仲裁或審判案件時援用。一八九九年公約中關於仲裁的訴訟規則，共有廿七條，其中規定遴選仲裁員與總仲裁員的方法。仲裁法庭所在地，爭議國所派代理人（Agent）及律師（Advocate）的任務，法庭所用語言的擇定，審查與辯論，訴陳文件，判決的條件，以及仲裁的經費分配方法等。一九〇七年會議對於一八九九年公約中的仲裁訴訟規則略予修正。如關於仲裁員的遴選方法，規定「如對於仲裁法庭之組織，各造未能商得同意者，則各造應遴選兩仲裁員，其中祇一員可為其本國人，或由該國所派為常設仲裁法庭之人員充任者，此項仲裁員中再公舉一總仲裁員（一九〇七年公約第四十五條）。這樣說來，在仲裁員中必有三人為與爭議無關的第三國人民，其在五個仲裁員中已構成多數，如此當可使仲裁判決更能客觀公正。一九〇七年公約還有一項修正，是第六十二條規定列於常設仲裁法庭總名單中的人員，祇能為其派選的國家充任代理人、輔佐人（Counsel）、或律師。當時美國代表認為由常設仲裁法庭人員充任輔佐人，實不適當，故應絕對禁止其充任。但此議卒經一九〇七年會議否決，結果僅予

相對的限制，允許常設仲裁法庭總名單中的人員祇能為其選派的國家充任代理人，輔佐人或律師。一九〇七年公約新增條款中最重要者，莫如另訂簡易仲裁訴訟規則，其方法是由相爭各造各派一仲裁員，然後再合選一總仲裁員，即由此三人組織一規模較小的仲裁法庭，進行仲裁（第八十六條至九十條）。此種制度係由法國代表所倡議者。但於此我們應予注意者，一八九九年與一九〇七年兩公約所制定的仲裁訴訟規則，其實不過是許多「建議」，對於締約國並無拘束力可言。公約關於仲裁訴訟規則首先一條中則明言：「締約各國為推行仲裁起見，訂定以下各條，以便各造未經訂有專條者訴訟之用」（一八九九年公約第三十條及一九〇七年公約第五十一條）。換言之：如果相爭各造已另訂訴訟專條，則儘可完全不照公約辦理，事實上向常設仲裁法庭起訴的若干重要案件，相爭各造大抵先行訂定訴訟專條，插入於仲裁條約中，然後再行提起訴訟。例如一九〇二年宗教捐款案件（*Pius Fund Case*），一九〇九年奧里諾谷汽船公司案件（*Orinoco Steamship Co. Case*），及一九一〇年北大西洋漁權案件（*North Atlantic Fisheries Case*）均由爭議國另訂訴訟規則進行仲裁。在第一次海牙會議時，美國原曾提議常設仲裁法庭得自行決定訴訟規則，但此議未經會議採納。理由是苟在公約中明白規定訴訟規則，當更可鼓勵仲裁的進展。不過一方面該約固詳定訴訟規則，而另一方面却仍予常設仲裁法庭以發布訴訟規則俾處理案件之權，法庭並又有權決定兩造解決案件之程式、期限、及搜尋證據（一八九九年公約第四十九條）。是可見在若干限度以內，該法庭仍有自行探擇訴訟規則之權。就表面上看來，一八九九年及一九〇七年公約中所定的訴訟規則，雖似十分詳備，但實際上此種規則却仍嫌簡略廣泛，不切應用；而且其中不應屬於訴訟規則中的條款，亦夾雜在內。以致各爭議國在進行仲裁時，猶感頭緒紛繁，不得要領。

第六節 仲裁案件

第一款 概說

海牙公約關於仲裁的規定既可從上述一節得一概念，我們現在可進而敘述兩次海牙會議所建立的機構及仲裁制度的實際成績。自一九〇二年所謂常設仲裁法庭成立後迄一九二二年止，曾有十七個案件全部或一部提交該法庭裁判。茲列表如下：

案 件	爭 議 國 家	締 結 仲 裁 條 約 日 期	判 決 日 期	仲 裁 員
宗教捐款案件	墨西哥對美國	1902, 5, 22	1902, 10, 14	Mitzen, Fry, Martens, A ser, Lohman
委內瑞拉優先待遇案件	德英義對委	1903, 5, 7	1904, 2, 22	Mouravieff, Lammensch, Martens
日本房屋稅案	法德英對日	1902, 8, 23	1905, 5, 22	Gr. m, Renault, Martens
馬斯喀特帆船案件	法對英	1904, 10, 13	1905, 8, 8	Lammensch, Fuue Fullerz, Lohman

卡薩布朗卡案	法對德	1908, 11, 10	1909, 5, 22	Harmarskjöld, Fry, Fusinato, Kriege, Renault, Havt
格里斯柏達那 案件	挪威對瑞典	1908, 11, 14	1909, 10, 23	Loeff, Bichmaneckmannn, Hammar skjöld,
北大西洋沿海 漁權案件	英對美	1909, 1, 28	1910, 9, 7	Lammach, Lohan, Gray, Fitzpatrick, Drago
奧里諾谷 汽船 公司 案件	美對委內瑞拉	1909, 7, 13	1910, 10, 25	Lammach, Bernaert, decuesada
薩伐卡案件	法對英	1910, 10, 25	1911, 2, 24	Bernaert, Renault, Desort, Gram, Lohman
卡納伐洛案件	義對秘魯	1910, 4, 25	1912, 5, 3	Renault, Fusinato, Calderon
對俄賠款案件	俄對土耳其	1910, 7, 27	1912, 11, 11	Lordy, Taub, Mandestam, H.A.B y A.R.B y A.R.B y
迎太基案件	法對義	1912, 3, 6	1913, 5, 6	Harmarskjöld, Renault, Fusinato, Kriege, Taub

馬奴披案件	法對義	1912, 3, 6	1913, 5, 6	與迦太基案件仲裁員相同
的摩爾島案件	荷對荷	1913, 4, 3	1914, 6, 25	Lardy
宗教財產案件	英法西對葡	1913, 7, 31	1920, 6, 24	Lohman, Lardy, Ro ot
法國對秘魯賠償要求案件	法對秘	1914, 2, 2	1921, 10, 11	Sarrut, Eguera, Osgertag
挪威船主案件	挪對美	1921, 6, 30	1922, 10	Anderson, Val'oton, Vogt

我們從上表可知這十七個案件所牽制共計有十六個國家。各國或僅與一個案件有關，或與幾個案件有關。如美國與四個案件有關，英國與六個案件有關，法國與七個案件有關。組織仲裁法庭的仲裁員人數不等，自一人至五人，最普通的是三人。仲裁員通常由常設仲裁法庭總名單中選出，但亦有例外。如一九〇九年格里斯柏達那案件的三仲裁員中，僅一人為總名單中人員。又如一九一二年對俄賠款案件的五仲裁員中，僅二人為總名單中人員，所以我們如果說這些案件係由海牙常設仲裁法庭解決的，僅在有限的意義中始如此。從上表我們又可看出一個顯著的趨勢，即各國在遴選仲裁員時，常擇已經做過仲裁員者充任，如 Fry, Baernaert, Martens, Hammarstjöld, Fusinato, Lardy, Lammasch, 及 Savornin-

Lohmar 諸法學家曾數次被選任爲仲裁員。此種趨勢的優點，無疑地可得到富有經驗的仲裁員，並便於構成國際司法的連續性。

至於遴選仲裁員的方式與仲裁法庭的組成，則並無不變的成例，大多數案件均按照海牙公約（一八九九年公約第二十二條及一九〇七年公約第四十五條）遴選仲裁員。這就是說：相爭各造遴選仲裁員一人或八人，再由此兩個或四個仲裁員推選一第三個或第五個仲裁員爲總仲裁員。例如宗教捐款、日本房屋稅、卡薩布朗卡、北大西洋沿海漁權、奧里諾谷汽船公司、及薩伐卡等案件，均係如此。但有的案件，如迦太基案件，總仲裁員乃由爭議國家共同選派。有時總仲裁員產生困難，於是不得不請第三國元首選定，如馬斯喀特帆船案件的仲裁員，未能同意選出一總仲裁員，爭議國乃共同邀請義大利國王代爲選定。又如一九二二年美與挪威間發生一爭議案件，爭議雙方未能同意選出一總仲裁員，於是共邀瑞士總統代庖。至如委內瑞拉優先待遇案件，則甚至所有仲裁員都由俄皇選定。有的學者以爲仲裁員由第三國代選，這是最理想的辦法。因爲仲裁員如由相爭各造遴選，則判案時即難免存有偏見，不能保持獨立性。無論如何，仲裁員苟由相爭各造遴選，總須予以限制，不得選派爭議國本國人民參加判決。一八九九年公約對此尙未加以限制；惟一九〇七年公約第四十五條則規定各爭議國所選派之仲裁員二人中，其中祇有一人可爲其本國人。實際的成案有時且較條約所規定者更趨進步，如在宗教捐款、委內瑞拉優先待遇、馬斯喀特帆船、奧里諾谷汽船公司等案件議定書中，都明定爭議國不得選派其本國人民爲仲裁員。而在格里斯柏達那案件，則規定總仲裁員不得爲爭議國人民或住居於爭議國境內者。

有人以爲在仲裁員訴訟進行過程中，最好能容納爭議國雙方人民參與其間。在仲裁法庭中，亦至少必須容納各造派一代表在內。他們的理由是說這樣可備諮詢及供給關於爭議的法律與事實方面的情報，

俾便於仲裁之推行。但是經驗却明白告訴我們：如果仲裁員由本國人民充任，成績必不佳，在許多案件方面，都顯示凡屬爭議國本國籍的仲裁員，如遇仲裁判決與其本國利益或要求相反時，他總是毫不遲疑地投反對票，不惜與仲裁法庭的大多數正義意見相衝突。其例如日本房屋稅案件中的日籍仲裁員及阿拉巴馬案件中的英籍仲裁員郭克本爵士 (Sir Alexander Cockburn)，他們祇因仲裁判決對其本國不利，故與判決時的多數意見不能一致。凡此種種事實，無不足以證明仲裁法庭中苟容納爭議國本國人民充任仲裁員，則極可能地會導成不公正的判決。由於這個原故，所以近年來各國所訂仲裁條約中，類多明定彼此均不選派本國人民充任仲裁員，這可以說是由經驗所得來的珍貴收獲。

第二款 各案件始末簡述

海牙常設仲裁法庭所受理的各案件，欲詳述其內容，當為本書篇幅所不許。茲祇能簡述各案件之經過如下：

第一項 宗教捐款案件 (The Pious Fund Case)

這是美墨間的爭議。緣在十七與十八世紀時，爲了傳播天主教至加里福尼亞各地，一般西班牙人常捐贈慈善款項，此款卒於一八四二年由墨西哥政府所保管，按期支付本息。迨至一八四八年一部分領土由墨西哥割讓與美，墨政府忽拒絕繼續支付，於是引起美國的不滿。關於墨政府的責任問題，乃提交一美墨代表合組的混合委員會仲裁，惟結果未能同意解決。旋又將此問題請桑頓爵士 (Sir Edward Thornton) 仲裁。一八七五年桑氏判決美國勝訴。墨政府遂不得不償還款項；但對一八六九年以後的利息却仍不肯支付。一九〇二年五月二十二日美墨兩政府締結一協定，將此條件提交由五仲裁員組成之仲裁法

庭，請其解決下列兩項問題：其一，此項案件是否因一八七五桑頓判決而成定讞？其二，如果不是的話，則向墨政府要求付息是否正當？結果該法庭一致判決維持美國的要求，判處墨政府須支付美國的總數，共墨國法幣四三，〇五〇，九九元。墨政府恪遵此一判決，按期照數支付不渝，兩國爭議終得和平解決。

第二項 委內瑞拉優先待遇案件 (The Venezuelan Preferential Case)

先是，委內瑞拉政府已應允用關稅收入的一部分償還各國債務。英德義乃向委國政府要求對它們予以優先待遇，換言之：即先行償還。其理由是英德義三國前曾封鎖委國港口，迫使委國同意解決債務要求。因此之故，它們的債務要求自不應與未參加封鎖的各國同等待遇。委國不肯接受三國要求。爭議各造旋同意提交一由三仲裁員組成之法庭解決。其它許多債權者如此，西、瑞典、挪、墨、美、法、及荷則參加委國方面。最後該法庭一致判決英德義三國應享受優先待遇，主要的理由是說：委在外交談判時，業已對於「同盟國」與「中立國」予以「正式的區別」，中立國雖曾要求與同盟國平等待遇，但它們無論在同盟國與委國戰爭終了時，或在一九〇三年二月十三日議定書簽訂以後，均未對實行封鎖的同盟國所提出的優先待遇要求，立即表示抗議。

此項判決固由雙方所接受，不過其判詞終成爲批評的標的。蓋依此說來，無異准許債權國得用武力索取有契約的債務。仲裁法庭非特不認其爲不合法，抑且反而判決曾經參加過封鎖的國家得享優先待遇，此理殊說不通，一九〇七年第二次海牙會議之所以採納美代表波忒將軍 (Porter) 之建議，締結限制用兵力催索有契約債務公約，無疑地受到這一案件的嚴重影響，其目的顯在防止此種不合正義的惡例之滋長。

第三項 日本房屋稅案件 (Japanese House Tax Case)

這僅是關於條約解釋的問題，緣日本政府與英德法三國締結條約，允許將若干地段永久租與三國人。但後來日政府對於在此地面上所建造的房屋，迫令繳納捐稅，因而引起屋主之抗議。一九〇二年八月廿八日由相爭各締締一協定，同意提交由三仲裁員組成之法庭加以仲裁。結果其判決謂：按照條約的規定，在此租賃的地面上所造之房屋，理應免稅。日籍仲裁員因鑒於這一判決之不利於其本國，竟表反對。惟此項判詞既代表多數意見，當仍付諸執行。

第四項 馬斯喀特帆船案件 (The Muscat Lhoys Case)

法國政府許可馬斯喀特皇統治下的若干臣民有權在其帆船上懸掛法國旗幟，從事沿岸貿易。但英國政府則表示異議，認為一八九〇年布魯塞爾總議決書 (Brussels General Act) 締結以後，此種沿岸貿易已被取締，法政府此項認可顯與一八六二年英法所訂關於互相關於互相關定尊重馬斯喀特皇獨立之條約相違反。英法各執一是，不能用外交方法解決。一九〇四年十月十三日兩政府訂立一仲裁條約，同意將此案件提交由三仲裁員組成之法庭仲裁。結果該法庭認為一個主權國家固然有允許任何人懸掛其國旗之權；但就本案而言，法國此項權利已受布魯塞爾總議決書的限制。依照總議決書，法政府祇能許其本國人民或被保護之人民的國內船舶懸掛法旗。而且法政府所予認可懸其國旗之船主，並不能免於馬斯喀特皇之主權管轄，是故此項特權之給與實與一八六二年英法相約尊重馬斯喀特皇獨立的義務不能符合。

第五項 卡薩布朗卡案件 (The Casablanca Case)

此項爭議是起於法國當局在摩洛哥卡薩布朗卡佔領地與德國領事團的法權問題。一九〇八年法國客籍軍團中脫逃兵士數人，其中三人係屬德籍，德國領事行使其領事法權，出而保護，旋又為此三個逃兵

備就通行證，許其回國。三人正欲啓行，却仍被法國當局自德領事保護手中強行逮捕。法政府謂摩洛哥既已在法國軍事佔領之下，則德國領事當然無權保護德籍之逃兵。但德政府則持相反的見解，雙方各不相讓，關係日趨緊張，後幸同意交付仲裁，始見緩和。

最後仲裁判決謂法權的爭執是不能憑一絕對規則所解決之問題；但是處置自法國客籍軍團中之逃兵，當然純屬法國當局的獨享法權範圍以內，德國領事對此逃兵實無權保護。不過法國當局理應尊重德國領事的權威，在法權問題解決以前，不應採用強迫的手段以臨之。此項判詞雖然迴護法國的行爲，但其措詞却竭盡委婉曲折的能事，藉以取悅德國。就判詞的意義看來，固明明不贊成德國領事的行爲，惟對其並不加以譴責。此項判詞可謂折衷雙方意見的一種代表作，即彷彿是一種外交方法的解決。所以法國外交家布爾喬亞 (Bourgeois) 於第二次海牙會議中說：常設仲裁法庭也許比較國際司法法庭更可適合於政治爭議的解決，蓋國際司法法庭的法官，必動輒斤斤於法律的責任，並在判決時專事援用嚴格的法律規則，反至僨事。布氏此項觀察可稱允當。

第六項 格里斯柏達那案件 (The Grisdarna Case)

這是挪威與瑞典間的交界爭議，雙方所組的仲裁員包括仲裁員三人，其中僅一人由海牙常設仲裁法庭的總名單中選出，故仲裁法庭之組成，不能說是與海牙公約相合。不過該案件的仲裁法庭却在海牙開庭，且按照一八九九年公約第二十六條的規定，借用海牙常設仲裁法庭的國際事務局房屋進行裁判。所以又可說是在常設仲裁法庭的督導之下從事仲裁者。關於提出仲裁的問題，是一六六一年所訂的挪威條約是否算是已經解決了現在爭議中的交界問題，如果不是的話，則請由法庭依照國際法原則，確定兩國的疆界。結果仲裁法庭認爲一六六一年條約實未完全確定界線，法庭乃依照十七世紀時所存在的國際法

原則，劃定兩國界線。其中最重要的一個原則是「海上領土是陸上領土的主要附屬物」。該法庭最後則歸結於所謂「下航道主義」(Doctrine of Thalweg)

第七項 北大西洋沿海漁權案件 (The North Atlantic Fisheries Case)

訴諸海牙常設仲裁法庭解決的所有案件中，恐以北大西洋沿海漁權案件爲最重要者。原因並不在案件本身的嚴重性，而在於這一案件的遷延不決，幾有百年之久，所有可能應用的外交手段都已用盡，但結果終未解決。這一案件不僅是關係一八一八年英美舊條約的解釋問題，抑且有關國際法的問題。英美仲裁條約特別規定九項問題，提交仲裁法庭解決，其中最重要的一項問題是英國政府未得美國同意，是否可以爲保護漁權及爲公共秩序與道德起見，直接地或經由加拿大或紐芬蘭的立法機關，規定美國漁民在條約上所定的英屬北美水道中如何合理實施其捕魚之權？據英政府辯稱：此項規定並不與一八一八年條約中所許與美國公民的捕魚特權相牴觸。但美政府則否認英國與其自治領立法機關具有此種規定的權利。除非經兩國政府同意決定，則不在此例。還有一個重要的問題，按照一八一八年條約，美國聲明放棄在沿岸、海灣、河口及港口三里以內捕魚及晒魚之權。但所謂三里究應如何計算？英國認爲這是指美國放棄一切海灣及水道三里內捕魚晒魚權利。在條約中所謂「海灣」一詞，既含有地理的意義，亦含有領土的意義。美國漁民不得在所有水道內捕魚，不論其水道的灣口寬度如何。要之，在條約締結時凡地圖所指的「海灣」，統應包括在內。至於一片水面之究爲「海灣」，抑爲公海，則主要點須視其形狀及深度如何，而不以其灣口之寬度爲標準。但美政府却以爲「海灣」一詞祇應就領土上的意義解釋。美國所放棄者僅在灣口寬度少於六里的海灣。至於海灣距離的計算法，依美國意見，是越過海灣兩岸劃一條線，見其寬度是否爲六里或少於六里。以上兩項是在此案件中最重要問題，其餘五個問題均較不重。

，概可從略。

關於上述兩項問題，仲裁法庭的判決謂：英政府未得美國的同意，如為保護漁權及保障公共秩序或道德之必要起見，有權規定美國漁民在英屬北美水道中如何實施捕魚之權，祇要這種規定是善意的，並且不違反條約的。又祇要對於本國與美國漁民一律平等待遇，無分軒輊，則亦無所謂侵及他們的漁權。判決中又謂：假使必欲得到美國的同意，則在英國方面，即無異確認放棄關於此項問題的獨立權；而承認美國有與英國共同規定之權。最後該判決甚至謂：苟認美國之同意為必要，即不啻予美國以否決權（Veto power）。美國設果真實施此權，則就社會的觀點來看，其結果將使漁業雜亂無章。此外，該仲裁法庭又決定：如果對於英國之規定是否合理一點有所爭議時，則可將此爭議提交委員會解決，該委員會由專家三人組織之，相爭各造指派一人，另由仲裁法庭遴選一人。此一建議卒為雙方所採納。

關於「海灣」問題，仲裁法庭的判決謂：三哩的計算方法，是在不再具有海灣形狀及特質之處，劃一直線，越過這一片水面，視其是否三里。不過其它形似海灣地方的計算，則全視海灣曲度距離是否三里為斷。此項判決得到仲裁法庭的多數通過；惟特拉谷（Dunbar）則認為不然，關於測定海灣的方法，他贊同美國的主張。他說：法庭的判決其實並未確定一規則或一般原則，得使相爭各造明瞭究竟何者始為海灣形狀；並了解所謂「不再具有海灣形狀及特質之處」，究用什麼方法來確定。特氏之言確已道破該判決的最大缺點。

此外該判決中還有值得注意的一點，它廢棄了國際地役主義。照美政府看來，一八一八年條約給予美國居民在英屬領土內捕魚之權，這是構成一種國際地役。既然如此，英政府自然已喪失規定漁業之權。但法庭判決則不承認美國的論點，聲稱：在一八一八年締約時，沒有證據可以見到英美政治家懷有國

際地役主義的意念。該判決又謂：在國際法上的所謂地役，乃確認明白給與它國一種主權利；但按照一八一八年條約，一國僅給與它國居民以一種捕魚權，這純粹是一種經濟的權利，而不是一種主權權利。接着該判決且否認有所謂國際地役主義，它說：國際地役主義是溯源於神聖羅馬帝國的特殊情況；但此種特殊情況現已不復存在。如英美那樣採取憲政制度的國家，既側重主權的原則，自與國際地役主義不相脛合。而此項主義於現今主權國家間的國際關係上尤格格不入，故近代公法學家對此主義已極少贊同。由此而言，可知該判決之所以明白廢棄國際地役主義，其故實在其足以損害國家的主權，此點雖爲若干學者所批評，但就其邏輯的根據而論，亦可謂言之成理持之有故，值得研究國際法者之深切注意。茲姑撇開國際法的觀點不談，我們祇要看到此項判決卒能和平解決兩大強國間遷延百年之久的宿案，即可曉然於仲裁之效力，亦已足多者。

第八項 奧里諾谷汽船公司案件 (The Orinoco Steamship Company Case)

事緣一九〇一年委內瑞拉政府忽取消前對奧里諾谷汽船公司所許給的讓與物，該公司大部分股本屬於美國公民所有，此項美委間的爭議遂於一九〇三年訴諸一混合委員會，其判決對要求償權者有利。雖然按照當時美委兩國間所訂仲裁議定書的規定，則此項判決應視爲最後的。但美國認爲這一判決歪曲了法律與事實，應作爲無效。因此兩國於一九〇九年將此案件重行提交仲裁，選任總海牙名單中人員組織仲裁法庭。該法庭認爲在一般原則上說前此仲裁混合委員會的判決，理應由相爭各造接受、尊重、及執行，而毫無保留。蓋各造既未訂有重行考慮判決的專約，則依照一九〇七年國際爭議和平解決公約第八十一條，即當成爲定讞。不過在本案件中的兩造既同意重付仲裁，僉認前此判決因越權之故，發生實質上之錯誤，應作無效。因此該法庭始有重行審查本案件之權。結果該法庭雖仍維持舊判決的一部分，但

修改之處甚多，另行構成一新判決。

一項國際仲裁判決由後來另一國際仲裁法庭的判決所正式取消及修改，這還是第一次。奧里諾谷案件就其性質言，固不甚重要；但由於這一原因，却在國際仲裁史上成爲一特殊的判例。

第九項 薩伐卡案件 (The Savakar Case)

此項案件起因於一無關緊要的細故，緣有一印度學生名「薩伐卡」者，乘一英國船，自英至印受審。該船停泊於法港馬賽時，薩氏突然脫逃，旋爲法國警察捕獲，送交英船船主管押。此事已告結束，原無糾紛可言。不料隨後法國政府復向英艦索回逃犯，其理由是法警將所捕逃犯送交船主，係與國際法規則相抵觸。英政府拒絕此項要求，因而構成一爭議。兩國政府於一九一〇年同意將此案件提交海牙仲裁法庭解決。該法庭判決謂：法警之逮捕逃犯，既已不合常規，則在此情形下，其送交英船船主，並不與法國主權相抵觸。至欲將業已被捕之逃犯放回原捕者，在國際法上實無成規可援。此一判決在相當程度上說來，亦可謂一折衷的解決。判詞中雖曾提及國際法規則，但實際初未拘泥於嚴格的法律原則，祇爲一種合乎情理的處置辦法。

第十項 卡納伐洛案件 (The Canevaro Case)

這是義大利與祕魯間的爭議，涉及祕魯政府對於卡納伐洛兄弟應償的債務問題。要求仲裁法庭解決的主要問題，是決定卡納伐洛的國籍，因兩國出生地主義與血統主義法律的衝突，發生兩重國籍，如何取捨？該法庭謂：一個人在事實上得具有兩重國籍，如卡納伐洛即是如此，因其出生於祕魯，一方面是祕魯人；又因其父爲義大利人，另一方面又爲義大利人。但在此案件中，卡氏則自擇爲祕魯公民。

現在附帶發生的問題，是外國債權人所可享受的權利能否較本國債權人稍爲優待？由於祕魯政府之

另舉新債償還舊欠，以致政府公債跌價，其中有一部分公債券執於義大利人手中，因跌價之故，受到損失不少。義大利要求祕魯政府負責賠償此種損失。惟仲裁法庭認為一國內債公債券由本國人轉至外國人手中，並能予外國人以較大的權利。要之，外國人與本國人是站在絕對平等的立足點上。謂為一債務國家必須對於手執跌價公債券的國外人賠償損失，在國際法上實無成規可援。

第十一項 對俄賠款案件 (The Russian Indemnity Case)

這一案件是關於俄國要求土耳其政府償付一八七七——七八年俄土戰爭時俄國僑民在土耳其蒙受損失的賠款因緩付而所拖欠的利息。結果仲裁判決在原則上承認土耳其在負責償還因緩付而所生的利息。但就本案件而言，俄國在實際上業已放棄利息的要求，蓋彼以往曾迭次接受對於本金的分期付款，而不附利息。不僅如此，而且俄國對於不附利息一點，亦從未提出任何保留。故此案結果俄國敗訴。

第十二項 迦太基案件 (The Carthage Case)

一九一二年義土戰爭時，一義國軍艦捕獲法國輪船「迦太基號」。旋將該船押送至卡格立愛里港 (Cagliari)，在此被扣留若干時間。該船之所以被捕，據義方言：因在船上載有戰時禁制品（指飛機一架），意在連與土耳其軍事當局。但法方謂這一架飛機乃連至突尼斯交與私人售主者，法政府認為這是對於法國國旗的一種侮辱，要求義國賠償，並且船主因此所受之損失，亦須由義國償還。雙方爭執不已，已證明無法以外交方法解決，卒乃同意交付仲裁。

仲裁法庭的判決確認在一般規則上，交戰國對於中立國商船當有臨檢搜索之權，以查驗船上是否載有禁制品。但該判決又謂：此種行為之是否合法，須視其在搜索而後，究在船上能否查得禁制品，或能否用充分的法律理由來證明其搜索乃因船上確載有禁制品的嫌疑。就本案件而言：義大利當局所有的情

報在性質上實過於籠統，謂為法船上的飛機一定運至敵性目的地，鮮能提出確證，所以同時便不能明證義艦之拿捕及扣留法船為正當行為。義國當局之行為既為不合法，故判處義政府須支付法國一六〇、〇〇〇法郎，藉以賠償法船船主所受損失的私人部分。但法庭對於法國要求義國賠償法郎一枚，以贖侮辱法國國旗之罪行，則拒絕認可。

第十三項 馬奴拔案件 (The M. nouba Cass)

在義土戰爭時，又發生另一類似性質的案件。一法國船「馬奴拔號」載有若干土耳其人民，據彼等自稱：乃在土耳其紅新月 (Red Crescent) 救護隊服務。該船卒為義國軍艦拿捕並扣留，其理由是船上的土耳其人民實有軍事人員的嫌疑，法國政府要求義國釋放土人，並賠償對於法國國旗的侮辱。後法義兩國同意將此案件交付仲裁，其決定提交的日期既與上項案件相同（一九一二年三月六日），且亦訴諸與上項案件相同的五仲裁員所組成之法庭。

該法庭判決認為關於船舶之免受臨檢，法義兩國政府間實發生誤會，義國海軍當局在未得特別諒解之前，臨檢法船，固因其相信船上的乘客為土國兵士而始出此。但義國海軍當局却無拿捕法船之權，且亦無權將其押送至卡格立愛里港。惟該判決又稱：雖義國海軍當局的行為是不合法的，但並不影響義國強迫法船交出土人及扣留法船直至其交出土人為止的權利，所以後面兩種行為是合法的。最後該法庭判處義政府須支付法政府四千法郎，以賠償法船因被拿捕及扣留所受的損失。但如上項案件一樣，關於法國要求義國賠償法郎一枚，以補償對於法旗的侮辱，該法庭亦拒絕認可。

第十四項 的摩爾島案件 (The Island of Timor Case)

這是關於荷葡間的摩爾島的劃界爭議，因未能用外交方法解決，於是不能不交付仲裁。經過一長時

間外交函牘的往來，雙方卒同意邀請瑞典駐法公使拉賈（Lardy）為仲裁員，由根據其兩國間的現存條約及「國際法的一般原則」，決定此案件的解決辦法。結果其判決認為荷蘭的要求乃與一九〇二年談判時及一九〇四年十月一日公約中兩國明白表示的意志相符合。

第十五項 宗教財產案件 (Religious Properties Case)

此案件的爭議國，一方是英法與西班牙，另一方是葡萄牙。爭議之發生是由於一九一〇年葡萄牙共和國政府成立後，徵收英法西三國人民的宗教財產，因而引起三國提出賠償的要求。一九一三年七月三十一日相爭各造締結一仲裁條約，訴諸三仲裁員組成之法庭，所有仲裁員均為與此爭議毫無關係的「外人」。一九二〇年九月二日該法庭宣布一判決，認可英法的賠償要求，兩天以後，又繼續公布十九項各種不同的判決，處置西班牙的賠償要求。

第十六項 法國對秘魯賠償要求案件 (French Claims Against Peru)

這是關於一已爭執甚久的法國公司向秘魯政府提出的賠償要求案。一九一四年二月二日兩國終於締結一仲裁條約，同意按照一九〇七年海牙公約所規定簡易仲裁法庭的訴訟手續，提交三仲裁員組成的簡易法庭裁判。一九二一年十月十一日宣布判決，大體上則認可法方的賠償要求。

第十七項 挪威船主案件 (Norwegian Ship Owners Case)

當第一次大戰時，有若干挪威船主的契約，被美國航政局所徵收。挪威船主遂提出賠償要求，雙方先行直接交涉，結果無成，然後由美挪兩國政府將此爭議提出交仲裁。一九二一年六月三十日兩國簽訂仲裁條約，各選定一本國人民為仲裁員，再由此兩仲裁員另選一第三仲裁員，但此第三仲裁員因雙方意見不合未能產生。兩國乃請瑞士總統選派一人，瑞士法學家胡勃博士 (Dr. Huber) 卒當選其任。一九二

二年十月法庭判決，大體認可挪威船主的賠償要求。但美籍仲裁員對此判決提出異議。

第七節 海牙常設仲裁法庭成績的總檢討

以上十七個案件是海牙常設仲裁法庭自一九〇二年首次判決後二十年中所受理解決者，其中除了三個案件仲裁員對於判決的意見未能一致以外，其餘各案件判決均代表一致的意見，就此一點，已足以證明仲裁法庭設立而後所得豐碩的收獲與輝煌的成就。其中有幾個案件——也許大多數案件——固然是無關緊要，但有若干却牽涉到非常嚴重而複雜的問題，雖已用盡所有外交手段，仍無法解決。還有的案件遷延不決已久，構成國際友好關係的擴大障礙，又有的案件之發生，適值兩國關係已告緊張之時，苟不能得到和平解決，可能地會一觸即發，兵戎相見。更有少數案件（如卡薩布郎卡、迦太基、馬奴拔三案件）在爭議一方認為有關其緊要利益及國家榮譽之事項，但亦終告解決。就案件的判決而言，其中有若干案件的判決，固然祇是一種折衷的妥協，而初非基於嚴格的法律原則，因此似不免引起世人之詬病。不過無論如何，沒有一個案件的判決，曾為爭議國官方正式抗議，或竟由敗訴一方提出修改之非分要求者。每一案件的判決，縱或敗訴方面亦樂於恪遵執行，此項事實足以說明各國的信義與國家榮譽的觀念，是使其遵從仲裁判決的一種最有效的保證。

我們所表示遺憾的，仲裁方法的功效，雖由上述十七個實例中可以明白看出；但此項方法之援用，究尚不甚普遍。如各國能將仲裁適用於一切爭議，無論是輕微的或嚴重的爭議，則在海牙常設仲裁法庭成立以後，國際戰爭當可更多的避免數次。我們更覺遺憾的，是各國（尤其是所謂列強）堅持不願將有關所謂「緊要利益」及「國家榮譽」的爭議交付仲裁。其實此種矜持幾乎有些誇大而過分。此外，各國

在有意或無意之間，還不免存一種錯誤的偏見，總以為仲裁法庭的判決，難期公正嚴明，不過徒耗時間與精力而已。這種矜持和偏見在在足以阻礙仲裁制度的進展。自第一次大戰後海牙常設仲裁法庭之未能發揮其仲裁的效果，固然一方面是由於它本身組織的不健全，然而另一方面各國對它不予重視，亦不失為一大原因。

第八節 仲裁混合委員會

除了選請海牙常設仲裁法庭總名單中的人員組織法庭仲裁判決而外，有時爭議國各選仲裁員，另組織混合委員會(Mixed commissions)或採用其它組織實行仲裁，此項方法輕而易舉，故國際爭議案件之經由此法解決者，遠較海牙常設仲裁法庭解決者為多。舉凡關於金錢要求，取消讓與，財產的侵佔，債務的清償及契約的不履行等項問題，大多提交仲裁混合委員會解決。有許多案件乃聘請與爭議無關的第三國元首、部長、或甚至私人選定或擔任仲裁員。例如在一九〇三年，曾有十個混合委員會的設立，由爭議國各派仲裁員二人，並請第三者(美國總統、荷蘭女王、或西班牙國王)選定一總仲裁員，結果判定英、美、法、德、義、西、比、荷、挪、墨、及瑞典對委內瑞拉提出的賠償要求為正常。同年又發生英美間關於加拿大與阿拉斯加交界問題的重要爭議。仲裁委員會由雙方「平等及共同」選派公正的法學家六人組織之。結果其判決大部分是支持美國的要求，加拿大雖對此不滿，但仍付諸實施。其它仲裁的案件尚多，此處為篇幅所限，未能一一盡述。要之、從二十世紀以來仲裁案件的經驗看來，似有一種顯著的趨勢，凡屬金錢要求性質的爭議，類多交付仲裁解決，這已逐漸變成一國際上的慣例了。

第九節 全世界組成一仲裁條約綱

與仲裁實例平行發展者爲各國間仲裁條約的締結，其數量日漸增多。上面曾經說過：最初在十九世紀時，僅在國際條約中插入仲裁條款。迨至二十世紀時，漸將仲裁條款擴大而成爲單獨的仲裁條約。如在一九〇二年，國際間已訂有十一種仲裁條約，一九〇三年又訂四種，一九〇五年又訂二十一種，一九〇六年又訂三種，一九〇七年又訂四種，一九〇八年又訂二十二種，一九〇九年又訂三十二種，一九一〇年又訂十八種，一九一一年又訂十三種。自此以後，數量更多。曾有人估計在一九一四年第一次大戰爆發時，世界上已訂的仲裁條約共有二百二十九種之譜，其中一百六十種約是在二十世紀初葉締結的。如以當時國別計算，則巴西與三十三國締約，西班牙與三十一國締約，美國與二十八國締約，義大利與二十五國締約，薩爾瓦多與二十國締約，阿根廷與十九國締約，葡萄牙與十八國締約。英國或祕魯各與十七國締約，法國與十六國締約。這樣看來，可見在一九一四年時，仲裁條約已經在世界上組成一個錯綜複雜的網，世界各國彼此幾乎都已受有仲裁的約束了。唯一的例外僅有德國，它既不願與各國締結普遍仲裁條約，其實亦未嘗願與它國簽訂雙邊仲裁公約。它與英國所訂之僅有的仲裁條約至一九一四年七月一日即第一次大戰爆發前一月，已經滿期，其不願接受仲裁的義務有如此者。

但若干拉丁美洲與歐洲共和國卻正與德國相反，它們非常重視仲裁，不但與外國廣結仲裁條約，並且將仲裁的義務，明定於憲法之中。例如一九〇四年委內瑞拉憲法第一二〇條規定：「在一切國際條約中應插入一條款，規定締約各國之一切爭議須由仲裁解決，不得訴諸戰爭」。又如一九〇八年多米尼加共和國憲法第一〇二條中包括與上述類似的規定。一九一一年葡萄牙憲法第七三條則承認「仲裁原則爲

解決國際問題的最好方法」。並於該憲法第二六條中又課行政首領以在宣戰前必須試行交付仲裁之義務。除了各國國內憲法確立仲裁制而外，在若干設立國際行政聯合會的公約中，亦規定如關於公約條款的解釋發生爭議時，應交仲裁解決。例如一八九〇年鐵路貨運聯合會公約第五七條第三節，一九〇六年郵政聯合會公約第二三條，同年無線電報聯合會公約第一八條及一九一二年無線電報聯合會公約第一一條，均有此項規定。

大多數仲裁條約中含有保留條款，這就是說：規定若干特殊的爭議不適用於仲裁。最普通的是凡關於締約國的緊要利益、獨立、或國家榮譽，以及影響第三國利益事項的爭議，乃列於仲裁範圍之外者。適用仲裁的事項，通常是關於法律性質及條約解釋上的爭議。上文說過：僅有在小國間（間或在大國與小國間）所訂的仲裁條約，始約定締約國如發生一切任何性質的爭議，凡不能用外交方法解決者，統應交付仲裁。此項條約如一八九八年義大利與阿根廷間，一九〇一年玻璃維亞與祕魯間，一九〇二年阿根廷與智利間，一九〇四年丹麥與荷蘭間，一九〇五年丹麥與義大利間，一九〇七年丹麥與葡萄牙間，同年義大利與荷蘭間，一九一八年英國與烏拉圭間，及一九二一年波蘭與捷克間。推行仲裁制最徹底之例有如一九〇五年哥倫比亞與厄瓜多條約，規定締約各國相約將彼等爭議試由談判及仲裁解決前，永不訴諸武力。一九〇七年五個中美洲國家訂一公約，成立中美聯合會（Centr. I Americanunion）它們約定將任何性質的一切爭議提交由公約所創設的法庭解決。又如一九二〇年六月七日奧捷間訂一條約，同意合組一常設仲裁法庭，以便解決兩國間的爭議，該法庭由雙方各派兩仲裁員，並由四仲裁員另選一第五仲裁員組織之，其開庭所在地則輪流於維也納及布拉格兩處。

第十節 國聯盟約與仲裁

國聯設立之目的，既在「增進國際間的合作，並為保持其和平與安寧起見，特允接受不從事戰爭之義務。維持各國間光明公允榮譽之邦交。確守國際法之規定，以為各國政府間行為之規範。在有組織之民族間，彼此待遇公平並恪遵條約上一切的義務」。則為達成此項目的，國際爭議之仲裁與法律解決，自應在國聯盟約所創維持國際和平的新方法中，佔一主要的地位，盟約第十二條第一款規定：「國聯會員國約定倘會員國間發生爭議將決裂者，應將此事提交仲裁或法律解決。或由行政院審查，並約定無論如何，非俟仲裁員或法律判決或行政院報告三個月以後，不得從事戰爭」。同條第二款又規定：「在本案內無論何項案件，仲裁員或法律判決應於一合理時間內發表，而行政院之報告，亦應自爭議移付之日起在六個月內制定」。

至於國聯會員國如何抉擇提交仲裁或和解（即行政院審查），則視爭議之性質如何為定。有一種爭議適於提交仲裁，即法律專家或國際法學者所稱的「可裁決的問題」（*Justiciable questions*），也就是說：可援用法規及法律原則加以判決者。但另有一種爭議，不適用於提交仲裁，即所謂「不可裁決的問題」（*Non justiciable questions*），此種爭議概屬政治性質，可能涉及一國的政策問題；欲解決此項問題，不能援用嚴格的法律規則。由於國聯盟約規定仲裁判決須於一合理時間內發表，行政院報告之制定不得超過六個月，而又規定非俟判決或報告三個月以後，各會員國不得從事戰爭。如此，戰爭的爆發至少可以延緩九個月。一般認為既有這樣一個延緩的時期，則總可促使爭議國家得到更多的談判機會，從而使緊張的局勢逐漸趨於緩和，這可說是一種防止戰爭的極好的方法。但不幸地，國聯盟約第十二條第一款

所規定各會員國提交仲裁義務的價值，却爲盟約第十三條第一款大爲減損，該款謂：「國聯會員國約定無論何時，凡會員國間發生爭議，認爲適於提交仲裁（Which recognize to de Suitabe fo Submission to arbitration）或法律解決，而不能用外交方法圓滿解決者，應將整個問題提交仲裁或法律解決」。按照這一條款的規定，會員國之是否將爭議提交仲裁，全視彼等能否互相同意確認此項爭議爲適於提交仲裁者。這樣說來，可見爭議之提交仲裁與否，唯一的決定者祇是爭議國自己。然則國聯所規定的仲裁義務，僅爲任意的，而非強制的，至爲顯明。因此美國外交家路德（Root）甚至說國聯會員國實在並沒有將任何爭議提交仲裁的義務。

固然，國聯盟約第十三條第二款又列舉若干種類的爭議，「概應認爲在適於提交仲裁或或法律解決之列」。此種爭議包括「關於條約的解釋；或國際法上的任何問題；或因某項事實之存在，如聽其成立，足以破壞任何國際義務者；或由此種破壞所常補償之範圍及性質者」。但盟約並未課各國以必須將此類爭議提交仲裁的強制義務，仲裁與否，還是悉聽相各爭造之自由取捨，故在實際上說來，國聯盟約初未在國際仲裁的進展上有何貢獻可言；反之，却顯示一種退步的現象。我們知道在國聯成立之時，國際間已有二百種雙邊仲裁條約，規定締約各國對於特定爭議有提交仲裁的義務，此類爭議即國聯盟約向各會員國所建議的所謂適於提交仲裁之列者。依各國雙邊條約的規定，凡遇此類爭議發生，雙方必須交付仲裁；但照盟約的解釋，雙方還須在事前得到同意，然後始可將所謂適於提交仲裁的爭議交付仲裁。故謂國聯盟約視各國已存的雙邊條約反而退化，實絕非過言。誠如路德所說：「這將仲裁的整個課題，倒退到二十五年以前去了」。國聯盟約「不特沒有充實仲裁制度，亦不特未在海牙公約所定的仲裁機構裏安置齒輪，抑且反將以往的公約撕成廢紙，這就是說：將過去二百種仲裁條約規定世界各國彼此須將

關於國際法或條約解釋的一切問題必須交付仲裁的約束，竟一筆勾消（註一）。國聯機構之不健全與國聯盟約之瑕疵極多，由此已可見一斑。

第十一節 仲裁制度的改進

我們從上述仲裁進展的史實看來，可知仲裁制度至今尚極不完備。欲望援用仲裁方法，有效地防止一切國際戰爭，非將此項制度予以澈底的改進不可。茲提出三大重點申論如下：

第一、現存的雙邊條約應由全世界各國締結一普遍仲裁條約來代替。此一條約國規定締約各國將一切爭議或至少某種特定的爭議交付仲裁之絕對的與明確的義務。換言之：必須完全確定強制仲裁的義務，就現實的一般觀感而言，要希望世界各國訂一普遍仲裁條約，確立強制仲裁，似乎還是難以做到。蓋通常各國均不願將有關於其本身獨立或基本生存利益問題之政治性質的爭議，交付國際仲裁，果須如此，它們認為便等於犧牲國家的榮譽。但是這些成見今日確已隨時代的進化而漸趨消失，事實上已有不少的國家締結仲裁條約，同意將此項性質的爭議，亦劃入於強制仲裁之列。海牙常設國際法庭成立而後，業已批准法庭規約的國家中，有十八個國家願將一切爭議均訴諸該法庭，換言之：它們已同意接受提交強制仲裁的義務。以此例彼，我們自不難窺測欲使世界各國共同接受強制仲裁的義務，亦並非完全不可能。

第二，仲裁機構與仲裁訴訟規則還有待於充實和改良。海牙常設仲裁法庭僅為一張仲裁員的總名單而已，正如一般所批評，宅既非常設，亦非真正的法庭，「祇是一種幽靈，一種觸之無物的鬼物」。這

(註一) Root 於一九一九年三月二十九日致 W, H, Hays 函，刊布於 *American Journal of International Law*, P. 570 ff

一法庭自成立以來，雖已有相當的成績，解決了若干嚴重而棘手的國際爭議。但假如其組織更形完備，則其成績當還不僅止這一點。美國有鑒於此，曾於一九〇七年第二次海牙會議時，建議在海牙設立一真正的仲裁法庭。該法庭應具有較少的仲裁員，所有仲裁員的地位全為常任而固定，由舊仲裁法庭仲裁員中選出，十二年改選一次。但此項計劃因小國堅持平等主義而失敗，蓋各小國主張每一國家均應有仲裁員一席入選於仲裁法庭，大國因不願該法庭將來由大多數小國所控制，對此主張極力反對。祇因仲裁員產生方法之未能商妥，該法庭徒成草案，終未實現，實令人深致惋惜！不過一九〇七年的計劃雖然失敗，仲裁國際法庭之理應改組或甚至另起爐灶，這總是一當前的急務。也許有人以為現在既已設立常設法庭，法律解決較仲裁更趨進步，那就不需要再創立真正常設的仲裁法庭了。但這種看法是似是而非的，須知在今日仍有許多國家認為與其將爭議付諸嚴格的法律解決，不如提交較具柔性的國際仲裁之為愈，蓋以按照一般慣例，在仲裁時各國總還可以自行選定仲裁員，然如提交法律解決，便沒有這樣的自由了。所以如果以為有了司法法庭而後，即不需要改良仲裁法庭，這不免是一種謬誤的見解。

第三、關於裁判問題也是值得討論的。所謂制裁(Carction)的意義，就是說：如果相爭之一造對於仲裁判決不肯遵從，那末國際間，尤其是相爭之另一造，對此不服判決的國家究應施以何種懲處？這個問題曾在兩次海牙會議中提出討論，惟因多數反對制裁，卒無結果。許多人認為一個文明國家既然自願爭議交付仲裁，同意選定仲裁員與訂立訴訟規則，並相約遵從仲裁判決。則為顧全其國家信譽起見，自必服從判決而不渝。否則它將為人揶揄、斥責、或甚至它本身感受到道義上的孤立或隔離，一個具有立國精神的人文明國家，對此豈能容忍！所以一國的責任感及尊重人羣輿論的習慣，便是各國互遵判決的無形制裁，初不必另定具體的實質的制裁。對於仲裁審於實際經驗的美國法學家菲特(W. L. Penfield)曾

說：「國際法與仲裁的最後制裁，可在普通的國際法理良知 (Common international juridical conscience) 中見之」(註一)。所謂普通的國際法理良知，無異即為道德的或心理的制裁。以言仲裁的實例，幸而尚能與此種觀察相脗合。以往採用仲裁方法所解決的國際爭議案件何慮數百，其中由敗訴方不肯服從的判決佔極少數，這極少數的例外，不是由於仲裁員之越權，便是因為判決所根據的法律或事實發生錯誤所致。故就一般而言，仲裁的結果總算尚能令人滿意。

不過我們如對此事作更深一層的觀察，即不難徵信果僅憑道德的心理的制裁，畢竟還不足以有效地約束各國的行為。尤其是對於素抱侵略野心的國家，必然更屬無效。假如國際間真能互守信義，則毀棄神聖的條約而逕自訴諸戰爭之暴行，勢將絕跡於世。但看今日之世界果何如者？然則責任感與信譽觀念之是否確實維繫國際和平的關係，實已不言可知。所以我們認為仲裁判決理應以制裁行為執行的後盾；而且強制仲裁苟能取任意仲裁而代之，則受迫害或受損失的國家既可不顧對方之願意與否，仍可根據條約規定，將有關爭議提交仲裁解決，而仲裁員在必要時亦可作缺席裁判；自然應以國際的共同力量，非將仲裁判決付諸強制的執行不可，如此，捨用實質的制裁手段外，豈僅恃道義的制裁所能奏效？

國聯盟約固未樹立強制仲裁的制度，惟盟約却定有相當的約束，以執行仲裁判決。盟約第十三條第四款謂：「國聯會員國彼此約定以完全誠意實行一切判決，並對於遵從判決之國聯任何會員國，不得從事戰爭。設有未能實行此項判決者，行政院應擬定辦法，俾發生效力」。如果會員國確實不顧仲裁判決，遇事戰爭者，則國聯全體會員國應對此一無可理喻的侵略國實行制裁，此即盟約第十六條所規定的：「各會員國應即與之斷絕各種商業上或經濟上的關係」。若此項經濟制裁猶嫌不足，則可進一步實行軍

註一 | Penfield: "International Arbitration" in *American Journal of International Law* pp. 339—340

事制裁，「各會員國派遣陸海空軍，組織軍隊，以維護國聯盟約之責任」。假如此種制裁果能認真實行，則無疑地可收極大的效果。各國深恐為共同制裁的標的，自不能不有所顧忌。換言之：便不敢不遵從代表國際公意的仲裁判決。惟有這樣，仲裁制度始可推行無阻，而日趨改進。

第十二節 仲裁優劣點的總評價

採用仲裁方法來解決國際爭議，其優劣點究如何？我們不能不於本章最後一節，予以總的檢討。

正如國內法律系中的司法行政一般，在現階段發展過程中的國際仲裁，自不免有許多的缺陷，一般批評的焦點往往集中於仲裁判決，認為此項判決祇是一種和事老式的折衷解決（*Can promise*）而已。學者間如威柏（*W. Huber*）、拉楓丹納（*Ja. Fontaine*）、丹尼斯（*Dennis*）、卡爾伏（*Calvo*）、特治忒（*De Louter*）、特拉普拉吉勒（*Be Lapradelle*）、比歐（*Pillet*）、波里帝斯（*Pollis*）等，都有這樣的觀感。他們可以舉出許許多多仲裁判決的實例，從而指摘其瑕疵所在。以言海牙常設仲裁法庭的判決，最受抨擊者莫如卡薩布朗卡，北大西洋沿海漁權，及奧里諾谷汽船公司三案件，其抨擊的理由無非嫌其判決過於遷就現實，與其說是一種法律的判決，毋寧謂為一種普通的和解。但是如同邁納所說：「此種批評並不都是合理的。有許多案件在敗訴方或敗訴方的同情者方面，常發出抱怨不滿之聲，還有許多案件實在找不到折衷和解的成分。無如論何，我們總可提出下列一個公平的問題，就是說：如果要解決一項爭議，實在不適用嚴格的法律原則，原因是找不到這樣適當的原則，那末仲裁員採用折衷和解的方法來處理，究竟是否算是一種缺點？相反地，我們也許可以辯駁道：這正是一種優點，而為解爭某種爭議，如果一定要用和平方法解決者，甚至竟是一種必要的成分。最後，我們還可指出：國內法庭的許多判決，其實

也並不缺乏折衷解決的成分」(註一)。

迦納的意見真可謂爲持平之論。的確，有許多案件的複雜微妙，出乎一般想像之外；但仲裁員既已接受仲裁的囑托，自非予以解決不可，或者甚至爭議國間的關係，已經緊張萬分，仲裁員又非匆遽宣告判決不可。在此場合之下，試問一種顧到雙方利益或榮譽的折衷解決，是不是比較一種極端硬性的不合情理的判決，反能有裨於現實，而使國際和平得以繼續維持於不墜？

國際仲裁制度受人批評的另一原因，是仲裁的判決不公或處置失當。此種情形，間或有之，其主要癥結大抵由於仲裁員一時粗心，偶爾將法律與事實弄錯，以致差以毫釐，失之千里。但在國內法庭方面，有時也會犯有同樣的弊病，鑄成同樣的錯誤。而且就數量來看，這種錯誤的案件實百不得一，故尙不足爲病。

最後，對於國際仲裁還有一種批評，說是如果我們從國內法庭對於國內法律的貢獻那一觀點來衡量，則國際仲裁對於國際法發展途程上的貢獻，實絕無僅有。國際仲裁法庭不像國內法庭一樣，前者在判案時並不基於嚴格的法律規則，僅欲使雙方滿意爲已足，尤其仲裁員設由第三國元首擔任，此種情形更顯而易見，元首往往不顧其判決所根據的理由，而且也不問以往有無成例可援，僅憑其一己之直覺，任意判斷了事。所以凡有關國際法重要問題的判決，個中原則從不能造成一種判例，爲後來的判決所遵循。在這樣的場合之下，自然極難造成一種國際法律體系的持續性(Continuity of international jurisprudence)(註一)。

註一 Gaillard Recent Developments International Law, pp. 23-52

註二(共項譯註) Problems of an International Court of Justice, ch. 3, and Lapradell, et passim, Revue des Arbitrages Internationaux, Introduction Vol. 1.

但此項批評僅一部分是對峙，須知仲裁的主要任務，乃在於解決國際爭議，初非在發揚或制定國際法律體系。國際法的進展根本上要依賴其它機構，非可責成仲裁法庭完成此偉大的使命。要今日那樣不完備及不健全的仲裁法庭從事此項重要的任務，至少時機尙未成熟。苟國際間設有真正有效的仲裁制度與常設仲裁法庭，則欲保持一種國際法律體系的持續性，當亦不難。抑且如謂國際仲裁法庭在判案時完全不願以往成例，亦不盡然。實際上仲裁法庭常顯示非常尊重國際法的既存規則，祇要能援用得當，它們總是樂於援用此項既存規則於具體的事實之上的。它們也往往引證及信賴以往的判例，以維護其對於本案件所歸納的結論。由此可見對於國際仲裁的許多批評者認為仲裁乃不如真正法律解決（即指由常設國際法既按照司法手續解決國際爭議）的制度，是不確的。其實，仲裁與法律解決初無嚴格的區別可言，有之，僅在手續方面，而非在實質方面。一般人總說現在仲裁制度是失敗了，我們要把國際爭議提交法律解決，而後始能獲得公允客觀的裁判。在某種意義上說來，這固然是代表一種不滿現狀的進步思想，不過我們總不應把仲裁與法律解決的區別，看得過於絕對，因為這樣便可能對於法律解決，亦一併表示失望。國際法體系及各種國際制度與夫組織，既在日趨進展的過程中，則我們對於某一階段的進展結果，苟遽即輕下斷語，自不免失之過嚴，而不切實際。

第五章 國際和平解決的新方法——國際調查委員會

第一節 國際調查委員會的意義

除了仲裁以外，國際爭議和平解決的其它方法尚有國際調查委員會（International commission of Inquiry）、斡旋（Goodoffice）及調停（Mediation）三種，就中國國際調查委員會乃構成國際爭議和平解決的一種最新的方法，本章論述其進展的沿革，首先我們討論何謂國際調查委員會。

國際調查委員會乃屬於國際和解的範疇，這是由爭議國經互相同意所組成的團體，負責調查爭議的事實真相，旋將調查結果向爭議國提出報告，後由爭議國自行考慮。這是一種額外的外交團體，但不是一種司法法庭或仲裁法庭。其組成的方式或僅由爭議國雙方派代表參加的聯合委員會（Joint Commission），或為一不僅代表爭議國，而且容納第三國代表參加的混合委員會（Mixed commission）。此種委員會或專為調查某一特定案件而臨時組設者，或為一永久存在的常設機構，隨時聽由各國申訴援用。

國際調查委員會與司法法庭之間，無論就其組織或其任務而言，兩者均有極大的差別。而國際調查委員會若與仲裁法庭比較，則在權限方面，亦不相同。國際調查委員會之權限，通常祇限於證驗與闡明案件之事實，從而向爭議國提出建議，由後者自由採擇。國際調查委員會的所得結果仍不採用判決的方式；而且也避免老吏歸獄式的剛性語氣。它的任務有些像國內法庭訴訟程序中的調查專員，類如法國的預審判事（Juge d'instruction）。國際調查委員會的主要工作，在搜集證據，查驗檔案，必要時至糾紛出

事地點當場調查，以及採取其它凡足以查明事實的各種方法或手續。它的唯一目的在使爭議國能得明白的真相，俾便爭議國間得自行和平了結及公平解決它們的爭議。這就是希臘國際法學家波里蒂斯（Politis）所說的以光明代替黑暗之意。它的作用不一定能防止戰爭，但至少可以延緩戰爭的爆發，足使爭議雙方多多思考，各自回復其清醒的正義感。

我們在仲裁的歷史上可以看到許多案件的爭議焦點，實集中於事實方面，而非在國際法或衡平的原則之上。並且雙方所爭議的事實，往往又是非常微妙複雜的，欲將各項事實詳加解釋與闡明，那就需要彼此間許多次外交公牘的往來，並提出各種有關的檔案、論據、以及反論據，以為佐證。若單憑外交談判的方法，欲將這許多事實完全辯明，從而使雙方得到一種同意的解決，雖非不可能，必然是極端困難的。蓋外交方法並不適於調查及闡明複雜而微妙的事實問題，外交的任務是屬於政治的性質，而非司法的性質。外交的首要工作是在於談判締結條約，而不在詳細調查關於事實的存在或不存在。不僅如此，而且外交家鮮能同時為良好的裁判者或兼為專家。欲剖析及闡明爭議事實，非賴科學軍事法律或工程各科專家的長期而細心的調查不為功。外交家顯然不能負起此種多元的使命。所以除了委託富於技能的專家組織國際調查委員會，責成其從事調查的必要初步工作，以便清除障礙易於解決爭議以外，無疑地再沒有比這個更公平更切合實際的方法了。

第二節 第一次海牙會議與國際調查委員會

以國際調查委員會為便於解決國際爭議的方法，尚為晚近之事。雖在二十世紀以發，國際間亦曾援用此項方法者，但其實例畢竟甚少，間或有之，嚴格說來，初非真正的國際調查委員會，僅為仲裁委員

會，劃界委員會，或屬於行政性質的委員會而已。如果採取狹義的說法，則國際調查委員會的制度乃濫觴於俄國著名法學家馬登斯教授（Professor Frederick de Martens）的建議，馬氏屢次被邀擔任仲裁員，爲人排解糾紛，對於國際爭議的和平解決方法，富有實際的經驗，他常常感到國際間最爲設立一種調查委員會制度，俾其爲外交家解決有關事實性質的爭議時，作一種清道的工作。一八九九年第一次海牙會議時，馬氏充任俄國代表，彼曾建議在國際爭議和平解決公約中，插入一種國際調查委員會制度，作爲和平解決的方法之一；這就是說：由締約各國「約定」（agree）凡關於當地情形意見相左，不能用尋常外交方法解決，而又無關於國家之榮譽或緊要利益者，彼等應設立國際調查委員會，確定其所以不獲妥協緣由之情形，並從事公平與認真的實地查勘，俾使一切事實問題能得大白。馬氏的建議中又謂：委員會的報告不必具有仲裁判決的性質，但應聽憑爭議各造自由抉擇。

在馬氏的建議中，特別將國家榮譽與緊要利益的爭議列爲例外，並將國際調查委員會方法的採用，限於有關當地情形之事實上的問題，而其調查所得之報告又對爭議各造毫無拘束力，這樣的建議可說異常溫和。不料在會中還是受人抨擊，因爲依照馬氏的建議，則凡遇此項爭議，締約各國必須設立國際調查委員會，雖其調查所得並不強使爭議國接受者。但反對者絕不願接受任何「義務」，因而主張在條文內改爲「建議」（*Recommend*）各國設立國際調查委員會，而不用「約定」兩字。馬氏提案在會中經過冗長的激辯，馬氏本人，賓剛（Descamps），及龔斯當（d'Estournelles de Constant）諸氏爲該案極力辯護，但最後反對派意見佔勝，通過在條約內採用「建議」的字樣，而且復在「建議」之上加一形容字句，謂「在情勢許可的範圍內」（*So far as Circumstances allow*），如此便將國際調查委員會制度完全定爲任意性質，各國之願否設立，悉聽自由。此種國際調查委員會之組織，應由爭議各造締結專約

辦理，所應闡明之事實及調查委員會之權限，由每一專約詳細訂明。選派調查委員的辦法，倘未經專約訂明，則可依照選派仲裁員的同樣辦法辦理。馬氏提案中原規定「爭議各造應供給委員會以一切為澈底而認真查究案件事實時所必要之方便」。但有的國家代表又認為此項義務定得過於廣大，蓋它們深恐爭議各造甚至將要被追供給關於其本國國防與安全措施的情報，故主張增加「如視為可能」(“Maythink-possible”) 數字，以資防杜此弊。為免除各方對於委員會任務及其調查所得結果的性質之疑慮起見，該公約中又規定委員會的報告應「限於事實之陳述」及「不具仲裁判決之性質」，至於「如何辦理之處，悉聽爭議各造之完全自由」。馬氏原案則規定：「至於如何根據調查委員會的報告，締結一友好協定，成如何同意進行仲裁，或最後如何訴訟各國相互關係間之武力行為，則悉聽爭議各造之完全自由」。惟馬氏此案卒被海牙會議所放棄。

以上所述者為第一次海牙會議所創的國際調查委員會制度。因其全部條款祇是海牙會議對於締約各國的一種「建議」，故實際效力即大為減削。

第二節 北海案件

一八九九年海牙公約締結而後至一九〇七年第二次海牙會議尚未開幕之前一個期間，曾發生一提交國際調查委員會解決的著名案件，適于海牙公約以質地試驗的機會。此即一九〇四年十月間的北海案件(North Sea Case)。「名道吉堤案件(Dogger Bank Case)」。此案內容簡述如左：

當日俄戰爭之時，在魯吉士忒房斯基司令(Admiral Rojastvinsky)率領下的俄國艦隊，正經北海，駛往遠東參戰，在道吉堤附近，對英國曳網漁船數艘實行射擊，因而死傷漁民若干人，並沉沒以破

壞漁船多艘。此種對於無辜漁民之顯然放縱而故意的攻擊，引起英人的極大憤懣，一致斥責爲「無可形容的暴行」及「最殘酷的行爲」。英國報紙羣起要求俄國應迅即對英道歉及賠償，以致英俄關係突趨緊張，甚至兩國發生戰爭似亦有可能性。英政府遂即經由外交途徑要求俄政府對此行爲立予解釋，並需要俄國道歉，賠償，同時保證不再發生此類不堪容忍的事件。俄政府於一九〇四年十月廿五日提出答覆，大意謂：彼因尙未接到魯吉士忒房斯基司令的報告，故僅能認爲此「不幸事件」應歸咎於「不幸的誤會」。但同時俄政府對此事表示「誠意的遺憾，並久許一旦接到此項事件發生情形的明晰報告後，當採必要步驟，對受難者予以賠償。俄政府此種遺憾的表示及賠償的諾言，却未能滿足英國的輿論，許多方面竟要求英政府立即設法制止俄國艦隊的前進。據說當時英海軍部對英國艦隊已發出初步動員令。不過英俄兩國間對於此事的外交交涉一直在進行之中。旋俄政府再度對英表示最深的遺憾」，並許諾賠償。

當俄國艦隊駛抵西班牙港維谷(Vigo)時，艦隊司令魯氏對報界發表談話，表示遺憾，並解釋謂：「此不幸事件純爲偶然的」。他說：在黑暗之中，他瞥見魚雷艇兩艘正在解下魚雷，因而懷疑這是日本船舶，即下令射擊，魯氏此項解釋不特未能平息英方的一般震怒，抑且更加强了英國輿論提出懲辦俄國艦隊「犯罪長官」的要求。英國輿論雖然如此激昂，但英政府尙稱鎮靜，總算沒有採取極端的立場，認爲英俄爭執的焦點既在事實方面，則事實果能弄清楚，即不難查明責任之攸歸。英外交大臣藍斯東勳爵(Lord Lansdowne)受了法國的鼓勵，乃向俄建議關於事實的調查，責成一委員會辦理。該委員會可類似海牙公約的規定組織之，其中包括高級海軍長官，不僅代表那國政府，且亦容納它國代表。此項建議即於一九〇四年十一月廿五日爲俄政府所欣然接受。兩國終於簽訂一公約，相約將此案提交國際調查

委員會解決。該委員會由英俄兩國各派一人，並由美法兩國各派一人，再由此四人另選一人共五人組成之，結果此第五人選由奧國人充任。他們之中或為海軍上將，或為海軍少將不等的至於該委員會應具如何職權，最初曾遭遇困難。藍斯東勳爵自始即堅持該委員會不但應負責報告爭議之事實，並須確定「過失之程度」及攻擊漁船之「責任」。俄外交大臣蘭斯道夫伯爵(Count Lansdorff)初則同意英方的建議，既而却對藍斯東勳爵說：據渠所獲結論，英國建議要委員會確定責任及過失之程度，是與海牙公約關於國際調查委員會的規定相牴觸者，蓋海牙公約祇規定委員會主張闡明事實而已。對於此項解釋，藍斯東的答覆是說：照英國的建議，委員會的組織乃「類似」(“Analogous”)海牙公約的規定，而並非與此公約的規定「完全相同」(“identical”)。俄國前此已經同意類似海牙公約組織委員會，並使該委員會具有確定「責任」問題之權。藍氏又謂：既說責任問題是一事實問題，便不能辯稱過失問題不是事實問題，此兩者均為事實問題，理應由委員會加以審定。最後，俄國表示讓步，英俄兩國乃確定調查委員會的權限如下：「委員會應調查及報告關於此海事件國一切情形，特別對於責任之誰屬及兩締約國或其它國家設因責任而所犯過失之程度，委員會均應查明斷定」。

倘將上述關於委員會權限的條款與海牙公約關於國際調查委員會任務為規定相較，可以看出所予北海委員會的權限實比海牙公約所規定者廣大得多。海牙公約僅限調查委員會查明事實，並不歸其確定責任與過失之程度，而且委員會的報告亦應具有仲裁判決的性質。但以現在英俄兩國所予北海委員會的權限而論，顯已使它具有一國際法庭的性質。當其進行調查時，各國並派有代理人，輔佐人，及律師參加在內，以便提供各種情況，提出辯護，及制定「結論」，由此尤足顯示該委員會之偏於法庭性質。在事實上說，北海委員會乃同時具有調查與仲裁的任務，我們也可說這是一個類似仲裁的案件。要之這

樣性質的組織，一切都是史無前例的。

北海委員會於一九〇五年一月開始在巴黎集議，至二月廿五日即制成一報告，委員會中多數意見以爲日本魚雷艇既未雜於漁船中，亦未在附近發現，故對漁船射擊，當不能視爲正當的，其責任乃在於魯吉士忒房斯基司令。但該委員會復聲明：他們的調查所得在本質上却並非對於該司令及其艦隊人員之軍事性質及其人道觀念表示不信任之意。此項報告宣佈後不久，俄政府即付與英政府六萬五千鎊，作爲對於英國漁民所受損害的賠款。此一案件便因此得以圓滿解決。但此項報告亦即判決，却極受各方的批評。有人認爲彼既判定俄國司令對漁民的射擊爲不正當，這就是說：他應負此項行爲的責任，但另一方面，又不對他予以懲罰，此實不合邏輯。

●一般說來，此項報告中的措詞不妥之處確實甚多，其中有一部分甚至與另一部分自相矛盾。考其所以致此之由；大抵因爲各委均爲海軍軍官，而非法學家，故其不合理之點自在所難免。不過事實却證明這個報告是有效的，兩國政府卒均願欣然接受。即在數星期前曾要求政府對俄宣戰的英國輿論，對這報告亦未嘗不表滿意，他們覺得英國經此判定而正義得伸，因之彌天風雪終得消散於無形。所以我們不能不說這一解決是反映調查後即繼以仲裁的顯著成功，試想這一爭議在英人看來，正是一種有關「國家榮譽」的事項；而在解決的前夕，兩國又正瀕於戰爭的邊緣上；但調查委員會竟能不慌不忙，予以圓滿的解決，其功豈可輕易抹煞？

由北海案件的解決，足證國際調查委員會實不無特點可取：

第一，北海案件雖或顯示調查的手續過於遲緩，自案件發生至報告制成時隔四閱月之久。但在此期間，至少有展延戰爭的妙用，使雙方得有機會作冷靜反省，緊張情緒當可因而鬆弛。並且報告卒於情勢

已告緩和之時發表，較在案件發生後立即發表，自然更易使雙方接受，亦更可袪除戰爭的危機。

第二，北海案件證明縱然一極端棘手而激烈的爭議，並且爭議過一方面視此爭議為有關其國家榮譽及緊要利益者，亦能和平解決。可見每一案件祇要爭議雙方認真努力解決，無有不能化干戈為玉帛者；而且這樣的和平解決，較用戰爭方法來武力解決，倒反可保全國家的榮譽和緊要的利益。

第三，北海案件之訴諸國際調查委員會，最初乃由法國的建議（因法與俄同盟，深恐英俄果不幸開戰，法將感左右為難），此舉顯可表明荷兩國爭議足以威脅一般和平者，當不再成爲限於兩國專有的爭議，其影響勢必有關國際全局，此時如能由第三國出而斡旋，總可導成爭議雙方的和解。

第四，北海案件顯示如欲對於法律與事實上的爭議，加以明白的劃分，委實是不可能的。譬如這一案件中的事實問題，乃是在俄艦射擊英國漁船時，究竟此時此地有無日本魚雷艇在場。而法律問題則是俄政府對於其管轄下的海軍司令的行爲是否應負責任？這就是說：它是否應該負責賠償損失和懲辦肇事人員。但後一法律問題完全要看前一事實問題如何確定爲斷，換言之：非把事實認清，法律問題是無從談起的。在理論上說：我們自然可以把這案件分成事實與法律兩部分，但是如果調查的範圍僅限於確定事實，則實際上仍未能將此爭議解決。關於責任與過失的重要問題，依然有待於外交方法的解決。惟在兩國關係緊張聲中，試問這樣重大的問題能憑外交談判解決得了麼？以是之故，所以調查報告之後，必須立即繼以仲裁，如此始能發揮報告的預期作用，並達到和平解決爭議的鵠的。然則事實與法律之無可強分，實理之至明。

第四節 第二次海牙會議與國際調查委員會

一九〇七年第二次海牙會議時，一般贊成和平解決國際爭議的代表力謀改良並擴大第一次海牙會議所建議的國際調查委員會制度及範圍。北海案件的圓滿解決，固可充分表明這一制度的價值。然由這實際的經驗昭示應行改進之處，亦不爲少。海地代表發於北海案件調查委員會之成立，最先乃由於法國的提示，因此建議在一八九九年原公約中增加一條，即締約各國如遇機會，應向爭議各造提議訴訟調查委員會。海地代表此項建議的理由是說：爭議各造自己有時即在機會到來時，爲了種種原因，往往未便先行啓口，提議組織一調查委員會；但如與爭議無關的友邦從中斡旋，向雙方提議訴訟國際調查委員會，則必爲它們所歡迎。此項建議可謂異常溫和，其目的專在增加國際調查委員會制度運用時的便利，對於締約各國初未課以新的重要義務，不料結果仍遭否決。

又有人欲努力使純屬任意性質的國際調查委員會制度，在相當程度內，改爲強制性質。俄國及荷蘭代表建議將一八九九年公約中所規定的「建議」各國組織國際調查委員會，重改爲締約各國應「約定」訴諸國際調查委員會。但在俄荷代表的建議中，仍主張保留一八九九年公約中關於國家榮譽及緊急利益列爲例外的規定，同時亦仍保留「在情勢許可的範圍內」這一形容字句。由此說來，締約各國縱約定有訴諸國際調查委員會之義務，不過此所謂義務並非絕對的，祇要爭議各造自以爲這是有關其榮譽或利益事項，又或認爲情勢不許可，儘可拒絕交付調查。誰料這樣溫和的修改案還是遭遇強烈的反對，結果俄荷原案祇得放棄。其實，北海案件在英國方面看來，明明是有關國家榮譽的爭議，卒亦圓滿解決了事；但這一顯著的實例，對於主張反對的國家，竟未留任何印象，斯實令人不解。

在一九〇七年會中同意通過的唯一修改案，是將原公約「建議」各國訴諸國際調查委員會等字樣，改爲締約各國認爲「適宜並合意」(“expedient and desirable”)訴諸國際調查委員會，此種修改實毫無

意義，其空泛抽象，豈非仍如「建議」兩字一般無二？締約各國之訴諸國際調查委員會，依然未有任何法律上或道義上的義務可言。

馬登斯又曾建議擴大國際調查委員會的權限，修改為該委員會「如在必要時得確定事實方面的責任」。但結果亦遭同樣的否決慘運。故在事實上說：一九〇七年公約中關於國際調查委員會制度的規定，並無重要改進之處，有之，祇是新增二十二條關於組織國際調查委員手續的規則，即由原有的上條增至二十八條。蓋以北海案件的經驗，顯示一八九九年公約中關於調查手續的規則既付闕如，該項規則便須由國際調查委員會自行制定，以致調查時日為之延緩，足使迫待報告結果的輿論，表示極大的不耐。一九〇七年會議為彌補此項缺陷，乃制定許多詳細的手續規則。此種規則雖尚完備，可惜也是建議締約各國自由採納者，締約各國倘另訂專約，儘可完全不照公約所定的手續辦理。自然，如果我們撇開質的方面不談，僅就其量的方面來看，這許多新增的條款無疑為一九〇七年會議關於修訂國際調查委員會制度方面的極大成就亦無可否認。

第五節 一九〇七年後的國際調查案件

一九〇七年後國際爭議案件之適於提交國際調查委員會解決者，實並不缺乏；但爭議各國大多不認為這是「適宜並合意」訴諸國際調查委員會者。值得敘述的案件厥有二：第一案件由於義大利魚雷艇「菲爾明號」(Fumina)在一九一二年義土戰爭時捕獲法國郵船「泰維業諾號」(Tavigano)。因義方懷疑法船上裝有禁制品，乃在捕獲該船後，並迫其駛至的黎波里港(Tripoli)查驗，但結果則毫無所獲。與此案件發生的同日，義國魚雷艇「卡諾卜號」(Canopo)並射擊突尼斯船兩艘「卡莫里那號」(Carno-

ria)及「谷洛號」(Gaulofa)。法政府乃要求義國對此種種行為賠償損失，其理由是此等行為係在法屬突尼斯的領水內發生。但義國則堅認係在公海上行之。這一爭議全屬事實問題，當最適於交由國際調查委員會確定者。一九一二年五月二十日法義兩國政府締結協定，同意類似一九〇七年海牙公約規定，將此爭議提交由英法義三國各派一海軍軍官所組成的調查委員會，進行調查並確定此項行為發生的確切地點，責成其於初次集議後十五天以內，向爭議雙方提出報告。由於爭議各造間未曾訂有專約，故該委員會按照一九〇七年的手續規則辦理。該委員會委員特至出事地點勘查一過，並審查各種證據而後，即於七月十三日提出報告。但雙方因嫌此項報告性質之不確定，復於是年十一月八日同意提交海牙仲裁法庭解決，所選仲裁員俱與上述之迦太基與馬奴拔兩案件相同。惟此項案件最後却仍由兩國外交談判解決。(一九一三年五月二日)，義政府同意付交法政府五千法郎，以資賠償損失。

第二案件發生於第一次世界大戰之時，一九一六年三月十六日德潛水艇施放魚雷，將中立國荷蘭輪船「多蓬夏號」(Tubontia)擊沉。據荷方言：此項魚雷係由德潛水艇逕向荷船施放。但據德方辯稱：魚雷之施放，目的在針對一英國船，祇以此項魚雷製造欠精，因之留置漂泊水面，致在數天後竟觸及荷船。德荷兩國政府卒於一九二一年三月三十日訂立協定，同意提交一由五委員國組成之國際調查委員會查明確定事實，其中委員大多為海軍軍官，結果該委員會報告認為荷蘭政府之論據為合理。

第六節 美國塔夫脫總統的計劃

當此之時，一般愛好和平的人士對於國際調查委員會制度鼓吹甚力，尤因獲得美國總統塔夫脫(Taft)的贊助，此項運動更趨蓬勃。一九一一年賴塔夫氏之努力，美國與英法分別談判簽訂一仲裁條約

在此條約中，國際調查委員會即佔重要的地位。塔氏有意欲使此種條約成爲美國與它國所訂各條約的一個示範。按其規定，締約各國約規凡一切國際爭議不能由外交方法解決，而在其性質上適於援用法律或衡平原則加以裁判者，應以仲裁解決之。此種條約之特點，在其並不把關於國家榮譽及緊要利益等事項，列爲仲裁的例外，明定祇要是有關法律性質的一切爭議，均須交付仲裁。至於不可裁判的爭議，即不適於仲裁的其它一切爭議，則凡遇機會須諸聯合調查委員會，該會由六委員組成，雙方各派三人，其任務在闡明事實，確定爭議之界說，及向爭議方提出不具仲裁判決性質之報告。如果爭議兩造對於此項特定的爭議是否「可裁判」一項問題意見相左時，則此一問題即可提交調查委員會決定。這樣說來，委員會的任務不僅限於確定爭議的事確，抑且有權決定爭議之是否「可裁判」，即是否可以適用法律或衡平原則去加以判決的那一重要的法律問題。以往從未有人提議予國際調查委員會以如此廣大的權力。塔夫脫的計劃果能成功，無疑地將在國際調查委員會制度上開一極有意義的先河。

不過有一點却是不很明朗的，即照美國與英法所擬訂的仲裁條約的文字看來，設委員會決定爭議的性質是「可裁判的」，則此項決定是否應視爲最後的決定，而足以拘束爭議雙方。抑或此項決定係與報告的本身性質一般，亦任憑爭議雙方自行採擇者。關於這一點，未免含糊不清。據塔夫脫總統的意思，顯然是假定委員會的決定自應拘束爭議兩國政府，換言之：如果委員會決定此項特定爭議是「可裁判的」，則兩國使非提交仲裁解決不可。美國參議院外交委員會大多數委員及院外贊成仲裁條約的人士，大批亦主張此說，但是主持談判條約的美國務卿諾克斯 (Knox) 及其它許多人士，都堅持相反的意見。會後在參議院外交委員會討論結果，大多數意見咸不願授予調查委員會以強使爭議各國必須交付仲裁的最後決定權，蓋條約中關於此項條款既含糊不清，故參議院過半數委員甚至主張要將這條款全部刪除。照參

議院外交委員會的意見，頗欲使調查委員會仍保持原有的任務，祇限於闡明及報告事實爲止，而不願擴大調查委員會的權力，乃至於由其決定爭議之「可裁判」與否，以拘束爭議國必須遵循辦理。依當時的情勢看來，假如托仲裁條約中的條款致爲調查委員會「建議」爭議雙方該項爭議之是否「可裁判」，殆可在參議院通過無疑；惟塔夫脫總統顯未如此進行。結果塔氏鑒於參議院的態度既如此執拗，遂不得不將此種仲裁條約忍痛割愛，一切祇待一九一三年三月美國新總統威爾遜(Wilson)登台後的繼續努力了。

第七節 布賴安條約

第一款 布賴安條約的由來

美國新總統威爾遜及新國務卿布賴安(Bryan)固也是熱誠的和平主義者，同情於和平解決國際爭議的運動；但是威布兩氏却都不贊成強制仲裁，蓋他們已完全看清美國輿論還不願擁護強制仲裁，苟強欲使其接受，則時機顯未成熟，不過如果樹立強制的調查制度，即凡一切爭議發生，僅爲清查事實真相，組織國際調查委員會，而其調查所得，又聽由爭議雙方自由採擇，類如此項制度，則美國民情殆不致反對。國際調查委員會制度的最大優點，在其能獲得公平客觀的調查，以防止衝突之爆發，在調查期間，得使雙方冷靜思考，緩和局勢，俟待調查報告的發表，冀得圓滿解決。布賴安在尙未出任國務卿以前數年，已在其主持的「平民報」(Commoner)及於一九〇六年在倫敦召開的第十四屆國際議會聯合會。(Interparliamentary Union)會議席上，主張樹立強制調查制度，所以布氏對於塔夫脫總統的計劃亦深表同情，塔氏任內曾與英法所擬訂的條約竟遭棄置，極爲可惜。布氏乃重新進行談判，他爲保證贏得

參議院的支持起見，事前先與該院外交委員會商議條約的草案，藉此徵求其同意。此一步驟完成後，於是布氏將此條約的整個計劃向各國駐美使節提出，待各使節請示於其政府後，然後分別與各國進行談判。當時談判結果共訂三十五種條約，在原則上均得各國批准或接受。無疑地，這在外交史上可說是構成一無與倫比的顯著成功。照布賴安的計劃，不但美國分別與各國締結此類條約，抑且期望其它各國間亦訂立同樣的條約，如此則整個文明世界必有一日可完全由此種裨益和平的同樣條約網所籠罩。這個計劃固然未得全部實現，惟美國与其它各國間的條約總算已經訂成，這不啻是向着理想的途徑邁進一大闊步。

就此種所謂布賴安條約(Bryan Treaties)的文字而言，雖未必完全相同，但其要旨與範圍則毫無二致，各條約的主要部分咸相類似，其中細則之所以容或有異，乃因締約各國之願望不盡相同之故，有的國家希冀條款訂得更為詳細一些，或者詞義更加確定一些；還有的國家則否。大體上概作如下的規定：締約定各國約定各國間倘發生任何性質之一切爭議，不能由外交方法解決者，應提交一國際調查委員會進行調查報告。締約各國又約定在其未交付調查及接到報告以前，彼此不得宣戰或開始戰鬥行為。各種條約都規定國際調查委員會由五人組織之，每一締約國政府各選派一人，並各自在第三國人民中選派一人。此外，尚有一人即第五委員則由兩國政府共同合意選派之。依此組織，則委員會中大多數委員係屬與爭議不相關涉的第三國人士，委員會的費用由雙方平均分攤。委員會的報告須在開始調查之日期起一年以內完成，並由委員會送交爭議雙方。報告不具仲裁判決的性質，故對爭議雙方無拘束力。各種條約有效期限定為五年，惟除非在滿期前十二個月經一方通知彼方終結者，條約仍繼續有效。因之，如果滿期前彼此均無表示，則條約可永久發生效力。

第二款 布賴安條約與塔夫脫計劃的區別

如把布賴安條約與塔夫脫計劃中的條約相比較，我們可以看出若干極大的不同點；第一，布賴安條約規定任何性質的一切爭議，不論其爲可裁判的或不可裁判的，即不論其爲法律或事實及政策問題，統應提交國際調查。由此可知布賴安條約中之國際委員會的任務，比較塔夫脫所提議的國際委員會爲廣大。第二，布賴安條約中的委員會具有常設性質，而非臨時專設者。這就是說：締約各國約定當其批准條約以後，應立即組織委員會，在條約有效期間，該委員會經常存在，以便隨時執行任務。但塔夫脫計劃中的委員會，則僅在每一特定爭議發生臨時專設者。是故布賴安委員會在進行工作時更爲便利，國際調查方法之援用自可更形頻繁。第三，布賴安委員會中容納佔據多數的中立國分子，這樣當更可保證調查報告之公正嚴明。但塔夫脫委員會全由爭議國派員組成，調查報告比較難產而易趨於妥協化。第四，布賴安委員會自行發起召集，進行調查工作，不必定須等待爭議雙方經外交方法解決失敗後再行向其申訴，如此顯更可收調查和解的效果。第五，布賴安委員會得在一年內完成調查報告，在此期間，締約各國約定不得開始戰鬥行爲，故功效當可延緩戰爭的爆發，並抑止戰禍構成。

總之，此種布賴安條約的締結，實顯示第一次大戰前國際調查委員會制度的發展已達到了一個重要的階級。此項條約中的規定較諸海牙公約所建議的原制度，當已進步得多，至少確立一種強制仲裁的義務，且將所謂國家榮譽與緊要利益等事項並不劃爲例外。假如世界各國能一致締結此類條約，而締約各國又都能切實遵行，則其裨益於世界和平，良匪淺鮮。此項條約固非仲裁條約可比，並不規定爭議之確實解決方法。但能拘束締約各國必須將任何性質的一切爭議交付調查及限制爭議雙方在一年內不得訴諸

武力，如此，則戰爭的可能性顯可大為減少。這就是布賴安條約的最大優點所在。

第八節 對於不訴諸和解者的制裁問題

但從另一方面言：布賴安條約所規定的國際調查委員會制度，當然亦不能謂為盡善盡美。換言之：它不能表示已發展到了最高的限度。此種條約其實祇是美國與其它各國所訂的雙邊條約，除了美國以外，其它各國間自行締結此類條約者尚不多觀。有許多和平主義者切望最好由全世界各國共訂一普遍條約，並且規定相當的制裁辦法，以促使締約各國凡遇爭端發生非交國際調查不可。各國組織「促進和平聯盟」(League to Enforce Peace)的熱心分子均紛紛提出如此主張，而在他們關於強制調查的計劃中，此點即佔一極重要的地位。一九一五年六月十七日在費萊但爾菲亞(Philadelphia)所組織的美國促進和平聯盟的政綱中，曾提議將各國不能經由外交談判解決之可裁判的一切問題，提交國際法庭；而所有其它問題則交和解委員會(Council of conciliation)予以審查，考慮及建議。此項所謂和解委員會實即國際調查委員會的別名，不過使其任務增加一項「建議」而已。為保證實施提交和解委員會或國際法庭的義務，該聯盟則主張締約各國須共同採用經濟與軍事的力量，以制裁那末提交和解委員會或國際法庭而逕對另一締約國開戰或從事戰鬥行為的國家。該聯盟此項主張可說是首先提出以經濟及軍事制裁的國際共同力量對付違反條約規定而未提交和解或仲裁的國家，此在歷史上尚屬創舉。夷考該聯盟之所以想出制裁的辦法，乃因舉於美國有時採取禁運及停止交易的手段，迫使外國政府就範，以及國際間有時實行聯合和平封鎖，對付違約的國家，此種行為常收獲相當的成效。因此該聯盟認為制裁為不可缺少者，不過其不同之點，在於該聯盟提議採用制裁以迫使爭端國必須提交和解或仲裁，而並非迫使已經從事暴

行以國家停止暴行。這樣說來，可見此項制裁之目的實與和平封鎖者不盡相同，其着眼點全在使和解與仲裁之得以進行無礙。至於英法兩國之促進和平聯盟的政綱，亦均與美國人士上項主張相似同樣定有制裁的辦法，強制締約國交付和解或仲裁。一九一六年五月廿七日威爾遜總統對美國促進和平聯盟致詞中亦堅持此一主張，迨後在威氏送與巴黎和會的計劃中，制裁一點亦佔極顯著的地位。國聯盟約第十六條所規定的制裁手段，蓋即脫胎於各國促進和平聯盟的主張，彰彰明甚。

第九節 國聯的和解手續

按照國聯盟約的規定，國聯行政院乃履行有如海牙公約及布賴安條約中所定的國際調查委員會任務的機構，並負起有如促進和平聯盟所擬議的和解委員會的責任，雖然國聯行政院較以往的國際調查委員會的規模爲大，實則卽爲一物，前者係由後者演變而成。盟約在原則上對於可裁判與不可裁判的爭議加以區別，關於可裁判而國聯會員國認爲適於仲裁的爭議，須交付仲裁；其它關於國聯會員國認爲不適於仲裁的爭議，則應提交國聯行政院審查。如欲訴諸國聯行政院，爭議的會員國不必在事前商得初步同意，提出申訴的一造儘可不問另一造的意志若何，將爭議通知國聯祕書長。祕書長卽從事一切必要的措置，以便詳細調查案情。同時相爭各造應在最短期內，以案情之說明書連同相關的事實及證物，從速送交祕書長，行政院得將此項案件公布之。假定相爭之一造拒絕供給國聯祕書長以案情的說明書及其它有關文件，則行政院得根據另一造的說明書及有關文件進行調查。此項案件一經訴諸行政院，該院應實施下列三種任務：

第一，行政院努力採用任何及一切方法，務使此項爭議得以解決。行政院得相爭各造間的調停者，

亦得相間各爭造提出建議，作為解決的張本，又得使相爭各造進行直接談判，以及採用其它種種適當方法。要之，行政院同時是調查者，和解者，及調停者。如果行政院採用上述任何一種方法能使爭議有解決的希望，它便應將一包括爭議之事實及解釋之說明書及它認為適當的解決條件予以公佈。行政院得於六個月以內繕就報告，而國聯會員國則在行政院報告三個月以後不得從事戰爭。在此期間，可予相爭各造以考慮能否接受報告或建議之機會；而在行政院方面，亦可得到使相各造接受其報告建議之最後努力的機會。這「一」延展的時期(Moratorium)，從爭議提交行政院之日起至相爭各造得自由開始戰鬥行為之時止，至多可有九個月之久。在這個延展的時期中，可使相爭各造靜思遠慮，權衡戰爭的利弊得失，並誘致其國內輿論起而要求和平解決。

第二，如行政院解決爭議之努力不幸而歸失敗，則行政院應公佈其報告，說明爭議之事實及行政院所認為公允適當之建議，此項建議即為行政院所決定的一種解決辦法，相爭各造必須接受。如果此項建議的解決辦法，能得到爭議國輿論的贊同，則便不難以上公衆的壓力促致其政府接受。不過行政院的報告在通過時，除了相爭一造或一造以上的代表以外，必須得到該院理事一致票決贊成，如此，則始能約束相爭一造不得向遵從報告中建議的一造從事戰爭。這裏，便有一個問題，國聯的聯合力量是否可用以迫使這另一造遵從建議呢？這從盟約條款的文章來看，實甚含糊，似難確定其真正意義。無疑地，如果相爭兩造都不願遵從建議，則國聯其它各會員國自然沒有用聯合力量迫使雙方遵從的義務。又如果行政院的報告未能在該院得到一致贊成通過，則國聯會員國得保留權利，施行認為維持公平與正義的必要行動。這一條款的意義，無異即謂如果該項報告不能在行政院一致通過，則相爭各造固可自由訴諸武力，但國聯其它會員國亦未始不可自由採用各種方法，以防止戰爭之發生。

第三，國聯行政院如不能解決爭議，或行政院的報告及建議如不能在該院獲得一致通過，則該院得將此爭議案件移送國聯大會。如經相爭之一造請求移送大會，行政院亦應照此辦理，惟此項請求則應於爭議送交行政院後十四日內提出。至於大會的報告，除相爭各造代表以外，各經國聯出席於行政院理事的全體代表，並國聯其它會員國代表多數核准，應與行政院的報告，除相爭之一造或一造以上的代表以外，經該院理事全體核准者同其效力。此一條款的规定，幾使國聯大會成爲行政院不能解決爭議時的上訴機關。如果照此辦理，將爭議移送大會，則更可使不許雙方訴諸戰爭之「延展的時期」予以延長，斯對國際和平自不無有益殆無疑義。

第十節 國聯的制裁

國聯盟約所規定的制裁，其目的即所以在使各會員國履行將爭議提交仲裁或調查及國聯行政院或大會和解的義務。盟約因採取刑法上關於對個人權利侵害即等於對全體權利侵害一般的原則，故盟約規定任何國聯會員國如不願盟約中關於仲裁或和解的規定，而從事戰爭者，則據此事實，應視爲對於一切國聯其它會員國犯有戰爭的行爲。此種集體安全的原則引用於國際法上，顯然極有意義，這就是說：國際社會如有一國破壞已存國際法規則，侵害另一國權利，即應視爲侵害世界一切國家的權利無異，蓋此種侵權行爲既企圖推翻爲保護一切國家而設的法律體系，故一切國家對此「害羣之馬」，自應羣起而攻之。基於這一原則，所以一切其它各國聯會員國應即與破壞盟約國斷絕各種商業上或經濟上的關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之各種往來，並阻止其它任何一國（不論爲國聯會員國或非國聯會員國）之人民與該國人民在財政上商業上或個人之往來。此項條款即表明國聯各會員國約定對於破壞盟約國應予以

經濟、財政、及社會的抵制 (Boycott) 或封鎖。此種抵制不僅約同國聯合會員國對此破壞盟約國共同實現，並且迫使非國聯合會員國亦須對此破壞盟約國同時實施抵制。此項規定顯在防杜破壞盟約國與非國會員國間狼狽爲奸，以致減損制裁的效力。

至於制裁之實施，必須立即 (immediately) 與自動的，國聯合會員國不必等待國聯行政院或其機構之決議，即應自動實施。因爲如須等待行政院行動，則制裁時期勢必展緩；且照盟約第十六條第一款的文字看來，各會員國之實施制裁，似又受有一種拘束的義務，不能任憑各國自由抉擇（因在經濟制裁前用一 Undertake 動字）。

但盟約的起草者復舉於各國單獨實施，極鮮效力，而尤其在實施聯合的軍事制裁時爲然，故授權行政院如遇此情形，應負責向各機關係政府建議，俾國聯合會員國派遣陸海空軍隊，以維護國聯盟約。在這裏，我們要注意行政院非命令各國出兵維護盟約，而僅採一種建議的方式，並且是分別向各國政府提出建議者，但萬一會員國不遵從行政院的建議，究竟是否構成對於盟約義務義違犯行爲，這是一個引起爭論的問題，有一派意見以爲此種行動在行政院既採取一種「建議」的方式，則自然不能視爲凡受建議的國家，即負有一種必須實施的義務，惟另一派意見却以爲就盟約條款的整個精神與目的來看，似乎各國之必須遵從行政院建議，如不是負有法律上的義務，則至少負有道義上的義務，後一派意見比較有力，蓋在盟約中各會員國並又約定如採用財政上及經濟上之辦法時，應彼此互相援助，且爲協同維護國聯盟約之國聯任何會員國的軍隊，經過它國國境時，它國應採取必要步驟，予以假道的便利，觀此可知無論經濟或軍事制裁，必須由各會員國共同實施，則甚顯明。

抑盟約中此項制裁條款，却有一無可否認的極大缺點。它並未規定創設一種常備的國際軍隊，亦未

置一總參謀部或其它軍令構機，隨時歸國聯調遣。法國國聯協會（French Association for the Society of Nations）曾力主組織國際軍隊，法國出席巴黎和會代表布爾喬亞（Bourgeois）且曾正式提出此案，但均告失敗。隨後法代表乃在和會提議成立一「常設委員會」，執行總參謀部任務，由其供國聯行政院關於陸海空軍事項之諮詢及籌備軍事的討伐等工作，不料此項提案仍遭否決。以是之故，國聯本身既無軍隊，又無聯合軍令或其它任何軍事性質的組織，各會員國如欲用武力來維護國聯盟約，祇賴各國自願派遣相當兵力，始能實施。這樣一來，即使各會員國對於行政院的建議均一致遵從，惟等到各國分別出兵，對破壞盟約國實施軍事制裁，其所需時間必相當的長，結果或使此項武力干涉效力不顯，或甚至流為不可能，這都是在情理中極易發生的結果。

第十一節 國聯盟約與海牙公約的比較

雖然國聯盟約不無許多缺點；但盟約中所規定的和辦法及其機構，却比較海牙國際爭議和平解決公約中的規定進步得多。茲分下列五點申論之：

第一，依照國聯盟約的規定，國聯會員國中之相爭一造欲將勢將決裂的爭議提交行政院審查，儘可單獨從事，不必顧到相爭另一造之意志若何。祇有在兩造都不願行政院審查時，國聯始無可奈何，惟海牙公約所建議的國際調查委員會制度，必須事先得到相爭兩造的同意，而後始能組織此項國際委員會，進行調查爭議事實。

第二，行政院是國聯的常設現存機構，儘可隨時集會，從事爭議的審查，不若海牙公約中所定的聯調查委員會，乃為相爭互相同意所臨時專設的團體，以調查兩造間發生的特定案件為限。

第三，行政院不僅被賦予調查權，抑且具有調停及勸和的職責。它不但向相爭兩造提出關於爭議事實的報告，並且應極力用種種方法，務使雙方得以和平解決。如果。如果此項努力不幸失敗，它還可建議解決爭議的辦法，此種辦法苟由一造接受，即可在實質上同時拘束另一造。但海牙國際調查委員會的任務，僅在調查事實而已，且其報告中的建議，亦祇能聽由兩造自由採擇。

第四，國聯盟約規定一較長的猶豫延展時期，在此期間，不許相爭各造訴諸武力，以遏亂萌，惟海牙公約中初未作如此規定。

第五，國聯盟約對於破壞盟約而違害世界和平的國家，定有嚴厲的制裁辦法，這就是美外交家路德所稱許的構成「一偉大的前進步驟」。但海牙公約中根 沒有制裁的規定，而在當時恐怕還未發生所謂制裁違約國家的高超意識。

一般說來，國聯盟約中所規定的行政院制度，其最大缺點在其不適於作為實施調查任務的機構，因為出席行政院的代表概為外交家或政治家，殆非法學家或專家，故其所繕擬的報告及建議，往往未能顧到事實的真相或法理的原則，充其量僅為代表少數強國意志的一種政治上的權宜解決而已。此說誠然；不過國聯為徹查爭議案件的事實部分起見，它本身固不必事必躬親，儘可委諸專家辦理，或甚至專門派遣一國際調查團，至爭議發生的地點詳細查勘，以備國聯參考，作繕擬報告及建議之張本。如一九三一年國聯依據十二月十日行政院之決議派遣李頓調查團赴我東北實地審查中日間的爭議及考慮中日爭議之可能的解決辦法，即為一例。由此足徵國際調查委員會制度及和解方法，至國聯成立而後，可說已為世界各國廣為援用了。

第六章 斡旋與調停

國際爭議和平解決的方法，除了上述仲裁與國際調查委員會（或稱和解）以外，還有斡旋（*Good Offices*）與調停（*mediation*）兩種。我們既已歷敘前兩種方法的發源與成長，現在可進一步論述後兩種方法的進步情形。

第一節 斡旋與調停的區別

斡旋與調停兩種方法在大體上說極相類似，都是指第三者僅用一種勸告方式的行爲，在相爭兩造之間從中調解，以達到息爭的目的。在普通一般人，而甚至在外交家或歷史家的著述中，常把這兩種方法混淆不分。海牙公約中關於此項規定亦未加以明白區別。其實，這兩種方法是不盡相同的，在國際法上理應予以區別。所謂斡旋是第三者採用勸告或建設的方式，極力促使相爭各造能調整其爭議。第三者之所以從中斡旋，乃在於設法製造一種有利的空氣，務使相爭各造得以繼續或重復其友好的關係。第三者之導引雙方接近，並誘致雙方接受相當的建議，以便作爲妥協的基礎。美前國務卿海約翰（John Hay）將斡旋分爲兩種形式；第一，斡旋意即第三者對於相爭各造之一種非正式的勸告，此種勸告之提出，在第三者因欲辯護與其本身有關之利益而出此，係在不宜以完全外交立場表現與討論之時用之。例如一九〇五年美國駐阿根廷公使徇英國之請，採用此項「非正式的友誼斡旋」，以聲援英國公使的要求，使阿根廷政府得以釋放若干英僑。第二，由第三者向相爭各造提出條件，作正式友好的居間勸解，俾便雙方易

於調整爭議，例如一九〇五年時美總統老羅斯福向正在酣戰中的日俄兩國提議開始直接談判，締約停戰。後來終賴羅氏個人之斡旋，得使雙方談判急轉直下，以底於成。

誠然，斡旋的提議儘可由相爭各造自由取捨抉擇；但一經由相爭各造所接受，則斡旋即可發展成爲調停。故調停毋甯謂爲一種結果，即由斡旋手續演變而成的結果。調停雖亦如斡旋一樣，採用居（*Interposition*）的辦法，但此居間一詞之意義，却未必相同。一個調停者是在相爭各造間担任更直接更積極的任務，使彼此意見融和接近，臻於妥協。調停者究竟是怎樣一種人物呢？正如馬金託許爵士（*Sir James Mackintosh*）所說：『他是相爭各造的一個共同朋友，挾着雙方對其正直無私信仰有加及對其權威極予尊重的適當力量，對雙方提出勸解』。如果他的提議經雙方接受，他便變做一個勸導者（*Conciliator*），他在相爭雙方間即處於中間人（*Mediator*）的地位，他本人得列席或甚至直接參與雙方的談判。不論調停的提議由調停者自行提出，或經要求而提出，除非獲得相爭雙方的同意，調停是絕不能實施的。但是比較溫和的斡旋，却不需要得到相爭雙方的同意，可由任何第三者視情勢之許可，對雙方勸告或建議，俾其能和解息爭。

第二節 調停與仲裁的區別

調停之爲和平解決爭議的方法，不僅與斡旋有別，且與仲裁亦並不相同，兩者的區別則更爲顯著。調停是一種勸解，惟仲裁是一種法律的任務。一個調停者是一個努力促成解決爭議的和事老（*Facilitator*），但一個仲裁員却爲一個裁決爭議案件的裁判者。調停是和解之一種，但仲裁的任務是核定事實，並將已存的法律規則或相爭雙方同意的規則適用於具體的事實上，宣告判決。一個仲裁員的判決，是

以拘束相爭各造，但一個調停者的建議對相爭各造則並無拘束力。凡不願提交仲裁的國家，往往願意接受調停；但各國有時對於不能由調停而解決的爭議，亦有同意交付仲裁者，如上述阿拉巴馬賠償要求案的解決，便是一個顯例。

惟在最初時，調停與仲裁兩種手續確實難加區別。仲裁的範圍既如此受有限制，故當時調停是常見之事，仲裁則為例外；而且在性質上言，名為仲裁，調停其實。如最早的仲裁員常請第三國君主担任，他雖由相爭雙方賦以判決之權，然其行徑仍與調停者無殊。直至選請法學家為仲裁員，組織混合委員會或中立仲裁法庭制度的實例確立而後，於是仲裁的任務始與調停迥然有別。這樣一來，仲裁乃逐漸變為通例，似與調停有並駕齊驅之勢。不僅如此，抑且仲裁復隨法律學與法律觀念的發展而同趨發展。假如強制仲裁的原則，果能為一般國家普遍接受，則調停因已無存在之理由，殆將完全消滅亦未可知。但仲裁在大體上現既仍屬任意性質，故調停明不失為一促成和平解決國際爭議的權宜方法。由於調停方法可用以調整政治與法律性質的兩種爭議，是以調停的範圍恆較仲裁為廣。調停不但可在平時適用，以預防國際戰爭的爆發；抑且可在戰時適用，以勸導交戰國早日結束戰爭。調停較仲裁之所以更具柔性；又因調停不特可經相爭各造的請求而出此，并且亦可由與爭議無關的第三者發動試探。蓋調停是採取和解及提議的方式，而並不作拘束相爭雙方的談判，故相爭雙方有時仍寧願請由第三者調停，而不欲交付硬性仲裁。

第三節 斡旋與調停的起源及其進展

斡旋與調停方法的適用，雖然直至十九世紀末葉始大為進展，得在實在的國際法上佔一相當地位；

但此種方法亦非完全新創者，其淵源甚早。以往國際法學者早曾討論過斡旋與調停，雖或他們初未將此兩種方法加以確切的區別。就實例而言，教皇常經相爭各造的請求，或自願提議而經相爭各造的同意，担任國際爭議的調停者。據說教皇因諾聖第三（Innocent III）嘗謂：聖潔的神父是全球各地的最高調停者（*Supremus Mediator*）。在一六四八年威斯特發里亞和議（*Peace of Westphalia*）的前後，中立國提議採用斡旋及調停，以解決國際爭議，實不乏其例。國際間所訂的少數最早條約中，其中締約國之一約定採用友好的斡旋，以防阻若干特定國家對它國宣戰。迨至十九世紀時，國際條約之承認斡旋與調停，更屢見不鮮。一八五六年巴黎條約第八條規定為土耳其與其他締約國之一國或數國發生足以威脅友好關係之維持的任何爭議，土耳其與其相爭之國家在未訴諸武力前，將予其它締約國出而調停之機會，以防阻相爭雙方各趨極端。又在該約議定書中，出席巴黎公會的各國全權代表，「以其各該國政府之名義，堅決表示下列之願望：各國間倘發生嚴重之爭議，則應在尚未訴諸武力之前，於情勢許可之範圍內，請一友邦斡旋」。此外，它們又希望凡未出席此次公會的各國政府，亦贊同議定書中所揭示之意見。迨後一八七八年柏林條約第二十四條規定為柏林公會第十三號議定書中關於希臘與土耳其間修正疆界問題發生任何爭議時，締約各國保留提議調停以便雙方談判解決之權。

當此之時，西洋與東方諸國紛紛締約，約定倘東方諸國與其它國家發生爭議時，由西洋諸國出而斡旋或調解。此種條約例如一八五七年英國與波斯條約，一八五八年中美條約及同年美日條約，一八七三年德國與波斯條約，一八八二年美國與高麗條約，一八八四年義大利與高麗條約，一八八六年法國高麗條約等。但是此類條約非為平等互惠的條約，誠各波里帝斯所觀察。互惠既然不可能，故享利益者僅為締約國之一方，它具有干涉締約國另一方事務之權，並由此作為控制第三國政策的一種手段（註一）。

波氏所言，確爲一針見血之談。可見此類條約雖定有斡旋或調停，然而別具作用，故不能謂爲斡旋與調解之正常進展。

惟與此不正常不誠實的進展之同時，國際間另有一種建設性的運動亦正在迅速滋長着，這就是世界各地普遍要求爲了真誠的和平的，務使調停更能廣爲利用。一般期望一八五六年巴黎條約中所規定的「各國在未訴諸武力以前，於情勢許可之範圍內，請一友邦斡旋」一項條款應變爲一種義務，並將此項義務訂入一普遍條約內。此種期望終在一八八五年關於非洲剛果河流域的柏林條約(Berlin Act)中實現。該約第十二條規定凡條約中所涉及之疆界問題若發生嚴重的爭議，締約各國在未訴諸武力以前，必須請友邦一國或數國出任調解。該約又規定如關於剛果流域內商業自由發生爭議時，有關各國政府當籲請剛果河國際通航委員會斡旋，即將爭議事實提交該委員會審查。這一條款的規定含有兩項特點：其一，這是國際調查委員會的萌芽。其二，凡締約各國發生此項特定爭議，並不要另求另一國家斡旋，而願請一特定的機構出而斡旋。若就斡旋與調停的義務而言，柏林條約顯較巴黎條約爲進步；而且比較後來兩次海牙會議所訂的公約反爲前進。不過其美中不足之處，乃在於斡旋與調停的義務，祇限於締約各國間所發生的關於它們在非洲剛果河流域權利問題之爭議，所以締約國間倘發生另一性質的爭議，或締約國與非締約國間縱發生此項特定爭議，均無交付斡旋或調停的義務。然則此項義務範圍之狹小，從可想見。

到了十九世紀末葉，強制調停的原則亦可在若干雙邊條約中見之。最著者例如一八九四年西班牙與哥倫比亞條約及一八九七年英美所訂的主經批准生效的仲裁條約。不過在另一方面，亦顯示一種退步的

(註1) Politis L. Avenir de la Mediation, Revue Generale de Droit Internationale p.143

現象。當十九世紀時，調停建議之提出，固屢見不鮮，但極少為爭議國家所接受，其故乃在於強國往往假借調解的美名，濫行干涉弱國間的事務，調解之不正常，進展的逆流，益仍在不斷地滋長着。在這樣的情勢之下，欲望採用斡旋或調停，以防阻戰爭的爆發，當然莫乎其難。在十九世紀時，爭議之由仲裁方法解決者比比皆是，但斡旋與調停之成就實在極少。一八五六年巴黎公會雖然對於斡旋與調停表示熱誠的願望，惟至十九世紀之終，爭議國家之要求中立國出任斡旋或調停之事，竟無一例。由此頗可反映一般國家對於斡旋與調停方法之不信任，是故欲希望這兩類方法有助於世界和平之促進，其先決條件必須消釋一般對此之疑慮心。

第四節 海牙會議與斡旋調停

一八九九年第一次海牙會議時，曾努力確定調停的任務，並使其在國際法上成爲一永久的制度，如屬可能，尙擬使各國間凡遇不能由談判或仲裁解決之嚴重爭議，負有必須交付調停之義務。當時俄國代表建議各國凡發生嚴重的爭議或衝突，在未訴諸武力以前，儘於情勢許可範圍以內，特請友邦一國或數國予以斡旋或調停。此項建議一若重申一八五六年巴黎公會的空洞願望。但照尼葛拉伯爵(Count Niss)所提出的義大利計劃，則更進一步主張如兩國或數國發生緊急的衝突，該國當有交付調停或仲裁的義務。當在會中討論時，有人提議將俄國建議中的一儘於情勢許可範圍以內一句刪除，因爲雖在一八五六年巴黎條約所表示的願望中有此一句，但一八八五年柏林條約中即將此句取消。蓋如保留不刪，則便未免大爲減損該款的效力。於是爭議國家儘可藉口「情勢不許可」，拒絕交付調停。但法國代表布爾喬亞立即指出：柏林約中所規定的強詞調停，祇適用於非洲特定區域內所發生的爭議，惟上項建議則欲

適用於無論何地的一般任何爭議。依布氏觀察：這一世界頭尙未能前進到如此程度。真的，任何細微的義務，欲訴諸各國——尤其是幾個強國——的身上，它們總是不願接受的。布氏的思想就可代表一斑。故海牙公約僅作如下的規定：「締約各國議定如發生嚴重的爭議或衝突，在未訴諸武力以前，儘於情勢許可範圍以內，特請友邦一國或數國予以斡旋或調停」（一八九九年公約第二條）。此項規定豈非仍照俄國的建議；又豈仍非與一八五六年巴黎條約中的願望相似？所謂「儘於情勢許可範圍以內」（As far as Circumstances hermit）究作何解？未予確切的界說，此其流弊之大，自可想見。各國儘可依其一己利益，予以各種不同的解釋。其是否交付調停，仍悉聽其自由決定，實毫無義務可言。

依照上述條款的規定，締約各國乃自行請求友邦出而斡旋或調停。但與爭議無關的友邦，尙未經相爭各造的請求，是否亦可自告奮勇，向相爭各造提議調停；在義大利計劃中，原有如此建議，此項建議卒經會議採納，惟以稍予修改，因而減損其價值不少。最後所通過的條款規定如下：「除以上所定特請他國斡旋或調停外，遇有兩國爭議發生，處於局外之一國或數國，亦准於情勢許可之範圍內，自動出而斡旋或調停。此等辦法締約各國僉認可用；而此項局外國出而斡旋或調停之權利，雖在相爭各造已經開始戰鬥之後，仍得實施，相爭各造不得視此爲一種非友好的行爲」（一八九九年公約第三條）。這一條款並不課第三國以必須出而斡旋或調停的責任，祇言「締約各國僉認可用」（Considered to be useful），這此海牙公約中所慣用的「建議」，恐怕還要和緩一些。迨後一九〇七年公約又在「可用」兩字之後，另增「合宜」（Desirable）兩字，謂：「締約各國僉認此係可用並合宜」之辦法。其實如此修改，初未增強此款之意義及力量，各國仍無出任斡旋或調停之責任或義務。而且此款內亦插入「情勢許可之範圍內」一項形容字句，是則第三國尙不願出任調人，亦儘可以「情勢不許可」爲理由，絕不能認其爲與條

約相牴觸。

此外，海牙公約中關於斡旋與調停的其它條款，大多是限制調停的任務及防止調停者可能的濫權，規定：「調停者的任務，在於調和相爭兩造衝突之意見及平息怨隙之情感」（第四條）。「調停者的任務，一經相爭之一造或調停者自己察覺所擬調和諸方法未能被接受時，即告修正」（第五條）。「斡旋及調停或出於相爭國之請，或出於局外國之自願，僅具勸告性質，而無任何拘束力」（第六條）。「相爭國雖允它國調停，如未經專約另訂辦法，則不得因此停止、展緩，或阻撓動員或其它備戰之舉動」（第七條）。凡此諸項條款之所以訂入約文以內，乃旨在滿足強國的要求；但亦有數款則因弱國之堅持而插入者。從這些條款看來，可知海牙公約所承認的調停，不含絲毫強制的成分，係全屬任意性質。第三國不能藉調停之名，行干涉之實，調停僅取勸告及和解的形式，不能因此干涉爭議國家正在進行中的軍事準備與軍事行動，蓋如此方不致予調停以越權或濫權的可能性。不過也正因這樣，調停的效力實極有限，其裨益於國際和平之處，自然難期宏大。

綜上所述，足見兩次海牙會議對於斡旋與調停的進展，並無任何顯著的貢獻。此種條款的價值非常微細，有之，僅使斡旋與調停的制度在實在的國際法上佔一確定的地位；而由世界上文明國家正式承認為解決國際爭議的一種方法。其唯一的功用如是而已！

第五節 國際盟約與斡旋調停

國聯盟約中所規定的行政院，就是處於調停者的任務，它不僅具有國際調查委員會的任務，同時亦具有斡旋與調停的任務。國聯會員國約定倘各國間發生勢將決裂的爭議，未將此事提交仲裁或法律解決

者，便應提交行政院審查。行政院應負責努力採用調停或其它方法，務使此項爭議得達解決之目的。如果行政院最後所提出的解決條件，除相爭國的代表以外，在該院一致贊成通過，則國聯會員國即不得向違從此項條件的國家從事戰爭行爲。關於此種調停或和解的手續，我們已於上章詳細論述，毋庸贅述。

第六節 斡旋與調停的實例

斡旋與調停的進展及海牙公約與國聯盟約的規定既已明瞭，我們現在可進而一述其實例。但自一八九九年海牙會議將此項制度訂入公約而後，國際上的實例却不多，而其成就無疑更少。茲分述少數實例如下：

第一款 英國部爾戰爭

首先供給斡旋與調停的機會，是一八九九年英國與南非部爾人之戰 (Anglo-Boer War)，第一次海牙會議閉幕不久，所有保障世界和平的公約墨跡未乾；但在南非的一角上，已發生英人對付殖民地的征服戰，不禁令人異常寒心！一九〇〇年五月間，南非共和國派遣代表往謁美國務卿，請求美政府「爲了和平的利益，出而干涉，並爲此目的，加壓力於英政府。美國務卿雖對南非代表予以慰勸接見，但不能承認他們有權與美國務院從事直接接觸。戰爭爆發後三個月，美總統麥金萊 (McKinley) 對國會發表的咨文中表示：如果交戰雙方能予歡迎，則麥氏將樂於試行斡旋。美國務卿爲了明白解釋美總統的表示，雖仍謂美國努力在交戰雙方保持嚴格的中立態度；但又稱：如有機會，美國爲和平利益着想，自當出

而斡旋。迨後美國終應南非共和國之請，照會英政府，希望停止戰鬥，謂美國極願以友好的態度促成一愉快的結果。英政府的覆照對於美總統之「友好的關心」，甚為感謝，但表示英政府不能接受任何友邦的干涉。美國既鑒英國態度如此剛復頑強，為避免英國認美國的舉動為非友好的行為起見，便不再作進一步的過問。美總統感覺在現實的情況之下，除了堅持不偏不倚的中立政策以外，彼實無可作為。由上可知美國對英部戰爭確已依照海牙公約的規定，盡了最大的努力，但不幸結果竟遭失敗。

第二款 日俄戰爭

一九〇四年日俄戰爭初爆發前後，交戰國既未遵照海牙公約，請求第三國出而斡旋或調停，而局外的第三國亦未提議斡旋或調停，其故祇能假定為「情勢不許可」。迨至一一九〇五年六月，俄國遭遇決定性的敗績後，美總統老羅斯福鑒於時機成熟，即以措詞相同的照會，送致日俄兩國，有中有云：「時機業已到臨，為了全人類的利益，美總統應努力觀測欲使此正在進行之慘烈鬥爭告一結束是否可能」。為了這一目的，美總統迫使兩國政府選派全權代表開始和議談判。兩交戰國答復贊成，於是各派全權代表至美國樸茨茅斯（Portsmouth）地方舉行和平會議，卒賴美總統之從中斡旋，一九〇五年九月五日俄兩國締結和約。

日俄戰爭的結束，自然應歸功於老羅斯福總統的和平努力。但是我們却不能視為這是斡旋（或調停）的顯著勝利，因為斡旋之提出，祇是在戰爭已經發生以後並在已有結束徵兆之時。而且日俄戰爭又非公平解決，雙方勝敗判然，故美總統之斡旋，却無異保證戰勝國之攫奪非法權益。此種斡旋的唯一效果，似僅在縮短戰爭的期限，使人羣可以少受些無謂的犧牲罷了。

第三款 中美洲戰爭

一九〇六年中美洲薩爾瓦多，宏都拉斯與瓜地馬拉間的戰爭，也是藉調停而解決的。美國聯合墨西哥向交戰國雙方提議在一美國軍艦上開始直接談判，美墨兩國外交代表亦站在「友好的勸解地位」(Friendly advisory Capacity)出場協助。一九〇六年七月二十日終於結成和約，其中稱美墨為「調停國」。戰爭結束後翌年，即一九〇七年，美墨兩國總統復欲以斡旋方法，解決中美洲繼續不斷的紛擾。因美墨之建議，中美洲五國代表集議於華盛頓，於九月七日簽訂一議定書，規定在華盛頓召開一大會，以調整各國爭議，並締結一確定各國未來關係之條約。按照議定書的條件，美墨兩國總統被邀請選派適當之代表，「由彼等循純洲友好的途徑，出而公平斡旋，以便實現會議之鵝標」。此項會議終在美墨兩國代表同時列席之下如期舉行，結果中美洲五共和國代表訂立數種條約，其中之一即規定設立中美洲聯合會及中美洲法庭。

第四款 義土戰爭

一九一一年義大利與土耳其間發生戰爭，又給予試驗海牙公約所規定的調停方法之機會。當戰爭爆發以前，不論爭議國家或第三國友邦均未提出斡旋或調解，其原因自然也祇能歸諸「情勢未許可」。戰爭已發生後數月，若干友邦曾作非正式的斡旋嘗試，以冀兩交戰國能同意結束戰爭。一九一二年七月一日俄國政府對各國遍發通牒，促使各國深切考慮局勢，並把握最早的有利機會，在交戰爭間進行調停，一如海牙公約第三國所許與各國從事者。於是奧匈帝國、法、德、英、俄諸國代表向義政府詢問在何種

條件下彼可應允成立和議。義政府對諸國提議調停之盛意，甚表感謝，同時並說明其與土耳其成立和議的條件，其中最重要者為迫使土耳其承認義國在的黎波里與西蘭內卡(Cyrenaiica)的完全主權一點，這是應予最先討論的和議條件。上述諸國駐君士坦丁堡大使乃聯袂訪晤土國外交部長，指出義土戰爭遷延不決對於歐洲和平的危險。隨後土政府對諸國答復，認為諸國詢問土國何種和議條件可以接受，此種調停之動機，土國對之當予同情了解；惟土國必須提醒諸國者，當戰事將爆發之前夕，土曾設法請各國斡旋，冀使義大利為一般和平着想，信守條約，不對土國作戰。今義國要求割據土國之領地，其影響所及，將使整個土耳其帝國激起革命，故苟不以承認土耳其帝國之完整及土皇在此領地之主權為基本原則，即無從開始談判。在此情勢之下，雙方態度既均如此強硬，調停自無能為力。因之，戰爭仍繼續進行不輟，直至土國被義擊敗後，於是土國始不得不接受義國所提出之和議條件。

果然不出土耳其自己所預料，義土戰爭加速了土耳其領地上的革命運動。一九一三年第一次巴爾幹戰爭爆發，在這東南歐洲的半島上燃起了保加利亞、羅爾維亞、希臘、門的尼格，四國對土的解放鬥爭。先是，當巴爾幹戰雲已經非常緊急的關頭，列強外交代表極力勸阻戰爭之爆發。奧相倍希把爾特伯爵(Count Berchtold)既得列強各政府之同意，提議設立一仲裁法庭，以解決土國與巴爾幹各國的爭議，並促使土國在馬其頓與阿爾巴尼亞立即實行逐步的地方分權政策。但因情勢變化過速，以致不容許推行此種改革。奧聯諸國雖多方遏止戰爭，不幸終歸無效。一九一二年十月八日奧俄兩國現見調停完全失敗，乃對巴爾幹各國發出照會，通知它們如果戰爭爆發，則兩國便不見許土耳其的歐洲領土現狀可作任何變更。然而奧俄此舉已然太遲，未能挽回局勢，門的尼格羅首先對土宣戰，於是不久即引起巴爾幹各國對土的聯合戰爭。由此可見在義土戰爭與第一次巴爾幹戰爭之時，列強縱竭盡其調停及威脅的能事，結

却仍未能阻止戰爭的爆發。後在一九一四年第二次巴爾幹戰爭時，列強的調停亦同樣證明無效。

第五款 A B C 三國對於美墨衝突的調停

一九一四年美國與墨西哥的關係突趨緊張，因當時墨西哥發生變亂，黑塔將軍 (General Huerta) 自任墨國臨時政府的事實上首領，美國對其拒絕承認。自是年四月起，美墨間已進入實際的戰鬥狀態。於是 A B C 三國——即阿根廷、巴西、智利——駐美使節代表各該國政府致一聯合照會與美國務卿，提出斡旋。說是爲了美洲的和平與文明起見，希望兩國能和平友好解決衝突，美政府立即接受此種「仁慈的提議」，表示極願「以最坦白而最和好的精神討論任何建議」。墨西哥的黑塔將軍亦願在原則上接受調停。於是美墨兩國徇調停者之請，均同意互相停止戰鬥行爲。

一九一四年五月二十日和平會議在涅迦 (Zurich) 舉行，美墨各派代表參加，該會在調停者主持之下，卒於六月廿四日簽訂一議定書，其中規定在墨國成立一臨時政府，由美國予以承認；而 A B C 三國停戰亦同時承認。黑塔將軍應允放棄事實上的總統地位，以便打開解決的門徑。雖然其時墨國的另一革命領袖卡郎查將軍 (General Carranza) 對此條件不肯同意，以致墨國內部繼續糾紛不已。但是美國與黑塔將軍間的爭議既已解決，故美墨間的戰鬥行爲總算未曾復發。由此 A B C 三國對美墨衝突的調停經驗，無形中便在全洲樹立一先例，這就是說：「任何一美洲國家發生無政府狀態，其它愛好秩序的國家得仿效 A B C 三國調停的先例，爲全洲和平計，出而聯合干涉。」

第六款 第一次世界大戰

一九一四年第一次世界大戰爆發前後，自然又予調停方法以充分試驗的機會。雖在爆發前夕，亦曾進行調停，但此種努力終歸徒勞。英法俄三國及奧國對塞爾維亞已發出最後通牒，限塞國於四十八小時內答復，即向奧國要求延長答復時間，俾便試行和平解決。惟此種要求並無效果。於是列強祇能通告塞國對奧最後通牒予以和緩的答復，冀作挽回局勢之最後努力。後塞國雖平心靜氣，接受了奧國大部分要求，並表示苟與國尚難滿足，則願將此事提交海牙仲裁法庭或列強仲裁。但奧國統予拒絕。列強復要求奧國延緩軍事行動，並以塞國的答復作為談判的基礎，惟此種提議亦同遭拒絕。結果奧國竟不顧一切，對塞宣戰。當時俄皇曾請求德皇在奧塞間出任調停，此議亦證明無效。英國外交大臣葛雷爵士(Sir Edward Grey)於是建議由英法德義四強在倫敦舉行大會議，求一妥協辦法，以阻止戰爭的爆發。德國當即拒絕英國建議，其理由謂此項會議實際上等於一仲裁法庭，德國不能同意將其同盟國置諸法庭之前，強行解決其與塞國間之爭議；雖然德國在原則上亦贊成調停，並準備聯合調停，以保持俄奧間的和，葛雷爵士聞悉德國的反對後，即解釋此項會議並非具有法庭性質，任何事項非先提交奧俄兩國徵其同意後，決不提出會議。因德國既已表示在原則上亦贊成調停，於是葛雷又乘機能請德提出調停之方式。德國的答復祇說已將英國建議交與奧國，含糊了事。迨後葛雷雖繼續努力調停，盡至最後關頭，不幸一切毫無所成。戰爭的烈火從這一國傳至另一國，又從這一洲傳到另一洲，非常迅速，結果終於造成大規模的世界戰爭。作為防止戰爭爆發的手段之斡旋與調停，至此竟完全趨於失敗，人類的和平努力與憧憬，終抵不住野蠻殘暴的戰爭惡勢力，這是足使每一個人嘆息不止的！

第七節 斡旋與調停的前途

從以往的實例看來，我們不能不承認海牙公約中所規定的斡旋與調停的制度與方法，實令人感覺失望，欲恃此種方法，以防止爭議國家之訴諸戰爭，已證明極鮮效果。經驗告訴我們：各國大多不願將爭議交付斡旋或調停，就是請最友好的國家出而斡旋或調停，亦所不願，至於局外的第三國倘自告奮勇，提議斡旋或調停，則鮮有不遭爭議國的拒絕者。在許多場合之下，各國覺得與其請一共同的友邦出任調停，藉獲妥協的解決，毋寧訴諸武力，爭取徹底解決的勝利。如此，欲希望各國締一普遍公約，確定斡旋與調停為解決國際爭議之強制手續，顯然極為渺茫。

瞻望前途，斡旋與調停似乎也像仲裁那樣未許樂觀。欲發揚此項制度與方法，最要之關自宜責成各國的公共輿論，努力提倡及鼓吹國際爭議的和平解決方法，痛斥戰爭之非法及強調戰爭對於相爭各造兩敗俱傷的慘果。與此心理改革同時並進者，斡旋與調停制度本身的改善，當亦不容疏忽。海牙公約中關於此項制度的規則過於簡略空疏，不切實用。我們今後至少要在一個普遍的公約中，詳細規定斡旋與調停的手續，俾各國能得一致遵循的道路，相機行事，第一次大戰成立的國聯，雖為一現存的斡旋與調停的機構，但其間缺陷甚多，以致未能發揮其預期的效用。所以我們一方面要集合各國共同的心力，來釐定斡旋與調停的手續；另一方面又須充實斡旋與調停的機構，俾隨時能藉此國際集體的組織，運用聯合的強制力量，迫使相爭各造非以斡旋與調停方法解決爭議不可，而絕對不許訴諸非法的戰爭，國際和平庶有豸乎！

第七章 國際立法與國際組織

第一節 國際社會的成立

國際社會的最早成立究在何時，各學者所見分歧，莫衷一是。西班牙學者蘇萊士(Jisuit Suarez)曾於一六一二年刊行其名著「論法律與上帝立法」(De Legibus ac Deo Legislatore)一書，他認為國際社會在他的時代已經存在，各國已不復孤立地生活着，在各國間已有一種國際的法律意識及相當程度彼此互惠的道德的與法律的責任心。但晚近許多學者却認為國際社會實始於一六四八年威斯特發里亞和約之後，該約第一次給予歐洲以一個國際的組織法。但還有的學者則認為在十九世紀以前，國際社會是不存在的。

實則這不過是一名詞之爭，說歐洲的國際社會究始於何時，這全看你對於國際社會一詞所下的定義如何為斷。須知國際社會的形成是漸其緩慢的；它是由逐步的演進而來。欲確定國際社會成立的日期，非但是不可能，抑且為不必要。自然，嚴密的國際社會在十九世紀之前，可說還談不到；然而一般學為承認一個具有相當規模的國際社會，確在十九世紀末葉以前已經存在了。這個國際社會已開始由法律所支配，其結合的目的是在實現公共的利益；而在此社會中，亦已具有初步的組織，其任務即在促進及保障此種公共利益。德國國際法學者許金(Schickang)以為兩次海牙會議第一次予世界以一個立法的組織(註一)，兩次海牙會議所創設的常設仲裁法庭及國務事務局，在許金教授看來，不僅是屬於締約各國

(註一) Seeckung. Internat'onol union of the ttague Conferences pp.13-14

的機構，而且應為世界各國共有的集體組織。此種組織由各國共同斥資維持，而其行為亦以各國的共同名義出之，故可說是一個國際的法律社會。

第二節 國際組織的思想

許多先知先覺的哲學家與法學家早就夢想過要設立一個世界性的國際組織，有的不僅作抽象的熱烈呼籲，抑且擬有具體的組織計劃：以期各國照此計劃付諸實施。例如法王路易第四，葛里賽（Eric Cruce）、潘恩（William Penn）、聖比埃爾（Abbe St Pierre）、格勒高（Affe Gregoine）、邊沁（Bentham）、盧梭（Rousseau）、及康德（Kant）等，均發表各種不同的計劃。大多數計劃是規定如何保持永久的和平，其中自不乏精心結撰的構思，高瞻遠矚，可為後來國際組織所採行；但其中亦一部分是純屬思想家的幻象，不能見諸事實的。不過沒有這種思想作為前導，後來的國際組織是無法找到理論的根據的。這種思想涉及於國際立法與行政組織的形態方面者較少，大多是偏於國際法庭方面，特別是仲裁法庭，故其影響於國際仲裁的進展者尤為宏大。

第三節 歐洲聯盟（Confederation of Europe）

國際社會然疑地是先從歐洲起源與成長的。所以我們欲了解國際組織的進展，必須一述歐洲國際社會之演進經過。

從國際組織的觀點來看，十八世紀的歐洲，還沒有如何顯著的成績。因為當時有國際組織的各種計劃，但可惜均未予以認真的嘗試。直至十九世紀開始，我們才看到國際組織的初步發軔，在歐洲至少已

趨向於國際管制(international control)的道路前進。

拿破崙戰爭結束後的歐洲，正面對着與一九一八年第一次大戰終了後的一般情景。這是一空前未有
的劇變，當暴風雨過去之後，便發現了許多需要總清算的問題。整個歐洲的如何改造，乃是問題當中最
重要的一個。要達到這一目的，自然需要擊敗拿破崙的各戰勝國同心協力，予以最後的共同解決，因此英
俄普奧四國便當仁不讓地主宰了歐洲一切。從一八一四年旭蒙條約(Treaty of Chaumont)起，中經維也
納、巴黎、及神聖同盟諸條約，結了一串的國際條約。由是一個所謂「歐洲的聯盟」就這樣地組織起來
了，它的目的無非在於保障歐洲的和平，特別是力阻拿破崙之騷擾歐洲及檢討歐洲的未來局勢。旭蒙條約
是構成這一聯盟的基礎，締約國相約以聯合的行動繼續進行對法的戰爭，並規定戰爭結束後處置領土及
其它事項的辦法。旭蒙同盟的目的，據其自己宣稱：「乃在維持歐洲的均勢，使列強獲得安定與獨立，
以及撲滅多年以來蹂躪歐洲的侵略」。此項同盟規定以二十年為期，倘情勢需要，其有效時期尚可同意
延長。

一八一四年五月三十日的第一次巴黎條約，除由四強簽訂以外，締約國中包括法、葡、瑞典及西班牙。
這是同盟軍事業已攻入巴黎而拿破崙已被放逐後所訂立者。其中規定法國放棄領土的辦法，同時並規
定關於「從一真正永久歐洲均勢制度中所產生的關係」各問題，應另開一公會解決之。故第一次巴黎條
約可說是改造歐洲過程中的第一步。隨後維也納公會於一八一四年十月舉行，全歐各國除了土耳其以外
，均派代表席。但會議的所有組織、程序、以及決議等項，却大多是由四強決定的「傑作」，它們重新
修正了歐洲的地圖，恢復了各國原有的正統王室，使瑞士變為永久中立國，成立德意志邦聯，使比利時
與荷蘭併為一國，確立航行自由的原則，規定外交代表的等級，以及聲明禁止奴隸販賣等。弱小國家的

命運，就這樣地被公會所任意擺佈，它們祇是到會恭聽，而無發表意見的機會。國家平等的原則在維也納公會中是找不到的。四強自視爲歐洲的「信託者」，以爲由它們來指導及決定弱小國家的命運，是當然的事。所以如托維也納條約作爲歐洲公法開明制度的基礎看待，那不免是要使人失望的。

維也納公會而後，接着又開了許多次的公會，如一八一八年的耶拉什不爾(Aix-la-chapelle)，一八一〇年的特羅保(Troppau)，一八一一年蘭己赫(Lybach)，及一八一二年味羅那(Verona)等公會。在耶拉什不公會中，法國被允許參加歐洲的聯盟，於是四強同盟便一變而爲五強同盟。這五強担任了歐洲事務的監護者、信託者、及導演者的角色。它們集議決定一切政治、經濟、及法律的問題，儼然成爲歐洲的太上政府。在它們督導之下，義大利與西班牙的革命運動是被撲滅了。不但如此，並且它們還在暗中準備干涉西屬南美殖民地的叛亂。英國對此大爲不滿，欲聯合美國共同制止，因而引起美總統門羅(Monroe)於一八二三年十二月二日對國會發表宣言，聲明不許歐洲國家再以美洲領土爲殖民地，此此構成美國外交政策主要原則之一的所謂「門羅主義」(Monroe Doctrine)。這樣一來，歐洲列強的干涉陰謀，便完全打破了。

歐洲的聯盟無疑地是歐洲列強建立國際制度的第一次嘗試；不過這種制度還是非常幼稚的，除了規定召開定期的會議以外，初未形成嚴密的組織，既無公共的執行機構，亦無公共的司法機構，而且當時甚至也無人作此建議。不論其動機如何，這所謂「歐洲的聯盟」顯然是構成趨向於國際管制途程中的一個階梯，基於此種聯合的行動，足以保持一般和平與尊重條約的神聖性，並且鼓勵國家法的進展及使人們由此期望建立一更有效的國際制度。一八一五年九月廿六日俄普奧三國君主所訂的神聖同盟(Holy Alliance)，雖僅爲一種宗教的結合；但我們却不能不承認它是國際制度的一個雛形。非力普斯(Phillips)

甚至這樣地說：『沒有神聖同盟，也許就不會有兩次海牙會議（註一）。神聖同盟對於日後國際組織，影響之深遠，可見一斑。』

第四節 歐洲的協調 (European Concert)

第一款 協調的干涉行動

史家常以爲維也納公會而後，歐洲即組成了所謂歐洲的協調。但在我們看來，這與其謂爲歐洲的協調，便不如說是歐洲的聯盟，這是以神聖同盟、四強同盟、及後來的五強同盟爲聯盟的基礎。到了一八二三年，由於英國不贊成歐洲列強之正統主義的干涉政策，因之引出美國門羅主義的發展，予干涉政策以致命的打擊，以致歐洲的聯盟在實際上便不復存在，此後即另由歐洲的協調所代替。

所謂「協調」乃是一種聯合行動的政策，列強基於協調的精神，隨時控制與督導各弱小國家的事務。其與聯盟所不同者，這種協調的聯合行動並不根據任何同盟條約，而是根據彼此間的諒解或默契。列強往往假借歐洲協調之美名，一旦各國發生事故，即實行種種非法干涉。例如一八二七年英法俄三國干涉希臘土耳其戰爭，武裝調停不成，三國乃派海軍合力擊破土耳其艦隊，促成希臘的獨立，並確定其疆界，擁立一新君主，其獨立地位復由三國聯合保障。迨至一八三〇年，因比利時人對於維也納公會所決定的將比國併於荷蘭的不合理辦法，深表反對，於是發動獨立革命。列強乃召開倫敦會議，迫使荷蘭承認比利時獨立，並確定比利時爲永久中立國。自此以後，列強藉口保衛歐洲和平與公共秩序，出而干涉

(註一) Phillikr Confederation of Quroke Jr.

之事實，更層出不窮。例如一八四一年英俄普奧四強干涉土耳其與埃及梅赫美特阿里 (Mehemet Ali) 間的戰爭，強定解決辦法，迫土皇接受。是列強不但要主宰歐洲的國際政治，抑且同時伸其觸鬚於東方，以爲此與歐洲的共同利益既息息相關，自不能坐視不顧。因此十年之後，俄土戰爭爆發，英法遂即捲入漩渦，援助土耳其，共抗俄國，這便是一八五三——五六年有名的克里米亞戰爭 (The Crimean War)，結果俄軍慘遭大敗。戰爭既結束，乃於一八五六年召開巴黎公會，決定保障土耳其帝國的完整，並允其「參與歐洲公法及協調的利益」。黑海定爲中立化，多腦河對一切國家開放。此外，並規定塞爾維亞與摩爾達維亞 (Moldavia Wallachia) 的法律地位等項。凡此種種，算是無不與歐洲共同利益與和平有關的事。

克里米亞戰爭而後，列強仍一再揮其干涉的鐵腕，並不稍懈。爲一八五三年英法俄承認希臘的宣言，並重申保障希臘獨立的諾言。一八六六年出而制止希土戰爭的危機。一八七五年因赫塞果維那 (Herzegovina) 發生對土叛變，於是重復引起列強對土的干涉。俄德奧三國欲迫使土皇接受種種條件，但土皇不肯完全就範。因之，一八七七年俄土兩國竟復起戰爭，結果土耳其敗績。此時俄國趾高氣揚，不可一世，它已經毀滅了土耳其帝國在歐洲的一切勢力，並且確立了俄國對土的保護地位。然而列強所需要的乃是均勢，自然極不願見俄國勢力的過分抬頭，無怪列強在俄土戰爭終了後所處心積慮的唯一課題，是如何設法壓抑強大的帝俄。一八七八年柏林公會便在這樣國際矛盾的情勢之下開幕了。結果不出所料，柏林公會終於修改了前此俄國強迫土耳其所接受的條約，以相當的交換條件，使俄國不得不承認羅尼亞、塞爾維亞、門的尼格羅的獨立。迨至一八八五年，當東羅美尼亞 (Eastern Rumania) 宣佈與保加利亞聯合時，列強此次卻應土耳其國皇的要求，出面干涉。翌年希臘又企圖對土兵戎相見，列強乃

封鎖希臘一部分海岸，藉以防阻。一八九七年克里特島(Creta)發生叛亂，希臘要求將克島併入帝國版圖，列強復對克島封鎖，希臘終於不得不屈服，應見接受列強藉調停名義所提出的和平條件。列強外交政策之反覆無常及瞬息萬變，由此顯然可見。所謂歐洲的協調原來祇是帝國主義者宰割弱小國家的代名詞而已！

第二款 歐洲協調的評價

從上述簡短的一段歷史中，我們就可看出歐洲協調的本質與精神，特別是十九世紀時列強在對付東方問題的態度方面，最爲明顯。土耳其帝國實際上是處於協調的監護之下，任何一國欲與土耳其發生單獨關係，必爲列強所反對或甚至出以阻撓。新國家之創造唯一任列強之意志來決定，有時各弱小國家君主之廢立，必經協調的同意，它們的憲法亦須提交協調核准，它們的疆界須經協調確定，它們的內部改革，甚至亦須聽命協調。歷次國際公會召開之目的，原在調整各國的關係事項，但在開會時却完全不顧國家平等及各國主權獨立的原則，弱小國家根本沒有發言的餘地，連有關它們自己的事，它們亦不能有主張，祇得小心翼翼地聽取列強的決策。列強除了藉口爲保衛一般和平與公共秩序的利益不能不實施其權利及履行其義務以外，此種權利義務實在找不到任何法律的根據與政治的基礎。而且維持和平與秩序這些動聽的字眼，有時竟爲空頭支票，未能實現。隱藏在列強干涉政策的幕裏面的僅是些陰謀、自私、及滿足掠奪的野心等等不堪聞聞的渣滓而已。

但是也有的平心靜氣的國際法學者，各法儒多必貽(Duhuis)認爲歐洲的協調顯亦有爲一般和平效勞之處。雖然它未能制止一八五九，一八六四，一八六六，一八七〇——十一，一八七七——七八年各次

戰爭，一九一二年義土戰爭，兩次巴爾幹戰爭，以及一九一四——一八年世界大戰；然而它亦曾防阻若干次戰爭行爲的爆發，例如一八三一年比荷間及一八六七年普法間的戰雲，均經協調之努力爲之。消散不但如此，協調並阻止俄國瓜分土耳其帝國，迫使土政府對其領地施行人道的改革。它把希臘，羅馬尼亞，塞爾維亞，及門的尼格羅從土耳其的束縛下解放出來。它的行動是多方面的，由國際會議及外交談判解決有關歐洲一般利益的重大問題。它擬訂或修條約，迫使各國接受。保障各國的獨立與完整。權充各國爭議的調停者或仲裁。制定海洋海峽河流通航規則。允許解散荷比兩國不自然的結合，並迫使荷蘭承認。使比利時與盧森成爲永久中立國及使科府與拍索兩島(Islands of Cortu and Pazo)中立化。此外，又常封鎖它國海岸，制止戰爭行爲。派遣軍隊至敘里亞，以平亂事。以及對埃及與希臘財政成立管制。總之，歐洲的協調對於大部分的歐洲集體地實施強制，立法，及監護之權。因此在有的學者看來，協調實造成了顯著的成就，未可一概抹煞。

不過無論毀譽如何，協調的主要缺點則在其尙未發展成爲一種組織，它沒有一常設的機構，因之，凡遇危機發生，它不能自動地迅即行動，它祇得經由國際會議與外交談判而盡其職能，其手續便不免極其迂緩而笨重，就是爲了這一原故，有時結果竟陷於失敗。在每一事件發生時，必須在尙未行動之前，列強間先行商議應付辦法，各強之合作與否悉聽自由。協調的範圍中因僅限於少數列強（先爲五強，後自一八六七年起，義大利亦被許加入），不免充滿貴族政治或寡頭政治的色彩，以致引起弱小國家不斷的抗議。但如果我們姑撇開協調在組織上及道德上的缺陷不談，則我們總可說它是在國際管制領域裏的一個珍貴的試驗，顯示歐洲從一個孤立散漫的社會演進到一個有組織的國際社會之一個必經的階段。無疑地，正惟因爲歐洲的協調具有極多的弱點，所以使人益感有創造一個更具實效並且包括所有國家的常

設國際組織，基於共締的公約，互尊彼此間的權利義務。這一個抱負已久的夢想，總算在第一次大戰後部分地實現了。人類第一次擁有個常設的擴大的國際聯盟，雖然這個國聯還是初步的與不完備的，惟國際社會演化至此，却不能不說是一大進步。

第五節 國際會議

我們必須認清：國聯的成立乃是歷史進化累積的結果，其趨勢可遠溯至十九世紀中葉。由於交通與運輸工具的日新月異，各地的距離恍若無形縮短，國際間便發生一種共同利害的感覺，國際關係愈臻密切，國際法的加速進展與國際合作需要的激增，自為勢所必然。故在十九世紀中葉，有許多種類的利益與活動原屬各國政府或各地方政府所管理的範圍，業已獲得國際的性質，例如郵電、鐵路、保健、公共衛生、及撲滅所謂國際罪惡等項，為其最著者。諸如此類的國際行政事業，便成為整個國際社會所共同關心的事。此種事業之進展一日千里，漸漸超越了國界，超越了大陸，超越了海洋，因而需要國際社會的聯合協作，以保證擷取世界加速進步所得的成果。為達到這一目的，於是國際問題便召集無數次私性質的會議，以討論有關國際社會共同利益的問題及謀一致適當的解決。

根據統計，自一八二六年巴拿馬公會(Congress of Panama)起至一九〇七年海牙會議止，國際會議召開者不下一百二十次，其中尙未包括為解決戰爭善後問題而召集的許多會議在內。此項會議討論的範圍甚廣，無不有關國際利益的各种問題，例如私掠船制、衛生、郵政、電報及電話交通、關於海上法各種事件、通航、糖稅、紅十字會、貨幣標準的統一化、國家的中立化、戰爭法規的擬訂，米突制、海底電綫、著作權、專利權、商標、國際和法、鐵路運輸、洋際運河、北海及非洲烈酒貿易、促進勞工階級

福利、禁止販賣奴隸、公佈各國關稅稅則、管制漁業、撲滅傳染病、公佈條約、無綫電報、改良農業、以及促進世界和平等項問題。一九〇七年後各國政府所召集的公國際會議漸多，但在十九世紀時所召開的國際會議，則大多屬於私人性質者，其數無慮數千。及至二十世紀之初，開會次數愈趨頻繁，自一九〇一年至一九一〇年止幾開八百次，僅一九三年一年間已舉行一百七十四次之多，此中包括各種不同社團的會議，如科學的、農業的、天文的、商業的、教育的、地理的、法律的、藝術的、勞工的、慈善的、宗教的、文學的、醫學的、社會學、種族學的、語言學的、刑法學的、犯罪學的、以及其它關於促進和平的種種社團。總之，都要你所想像得到的性質，都有國際社團的組織，而各種國際會議所討論的問題，幾乎包括全人類所有的利益與活動。

國際聯立與依存的觀念，是隨着時代的進化而益趨發達。凡人性質的國際社團既經勃興，於是漸使各國政府亦感覺到在若干共同利益方面，有成立國際機構的必要。爲此目的，各種公共的國際會議接着舉行，不啻與私人國際會議相競賽。這些公私性質的國際會議，促使國際主義在十九世紀突飛猛進，國際合作的觀念因而確立不墜。我們試想在十九世紀以前，此項國際行政會議竟無一實例可舉；但自十九世紀中葉而後，此項會議的召開無年無之，而且還不止一次。由此可見國際社會的變化速度如何迅速，變化範圍如何廣大！會議結果簽訂了許多重要的多邊公約，締約國包括世界上大部分國家。這些公約即是構成國際立法最顯著的泉源，我們將上節簡要列舉之。

第六節 造法性的國際條約

就國際條約性質而言，條約可分爲兩大類別：一是契約性的條約(Contractual treaty)、一是造法性

或立法性的條約 (Law-making or legislative treaty)。契約性的條約則締約國的目的與意志相異或甚至相反，乃在確定彼此的權利義務，以謀各自不同利益的調和，此種條約對於非締約國不發生任何關係或影響，其中規定的條款祇能在締約國間適用，不能成爲一般行爲的準則。但造法性的條約則不然，締約國抱有相同的目的：構成一種意志的團結，質言之：它們的目的並不一定在主觀地設定彼此的權利義務，而是客觀地創造或確立某項永久的規則，以爲它們未來關係的準繩；其中規定的條款不僅止適用於締約國間的特殊關係，而且因其構成國際行爲的一般準則，故縱對非締約國，有時亦可發生效力。契約性的條約各關於通商、航海、割讓、交換領土等交易性及特殊性的國際條約。造法性的條約如海牙公約、國聯盟約、及非戰公約等法律性及普遍性的國際條約，僅有造法性的條約始能構成國際法淵源，我們爲明瞭國際立法的發達，便不能不將造法性的重要國際條約訂立經過予以簡單的申述。

國際立法乃從一八五六年巴黎宣言開始，該宣言規定關於海戰的重要規則，幾爲世界所有國家正式承認或默認。此後國際立法的潮流便繼續不斷地進行着，一八六四年締結日内瓦紅十字公約（一九〇六年重復修改）。一八六七年倫敦條約訂立，定盧森堡大公國爲永久中立國。一八六八年締結聖彼得堡宣言，規定關於交戰國得用爲害敵手段的若干規則。一八七五年一國際報公約締結於聖彼得堡。（一八九六年曾予修改），同年又在巴黎訂一公約，設立國際度量衡事務局。不久一八七八年柏林條約訂立在，中確定保加利亞、門的尼格羅、羅馬尼亞、及塞爾維亞的法律地位，此亦具有造法性質。一八八一年及結關於預防葡萄虫方法公（一八八九年另訂一新約）。一八八二年簽訂關於北海漁業公約。一八八三年在巴黎訂立關於保護工業所有權國際公約（後於一九〇〇、一九一一，及一九二〇年修改）。一八八四年訂立關於保護海底電綫公約。一八八五年在柏林訂立關於剛果河流域總議定書，其中規定剛果河流域通

商自由，禁止奴隸販賣，以及佔領非洲沿岸新領土的規則。一八八六年在伯爾尼(Berne)簽訂關於保護文學及藝術品國際公約(後於一九〇八年及一九一四年另增訂一議定書)。同年又訂關於國際交換公文及科學文學出版物公約及關於海關檢驗鐵路貨車封緘協定(一九〇七年另增訂一議定書)。一八八七年簽訂關於管制北海漁民烈酒貿易公約(一八九三年及一八九四年另訂新約)。一八八八年簽訂君士坦丁堡條約，規定蘇彝士運河的永久中立地位及所有國家在該河的通航自由。一八九〇年在比爾布魯邊爾召開一反奴隸會議，結果締結一重要條約，規定禁止非洲奴隸販賣的詳細辦法。同年締結關於設立公佈設立公佈關稅稅則國際聯合會公約。一八九一年訂立關於設立國際郵政聯合會公約及協定(一八九七年及一九〇六年另訂新約)。同年復訂國際衛生公約(一八九三、一八九七、及一九〇三年另訂新約)。一八九八年訂立關於丈量國內航行船舶容量公約，十九世紀由一最大的造法條約，即一八九九年海牙會議所訂諸公約所結束，共包括三種重要公約及三種宣言。無疑地，這可說是十九世紀閉幕前夕的輝煌收穫。

時代進入了二十世紀而後，國際會議的舉行尤趨頻繁，具有造法性的重要多邊公約的締結，亦大為激增。我們於此列舉最重要的公約如下，一九〇一年八國與中國簽訂辛丑和約，其中亦包括締約國與中國關係方面若干造法性條款。一九〇二年簽訂關於保護有益農業禽鳥公約。一九〇三年訂非常重要的國際衛生公約。一九〇四年訂關於病院船在戰時免納口岸稅捐公約。同年訂關於禁止販賣白奴公約(一九〇一年另訂新約)。一九〇五年訂關於在羅馬創設國際農會公約。一九〇六年訂關於廢止婦女夜工公約，並訂關於制止製造火柴使用白磷公約。同年又訂關於劃一專賣藥物公約，關於摩洛哥問題的阿爾及西拉斯會議(Algieras Conference) 總議定書，關於郵政聯合會公約與協定，以及新日內瓦紅十字會公約

等。

一九〇七年召開第二次海牙會議，這是創造國際法的最重要的會議，結果簽訂了十三種公約，除了關於創設國際捕獲審檢法庭公約以外，所有公約均經許多國家批准，有的甚至為全世界各國所接受，因而構成在國際立法上最偉大的貢獻。

在第二次海牙會議舉行的那一年，各國訂立關於創設公共衛生國際事務所協定。一九〇九年訂關於國際通行汽車公約。同年訂立倫敦宣言，制定海戰法規，惜未批准生效。一九一〇年訂關於劃一海上碰撞及援救規則公約。同年又訂關於禁止淫書出版公約及關於禁止販賣白奴新公約。一九一一年由英美俄日四國簽訂保護太平洋海豹公約。一九一二年訂一重要的國際無線電公約，這是首次規定無線電交通的國際公約。同年又訂國際鴉片公約，但該約直至第一次世界大戰結束後始行生效。在那一年，復訂立兩種公約，一是關於劃一商業統計公約，一是新訂的衛生公約，此約由六十五個全權代表在巴黎簽訂。一九一四年訂關於海上生命安全公約；惟因大戰爆發，未經批准。在大戰期間，各國因專心進行戰爭，以致國際立法停滯不進。戰後巴黎和會在本質上雖非一立法會議，但在各和約條款中之具有造法性質者，亦不同其例，舉其犖犖大者，如國聯盟約及關於勞工，委任統治地、國籍、河流、運河、地役、債務分配、戰爭對於契約與條約的影響，以及違犯戰爭法規及慣例者之責任等項規定。

此外，由於和會的關係，又訂了許多重要的造法性公約，例如一九一九年訂國際航空約，同年在聖日耳曼(St. Yvain)訂一公約，聲明廢止一八八五年關於剛果河流域總議定書及一八九〇年布魯塞爾反奴隸條條，另訂新條款。同年在同地又訂關於限備非洲領土烈酒貿易公約及關於統制軍火貿易公。其它與和會關的多邊造法公約，尚有協約國參戰國與波蘭、捷克、南斯拉夫間所訂關於保護少數民族及在此

等新興國家中貿易的公約。最後，還有許多在國聯主持之下訂於各地的國際勞工公約，如一九一九年在華盛頓一九二〇年在基諾亞（Geneva），一九二一年在日內瓦召開勞工會議時所訂者，這種公約規定童工女工，減少工作時間及改善勞工待遇等項。

第一次大戰後國際間所訂的造法性公約，更不勝枚舉，其最著者如下：一九二一年訂立者有國際借道自由公約，國際航路公約，及禁止販賣婦孺公約。一九二二年訂立者有華盛頓會議所締約的各種條約。一九二三年訂立者有美洲各國和平解決衝突條約，關於海峽制度公約，國際鐵路運輸公約，化簡稅關則例國際公約等。一九二四年訂立者有未經批准生效的日內瓦議定書。一九二五年訂立者有羅迦諾公約，關於監察軍械子彈及其它軍用品國際貿易公約，及關於禁用毒氣或類似毒品及微菌方法作戰議定書。一九二六年訂立者有禁奴公約。一九二七年訂立者有國際救濟協會公約。一九二八年訂立者有非戰公約及國聯大會通過的關於和平解決國際爭議的總議定書。一九二九年訂立者有改善戰地傷者病者命運公約，戰時俘虜待遇公約，國際海上人命安全公約，及防止偽貨幣國際公約。一九三〇年訂立者有倫敦海軍條約，國籍法公約，關於無國籍議定書與特別議定書，航海信號協定，及國際船舶載重綫公約。一九三一年訂立者有國聯大會所通過的關於改良防止戰爭方法公約。一九三二年訂立者有國際電信公約。一九三三年訂立者有英法義德四強和平公約及國際禁止販賣成年婦女公約。一九三四年訂立者有國際郵政公約。一九三六年所訂立者有倫敦海軍海約條等。

綜上所述，我們可曉然於雖為國際缺乏一真正的立法機構；但世界各國却經由國際會或外交談判的方法訂了不少的有關國際社會公共利益事項的造法性條約，幾乎各種性質無不具備。這些條約當然並非全部均已由締約國批准，有極少數條約竟未經一國批准，又有的僅經少數國家批准，但大部分條約均經

國際社會大多數分子的批准。由於這許多條約的訂立，足證人類在國際立法方面業已獲得顯著而偉大的成就。在今日世界各國間實由一複雜多歧的國際公約網交織在一起，致國際聯立關係更成爲一明確的具體事實，自爲必然的結果。

第七節 國際行政聯合機構

國際聯立與依存關係既愈增進，各國間便逐漸感覺愈有互相合作的必要。爲了適應這合作的需求，因而創設許多國際事務所(Offices)，事務局(Bureaus)，委員會(Commissions)，學會(Institutions)，及其它各種不同名稱的機構，負責促進，管理，或監督各種特定的利益或事務，蓋此項利益或事務在世界經濟與社會生活的過程中，業已從國內性質變爲國際性質了。依照國際公約，便樹立了不少一般通稱的所謂「公共國際聯合會」(Public International unions)。此種聯合團體如僅以公共團體計算，已有四十個以上。倘以公私團體合計，何止數百。就公團體而言，其性質的分野極爲複雜，大概說來：在交通運輸方面，已有電報、無線電報、海底電綫、郵政、鐵路運貨等聯合會，以及國際航空委員會。在經濟利益方面，有米突聯合會，保護文學藝術品與工業所有權聯合會，國際勞工局、國際農會，公布關稅稅則事務局，及糖業聯合會。在公共衛生與保健方面，有國際公共衛生局。在懲政刑罪及道德方面，有禁止鴉片、非洲烈酒、軍火與奴隸販賣、及國際監獄等事務局、事務所、會議、或委員會。在促進科學方面，有國際測量學社、地震學聯合會、世界與地國際委員會、海上探險學院、泛美科學公會等。此外，尚有其各它種多方面的國際機構，如泛美聯合會等。

這許多聯合會的內部組織，頗不一致。有的聯合會設置常設的討論機構或半立法機構，與此行政機

構相輔並行。有的聯合會的任務，由定期國際會議及常設國際事務局、事務所、或委員會共同實施。除了少數例外，國際機構往往具有極少或甚至沒有一些管理權，它不能採取行動，直接拘束各會員國；而其國際會議亦僅有討論、交換意見，及擬定公約草案，以建議之方式提交各國考慮。這許多國際聯合會大抵都設立一個事務所或辦事處，其所在地通常在日內瓦、伯爾尼、布魯塞爾、巴黎、或羅馬。聯合會的維持費，大抵由各會員國分攤，其分配辦法則另訂專約規定。大多數的公共國際聯合會都在十九世紀中葉產生，愈至最近，其發展愈速。不過在一八〇四年中央萊茵委員會(Central Rhine Commission)成立以前，尚無公共聯合會的存在；而在一八六三年郵政聯合會(Postal Union)成立以前，尚無真正重要的公共聯合會。有的聯合會，即如郵政聯合會，其會員幾包括全世界所有國家。

此種國際聯合會的實際努力結果，雖失敗之處當在所難免；但其成就却亦不少。失敗的主因乃在於聯合會的機構祇有極少限度的真正的立法權及行政或管理權。如把這些機構作為國際組織及國際行政的嘗試來看，自然祇屬初步或原始性質，非常簡陋幼稚，僅構成趨向較為完備的普遍的國際組織發展途程中的一個過渡階段而已。不過人類從這一階段所獲得的啓示與教訓，却至深且鉅。我們至少由此已可充分了解國際合作的真義，而深知有樹立一嚴密有力的國際組織的必要。以往國際機構的目的甚為有限，其性質是行政的或科學的，而非政治的。國際組織與國際合作的最要目標，原應維持世界的一般和平；但這完全逸出以往國際機構任務的範疇以外的。第一次世界大戰的慘痛事實，給予人們一個極大的刺激，使人深感非創設一維持和平的國際組織，即不足以挽救日益深重的世界危機。高瞻遠矚的偉大政治家威爾遜總統，早已在戰事尚未結束以前，明白看出世界正面對着一重要的抉擇，如果不是籌商一有組織的合作制度，以維持將來的和平；便是眼看着世界文明的自身可能毀滅。威氏自始即認為假使戰後問題

的解決，僅限於領土、種族、賠款等項的調整，尙不能謂爲一種適當的解決，至多這祇是一個暫時的休戰，而非持久的和平。故在威氏看來，和會除了規定結束戰鬥行爲的條件以外，還須同時創設一保障世界將來和平的組織、機構、及手續。無疑地，這是一種非常高超與珍貴的思想，它在千百萬受過戰爭艱苦磨難的人民心靈中，得到熱烈的響應與共鳴，他們無不報以真誠的歡迎。在實際上說：在戰爭時期，已經充分顯示國際合作的價值與可能性。協約國間創設各執在機構、會議、委員會，並成立戰爭的統一指揮部，以便進行戰爭。誰也知道協約國主要地就是憑着這種合作，始能克敵制勝。所以在戰爭終了以後，仍應把這種合作機構繼續不輟，擴大規模，並使其組織持久，以維持將來的和平。爲了適應此項要求，巴黎和會乃起而組設國際聯盟。國聯足以顯示國際社會趨向於立法組織演進中空前未有的最高成就，雖然此種演進當然還不能被視爲已達到最後的完備階段。

第八節 國際聯盟

第一款 國聯的性質

國際聯盟與一八一四年至一八二三年存在的歐洲聯盟，一八二三月以後的歐洲協調，以及爲了特定及有限目的所創設的各種公共國際行政聯合會，實質上均不相同。其與歐洲聯盟及歐洲協調的主要區別，是在於國聯的會員國較多，組織較爲嚴密。至於國聯與公共國際行政聯合會則無論在組織與目的方面，前者均較遠後者爲進步。國聯的組織超過單純的同盟或協調，蓋國聯內設有共同的機構及擁有相當的權力。不過國聯並非爲一「超國家」(“*Supra-stata*”)，蓋國聯根本非一國家，它缺乏國家應具的主要

因素，即主權。而且它也沒有領土，沒有人民，沒有兵力沒有真正的立法權。大部分經由討論與執行機構——即指國聯大會與行政院——所採納的決議，必須得到全體會員國的一致同意，祇有少數例外可由多數決定。國聯的司法機構，即常設國際法庭，不僅另由一特殊條約規定其組織內容。抑且該法庭又無強制法權，它祇能受理審問相爭各造自願提交的案件。國聯並不取任何國家的主權而代之，也不能干涉各國的內部組織或生活程序。各國參加國聯與否，全屬任意性質，既加入之後，亦可任意退出。甚至各國受盟約所規定的義務與否，亦全屬自由；而縱已承受義務，一經退出國聯，此種義務即可終止。凡此當然都不是——一個國家的特性。因之拉諾特(Larnaud)說國聯實在是一個社團，一個國際組合(Association of States)，一種國際合作組織(Co-operative Plans)。

不過從另一方面說來，國聯同時也應被認為具有相當的國家特徵。我們也許可以說：這是在形成國家過程中的一個過渡狀態。國聯具有一真正的法律人格，一種組織法，及本身的機構。此外，它又有一所佔地或首都，自己的房屋及其它財產，一個國庫及預算，均能享受外交特權的職員與雇員的幹部。它可與國家或個人訂立契約或發生其它法律關係。如果有人對國聯欲贈以遺產或其它禮物，似乎沒有理由說它爲什麼不接受。無疑地，它亦儘可在瑞士法院提起訴訟或從事其它法律行爲。這樣看來，可見國聯實在是一個特殊性的國際社團，它有它自身的特殊組織與機構。如果定欲以現存的國際社會或甚至國家組織與其比擬，總覺不倫不類，反使人對於國聯的本質有發生誤解的危險。

第二款 國聯會員國

上文已經說過：國聯是與一八一四——二三年之歐洲聯盟不同，亦與一八二三年後的歐洲協調迥異

。其主要的區別點是在於歐洲聯盟與歐洲協調的構成分子，僅限於少數的列強。但國聯盟約的起草者却願意把國聯的會員國推廣到全世界，無論那一國家均可加入，甚至凡為自治領或殖民地，如能確保履行一個會員國所應盡的義務，亦得加入為會員國，所以國聯是一個普遍化的世界社團。不過並不是所有國家一開始就被承認為會員國。照盟約的規定看來，事實上國聯會員國可分三類：（一）創始會員國，包括協約國與參戰國，它們曾簽訂五個和約之一（因國聯盟約列入五個和約之首部），而其國名明載於盟約的附款內者。此種國家有廿七國，另加英自治領澳大利亞、加拿大、南非聯邦、紐西蘭，及英殖民地印度；總共有三十二個會員國。（二）創始會員國，包括十三個中立國，它們雖未簽訂和約，但其國名亦列於盟約附款內者。此等國家係被邀請加入，惟須於盟約實施後兩個月以內聲明願意無保留條件加入為會員國。（三）被准許加入的會員國，凡完全自治國，自治屬地或殖民地，其名並不列於盟約附款內，如經國聯大會三分之二之同意，得加入為國聯會員國；惟須確切保證有篤守國際義務之誠意，並須承認國聯所規定關於陸海空軍實力並武裝之規則。此等國家應包括前在大戰時的五個敵國，蘇聯，戰後新興國家，中美洲少數中立國，以及歐非兩洲各小國等。這一類國家欲加入國聯為會員國，必須滿足盟約所規定的條件，如此似與第一二兩類站在不平等的地位；惟一經准許加入，則其權利義務與創始會員國完全相等。

關於上述第一類會員國，除了美國以外，各協約國都會簽訂並批准過和約，因而自動地便變為會員國。第二類會員國中的十三國，均於法定期內聲明無保留加入。至於第三類會員國，一九二〇年國聯大會准許奧大利、保加利亞、阿爾巴尼亞、芬蘭、盧森堡、及哥斯達黎加等國加入。一九二一年三個波羅的海國家，即拉脫維亞、愛沙尼拉、與立陶宛被准許加入。一九二二年匈牙利加入。一九二三年愛爾蘭

自由邦、阿比西尼亞、多米尼加共和國加入。一九二六年德國加入。一九三二年土耳其加入。一九三四年蘇聯加入。至此上次大戰時五個失敗的敵國俱已加入；惟在中美、中東數國及若干小國亦有至今未被准許加入者。故國聯尚不能稱爲世界所有國家的大聯合會。

各國既可加入國聯爲會員國，亦可退出國聯。退盟或喪失會員國的方法有下列三種：（一）任何會員國經兩年前預先通知後，得退出國聯；但退出時須將其所有的國際義務及國聯盟約所負之一切義務履行完竣。（二）任何會員國可以自由不承認盟約的修正案，但從此即不復爲會員國。（三）任何會員國倘違犯盟約內之一項者，經出席於行政院所有國聯其它會員國之投票表決，即可宣告令其退盟。上述第一種方法之所以規定，旨在表明國聯爲一自由的結合，故任何會員國可以自由退出；不過爲預防不滿意國聯或別具作用的會員國以退盟爲手段企圖規避國際義務及對國聯應負的義務，故以兩年前通知爲限制的條件，一方面使其將各種義務履行完竣，始可退盟；另一方面使其在通知發出後的兩年期間，能作主觀的反省，並予客觀的勸解機會，冀在尙未正式退盟以前，仍得重返國聯。上述第二種方法可謂邏輯的必然結果，因爲凡一會員國若不同意盟約修正案，依理當無不能再列爲會員國，否則國聯盟約豈尙能構成國聯的根本法，而有約束會員國之效力，惟在此場合下退盟，既無時間的規定，亦無關於必須將義務履行完竣的必要條件之規定。上述第三種方法即所以使國聯有權斥退凡違犯盟約的會員國。蓋國聯的基礎既建立於盟約的義務之上，國聯之能否發生力量，亦即其在維持和平的努力方面能否底於成功，即端賴各會員國之澈底履盟約的義務。所以一個違犯盟約的國家，當被全體會員國視爲「害羣之馬」，理應予以驅逐出盟，以儆效尤。

自動退盟最著之例，如日本於一九三五年三月二十七日正式退盟，德國於一九三五年十月十九日正

式退盟，這兩個侵略國家之所以退盟，顯然意圖規避盟約的義務，爲非作歹，可不受國際的干涉，以造成國際間最卑劣無恥的暴行。故國聯盟約之准許會員國自動退盟是否爲適當的規定？確是值得研究的。

第三款 國聯的組織

國聯的主要機構是行政院(Council)、大會(Assembly)、及常設祕書廳(Permanent Secretariat)。由於海牙常設國際法庭之成立，國聯又有一司法機構；不過國際法庭的法官雖由國聯大會及行政院選舉，該法庭却有一獨立的規約，其法權及手續亦在國聯的範圍之外，而且非國聯會員國亦可加入法庭。似此，國際法庭當不能說是一個專屬國聯的機構。此外國際勞工組織亦然，它的會員資格雖與國際會員資格相伴而行，但其組織却並規定於盟約中，而由和約所產生。該組織中有一大會，由國聯會員國各派代表出席，又有一理事會及國際勞工局兩機構，後者由前者管理，其性質程之國聯行政院與祕書廳。至在國聯內部，還設有各種機構，如專門組織，行政或執行組織，特種組織，常設顧問委員會與臨時顧問委員會等。要之，國聯是一非常複雜的而規模極大的組織。

國聯行政院是一小團體，該院理事原僅九席，其中分常任理事五席及非常任理事四席，常任理事由協約國及參戰國代表充任，非常任理事由大會隨時酌量選定。後因德國與蘇聯加入國聯，常任理事增加席數，於是爲滿足各國要求，非常任理事亦勢必迭次遞增。蓋盟約規定九席之數並不是不變的原則。行政院經大會多數核准，得指定國聯其它會員國爲行政院常任理事。行政院經同樣的核准，並得增加大會所欲選舉爲行政院理事之席數。但行政院非常任理事固同時遞增，常任理事却始終由各強國所分配，

不任其它會員國染指。我們知道行政院的權力較大會爲大，改事實上國聯乃由列強所操縱，自無可否認。

國聯大會由所有會員國各派代表組織之，代表人數至多不得超過三人，但祇有一投票權，故大會的組織可說完全平等。惟因英屬自治領加拿大，澳大利亞、南非聯邦、紐西蘭、及英屬殖民地印度各自簽訂和約並亦列入國聯創始國之故，它們乃與英倫政府同時派遣代表出席大會，以致大會代表使變爲不平等了。大列強帝國在大會竟擁有六票投票權，其它各會員國均僅一票，縱有殖民地的國家亦復如此。因此之故，便引起美法等國的極力反對，美國之不願參加國聯，此殆亦爲原因之一。

除了行政院與大會以外，國聯尚有一常設祕書廳，這是國聯賴以經常活動與生命所依的一個重要機構，也可說是整個國聯體系中的神經中樞。過去國際社會在組織方面之所以不健全，即因其缺乏這樣的神經中樞，有以致之。國際會議隨集隨散，既不定期，亦並無一常設機構，預爲策劃一切，國際會議之往往失敗，其主要癥結亦即在此。巴黎和會有鑒於此，故決定在國聯中設一祕書廳，常川辦公推進國際事務，以謀國際共同福利。祕書廳的主管者爲祕書長，其次設置許多職員，支取國聯薪金，絕對爲國聯服務，不愛其本國政府的支配。誠爲英國政治家貝爾福 (Balfour) 所說：『凡祕書廳職員一旦任職，他們就不復爲其本國的僕役，在其任期內，祇是國聯的僕役。他們的責任是國際的，而非國家的。』因而樹立一史無前例的國際文官制。由於行政院及大會均由接受本國訓令的代表所組成，所以我們可以說：國聯中真正國際性的機構，厥唯常設祕書廳而已。而國聯對於國際立法的許多有價值的貢獻，亦全賴祕書廳日常勤勤懇懇的努力，這是應該特別指出的。

第四款 國聯的目的與權力

國聯的目的，正如其弁言中所說：第一，促進國際合作；第二，保持國際和平與安全。爲了達成這兩個主要的目的，國聯機構的權力甚多，大別言之，可分三種：（一）關於實施和約及在和會時所訂各種特殊條約的權力；（二）關於防止戰爭的權力；（三）其它各種雜權。關於第一種權力極爲繁瑣，凡爾賽和約除了國聯盟約不計外，提及國聯之處，總共不下於七十次之多。其它和約亦相類似，可見和約中有許多條款是要責成國聯去執行的。例如國聯被委託管理薩爾河流域(Saar Basin)及但澤(Dantzig)兩政府。對委任統治實施監督權。負責在前屬於德奧的領土上舉行公民總投票。解決關於條約復活問題的爭議。核准關於國際通運、水道、口岸與鐵路制度的普遍公約。設法促使締約國遵守關於少數民族條約的規定。關於第二種防止戰爭的權力及制裁辦法，我們在前數章已詳細申論，毋庸贅述。關於第三種雜權中，最重要包括國聯從事關於國際行政的各種非政治性質的工作。盟約第二十三條所列舉的事項，大多即屬於此種非政治的工作，其中分下列數款：甲、關於勞工。乙、關於土人。丙、關於鴉片及婦孺販賣。丁、關於某等國家的軍械貿易。戊、關於交通及通過之自由與商務上之公平待遇。己、關於疾病之預防及撲滅。凡此種種關於社會經濟及人道的事務，均列入國聯及國聯會員國工作範圍以內。又國聯爲進一步促進國際合作起見，復有盟約第二十四條關於統一管理所有國際行政聯合機構的規定。凡由國際公約所規定而業已成立的國際事務局，如經締約各造認可者，均應列於國聯管理之下。此後創設各項國際事務局及規定國際利益事件之各項委員會，統歸國聯管理。此種歸國聯管理之任何國際事務局或委員會，其經費可由行政院決定，列入祕書廳經費之內。在實際上說：國聯所經營的非政治的事業之成就，

遠較其保持國際和平與安全的努力者爲大。由於第二次世界大戰爆發這一血淋淋的事實，固充分證明國聯和平努力之完全失敗；但國聯在非政治工作方面所造成的偉績，却是有目共睹無可抹煞。在國聯秘書應從事實際工作的史威哲 (Arthur Sweetser) 會說：「過去二十年以來的國聯成績，既不是全壞，也不是全好。許多人期望國聯能防止戰爭，現已證明它不適於阻止這個大屠殺。但是不能因國聯這一失敗而抹煞下列的事實，就是說：國聯在其初步生活簡短時期中的經驗，業已造就極有價值的貢獻，它不僅解決了日常的問題，抑且它展開了新的課題，新的方法，使我們對於未來可有感悟與希望。這種經驗實在是非常寶貴的，因爲它指示人類從國際無政府局面演進到世界社會的一個遲緩的過渡的狀態」(註一)。史威哲這幾句話可謂對於國聯極公允的批評。

第五款 國聯盟約的重要條款

盟約中最重要之條款，當推第十條。該條規定：「國聯會員國有尊重並保持所有各會員國領土之完整及現有政治上之獨立，以防禦外來侵略之義務。如遇此種侵略或有任何威嚇或危險之虞時，行政院應籌履行此項義務之方法」。此條之所以作如此規定，因鑒於以往國際戰爭大多是由於一國侵略另一國，亦即一國企圖佔據另一國之領土而起，所以如果國聯會員國彼此互保領土完整及政治獨立，以防禦外來侵略的行爲，則戰爭之最大動機既已祛除，世界和平與安全的基礎自可因而奠定。美總統威爾遜嘗謂：盟約第十條所規定的保障，是盟約的「心臟」(Heart)。但該條在美國及其它各處却遭遇到反對。美國參議院之終於否決凡爾賽和約，正以唯恐美國將來須負擔第十條的義務，深感覺責任過於重大之故。一

(註一) A. Sweetser, *The Non Political Achievement of the League*, *Foreign Affairs*, October 1940, Jr. 192

九二〇年九月國聯第一次大會舉行時，加拿大代表提出一盟約修正案，主張取消第十條，但經大會委員會討論結果，繕具報告，仍主將該條保留，此項報告卒由國聯大會通過。報告中有云：「藉侵略行為改變各國領土完整及政治獨立的手段，應予排斥，此乃國聯之精華所在」。但該項報告為緩和各方對該案之反對起見，又解釋該條之用意，初不在保障任何會員國的領土完整及政治獨立，唯僅在「譴責」外來侵略而已。如此解釋似與該條的原有措詞相反，亦即與盟約起草者的原意顯然不符，適足以削弱該條的效力，而無異將保障的作用完全褫奪。這在我們看來，自然不能算是正當的解釋。

除了盟約第十條以外，尚有若干值得注意的重要條款，如盟約第十八條及第十九條關於國際條約的規定。第十八條規定：「嗣後國聯任何會員國所訂條約或國際契約，應即送祕書廳登記，並由祕書廳從速發表。此項條約或國際契約未經登記以前，不生效力」該條的目的顯在防止祕密外交所訂的條約——尤其是同盟條約——的締結，務使國際間所訂的條約，必須公開發表。然而該條中所謂「國際契約」，究屬何指？其意義至為含混。至於向國聯登記的條約，是否包括一切性質的條約？也是一個問題。有的國家曾建議將專門或行政性質的約章除外，又有的國家反對將財政約章公開發表，認為此有使締約國蒙受不利的危險。是則可知欲迫使國聯會員國將一切條約向國聯登記，勢所難能。為一九二〇年英法事協商的換文，即未向國聯登記，為一顯例。

第十九條規定：「國聯大會可隨有請國聯會員國重行考慮已經不適用之條約及國際情勢繼續不改或致危及世界和平者」。此條之設定，意在補救第十條的剛性規定。蓋第十條之目的在乎維持現狀，便不免引人批評或甚至反對。於是為了矯正這一點，乃另有一柔性的辦法，凡已不適用的條約，締約國可提出修改。第十九條原為第十條的一部分，後因接受法國代表的建議，遂將其列為獨立條款，並增加「

國際情勢一語，俾與第十一條第二款發生聯繫（該款規定：「凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，國聯任何會員國有權以友誼名義提請大會或行政院注意」）。但第十九條究應如何運用，却未經明白規定。一九二〇年玻璃維亞曾援用第十九條，籲請國聯修改其與智利在一九〇四年所訂關於割讓入海迪路區域的條約。國聯大會將此案交付法學家委員會研究，後據該會報告稱：國聯本身不能修改任何條約，修改之權純屬於締約國。所謂大會勸告會員國重行考慮之條約，僅當條約已變成不能適用時始能提出，即當條約締結時之情勢，已在實質上或道義上經鉅大變遷，使該約之適用成爲不復合理。似此，照法學家委員上述報告看來，則第十九條的效方實極有限。國聯大會無權矯正原始不公允的條約，祇能勸告會員國修改那情勢已完全變遷的條約，純不能強迫會員國修改不平等的條約。至於大會如何勸告會員國考慮足以危及世界和平的國際情勢，則亦無確定的辦法。據法學家委員會的報告的謂每一案件是否有此種情勢存在，唯大會得予決定。這樣說來，欲國聯主持修改不適用的條約及考慮危及世界和平的國際情勢，根本是極端困難的事。除非先行發動世界輿論，羣起指斥此種不合理的條約與情勢，國聯即無從着手進行。

第六款 國聯的弱點與障礙

國聯盟約的總體即構成一個偉大的國際事業，不論就其質的方面或量的方面而言，均遠超乎以往國際社會的成績。試想由世界上如許國家承担如許重大的義務，向國際合作與集體責任的前途邁進，顯爲有史以來所僅見，無疑地這便是國聯的主要價值所在，不過國聯欲達成其理想的目標，則全賴會員國之真誠履行盟約所規定的義務。姑不論各會員國事實上是是否真實履行，而盟約的規定在法律上究亦未見澈底

。尤其是關於國際爭議的和平解決方面。上文已經說過：盟約所定的仲裁義務，僅及於相爭各造自由同意承認的適於仲裁的爭議，如將此項義務作最後的分析，即等於說並無交付任何仲裁的真正義務。同樣，提交國際法庭法律解決的義務，也是完全任意的。會員國儘可自由抉擇，不能謂爲其違犯盟約，這便是國聯所創立的國際爭議和平解決機構與手續的主要弱點。保持國際和平與安全原爲國聯的目標之一，但如僅恃此項脆弱的機構與不完備的手續，希圖達成這一目標，顯然莫乎其難。

不但此也，而且國聯還有一最大弱點，即國聯的機構缺乏適當的權力。無論行政院或大會，都沒有真正有效的立法權與行政權。這兩個機構可以辯論一交換意見、調查、調停、勸告、建議、及提示；但兩者欲通過決議以約束會員國之權，却是絕無僅有。如作最後分析，則一切均須有賴各會員國的好意與合作的精神。關於重要決議採取一致通過的原則，又足使每一會員國有自由否決之權，因此幾將國聯削弱至於無能與癱瘓的狀態。故國聯雖爲一有組織的國際社會，似較以往的國際團體要進步得多。但其機構尙十分幼稚，它缺乏實質的力量，僅有道義的力量。每逢國際爭議發生，它祇能用勸解的方式，俾使各造和衷共濟，自行解決。苟此項努力慘遭失敗，國聯當亦無可奈何。除了援用盟約第十六條由各會員國對達約國實施制裁以外，其自身祇聽任國際局勢的繼續惡化，而束手無策。蓋國聯既非太上國家，可命令各國負擔指定的責任；且其本身亦無軍事實力，可發揮制裁的權威，迫使達約國不得不帖然就範。

抑國聯在創立時，即已遭逢了兩大障礙，此種障礙始終橫在國際組織的前進途中，至今尙無法排除。第一，各國不願爲了公共利益，負擔國際的義務與責任。第二，各國絲毫不願於棄其行動自由，換言之：其主權不願稍受限制。正爲了這兩個原故，美國參議院否決了凡爾賽和約，拒絕加入國聯爲會員

國；尤其是盟約第十條所課予會員國的義務，美國更不願接受。如路德尙批評盟約所規定的仲裁與法律解決的義務不甚澈底，並不見得比原有的和平解決來得進步。抱這種高超見解的人在美國畢竟佔據少數。無疑地，祇因各國不願負擔較為重大的義務，尤其是對於仲裁、和解、或法律解決的義務，常避之若浼，故欲望國聯成一維持國際和平的主力，自然無從實現。事實是這樣的，沒有一個國際社團不是需要各分子大家來羣策羣力，爲了共同的利益，彼此踴躍負擔重大的義務與責任，以促成國際的和平與安全，但國聯所定的義務，大多是任意的，與一種類如宗教信仰的虔誠的祈願，差不了多少。別說各會員國不肯踴躍負擔重大義務，縱然對於國聯這一虔誠的祈願，它們竟亦置若罔聞。

最大的癥結所在，乃因各國過於重視其所謂神聖的主權，不肯絲毫放棄其行動的自由及賦予國聯以相當管理與監督權，以謀共同福利。當美國參議院辯論凡爾賽和約之時，有若干參議員曾反覆地提及祇要不致減損美國的主權，他們也可贊成國聯。其實這種極端主權觀念是值得可議的。如果把國家的主權解釋爲一國對外關係上的絕對而無限制的行動自由，則顯然沒有一個國家集團能夠組織起來的，因爲沒有一個國際集團不是在相當程度要減損各分子國的主權的。然而事實上那些認爲國際組織足以限制各國主權的人，便不免誤解了主權的真正性質。國家主權之真義，應解釋爲一國其管轄區域內對於一切人與物的完全管理。如說主權包括一國對於它國的絕對而無限制的行動自由，那是歪曲了主權的真義。要之，主權是一種對內的權力，而非對外的權力，超出一國國境之外，卽無權發揮。過去的主權觀念，常把主權視爲一種對外的絕對權力，一國可憑藉此權，不論有無正当理由，對它國作戰，用武力掠奪它國的領土，自行處決其與它們所發生的爭議，自行確定其國際行爲的規範及任意採取各種政策，對於它國權益，竟可完全置諸不顧。一句話，各國除了它自己的意志以外，絕不願受任何法律的約束。這種行爲實

在是自中世紀遺傳下來的惡烈的誤見及偏見所造成，當然不容於今日國際合作的進步時代。須知主權是一種對內的權力；而即就其對內而言，在許多場合，還須被其自身對於它國的義務及責任所限制。各國決不能絕對孤立而生存，它必須與它國維持各種的關係，在其國界以外的事變，在在對其發生影響，它縱欲漠不關心，實際上亦為不可能。故今日各國已集體地構成一國際基本社會，由一個錯綜複雜的關係網使它們凝成一團，無可分離。蓋利益的聯立根本不知有什麼國界線的存在，各國利害一致，休戚與共，已為一顯著的客觀事實，絕不能為主觀的成見所無視，所打破。在這樣個國際基本社會中，一國對外仍欲堅持其絕對的主權，自然是一不可想像的事。正如個人在社會中竟欲伸張其絕對的自由，是同樣地做不到。各國主權應受構成國際社會行為準則國際法的體系所限制，而且同時亦須受各國自訂的國際多邊公約或雙邊條約的證明定限制。在這許多條約之中，締約各國常自願削減其行動的自由，接受相當的約束。人羣要組成一真正有效的國際社會，實現廣大的國際合作，即端賴各國大家願意多多負擔聯立的義務與責任，以及放棄絕對的主權。第一次大戰發國聯的失敗主因，無可諱言地是由於各國之不願負擔義務與放棄主權，因而障礙重重，國聯效能毫無，形同虛設。這次大戰而後，懲前毖後，能否樹立一强有力的新國際組織，一掃昔日的所有障礙與弊害，這完全要看各國究竟有沒有自我犧牲的國際精神以為斷！

第八章 國際法庭

第一次大戰後所成立的海牙常設國際法庭主要的目的，是在於解決國際間的爭議，次要的目的則可藉此作為國際法發展的機構。此項法庭的創設久為一般思想家及公法學者所夢想，至一九二二年總算部分地實現了，此實構成晚近國際法發展的顯著成就之一。

國際法庭常非一蹴而幾者，其由來也漸。正唯因有學者思想的鼓吹及法學團體計劃的擬議為其前驅，而後始有事實的產生。其間曾經過一八九九年常設仲裁法庭的初步嘗試，復經一九〇七年易一仲裁法庭及捕獲法庭計劃的失敗教訓，最後始時機成熟，創立常設國際法庭。本章即在歷敘國際法庭進展的經過。

第一節 國際法庭之思想的前驅

第一款 學者的主張

國際法庭的觀念幾與國際法觀念同樣地古老。六百多年前，有一法國人名杜樸阿（Pierre Dubois）者，於一三〇五年已曾建議設一國際法庭，其組織內容與後來一八九九年海牙會議所設之仲裁法庭，頗有相似之處，其思想之銳敏，至足驚人。一六〇三年法王亨利第四發表「大計劃」（Great Design），這是鼓吹維持永久和平的最早計劃之一，他主張設一大歐洲會議（European Council），負責調整組成此

聯盟的十五國家間的爭議。在形式上說：這固然不是一個司法法庭，而僅是一種約含七十名代表的參議院組織，但實則却實施相當的司法任務。一六二三年另有一法人葛里賽（*Enric Cruce*）出版一小冊子，名「新西內」（*Le NonveauCynce*），主張設立一普遍的國際聯合會（*Union of States*），其中有一常設大會，由各國派代表組成之，負責解決國際間所發生的糾紛。葛氏殆為主張以國際仲裁代替戰爭的第一人。迨至一六九三年至一六九四年間，潘恩（*William Penn*）在其「論現在與將來的歐洲和平」（*Essay Towards the Present and Future Peace of Europe*）一文中，計劃設立一國際議會或大會，由其同時實施司法與審議的任務。凡不能由外交方法解決之爭議，均可訴訟該會解決。苟一特定的主權國拒絕將其要求訴訟該會，或雖訴訟該會，卒未接受該會的判決，則其它各國應聯合一致，迫使其提交解決並遵從判決。

到了十八世紀初葉，聖比埃爾（*Abbe Saint Pierre*）擬定一永久和平的計劃，他提議設立一歐洲基督教國家的常設聯合會，其中有一重要的機構，名參議院（*Senate*），負責試行和解各會員國間的爭議，一旦和解失敗，則「交由仲裁判決之」，倘一國家當局拒絕接受參議院判決，則應被宣佈為全聯合會的敵人，各會員國應一致對其作戰，強迫其遵從判決。旋盧梭（*Rousseau*）曾撰寫一關於聖比埃爾計劃的回憶錄。雖然盧梭未能完全同意聖比埃爾的主張，但他對其揄揚備至，認為這種思想是高超的，致用的，並與國際的真實利益相符合。

迨後至十八世紀末葉，邊沁（*Bartham*）著述關於國際法的論文數篇，其中一名「普遍與永久和平計劃」（*Apian foron Universal and Perpetual Peace*）。他以為欲達到普遍與永久和平的目的，必須編纂國際法典及設立「一公共法庭，以裁決若干國家間的爭議」。這一公共法庭成立後，戰爭便不會發

生；蓋戰爭無非起於意見的爭執，相爭各造不能解決此項爭議時，而後始訴諸武力。今爭議既告解決，戰爭就不需要。邊沁說：『不論是合理的或不合理的，仲裁者的判決總能使相爭各造挽回信用與榮譽』。約在同時，康德(Kant)發表「永久和平論」(Essay on Perpetual Peace)一文，在他看來，永久和平絕非幻想，可用創設國際聯合會的方法，使其逐漸實現。此種聯合會是一常設的大會，它充任仲裁者之職，一切控訴及爭議可提交該會調整。

及至十九世紀之時，學者提出設立國際司法或仲裁機構以解決爭議的計劃，尤琳瑯滿目，美不勝收。伯崙智利(Bruntschi)於一八六七年提出一計劃，主張將國際爭議交付仲裁法庭解決。稍後，樂立麥(Lorimer)則主張設立一國際法庭，由法官十四人組織之，係終身職，其中六人應為六個列強的代表。這一法庭得以裁決所有國際公法的問題，包括金錢要求及領土要求在內。至其解決辦法則可根據國際條約的規定。樂氏又主張樹立國際武力，藉以執行國際法庭的判決及國際立法院的法律條例。一八七二年有一美國法學家菲爾特(David Dudley Field)出版「國際法典大綱草案」(Draft Outlines of International Code)，建議設立一聯合高級委員會(Joint High Commission)，由其負責努力和解國際爭議。倘和解失敗，應訴訟高等仲裁法庭(High Tribunal of Arbitration)。在菲氏計劃中的聯合高級委員會及高等仲裁法庭，均非為常設機構，而祇在爭議不能經外交方法解決後由相爭各造臨時選定人員組織之。同年，美參議員遜納(Sumner)在參院建議設立一國際法庭，擁有「完全替代戰爭」的權力。洛脫(Laurent)費奧爾(Fiora)，及柏格蓬(Bergbohn)則主張編纂國際法典及創立國際法庭。厥後數年間，復有許多學者，如密爾(J.S.Mell)，萊維(Leone Levi)，洪貝(Sir Edmund Hornby)，西蓬(See-ohm)，杜柏斯基爾(Duprasquier)，愛特勒(Maurice Adler)，拔拉(Bara)，達維拉(Yobet Dal-

irella)、布里(Elihu Burrit)、拉特(Ladd)、拉維拉葉(Lavelaye)諸氏均主張設立國際法庭。

第二款 團體的計劃

在同一時期，許多學術與職業團體亦發起鼓吹設立國際法庭的運動。一八七七年國際法學會(International Institute de Droit International)通過關於組織一國際捕獲審檢法庭以代替各國國內捕獲審檢所之計劃。一八九三年普羅旺斯公會(Unionessal Peace Congress)在支加哥開會時，曾有人提議組織一常設國際仲裁法庭，由七仲裁員組織之，該法庭乃由一國際條約所產生，仲裁訴訟進行時之費用，則由締約各國平均分担。倘一締約國在未曾用盡條約中所規定的和解方法以前，或未遵從仲裁判決，而對另一締約國逕行開戰，則其它締約各國之行政當局應即發布通告，謂此種條約乃係違犯條約，故在其口岸以內不能任憑違約國船舶駛入航行。此項建議迭次由該公會反覆討論，後於一八九七年在漢堡開會時，通過一項決議，表示贊成創立此種法庭。一八九五年國際議會聯合會(Inter Parliamentary Union)在布魯塞爾開會，亦主張創立常設國際仲裁法庭，由締約國各派二人組織之，每一仲裁員之任期定為五年。翌年，紐約律師協會(Bar Association)上書請願美國總統，要求總統與它國締結條約，創立一常設國際仲裁法庭，其中包括仲裁員九人，任期終身。不過締約國各國向該法庭提交解決之爭議問題，則任憑相爭各造之選擇。一八九九年國際法協會(International Law Association)在布發洛(Buffalo)開會，亦通過一組織常設國際仲裁高等法庭的計劃，凡相爭各造須將所有不能經由通常外交友好途徑調整之爭議，不論其性質或理由若何，提交該法庭解決。此外，又如一八九五年後陸續舉行的莫洪克湖會議(Lake Mohonk Conference)，亦曾籲請美總統發起創設此種國際仲裁法庭。

以上所述者爲比較最爲重要的學者主張與團體計劃。其中有一部分的主張與計劃，固甚前進完備，但也有一部分純屬空談，無裨實際。於此，我們却不難看出一個顯著的傾向，就是說：大多數計劃均偏重於組織一國際仲裁法庭，或爲常設性質，或爲臨時專設性質，而究還沒有進步到主張設立一真正的國際司法法庭，不過無論如何，到了十九世紀末年，關於創設一國際法庭的思想鼓吹，已臻成熟，各方愈認國際間樹立一負責解決爭議的公仲裁法庭，以保障世界的和平與安寧，實爲常務之急。此項崇高的理想終於一八九九年海牙會議實現了。

第二節 第一次海牙會議與國際法庭

至十九世紀末葉，組織一國際法庭的思想，雖已成熟；惟如何經由外交談判以達到此目的，實際困難，却不易克服。剛巧第一次海牙會議於一八九九年開幕，於是頓予主張此項法庭者以提出討論的極好機會。依照俄國原定的議事節目，雖其中對於採用仲裁方法，以防止國際爭議之發生，頗予強調，但初未特別提及組織一常設國際司法法庭或仲裁法庭。美國務卿海約翰在其發與美代表團的訓令中，謂美國人民對於創立國際法庭一事，已繼續並普遍地感到興趣，故囑美代表向會議提出一常設國際法庭的草案，主張法庭法官必須具有正直無私的德行及國際法的研究。每一締約之主權國各選定法官一人，法庭的一般費用由各國共同負擔，各國約定除了有關於其政治獨立或領土完整的爭議以外，必須將所有不能協調的問題提交該法庭解決。繼美國草案提出之後，英俄兩國亦紛紛提出關於國際法庭的計劃。各方卒同意以英國計劃爲討論的基礎。對於組織國際法庭建議之唯一的反對阻力，是出自德國首席代表獨恩教授（Professor Zorn），他極力予以抨擊，說在德國看來，這都是一種新發明，絕對不能同意，因爲此事

包含太多的危險性，所以最好待至仲裁更能完全表現其價值時再行計議。旋蜀恩教授遣返柏林，請示於其政府，及其重至海牙，忽又聲稱：德政府對國際仲裁法庭之組織，放棄反對之意，祇要不予該庭以強制法權即可。德國既已不再反對，於是在一八九九年第一次海牙會議所簽訂的國際爭議和平解決公約中規定了創立常設仲裁法庭的條款。一個名義上的國際法庭，於是出現於世。

第三節 常設仲裁法庭

除了相爭各造另訂專約設立一特別法庭以外，常設仲裁法庭有權受理一切的仲裁案件。該庭設於荷蘭海牙。每一締約國選定凡熟悉國際法問題及德高望重並願意接受仲裁責任之人至多四名，派充常設仲裁法庭的仲裁員，任期六年。當締約各國發生爭議時，各造自該庭仲裁總名單中選定二人，再由此四仲裁員推選一總仲裁員，然後由此五人組成一仲裁法庭，從事解決特定的爭議。不過相爭各造在將某項特定案件提交仲裁之前，必須訂一特殊協定，此即所謂仲裁協定(Compromis)，明白規定爭議之事物及仲裁員之權限；而且相爭各造又須約定各以至誠提交仲裁判決。該法庭名為常設，其實仲裁員並不常駐於海牙，僅一總名單而已。所謂常設機構凡二：一為常設行政會議(Permanent Administrative Council)，由締約各國駐荷使節及荷蘭外交大臣合組之；一為國際事務局(International Bureau)。前者權力甚大，可規定辦事章程及一切應用規則，並有委派或陟降事務局員工之全權。後者則僅負責記錄，保管檔案，及作為一切聯繫的中心。該法庭一九〇一年四月九日正式成立，過去曾判重要案件不少，俱詳上文。它的創設在國際仲裁制度的發展過程中雖不能不說是一顯著的進步，但與美英兩國之國際法庭的理想究相去尚遠，此實無可諱言。其缺陷之荦荦大者，試申論如下：

第一，所謂常設也者徒具虛名，該項法庭祇在爭議發生時由相爭各造特別訂約臨時組織之，一經判決，遂即解散。倘另有一爭議發生，則其它相爭各造須另訂特別協定，另行組織之。故馬登斯(martens)描寫此種組織「不過爲一意念，有時出現，有時又復消滅」。第二，不但組織滯濡，使提交仲裁者深感不便；而且欲臨時組設法庭時，費用亦極見浩繁。苟爭議所牽涉之款項較少，則往往使相爭各造趨趨不前，不肯花費偌大的金錢，以換取一得不償失的仲裁判決。此類實例屢見不鮮，足徵爭裁法庭若非真正常設性質，總不能鼓勵仲裁制度之進步。第三，僅爲仲裁法庭，尙不足以有效解決國際爭議。必須在仲裁之外，樹立真正的國際司法制度，換言之：應創立常設國際司法法庭，始克使爭議得到實質上的法律解決。一九〇〇年國際議會聯合會曾通過一項決議，建議創立真正的常設國際法庭。此種要求美英各團體及各學者提出同樣的主張，而益見堅強有力。現在且看一九〇七年第二次海牙會議在這方面究竟有沒有得到任何具體的收穫？

第四節 第二次海牙會議與國際法庭

第一款 仲裁司法法庭計劃之失敗

第二次海牙會議又供給一個好機會，以完成第一次會議所未完成的工作。美國務卿路德在其對美代表團的訓令中，囑後者努力達到組織國際法庭的目的。會議開幕後，提出國際法庭計劃者，除美國外，尚有英俄兩國代表。依照美國的計劃，主張創立一常設法庭，其中具有人數較少的法官（或仲裁員），得有固定的薪金，此款由各國共同分担。法官人選之分配，須代表全世界主要的法律系統及語言。美代

表谷忒(Choate)在會中提出此項計劃時，曾強調一八九九年所謂常設仲裁法庭的缺陷，認為它既缺乏常設性，並且不能使國際法規謀繼續發展。當組織此項仲裁法庭時，又費用極大，而其手續又極遲緩，故各國常不願將爭議提交解決。谷忒之言在會中獲得許多代表的共鳴，如法代表布爾喬亞(Bourgeois)，俄代表馬登斯(Martens)荷蘭代表阿塞爾(Aster)爲最著者。布爾喬亞認爲爭議應分爲政治性質與法律性質兩種，前一類爭議可交一八九九年海牙舊常設仲裁法庭解決，後一類爭議則宜由「真正法官所組成的真正法庭」加以判決。阿塞爾對於一八九九年法庭亦力予抨擊，謂：「一八九九年公約僅構成一法庭的幽靈，一種觸之無物的鬼物，或說得更切實一些，它祇有一個祕書處和一張名單」。他又說：「我希望我們將不斷努力使提交仲裁更其便利，一方面修改仲裁訴訟規則，另一方面創立一權力較大的常設仲裁法庭」。

會議對於創立此種法庭的建議，幾獲一致同意。雖然對於組織的細則，意見稍有不同，惟終經完全協調，通過一項公約草案，決定創立一仲裁司法庭(Court of Arbitral Justice)。該法庭聘任各國自由加入，由代表世界各種法系及足以保證仲裁法制連續性的法官組織之。法官每十二年改選一次，必須由德高望重並在其本國內能滿足担任最高法律職位之條件或熟悉國際法之法學家選出之。該法庭並不代替一八九九年法庭，後者依然保存。各國欲將爭議訴諸舊法庭或新法庭，聽憑自由選擇。該法庭之地址亦設於海牙，每年開庭一次，各法官爲得適當的固定薪金，由締約國共同負擔。該法庭常川辦公，可立即受理任何締約國所提交之案件，因之各國便不必如以往那樣因選定仲裁員及確定其權限而須耽擱許多時間。該法庭的主要缺點，祇在於其管轄權仍屬完全任意性質，蓋因其職權祇以相爭各造在一般或特殊協定中所規定之事項爲限。

新法庭的組織大綱大致已經商妥，現在所留待解決的最後一個問題，便是法庭的法官究應如何產生。如果這是一個司法性質的法庭，則法官的數額自然須受限制。曾有人建議十七個法官是一適當之數。但出席第二次海牙會議者凡四十四國，究如何分配此寥寥之數，實一極大困難。當時巴西代表提出一計劃，主張各國不論大小，俱可選派法官一人。此項計劃足以代表所有小國的共同意見，乃基於國家絕對平等的原則。但大國對此當然表示反對，它們反對的理由，不僅基於正義與政策的觀點，抑且深恐如此將變成一龐大笨重的會議，而不是一運用自如的司法法庭了。厥後雖另有各國代表提出種種建議，以冀調和這大國與小國兩派的意見，惟結果依然失敗，因此關於法官的產生問題竟懸而未決。會議於最後僅建議各國如屬可能，再行商得同意，以便組織已為各國投票贊成之仲裁司法法庭，就此結束了事。迨至一九一四年，蘭外交部曾發動那願意參加的各國，着手組織此項法庭；但甫欲進行談判，大戰突然爆發，於是一切工作均告停頓。此項比較進步的仲裁法庭結果終未實現，一八九九年的舊法庭仍為解決國際爭議的唯一仲裁法庭。

第二款 國際捕獲審檢法庭公約之又失敗

仲裁司法法庭的計劃既已遭逢挫折，第二次海牙會議又曾訂立關於國際捕獲審檢法庭公約，但該項公約卒亦未獲締約國批准而失敗。本書第一章已經說過：由於一般對於各國自組捕獲法庭早已感覺不滿，故為補救國內捕獲制之種種缺陷起見，乃有設立國際捕獲法庭俾為各國國內捕獲審檢所上訴法庭之擬議。這一主張早經學者及國際法團體極力鼓吹，至第二次海牙會議時，英德兩國代表各提出關於此項法庭的計劃。依德國計劃，主張在戰爭爆發後即由各交戰國組織一臨時專設的捕獲法庭，其建議內容大致

與一八八七年國際法學會(Instytut de Droit International)所通過的決議案相仿，但按英國計劃，則主張創立一常設性的國際捕獲法庭，該庭在平時即組織成立，於是一旦戰爭發生，逕可受理案件。至於法官則由熟悉海上法者充任，交戰國與中立國均可選派法官參加。旋會議大部採納英國的計劃，草擬公約，結果除有六國放棄投票及一國(巴西)實際投票反對外，幾經一致通過。關於法官的選派問題，不若仲裁司法法庭計劃之遭遇難關，當即順利解決，這是因為小國的海上利益較少，故不必堅持國家平等主義，儘可聽由列強把持，亦無大礙。

該項公約的內容要點大致如下：首先，以言該法庭的組織，法官共十五人，須由對於國際海上法問題造詣極深及德高望重者充任，任期為六年，期滿得連任。英美、法、德、俄、日、及奧匈帝國等八國所選派之法官得永於其任，其它國家所派之法官則須按表輪流任職。但交戰國如有案件起訴於該法庭，則該選派之法官得被特許執行職務，蓋必如此方可使法庭鄭重檢討捕獲者之要求；不過在判案時，大多數法官須為與此爭議不相涉之人，此種規定顯在保證判決之正確公平。至在開庭時，法官九人出席即足為法定人數，如法官不能出席時，則由備補法官代理之。

其次，以言該法庭的管轄權限，得受理凡對於各國捕獲審檢所判決不服之上訴案，其範圍如下：(一)捕獲國之檢定，係侵害中立國或中立國人民之財產；(二)捕獲國之檢定，有關敵國財產者，則限於下列各項，始得上訴：甲、裝載在中立船內之貨物；乙、敵船在中立國領水內為交戰國捕獲，而此中立國不以拿捕之舉為外交上之要求問題時；丙、認捕獲為違反交戰國現行條約之規定或捕獲國之法令者。又該約規定有上訴權者為中立國，中立國人民，及敵國人民。其所以准許人民得為上訴當事者，蓋因唯恐他的政府不替其代行之上訴，以致冤屈之事無由得伸。這在國際法上可說第一次認國家與人民同時

均得作爲國際法的主體。

顯明地，國際捕獲審檢法庭的創立，在國際司法的機構與手續上是長足的進步。就該法庭的權力而言，竟可受理上訴案件而撤銷國內捕獲審檢所的判決，這是國際法庭超過於國內法庭之表徵，也就是國際法較國內法爲優越的明證。但是此項法庭的一切組織內容雖已議定，公約亦已簽訂就緒，不料因未得締約國批准，而終歸泡影。然則不批准的癥結究在那裏呢？乃是由於公約中規定該法庭在判決案件時，如訴訟當事國或訴訟者所屬國間早有條約規定之時，則依據條約，否則如無條約規定，應適用「國際法規則」如再無一般公認的國際法規則，則應「按照正義與平衡的一般原則判決」。但何謂國際法規則？各國的意見與慣例即趨互異，尤以國際海上或海戰法規更爲渺茫不定。故國際捕獲審檢法庭的法官，與其說是援用現行法規，毋寧謂爲勢必自創法規。在第二次海牙會議討論時，有的國家，例如俄日兩國，唯恐該法庭具有造法性質，致其權力未免太大，故逡巡躊躇，卒竟放棄投票，它們認爲海戰法典的編纂工作，應在該法庭未設立前，先行完成，然後該法庭在判案時始能有所援據。英國當時曾簽訂公約，但亦因抱有同樣見解，因之終未批准該約，爲補足此項罅漏起見，英國乃於一九〇八年十二月發起召集倫敦海法會議，結果擬訂了許多捕獲法規，專供國際獲審檢法庭之用。此其經過已於本書第二章中詳加論述，此處可以不贅。不料該項法規卒仍未由英政府所接受，結果倫敦宣言亦正如國際捕獲審檢法庭公約的命運一樣，未被英國及其它各國所批准。因此之故，該法庭徒具計劃，終未見諸事實。我們如謂該法庭之所以失敗，乃因英國一國之阻撓，亦非過言。

第五節 常設國際法庭

第一款 法庭的產生

仲裁司法法庭與國際捕獲審檢法庭的理想計劃，雖然都這樣不幸地失敗了。但人類對於國際司法法庭的組織，却絲毫未感失望。第一次大戰終了以後，接着召開巴黎和會，依照當時的一般輿論，都以為將來的國際組織不論採取如何形式，惟其間必須包括一個國際法庭，自為勢所必至。各國所提出的國際盟約草案中，無不主張設立一國際法庭。然因巴黎和會忙於討論許多亟待解決的問題，實無餘暇進行組織國際法庭，結果僅於國聯盟約第十四條中作如下的規定：「行政院應制定創立常設國際法庭之計劃，交國聯各會員國採用。凡各造提出屬於國際性質之爭議，該法庭有權審理并判決之。凡行政院或大會不論任何爭議或問題有所諮詢，該法庭亦得發抒意見」。是則國際法庭的計劃，由和會責成國聯行政院草擬。但是我們知道行政院是由外交家與政治家所組成，而非由法學家所組成，其不適於從事此項技術工作，至為明顯。該院有自知之明，故於一九二〇年二月在倫敦開會時，決定另行組織一法學家顧問委員會 (Advisory Committee of Jurists)，委托該會起草法庭規約 (Statute)。同年六月十六日該委員會開始集議於海牙，經五星期的研討，共開會三十五次，結果擬定一規約草案計劃，於是將此計劃繕成一報告書，提交同年八月在聖西比斯丁 (San Sebastian) 開會的行政院審查。法國代表布爾喬亞代表委員會，向行政院解釋草案中各要點，尤其對於法庭的組織 (composition) 及管轄權 (Jurisdiction) 方面說明甚詳。行政院在聖西比斯丁及隨後又於同年十月在布魯塞爾兩次會議中對於此項計劃細加討論，予以修改。並通過後，移送國聯大會。大會乃將此草案交與委員會，從事更縝密的研究，建議修改若干處。至十二月，經大會通過後，遂另附一議定書，送請各國批准。大會決議規定如果該規約能得國聯會員國多數批

准，即二十四國政府之贊同，立即生效。不僅國聯會員國得以加入，並且凡列名於盟約附款內但尚未加入國聯的非會員國亦得加入。及至一九二一年九月國聯第二次大會舉行時，簽字於議定書中者已有四十二國，其中批准者已有二十九國，迨後又有數國批准。於是行政院與大會分別選出法官，一九二二年二月十五日常設國際法庭正式開幕於海牙，六月十五日第一次開庭。六百餘年來人類久所渴望的國際法庭，終於出現於世。這不僅是國際組織的飛躍進步，而且也是人類文化的輝煌成就，值得每一個人額手稱慶的。

第二款 法庭的組織

常設國際法庭規約凡六十四條，分三章，一爲法庭的組織（或稱構制），二爲法庭的職權，三爲訴訟手續。茲先論述法庭的組織於左：

第一項 法官的資格

常設國際法庭「由法官十五人組織之」，其中「正任法官十一人，備補法官四人。但此數得由國聯大會依據行政院之建議增加之，以增至正任法官十五人備補法官六人爲度」。此項法官不論屬何國籍，「須德望素著並在各自國內具有執行司法最高職務之相當資格，或熟悉國際法之法學家，而致如海牙常設仲裁法庭仲裁員之常由種資格之限定蓋在於保證法官係屬有經驗或有學問的法學家，而不致如海牙常設仲裁法庭仲裁員之常由外交家或政治家當選。不但如此，而且在每次選舉法官時，選與人除了願到被選舉的法官須具有上述規定的資格以外，「並應使法庭的整體能代表世界各大文化形式及各主要法系」。第一屆法官的選出，即按上述標準辦理，代表英美法系者有法官二人，代表大陸法系者有歐洲諸國，如屬於法蘭西、義大利、

丹麥、西班牙、荷蘭、瑞士、羅馬尼亞、挪威、南斯拉夫等國籍的法官各一人，再加屬於巴西及古巴籍法官各一人，以及代表中國與日本法系者各一人。至於說到世界各大文化形式，則無論歐洲、亞洲、北美、南美各部分都已有代表；又不論大國或小國，海權國或陸權國的代表，也都已應有盡有。

凡担任法官以後，規約定有若干限制，俾其安心工作及在判案時不受任何影響。該項限制是「法庭人員（即指法官）不得担任政治或行政職務。但此規定對於備補法官不在執行法庭職務時，不適用之」。這是因為法官如同時担任其本國的政治或行政工作，則在執行法庭職務時，便不免會喪失獨立性或意見自由，在法官自非專任不可。此外，規約又規定：「法庭人員對於無論何種涉及國際性質之事件，均不得充任代理人，輔佐人，或律師」。蓋法庭人員應專任法官，不應從事法官以外之工作，如此可不致有損其尊嚴及在辦事時有所分心。一八九九年海牙公約所產生的常設仲裁法庭，允許仲裁員得充任輔佐人之職，即曾引起識者的指摘。故一九〇七年擬議中的仲裁司法法庭公約草案規定禁止法官同時在法庭充任輔佐人。常設國際法庭規約為進一步防止此種流弊起見，復規定：「法庭人員如遇本人前在本國或任何國際法庭或調查委員會中為兩造之一充任代理人，輔佐人，或律師，或用它種名義，曾經預聞之案件，則判決該案件時不得參與」。此種規定可謂非常縝密合理。

第二項 法官的任期

法官的任期定為九年。前一九〇七年擬議中的仲裁司法法庭法官任期為十二年，國際捕獲審檢法庭法官任期為六年。此次常設國際法庭法官任期之定為九年，乃依法學家顧問委員會原草案中的建議。當時有人主張把法官的任期定為終身職，但未為委員會所採納。大多數委員僉以為法官任期應規定年限，惟任滿後如被連選則不妨連任。此項意見卒被國聯行政院及大會所贊同，結果終成定案。此項規定使法

庭得有真正的常設性，與常設仲裁法庭之有名無實，迥然不同。因此各國如將爭議提交該法庭從事法律解決，便不必經過有如提交仲裁法庭那樣先在總名單中選擇仲裁員的煩瑣手續，儘可立即起訴，自較便利得多。法庭每年在海牙集會一次，此集會期應自六月十五日起至職務終了日止。庭長於必要時又得召集臨時大會。故相爭各造如將爭議訴訟該法庭時，其開庭審判毋須經過迂緩的訴訟手續，而即可在短期內着手進行。

除庭長及書記官必須常駐法庭所在地海牙以外，法庭其他人員不限定須住海牙，祇要在法庭需其執行職務時即行到庭辦理即可。至於庭長與副庭長則由諸法官自選，任期為三年，連選得連任。書記官乃由法庭指派，書記官之職與常設仲裁法庭祕書長由一人兼任。

除有特別例外經明文規定者外，審判時全體法官均須出席。如正任法官出席者不及十一人，則由備補法官出席補足其數。如仍不滿十一人，則有法官九人出席，即足法定人數，亦可開庭。

第三項 法官的薪給

常設國際法庭的費用由國聯担任，其担任方法由國聯大會根據行政院的建議決定之。法官每年領受年俸，其數由國聯大會依據行政院之建議定之。此項年俸一經決定，在該法官任職期內，不得減少。庭長在任職期內可得特別津貼，其他如副庭長，正任法官，及備補法官在實際服務期內，亦可得附加津貼。正任法官及備補法官若非住居於海牙，則尚可支領旅行費。法官一旦退職，可領取一筆養老金，待遇不可謂不豐厚。

關於法官的薪給問題，曾在法學家顧問委員會中爭論甚烈。一般委員僉認法官理應受領薪金，以保持世界法庭的地位。惟薪給數額一時極難確定，結果乃聽由國際大會依據行政院的建議決定之。實際的

數額後來規定每一法官的年俸為荷幣四五、〇〇〇盾 (Gulden)，庭長另有特別津貼荷幣一五、〇〇〇盾，副庭長執行庭長職務時，每日得領一〇〇〇盾。法官在海牙服務期內每日得領五〇盾。退職養老金的最額每年為一五、〇〇〇盾。此項薪金標準較英國的最高級司法官的薪給略低，但較大陸國家的司法官薪給為高。此數實已足夠維持每一法官的用度與尊榮的地位了。

第四項 法官的選舉

關於法官的選擇問題，過去一九〇七年擬議中的仲裁司法法庭即曾遭遇難關，竟因此一難關之未能克服而致流產。欲組織一常設國際法庭，祇以小國之迭次堅持國家平等原則，終難與列強利益相調和。此點已構成一最棘手的問題。當法學家顧問委員會討論時，亦遇到同樣的意見出入，有一時期並顯示欲在此點上獲取妥協，似已無甚希望。後幸美國委員路德恩得一法，以為法庭法官可由國聯行政院及大會兩機構同選舉，蓋前者代表列強利益，後者由小國佔據多數，如此則列強與小國的利益均可同時顧到，雙方機會均等，於是每一法官之選出，可說是代表所有國聯集體意見的總合。路德此法一經提出，法官的產生問題遂告圓滿解決。但在選舉之前，究應怎樣提出候選人呢？這又是一個問題。出席國聯會的阿根庭代表建議由國聯會員國政府提出候選人，挪威代表附議。但此案却被大會否決，理由是如由各政府提出，則被提出者必為政治家，而非法學家，這樣便難免缺乏獨立性。在法學家顧問委員會開會時，比利時委員寶剛男爵 (Baron De Sclermans) 主張法官由海牙常設仲裁法庭仲裁員選舉，惟此案又遭否決。一般認為這樣一來，使新法庭在相當場合下勢必依賴舊法庭，亦屬不妥。不過後來討論結果，僉認選舉權固不宜交與常設仲裁法庭，而不妨允許該法庭先行提名。然後再由國聯行政院及大會作最後的決定。蓋惟有由常設仲裁法庭提名，而後始能使常設國際法庭的法官，保證統由國際法學家充任，除此以外，恐

無更好的方法了。委員會採納此項意見，乃編入法庭規約草案中，最後為國聯行政院及大會所通過，因之，這個棘手的問題，總算得到完全解決。

法官選舉問題討論經過既已明瞭，現在且看法庭規約中究作如何規定。選舉的手續是這樣的：最先由國聯祕書長在舉行選舉以前三個月，用書面邀請列名於國聯盟約附款內諸國或以後加入國聯諸國之常設仲裁法庭內仲裁員（如在常設仲裁法庭未派代表的國聯會員國，由各該國政府依照指派常設仲裁法庭仲裁員之條件特派組織選舉團，提出法官候選人），於確定限期內，各自組織選舉團，提出足以勝任法官之候選人，其數不得超過四名，其中屬本國國籍者至多超過二名。在提出此項候選人以前，可諮詢各該國最高法院，法學院，法律學校通儒院，以及國際通儒院在各國所設專研法律之各分院。國際祕書長乃依字母之先後，編列前項提出之各候選人名單，咨送國聯大會及行政院。大會及行政院接到此項名單後，即各自辦理選舉，先選正任法官，後選備補法官。凡在此兩機構均得大多數同意票者為常選。如屬同一國籍者有不止一人被選出時，則年長者當選。如經三次選舉，尚未選足法官人數，則兩機構得組織聯席會議設法選出之。一九二一年九月第一屆法官及一九三〇年九月第二屆法官的選舉，均經順利完成。事實證明此項選舉的手續雖極複雜，但因其設想周到，尚屬可行。

第三款 法庭的職權

關於法庭的職權，亦即法庭的管轄權限，載於規約第二章，茲分下列各點闡明之：

第一項 向法庭起訴的資格

規約明定：「祇國家或國際會員國始有出訴法庭之資格」。由此條款看來，可知個人便沒有出訴法

庭的資格。這一點實顯示國際司法的退步。上文說過：不幸失敗的一九〇七年國際捕獲審檢法庭公約曾規定准許個人得向該法庭提出上訴；但常設國際法庭却反而不准個人起訴，豈非退步？考法學家顧問委員會起草法規約時，曾有兩位法學家，即荷人洛特(Toder)及法人特拉普拉台勒(De Lapradelle)，主張法庭應准許個人直接出訴，但此項建議終遭委員會否決，其理由是個人既不是國際法的主體，當不能出訴於國際法庭；而且向來外交的保護已足為個人權利的保障，故顯無再予個人以出訴權之必要。此種理由是否完全合理，此處始不具論；惟法庭成立後，事實上每年個人向該法庭申訴之案件，為數極多，法庭因礙於定章，均未受理。除非個人之本國代其申訴，則個人之冤曲即無由得伸，此其不合理也彰彰明甚。

法庭既為國聯所創設，而在大體上說來，也可說是國聯的一個司法機構，故規約規定法庭祇受理國聯會員國及列名於國盟約附款內各國之訴訟，後者即包括未加入國聯的美國。至於其它各國的訴訟條件，法庭能否受理，除現行條約特定條款外，由國聯行政院定之。但不論如何，此項條件不得使各造在法庭前處於不平等地位。不過未經加入國聯之國家，如為爭訟之一造時，法庭應為該國確定法庭費用的分担額。蓋非國聯會員國既未繳納國聯會費，當然它必須分担法庭為此案件所支付的開庭費用，如此始得謂為公平。

第二項 法庭管轄權的性質

法庭管轄權的性質，係任意的抑為強制的？此問題在法學家顧問委員會中爭辯甚烈。日本委員以為國聯盟約第十四條既已明定「凡各造提出屬於國際性質之爭議，該法庭有權審理並判決之」，故該法庭的管轄權自應限於各造自擇提出之事項。委員會中其他委員均不直日本委員此項意見，都認為他們的職

責係在起草國際司法法庭的規約，該法庭非仲裁法庭可比，自應具有強制的管轄權，這就是說：祇要一造將爭議案件向法院起訴，則不管其它一造有無反應，法庭即應進行審判。倘被告抗不到庭；則法庭對於原告之訴狀，亦儘可作缺席裁判。夫如此稱其爲司法法庭，始名副其實。假如法庭祇能審理各造同意提交之案件；則該法庭與以前的仲裁法庭比較，便並無任何區別。此項意見在委員會中佔勝，故委員會原草案規定：如一造向法院申訴，法庭應即審理此項案件，祇須該法庭對此項案件有管轄權，則縱或被告一造拒不到庭，法庭亦可判決。如申訴之問題，包括國聯盟約第十三條第二款所列舉四種項目之一（即（一）關於條約之解釋；（二）國際法上之任何問題；（三）因事項事實之存在，如聽其成立，足破壞任何國際義務者；（四）由此種破壞所當補償之範圍及性質者），則法庭不必待各國締結特別公約賦予該法庭以管轄權，該法庭即可具有此種管轄權。

當此項草案送交國聯行政院及大會時，各方反對甚烈。反對者認爲此種規定與盟約第十四條相牴觸，而且這樣一來，便等於使一主權國違背意志，非到庭對質不可。英國政治家貝爾福（Balfour）甚至謂：倘賦予該法庭以此種管轄權，極爲危險。因該法庭所適用的國際法規則，至今尙未確定。在貝氏看來，最好該法庭第一步祇限於受理各造同意提交之案件，俟該法庭獲得公共信任心後，於是再行擴展其權力。此種論調可說是反映英國歷來恐懼受制於國際組織之一般政策。由於反對勢力的阻撓，因此委員會關於法庭強制管轄的原草案，終被國聯否決。法庭規約最後規定：「法庭之管轄權及於各造所付與解決之任何案件，並及於現行條約及公約中所特定之任何事項（規約第三十六條。觀此可知法庭僅具任意的管轄權，致使該法庭降至與以前的仲裁法庭類似的地位，一般熱望強化國際組織的法學家，對於國聯行政院與大會列強迷戀於國家絕對主權的原則，竟將委員會的良好計劃，束之高閣，咸不免感覺異常惋

惜！

一般小國對於列強的畏意態度，尤其感到不滿與失望，它們認為如果新創的法庭沒有強制的管轄權，則該法庭仍顯示極少的進步。它們遂堅持非設法插入強制管轄權的條款不可。結果規約第三十六條中故又接着規定「國聯會員國及列名於盟約附款內各國，在簽訂或批准本規約定書時，或在以後得聲明關於具有下列各種法律爭議之全部或一部，關於業已承受同樣義務之任何會員國或其它國家，從茲承認法庭之裁判權為當然強迫，毋須另訂條約」。該款所列舉的法律爭議，與上述國聯盟約第十三條第二款所列舉的四種項目完全相同。此外，該條又規定各國的聲明，可以是無條件，也可以是以互相承認為條件，又可以是以一定的期間為條件。至於如因不知法庭是否有權管轄而起爭執時，則應取決於法庭，凡此規定，可稱為「任意選擇條款」(Optional clause)意即聽由各國事先聲明任意選擇何種法律爭議，予法庭以強制裁判權。此項條款真可謂曲盡顧到各國自由意志的能事了。對於此項「任意選擇條款」聲明加入的國家，尙稱踴躍，小國最先承認，唯恐落後，列強如法國直至一九二九年始行簽字，英國雖同時聲稱簽字於此項條款的決心，但附有極重要的保留，此例一開，於是隨後加入的國家亦紛紛提出保留，馴至此項條款的效力即大為減損。

除了上述四種法律爭議得由法庭行使強制裁判以外，規約又規定：「如現行條約或公約聲明某事項當歸國聯將來擬設之裁判機關處決者，法庭即為此判決機關」(規約第三十七條)。所謂條約是指第一次大戰後所訂各和平條約及其它各條約中的特定事項，如和約中關於口岸，鐵路，國際勞工，保護少數民族等項條款，又如協約參戰國與戰後新興國家捷克、波蘭、南斯拉夫，及希臘、羅馬尼亞等國所訂關於保少數民族的特別條約。所謂公約是指戰後所訂關於國際行政事業的各種公約，如非洲烈酒販賣公約，

軍火貿易公約，通運自由公約，水道通航公約，以及國際航空公約等。

第三項 法庭的諮詢意見

依照國聯盟約第十四條的規定，法庭除具有判決爭議的職權外，凡國聯行政院或大會不論任何爭議或問題有所諮詢，法庭亦得發抒意見。此種意見即一般通稱爲法庭的「諮詢意見」(advisory opinions)。戰後各和約中恆規定某項爭議責成國聯解決或某項爭議將由「國聯擬設的裁判機關」解決。凡此種種爭議，或請法庭發表諮詢意見，或甚至訴諸法庭作最後的判決。大體上說來，國聯行政院關於半法律性質的爭議案件，常諮詢法庭的意見，作爲取決的標準。例如國聯盟約第十五條第八款規定：「如相爭之一造對於爭議自行聲明，並爲行政院所承認，及按照國際法純屬該造本國法權範圍內事件，則行政院應據情報告，不必爲解決該爭議之建議」。但究竟何者始能認爲純屬一國本國法權範圍內事件呢？這一問題實不易解決。行政院既爲一偏重政治性質的機構，當不適用於決定法律性質的問題，故按照慣例，該院在決定之前，即不能不即諮詢法庭的意見，以示大公無私，期能取信於人。此外，一國如與公私社團間發生意見的爭執時，祇因社團不能爲訴訟的當事者，故關於此項爭議亦常經由國聯爲中介，向法庭請求發表意見。

法庭的諮詢意見，對國聯及關係各造無拘束力，惟因其公正嚴明，各方却無不遵從，因之奏效極大。歷來國際爭議籍法庭的諮詢意見而得圓滿解決者，亦不爲少，這可說是一種意外的收穫；但此種收穫至少與法庭的判決同樣地得有顯著的成就，實無可否認。

第四款 法庭的訴訟手續

關於法庭的訴訟手續，載於規約第三章中。以前一八九九年所訂的國際爭議和平解決公約中，第一次詳細規定仲裁訴訟法。一九〇七年仲裁司法法庭草案則規定該法庭之訴訟手續，應按照此種訴訟法，惟該法未經規定者爲例外。法學家顧問委員會起草法庭規約時，即參照一八九九年及一九〇七年兩公約的訴訟法規則及一九二〇年丹、挪、荷、瑞典與瑞士等國代表所草擬的法庭計劃。故規約中所訂的訴訟手續，其主要的原則業經由各國所同意，抑且早由海牙仲裁法庭所實際援用。訴訟手續規定之顯明優點，在於各國欲向法院起訴時，其訴訟規則即不必由相爭各造臨時締約確定，或在案件提出之後，聽由法庭確定。而今案件一經提出，無論法庭或當事者方面祇須按照既定的訴訟手續規則辦理即可，甚爲便捷。

茲將其要點分述如下：

法庭在訴訟進行時的官方文字，係法英兩文。訟案全部用法文或英文辦理，隨各造願意。法庭判詞用法文或英文宣告，則視訟案全部乃用法文抑用英文辦理爲斷。如無條約規定，則各造於訴訟中得於法英兩文中任擇其一用之。但法庭經各造之請願，得准其不用法英文，另用它一國文字。

法庭訴訟之辦法可分兩種：一爲文訴，一爲口訴。文訴者乃將訴案駁案及有時需用之答辯案，連同各種文件公牘之可資佐證者，送交法官及彼造。口訴者乃法庭召喚證人，鑑定人，代理人，輔佐人，及律師當庭對簿。法庭對於個人之通知，應直接送交於各本國境內發生效力之政府轉達。法庭審判應當公開，除非法庭另有決定，或兩造聲請不許旁聽，則爲例外。法庭對於一切問題的定讞，取決於出席法官之多數，如表決時然否各半，則以庭長或代理庭長所決佔勝，法庭判詞應敘明理由，並記載參與本案之法官姓名，如判詞之全部或一部，未能代表法官全體之意見，則少數之持異議者，可令將所持之個人

意見附入。判詞由庭長及書記官簽字，正式通知代理人，公開宣讀。判詞係確定的，不得上訴；但如發見具有決定性的新事實，則在發見後至遲六個月以內，得聲請覆核判詞。

法庭判詞因須敘明它所根據的理由，所以法庭未始不可造成許多國際司法的判例，這就是該法庭的主要優點所在。雖則法庭規約第五十九條規定：「法庭的判決祇對於相爭各造間的特定案件，始有拘束力」。但此條規定的目的僅在說明兩造間的特定案件，縱或它所牽涉的國際法問題，足以影響它國，而它國對此判決仍可不受拘束，蓋所以祛除它國的疑慮及保持法庭判決的效力限度而已。不過此條並不因此禁止法官在下次判決時，如遇同樣或類似案件，仍照上次判詞處決，蓋每一判詞中既已敘明理由，事實上如遇同樣或類似理由，自然作同樣或類似的判決，此為邏輯之所必然，否則同一法庭竟出爾反爾，自相矛盾，則何以取信於人？

法庭在判案時應援用何種法律規章呢？規約第三十八條（此條雖包括在第二章法庭之職權中，但就其性質論，可與訴訟手續合併討論）明白規定：「法庭得援用下列各端：（一）爭訟國已經明白承認的一般或特殊國際公約中的既定規則；（二）國際慣例之一般行用有據，而經認受如法律者；（三）文明國家所公認的法律一般原則；（四）除第五十九條規定的保留外，各種司法判例及各國最著名公法學家學說之可作為確定法律規則時補助之用者」。此外，該條又規定：「如兩造同意，則法庭有權以公允及善良方法（*Ex aequo et bono*）判決案件，不因本條之規定而有所妨礙」。所謂慣例及法律一般原則，究係何指。非常含混，不要說各國意見與實例均屬互異，即國際法學者的解釋，亦言人人殊，莫衷一是。在此方面，既無一致的準繩可尋，法庭在判案前有時便不得自行確定何者為適於應用的法律或慣例。由此說來，法庭似有相當的造法權力了。

關於相爭各造國籍的法官是否得參與審判的問題，曾在法學家顧問委員會中經冗長的討論。過去海牙仲裁法庭常由相爭各造選定之仲裁員組織之。本書第四章所述該法庭所受理仲裁的十七案件中，共有仲裁員三十二人，其中十二人爲各案件中相爭各造的本國人。這樣組成的仲裁法庭，其仲裁判決自然難期絕對的公正。最適當的方法顯應使本國籍的仲裁員法官完全迴避才對。但當顧問委員會起草法庭規約時，以往成見仍難克服，故結果規約第三十一條作如下的規定：「相爭各造國籍之法官對於法庭受理之案件，仍得保留其出庭之權」。但此規定會引起一個問題，就是說：假如相爭一造在法庭中有其本國籍的法官，惟另一造則未有其本國籍的法官，勢將如何補救？於是規約接續規定：「如法庭於裁判席上祇有此造國籍之法官，則他造於法庭中如有本國籍之備補法官，可指派一人出席」。如果那另一造在法庭中連本國國籍的備補法官都沒有，則該造可在以前所提出的法官候選人中指派一人出席。如兩造在法庭中都沒有本國國籍的法官，亦可照此辦理。關於准許相爭各造的本國國籍法官與審判，雖就常設國際法庭而言，殆無礙於判決的公正性，因通常在判案時出庭法官十一人中，僅兩人代表相爭各造。法庭判決既須由多數決定，則兩人的意見對於判決當不生任何決定性的影響。但是國際法庭既然是一完全獨立及純粹究觀的司法裁判機關，無論如何，總不應處處替相爭各造是否有其本國國籍法官出庭參與審判方面着想，這不能不說是法庭規約的一大瑕疵。

最後，規約中還有一個顯著的缺陷，便是規約中並無執行判決的規定。據說顧問委員會起草規約時，初未漠視這一層，祇因經該委員會鄭重考慮結果，覺得法庭對各造所提的案件，在查明事實及援用法律規則於此具體事實而後，該法庭的職責即已完成，不必再行有所增益了。由於這一結論，因之規約中卒未見定有裁判條款。唯一的「制裁」祇能求諸國聯盟約第十三條第四款的規定，謂：「國聯會員國彼

此約定以完全誠意，實行一切判決，並對於遵從判決之國聯任何會員國，不得從事戰爭。設有未能實行此項判決者，行政院應擬定辦法，俾發生效力。假如公共輿論的力量及相爭一造之所謂「完全誠意」，證明不足以使它造實行法庭判決時，在國聯方面，祇得用出最後的制裁手段，除此以外，別無它法，然以過去的經驗看來，幸而歷來相爭各造對於法庭判決，尙能自動遵從，正如它們對於仲裁判決一樣地恪遵毋違，所以事實上還不至於迫使國聯非動用最後的手段不可。

第五款 法庭規約的修正

自一九二二年常設國際法庭成立而後，積了數年執行職務的實際經驗，乃知法庭規約中不適用於實情之處甚多。撮要言之，可有下列各點：第一，規約規定法庭每年開庭一次，如情勢必要時，庭長得召開臨時庭。但該法庭事務日繁，不僅常庭期恆延長至數月或甚至半年之久，而且還須時時召開臨時庭，以應急需。如此便顯出每年開庭一次，實在太少。事實昭示法庭非常用辦公不足以應付日趨繁忙的職務。第二，規約中分正任法官與備補法官兩種，備補法官顧名思義，原在正任法官缺席時，由其偶然代庖。以是之故，規約規定正任法官不得兼任任何政治或行政職務，但備補法官倘不在執行法庭職務時，則可不受此限。然而實際上却因法庭職務繁多，且正任法官中有若干人又常因故未能出庭，不能不由備補法官代行職務，於是結果備補法官出庭之次數正不亞於正任法官。因而一般使感覺到將法官分為正任與備補兩種，已無此必要。而原規定正任法官須受不兼職的限制，備補法官雖時常代理出庭，反可兼職，更是極不合理。第三，法庭得徇國聯行政院或大會之請求，發表諮詢意見，祇見諸國聯盟約第十四條的規定。雖然法庭在自定的執行職務章程中，把發表諮詢意見的職權曾詳為規定，但在法庭的根本組織法即

規約中，却找不到任何根據，終屬不妥。

由於這種原因，國聯大會乃於一九二八年九月二十日第九次大會中通過一項決議，咨請行政院審查規約，提出修正案。蓋至一九三〇年，係第一屆法官任期屆滿之時，如在此時期以前，能將規約予以修正，最爲適宜。行政院表示贊同，遂於同年十二月組織一法學家委員會，責成其草擬修正案，委員共十人，另加美國委員一人，並由法庭庭長與副庭長參加討論。該委員會自一九二九年三月十一日在日內瓦開始討論，十九日即蕪事散會。結果所擬成之修正案，經同年六月行政院通過。行政院爲鄭重將事，使非國聯會員國亦得同時平等參加討論起見，決定召集簽字於法庭規約議定書諸國會議，審查修正案。該會略予修正而通過。最後送交國聯大會討論，亦被全部採納通過。惟大會決定此項修正案須另附一修正議定書(Ratison Protocol)(一九二九年九月十四日)，送請各國簽字批准。

該項修正議定書原希望於一九三〇年前付諸實施。然在是年九月九日國聯行政院開會討論時，批准修正議定書者僅三十二國，以致該議定書在規定時期以前，終於未能生效。厥後國聯大會迭於一九三一年及一九三二年促請前會批准一九二〇年十二月十六日舊議定書的各國一致批准新的修正議定書。其間屢經波折，直至一九三五年國聯第十六次大會舉行時，批准者始達四十九國，僅巴西、巴拿馬、及祕魯爲例外；但彼等亦表明將予批准的願望。於是大會經一九三五年九月二十七日的決議，表示修正議定書之實施「似將不再遭遇任何困難」，乃請求行政院採取必要步驟，使該議定書能於一九三六年二月一日付諸實施。此項決議經通知未予批准之上述三國後，彼等均未表示反對。國聯行政院卒於一九三六年一月廿三日授權國聯祕書長宣佈修正議定書於一九三六年二月一日予以實施，除非在是日之前，有提出反對者。迨至是日，無一國提出反對，因之國聯祕書長即代表行政院名義，奉命通知國際法庭書記官謂

：修正議定書自一九三六年二月一日起生效實施（註一）。

就該修正案的內容而論，可謂非常謹慎。起草者不敢作大胆的主張，例如對於法庭管轄權的改良，不致一詞，冀免失敗，修正案各款大抵都是針對組織上的現實缺陷而發，或者至多將既定的慣例定為條文而已。其中要點有如下述：

第一，使法庭更趨於常設化，規約第二十三條關於開庭時期者修正如下：「法庭除在司法休假中外，常川開庭；司法休假之時節及日期由該法庭定之」。法庭法官除在請假中或因疾病或其它已向庭長陳明之重大理由不能到職外，應準備常川到庭服務」。第二，取消正任法官與備補法官的區別，規約第三條及其它各條凡區分正任法官與備補法官的條款統行刪除或修改，第三條僅規定法庭由十五人組織之。關於第十六條兼職的限制，更加嚴厲，法官十五人不但均不得實施任何政治或行政職務，抑且不得從事帶有職業性質的事務。如此則法官兼任大學教授或律師，亦所弗許。唯一的例外，據法學家委員會的解釋，法官如列名於常設仲裁法庭總名單內，担任仲裁員，那便不算違反此項規定。依照修正案，嗣後法官既須常川辦公，故薪給的規定亦同時變更。薪金不分年俸及特別或附加津貼等項，使每一法官每年受領一定薪俸，不論其執行職務時日之多寡。第三，關於法庭的諮詢意見，另成一章，詳加規定，務使在國聯盟約以外，法庭之發表諮詢意見，於規約自身亦得有所依據，以便確立並擴大運用此項對於國際頗具實效的職權。

此外，該修正案又修正原約數處，均較不甚重要。惟法學家委員會對於法官的資格，曾作三點建議（因在委員會中意見不一致，故祇得建議國聯大會，作為一種願望），倒是值得我們注意的：（一）法

（註一）Hudson: *The Permanent Court of International Justice 1920—1932* p.p. 139—140

官候選人對於國際法須具有實際的經驗；（二）能讀法庭兩種公用語（法英文），且能說其中之一種；（三）海牙常設仲裁法庭各仲裁員選舉團提出國際法庭法官候選人時，須附該候選人履歷書，證明其具備應具之資格。如此則法官之資格限制更嚴，苟能實行，當更可提高法庭的地位，殆無疑義。

海牙常設國際法庭之成立，雖顯示國際司法之長足進步。其規約雖亦經部分修正。但其缺陷仍多。這次世界大戰以後，果欲樹立完備充實的國際司法機構，自然不能不細察原有機構中的各種缺陷及參照以往的經驗，對症發藥，予以適當的補救與治療，以冀達到盡善盡美的境地。蓋必如此，人類始能擁有真正强有力的國際法庭，由其發揮無上的司法權威，以撲滅違害人類文明的國際罪行。世界和平秩序之能否重建，這也是一個具有決定性的重要因素。

第九章 國際法典之編纂

第一節 法典編纂的意義

何謂法典編纂(Codification)？此語通常用法是指含有一種立法性質的行為，將現存法律整理成一系統，矯正其矛盾及瑕疵，並補足其缺陷，以使其成爲一完全無缺互相關連的成文法典。此種法典編纂的工作，不但在國內法上爲然，即在國際法上亦逐漸趨向於這一途程前進。我們欲明瞭現代國際法的進展，不能不知歷來國際法典編纂運動的實況。

在十九世紀時，國際法上最顯著的發達，無逾將大批習慣，實例，及判例設法使其變成一部成文法的嘗試。此種成文法大多由國際會議所制定，訂入由各國簽字批准或加入的多邊公約，條約，或宣言之中。通過了這一手續，於是原屬習慣法的原则便漸漸一點一滴地變爲制定法上確定的成文規則。固然，許多成文法規祇是已存慣例的正式宣示而已；但也有許多成文法規，是完全超脫慣例以外的，而是人類爲了公共利益的鵠的，有意創制的新法則，作爲國際關係的規範者。我們試將現有的國際法體系實況與百年以前的國際法大半是習慣法的情形作一比較，不難由此察覺國際法確已獲得驚人的進步。雖然就是到今日爲止，國際法上還有不少的原则仍然是存於習慣中，尤其是規範平時國際關係的法律，習慣的成份更多。但是制定法的比重事實上確是在逐漸增加，以致習慣法在國際法上已再也不能佔取優勢的地位了。此項轉變的過程對於國際法的改進上顯然裨益良多，許多規則在昔是含混不定的；但如今已經變得

確切了。從前對於某種事態的解釋與實例，頗不一致；但現在是得到調和了。因之，爭執的機會便頓然大為減少，而國際法業已漸漸具有如同國內法那樣的特性了。

現在值得考慮的一個主要問題，是國際法既得如此改善，我們試問能否及應否使其更向前進，這就是說：我們在各種國際公約條約及宣言中所確定的國際法規則，以及其它各種尚未形諸文字但已為各國實際應用的規則，是不是可以完全匯合在一起，並將其編成有如各國國內法那樣單一而調和的體系呢？此即國際法典的編纂問題。無論從那一個觀點來看，這不惟可能，抑且必要。欲望國際法的規則能令人一目了然，易於遵循，從而發揚光大其效力，並使其隨時合乎時代，則除採取法典編纂的途徑外，實無它法。蓋惟有經由此項途徑，始能令國際法綜合化及系統化，將現存的國際法規則，無論是習慣的或制定的，變為一種連貫的方式，並且消除各國間不同的意見與實例，及確定新的規則，以實施於至今尚未經法律所節制的領域中。正因為國際法典之編纂具有如許價值，故雖歷史學派學者懷疑法典編纂的效果，以為成文法典反足以阻礙法律的自然成長，而使其硬化。但此種偏執的意見究不為一般所贊同，大多數學者以為縱然是成文法典，亦未始不可隨時設法變更，前項憂慮實毫無根據。我們祇要看各國國內憲法及普通法律方面，成文法典較不成文的習慣法為優，即可知道國際法之編纂為成文法典，是一自然的趨勢，也可說是國際進展到與國內法同一階段時的一種必然的切要任務。

第一節 學者個人的編纂嘗試

自十九世紀末葉以來，學者漸主張編纂國際法典。由於現代國際生活之日趨複雜，國際法的進展益速，其重要性益增，因之鼓吹編纂國際法典的學者亦愈多。首先確立國際法名詞的英儒邊沁（Jeremy

Bentham)，曾於十八世紀後半葉至十九世紀初葉間，屢次主張編纂國際法典，並擬成法典的計劃。雖此種計劃僅備重闡述各國君主彼此間的權利義務；但在邊沁是一種初步的嘗試，其不完備自在意中。迨至法國革命時代，一七九三年六月格勒高僧長（Abbe Gregoire）曾對國民大會提出關於各國權利宣言的草案，凡二十一條。格氏演說謂：歐洲的制定公法實在只是「一種雜亂無章而奇形怪狀之善惡不分的成例之總合體。」嚴格地說來，格氏所擬的宣言不能算是一種法典，祇是列舉各國權利與義務的一般原則而已，而法國國民大會雖因它種原因，卒未採納格氏的計劃；惟格勒高的高超理想，正與邊沁的一般，對於國際主義的哲學思想影響甚大。

繼邊沁與格勒高後，主張編纂國際法典及自擬法典草案者頓如雨後春筍，非常蓬勃。在英國有詹姆·斯密爾（James Mill）及西蓬（Frederice Seebohm），在義大利有帕洛鐸（Parodo），在俄國有卡吉諾務斯基（Katchanovsky），在奧國有陶明班多雪凡士（Domin-Parushavecz），以上諸氏咸為各國著名的學者，憑其先知先覺的頭腦，發為警闢精到的儻論，其於國際法的貢獻實有足多者。

稍後有一德國瑞士籍大法學家伯崙智利大胆地草擬一部國際法。伯氏不僅為一飽學的法學家。而且同時又是一哲學家及歷史學家。他於一八六八年提出此項法典草案的計劃，其中包括八百六十二條，書首冠以一精心結撰的緒言，闡論國際法的性質，目的，及基礎，同時即進而描述其法典的大要。法典正文則分和平法，戰爭法，及中立法三部分，每部又分篇節及條款。在那時候，伯氏的計劃在所有各學者所擬的法典草案中，可算得是最廣博的一種。厥後有許多計劃大抵都以伯氏的計劃為藍本。由伯氏的大胆嘗試看來，可知雖似錯綜複雜的國際法規則，亦未始不可用明白確切的文字把它完全寫出來，由此益可徵信法典編纂的工作，既非為不可能的事，亦非如一般想像中的困難。

四年以後，即一八七二年，有一美國法學家菲爾特(David Duey Field)刊行其名著「國際法與大綱草案」(Draft Outlines of an International Code)，凡一千零八條。因菲氏前曾從事紐約邦法典編纂的重要職務，經驗宏富，由他來起草國際法典大綱，真是游刃有餘。菲氏之所以比較伯喬智利更勝一籌者，祇因前者憑其實際的經驗，在其計劃中處處顧到現實，極少作抽象的理論；但後者則完全以哲學家的姿態，即在其法典草案的條文中，亦不忘理論的發揮。要之，菲氏的計劃注重現行實在的國際法規，縱於法規的註釋中，亦不僅拿理由來解釋，抑且基於外交實務的觀點上。菲氏計劃異常詳盡，幾將所有法規已羅殆盡，而尤其強調美國所已採納及應用的法規。然而唯因其過於注重美國的意見與實例，故不免引起學者之詬病。

迨至一八九〇年，義大利法學家費奧爾(Ferrero)，亦提出一法典草案，凡一千八百九十五條，較菲爾特的草案尤為廣博。費氏草案中首部為緒言，共五章，討論國際社會的組織，國際法的目的。制定，及實施等項。法典正文共分四篇二十三章，規定人與物，國際責任，所有權，及制裁等。費氏草案與伯喬智利或菲爾特草案均有不同之處，在費氏草案並非為現行國際法典，而純為一部支配國際關係所應採行的創制的規則。但按費氏之意，初非期望各國政府採取其全部計劃。在他看來，要把國際法全部在一個時期內編纂成帙，這是做不到的事，原因是各國政府決不願立即採納整個的法典。費氏在法學界中聲名素著，佔有崇高的地位，故其意見及建議曾發生極大的力量。他告訴我們道：他所擬議的規則之淵源，是構成實在國際法最重要法源的國際公約，國際公會的議事錄，出席國際公會各國代表的聲明文件，許多國家彼此間所訂含有共同適用條款的雙邊條約，各國陸海軍法的國內法律，各國外交法規條例，慣例，以及權威學者的意見。費氏就是取材於這樣範圍廣大的各種法源，並益以他個人超越的見地與深

驗，擬定其理想的成文法典草案。此項草案價值之偉大，從可想見。

① 進入了二十世紀而後，又有若干學者擬有國際法典的計劃，最著名的學者如杜普萊西克斯 (Dupré-axix)，班索亞 (Pessoa)，克蘭 (Klein)，及應忒諾夏 (Jerome Interroschia) 等，其中尤以加拿大法學家應忒諾夏的「新國際法典」(The New Code of international Law) 一書貢獻最大。應氏名著於一九一〇年同時以英法義三國文字刊行，共有五千六百五十七條，舉凡國際公法及國際私法的法規，無不網羅在內。應氏以爲「現存的法律是不適當的，允宜重行鑄造。這種法律已爲自身的微菌所腐蝕，在若干場合已達成理想；但在其它場合，却連常識都沒有」。因之，應氏所草擬的新法典，極力求其完備，就中涉及國際間及國家與個人間的一切可能的關係，其目的主在摒除戰爭的原因。他設法鼓勵各國放棄再無存在理由的特殊習俗，而採行統一的規則。他深信如果所有文明國家咸能一致採納共同的法典，以規範它們一切的公共關係，然後再設立一最高的行政機構，負責實施此項法規，那我們便可再也聽不見戰爭的聲音了。這種論調固然似乎是大樂觀一些，但是應氏的苦心孤詣的抱負及其爲實現世界和平目的之孜孜努力，却是值得我們欽佩不置的。

第三節 團體的編纂努力

對於國際法典編纂運動的注意，並不限於幾位私人的法學家，抑且引起許多學術團體的共同努力，它們爲增進法學研究，改革法律規則，並促成世界和平起見，亦紛紛提出國際法典的各種計劃。此種社團例如英國社會科學協進會 (British Association for the Promotion of Social Science)、倫敦法律學社 (Juridical Society of London)、一八七三年英國國際法改革編纂協會 (English Association for the

Reform and Codification of the Law of Nations) 成立，迨至一八九五年該會改名為國際法學社 (International Law Association)。一八七二年在比國根脫亦成立國際法學會 (Institut de Droit International)。此外，又如普遍和平公會 (Universal Peace Congress)、美國國際爭議法律解決研究社 (American Society for the Judicial Settlement of International Disputes)、國際議會聯合會 (Interparliamentary Union) 及其它各種泛美團體。

英國國際法改革編纂協會正如其會名所指出，旨在謀國際法的改革與法典的編纂。該會於一八六六年接受菲爾特的要求，指派一委員會，草擬國際法典大綱。普遍和平公會於一九一〇年斯德哥爾摩 (Stockholm) 會議中，討論阿諾爾 (Arnold) 提出的國際法典計劃，並指派一審查委員會，以便整理後將此確定的草案送交各國政府，俾作為第三次海牙會議籌備委員會研究工作的基礎。國際議會聯合會於一八九九年在克里夏尼亞 (Christiania) 開會時，決議由該會理事會起草一關於確定各國權利義務的法典計劃，一九〇六年在倫敦開會時，主張由第二次海牙會議指派一國際委員會，負責編纂國際法典，後於一九〇八年在柏林開會時，該會又希望第三次海牙會議深切注意擴大第二次海牙會議業已完成的工作。

在上述許多團體之中，對於國際法典編纂方面最有建設的貢獻者，當推國際學會。該會會章第一條即宣稱其宗旨在促進國際法的成長，尤在「扶助一切漸進編纂國際法典之誠懇努力」，及「鼓勵官方接受業被承認與現代社會需要相符合之原則」。自然，該會活動並不僅止限於從事或同情編纂運動；但該會在此方面的成就極大；由此足可顯示國際法典編纂之可能性與切要性。在該會所採納的法典計劃中之最重要者，有一八七五年的國際仲裁訴訟手續規程草案，凡二十七條。一八八〇年的陸戰法規慣例手冊草案，凡七十八條。一八八七年的國際河流通航規程草案，凡四十條。一八九二年的國際准許外僑入國

及驅逐外僑出國規程草案，凡四十一條。一八九八年的戰時及平時船舶及船員在外國口岸法律地位規程草案，凡四十六條。一九一三年的支配交戰國關係之海戰手冊草案，凡一百十六條，以及其它各種有關國際法問題的規程草案。此項草案非常完備，在相當程度上說，幾與真正法典無異，特別是一八八〇年通過的陸戰手冊及一九一三年通過的海戰手冊，規定得更為詳明，此兩草案可說都是經該會鄭重研討的結晶。在陸戰手冊的序言中，該會表明其旨趣並不在建議各國政府以締結一國際條約的方式，採取此項草案；而僅限於提示各國在規定國內法時，可作為一個適當的基礎，俾與法學的進步及文明軍隊的需要相配合。該項手冊極有價值，贏得許多學者的好評。霍蘭特(Holland)教授稱譽它為採用「集體科學行動」所能編纂的良好榜樣，並為可被一般接受的戰爭成文法規展開一條康莊大道，霍氏又說它至少足以喚起各國政府負起發佈使用武器訓令的責任。

國際法學會雖則是一個完全非官方的團體，但因其會員無不為世界最著名的大法學家，而其所制定的法規草案，亦均為各大法學家的權威傑作，所以這許多草案計劃對於各國政府，各國內法庭，各次國際會議，以及國際仲裁法庭的影響極大。美國法學家兼外交家路德曾指出：該會的工作使兩次海牙會議得到成功，因為該會的各種草案。供給了許多鎔會貫通的材料與結論，正可足為海牙會議決議的基礎（註一），論者或以為該會未能如菲爾特，伯崙智利，費奧爾諸學者個人的大胆嘗試，將所有國際法規編纂成一整部法典；而僅就各種項目，分門別類擬定規程草案，似此則不無缺憾。但我們知道個人既能擬成一整部法典草案，團體集共同之智力，夫豈不能？該會之所以不作此項大胆的嘗試，適足以反映其實事求是的精神，不欲好高騖遠，徒令理想雖好，奈未能實際應用何，結果則所有努力終仍勞而無功，反

(註一) Address on Francis Lieber, 7, American Journal of International Law, p. 453

不若腳踏實地，僅求逐步推進，俾收獲較大的效果之爲愈。

第四節 各國政府的編纂工作

第一款 陸戰法典之編纂

我們既已敘述各學者個人及各學術團體對於國際法典編纂的貢獻，現在可進而闡明各國政府對於陸戰法典編纂工作之不甘落後的努力情況。

第一項 美國

最早美國政府於一八六三年頒布利伯博士 (Dr Francis Lieber) 所起草的「美國政府野戰軍隊訓令 (Instructions for the Government of the Armies of the United States in the Field)」。那時不幸的南北戰爭正在美國進行，由於政府軍隊中有一大部分是志願軍，統率的軍官大多不諳既存的戰爭習慣法者，於是引起許多爭權的問題不能解決，其影響所及，實足以妨礙軍事的進展。在此情形之下，顯然極需要定出一部成文的規則，以確定指揮官彼此間及人民之間的權利與義務，俾能各守範圍，不相逾越。林肯總統 (President Lincoln) 有鑒於此，乃命德美籍著名學者利伯博士担任起草工作。利氏早歲因不願受其祖國德意志政府的迫害，出亡美國，被公認爲法學的權威。利氏草案經陸軍將令團修正後，送與林肯總統核准，遂即以普通命令第一百號頒布此項訓令。美政府並分發各軍，嚴飭切實遵守實施。

就此訓令內容而言，包括十節，又分爲一百五十七條，其中關於軍法，軍事管轄權，非戰鬥員的權利，敵產的法律地位，戰俘與人質的待遇，合法與非法的戰爭方法，以及各種合法的戰鬥員，間諜，叛

逆者，停戰旗號，宣誓釋放，休戰，投降等項，均有詳細的規定。據伯崙智利觀察，這是有史以來第一部的陸戰法典。該法典頗受國際法學者的讚揚，而對以後國際法的影響則異常重大。誠如伯崙智利所說：「它自始至終都包括國際法的全都一般規則，其所表現的形式與現行的人道觀念；並與文明人民的作戰方式相合，其影響超越於美國的境界以外，並且它對於戰爭法規原則之確立與有力焉」(註一)。而俄儒馬登斯則謂：「首先確定戰爭法規及慣例的榮譽，應該屬於美國與林肯總統」(註二)。美國陸戰法典發布後，其它各國政府乃紛紛繼起仿效。不僅各國先後步其後塵，抑且對於國際會議的影響亦不尠，例如一八七四年布魯非爾會議所採納的計劃，即以該法典為基礎。甚至後來一八九九年及一九〇七年兩次海牙會議的各種決議案，也直接或間接地受到該法典的影響。

該法典實施至一九一四年，由另一新手冊所代替，此即是年四月廿五日美陸軍部發布的「陸戰規則」(Rules of Land Warfare)。新規則較前更為詳盡，由原有的一百五十七條擴充至四百四十三條。所有舊訓令中的主要原則，除已喪失時效者外，均仍保存於新規則中，餘則將日內瓦及海牙國際公約中各種法規類皆編入新規則中，各佔有適當的地位。此外，在新規則中又包括許多註釋，引文，學者意見，判例，以及現代戰爭的成案等項，內容豐富翔實，可算是各國政府所發布陸戰法典中的最好示範了。

第二項 英國

歐洲各國看到美國訂立陸戰法典，當亦不甘落後。緊接着利伯博士的創舉而後，就有一八七一年波蘭，一八七七年法蘭西，一八七八年瑞士，一八七九年塞爾維亞，一八八二年西班牙，一八九〇年荷

(註1) Bluntschli, *Droit International Codifié*(Lardy譯), p. 6

(註2) Martens, *La Paix et La Guerre*(Lance譯) p. 77

牙，及一八九六年義大利等國政府發布的陸戰法令。

至於英國政府之起草陸戰手冊工作，雖然開始於一八七九年，但直至一八八二年方告完成。泊乎一九〇四年英政府又發表霍蘭特教授所起草的「陸戰法規及慣例手冊」(Handbook of the Laws and Customs of War on Land)、一九〇八年另印新版，遂名「陸戰法規」(Laws of War on Land)，其中已將海牙公約的法規編訂在內。

當此之時，英政府復將一八八二年的「軍法手冊」(Manual of Military Law)，加以訂正與補充，最後的版本刊行於一九一四年。此書包羅甚廣，共分十四章，舉凡軍事法令及訴訟規則無不詳載於內。從國際法的觀點來看，該手冊中最重要的部分是第十四章關於陸戰法規及慣例的條款，係由愛特蒙上校(Colonel Edmunds)，與本海(Oppenheim)，及輝威爾(Howell)兩教授集體編撰。此章凡五百十條，包括所有關於陸戰法規的國際公約，特別是在日內瓦與海牙所制定者。倘未經公約規定的事項，即稱其為慣例。諸編纂者認為一個交戰國所可使用的克制敵人的手段，應確實受國際公約，宣言，及慣例中所定戰爭規則之限制，並且交戰國還應遵從宗教，道德，文明及俠義精神的規條。總之，英國手冊中所訂的規則全與海牙及其它國際公約的陸戰法規相合，無不切實可行，足可顯示今日人羣最進步的也是最顧到人道的情操，是使戰爭行為亦有一規範可循，以免漫無約束，竟至戕害人類自身文明的發展。

第三項 德國

美國的利伯博士陸戰法典對於第一次海牙會議代表的印象甚深，故該會所訂陸戰法規及慣例公約第一條即規定「締約各國應按照本約附款之陸戰法規及慣例規程對各該國軍隊發布訓令」。第一次海牙會議閉幕後，首先發布此項訓令者為一九〇二年德國參謀部得其政府核准後所發布的「陸戰手冊」(Kriegs-

rsbrauch im Landkrieg)。該冊冠以緒言一章，闡明戰爭的性質與戰爭的慣例，其後又分三部分，共十五章，第一部分討論對於敵軍的作戰慣例；第二部分討論對於敵國領土及敵國人民的慣例；第三部分討論關於中立國間的權利與義務慣例。以言編排及內容，德國手冊實遠不及英美軍法手冊之精細與廣博，而且在德國手冊中關於戰爭性質與目的，以及交戰國克制敵人所用手段等項極端的意見，頗受一般學者之指摘。在此方面所定的規則，可說完全承襲德國以往的軍國主義者克勞塞維資 (Von Clausewitz) ，哈忒曼 (Von Hartmann) ，及毛奇 (Von Moltke) 等人的傳統主張，而絕非係代表現代法學家進步的與人道的觀念。它認為戰爭是人民之間的鬥爭，而並非為軍隊之間的鬥爭。在戰爭中，不論毀滅敵國的精神力或物質力，都是合法的。恫嚇平民，未經通知即轟炸城鎮，脅迫佔領區人民赴服軍役及擔任嚮導，又迫其作金錢的捐輸，徵獻糧食，以及對其予以集體的懲罰，凡此種種行爲，德人以爲在法律上都是可被准許從事的。

德國手冊最顯著的一項特性，是到處採用所謂「軍事必要」的原則，苟交戰國因遵守戰爭法規而致有礙於戰爭目標之達成，則儘可藉「軍事必要」爲理由，對戰爭法規不予遵守。該手冊復警告軍事指揮官，勿必受當代人道主義的影響。海牙公約中人道的規則，竟被該手冊斥爲脆弱情緒的感情主義 (Sentimentalität und weihliche Gefühlsschwärmerei)。因此該手冊雖然是第一次海牙會議後各國中最先發布的陸戰訓令；但事實上其內容却與海牙公約不合，而且它對於海牙公約是以嘲笑輕侮的姿態出之。在許多場合，竟將海牙公約根本摒棄不顧，還說這種規則是行不通的或從未爲交戰國所實施。德人之國際法觀念類皆如此，其侵略及黷武主義之養成蓋有由來焉！

第四項 法國及其它

法國的手冊名「陸戰法規」(Les Lois de la Guerre Continentale)、係耶谷曼中尉(Lieutenant Robert Jaconet)所起草，由法國陸軍參謀部歷史組刊行(第四版於一九一三年出版)。其正文凡一百五十四條，冠以一緒言及序，序由勒諾教授(Professor Renault)所撰。就其內容而論，幾完全引述海牙及日內瓦公約的規則，在每一條款之後，加以註釋。法國手冊的優點，正如英美手冊一般，其引經據典，無不與國際公約規則及現代法學家的開明意見相符合。但法國手冊的範圍，却遠不及英美手冊之廣博，僅前者之編排與註釋較佳，是為後者所不逮之處。

自此以後，其它各國政府亦紛紛履行一八九九年海牙公約所課予它的義務，發布陸戰手冊或命令。最著者為一九〇四年的瑞士規程及一九一三年的奧匈規程，兩者均將海牙陸戰法規編訂於內。一九〇四年二月二十八日俄國政府頒布一帝國命令，其中規定數種戰爭規則，飭其軍隊於日俄戰爭中一體遵守；同時該國又宣稱受一八六八年聖彼得堡宣言及日內瓦與海牙公約拘束。至同年七月十四日，該國復發布訓令，這是一部關於陸戰慣例的完備的法典。

第二款 海戰法典之編纂

由於海戰的重要性與日俱增，因而各國政府不但努力於陸戰法典的編纂工作，同時亦從事編纂海戰法典之嘗試。最早挪威政府於一八六〇年曾發布一海戰法典，接着瑞典政府於一八六四年步挪之後塵，發布一法典。一八六六年英國海軍部命羅幸頓(Godfr. y. Lushington)起草一海上捕獲法手冊，以指導皇家海軍軍官在海戰時的行為。該手冊首部為一緒言，共三百〇三條，合成十八章，內容大致均為通常海戰法典中所涉及者。迨後一八八八年英海軍當局發布霍蘭特教授所起草的海上捕獲法手冊，即以一

八六六年手冊爲藍本。一八八八年手冊分三部分，共三百二十六條，第一部分簡述戰時海軍指揮官權力之一般原則；第二部分確定關於扣留或捕獲外國船舶的規定；第三部分確定關於臨檢，搜索，扣留，及審檢判決的規則。要之，該手冊完全代表英政府對於海戰中交戰國權利的意見，這至少是構成英政府所承認的真正的海戰法典。但其缺點則在未能按照最近所訂的公約與海戰法規的新發展，修正手冊內容，以符現代需求。俄政府曾於一八九五年亦發布一捕獲法典，凡九十三條，規定臨檢，搜索，捕獲，及捕獲法庭的組織，而其內容却遠不及英國手冊之廣博完備。

美國海軍部長經總統批准後，於一九〇〇年六月二十七日正式公布一海戰法典。該法典係由海軍部斯多克頓中校（Captain Stockton）根據部長的訓令起草而成，這是代表美國官方對於海戰各問題的意見。該法典自起草至完成，經過非常審慎的手續，接受了美海軍部內及部外人士不少的意見與批評。雖篇幅不多，惟類多精選之作。其中共有五十五條，分九節，規定關於海上戰鬥的手段，捕獲病院船的法律地位，搜索，封鎖，戰時禁制品，及捕獲品的處置等項。該法典的最大特點，在其對於各種足以引起爭論的問題，採取明顯堅定的立場；而其結論則較其它各國政府的意見爲進步。例如轟炸的權利祇限於非常狹小的場合；禁止使用虛偽的旗幟；報復權祇可在「必要」場合行之，而且亦不能超過被侵害之程度。此外，又確立下列各項原則：無害的沿岸漁船得享絕對的特免權；在軍艦護送之下的中立船得被免除搜索；連接交戰國與中立國領土的海底電線，祇能在敵方管轄權下的地方，始能予以截斷。

該法典公布而後，引起全世界法學家與海軍軍官的注意，其影響之大，實不亞於利伯博士的陸戰法典，僉認此種法典可爲其它各國政府效法的規範，尤其英國輿論一致予以好評，期望其政府亦能步美國の後塵，訂定一簡明扼要的法典。但是事實上歐洲各國政府對於美政府的開明主張，未必真能接受。因

此便發生了一個問題，萬一美國與歐洲國家發生戰爭時，則美國因已頒訂此項嚴格的法規，須受拘束，反之，敵却毫無拘束的義務，這樣，美國即無異作繭自縛，顯然極爲不利。爲了這一原故，美國海軍部乃於一九〇四年二月四日忽宣布撤銷實施法典的命令。之後，直至一九一七年，其時第一次大戰業已爆發，但美國尚未參戰，美海軍部始重行頒布一新法典，名爲「美國海軍指揮海戰訓令」(Instructions for the Navy of the United States Governing Maritime Warfare) 該項訓令共一百十三條，分十六節，其中註釋雖不多，但參照美國與它國所締條約及海牙公約之處却不少。大體言之，此新法典仍採一九〇〇年舊法典之一般原則，內容實則相似。

一九〇八年義大利政府亦發布一法典，名爲「國際海戰法規則」。該法典凡二百九十五條，其取材乃基於義國法律，命令，規程，現行條約，海牙公約，及戰爭慣例等。接着德意志帝國政府於一九〇九年發布捕獲法命令，一九一一年發布關於捕獲法庭的設立及訴訟手續之命令。迨至一九一四年大戰爆發時，上述兩項命令復重行公布，略予修正。這一法典對於海上捕獲，搜索、船籍的移轉，禁制品，非中立的役務，封鎖，及捕獲審檢判決等項所定的規則甚爲完備，大致採取海牙公約及倫敦宣言的規則，不過在第一次大戰時，德海軍將領對其本國法典，類多破壞。此不免令人深致惋惜！至於法國海軍部長則曾於一九一二年發布一海戰手冊，一九一六年重行修正公布。該手冊包括三十四條，分一百六十六節。就內容與範圍而言，它是模倣一九〇〇年的美國海戰法典，並根據巴黎宣言，海牙公約，及倫敦宣言等項規則。它與美國法典最顯著的區別，是前者規定關於船籍移轉的規則，並且又確立一原則，即船舶之爲敵性抑爲中立性，乃視船主的國籍，而非視船上所懸之國旗爲標準。不過關於沿岸通船，截斷海底電綫，護送，郵船，捕獲品的捕獲，及海軍轟炸諸問題的規定，在實質上則與美國法典相同。

以上所述者爲一八六三年美國首先創導國際法典編纂運動後歐西各國的響應狀況。諸如此類的各國個別編纂法典的主要缺點，在於此種行爲祇是方面的，初無國際的約束力可言，受拘束者僅係發布手冊的各國自己，對它國毫無關係。雖然此項個別的努力在國際法上却亦不無貢獻，它至少可以顯出編纂國際法典之可能性及確切的成文規則之優越性，而且唯其先有此個別的努力，然後進一步得以從事共同的努力，竭集體的智能，以完成各國互遵的國際法典。祇有這樣，各國不同的意見與實例始能消除於無形，而真正有效的國際法規始能由此而產生。

第五節 國際法典編纂的逐步共同努力

第一款 第一次大戰前的編纂成績

上文業經論述，事實上大部分關於戰爭行的國際法規，尤其是陸戰法規，已變爲成文的形式，規定於各種國際公約之中。此項逐步編纂運動的最早發軔期，較美國陸戰法典還要早上幾年。第一次國際法規的訂立，當推一八五六年的巴黎宣言，曾制定若干海戰法規，獲得所有海權國家明示的或默認的同意，而此項規則厥後又均編入於各國政府所發布的海戰法典中。巴黎宣言而後，接着在國際法典編纂史上發生一更重要的事件，這便是一八六四年的日內瓦會議，出席者有十六國，制定許多關於陸戰疆場上傷者病者待遇的規則，這是經由國際協定的方法將若干戰爭習慣寫成文條款的第一次嘗試（一九〇六年該公約又經修正與改良。）至一八六八年又有所謂聖彼得堡宣言的產生，該宣言規定使戰爭人道化的若干原則，此後在各國所訂的陸戰法典及海牙公約中均有採取此項原則者。

一八七四年由俄皇召集的布魯塞爾會議，無疑地構成國際法編纂過程中的一個重要里程碑。到了那時，一般咸已逐漸感覺到藉國際行動使主要的國際戰爭法規趨於系統化，為一可能實現之事。特別是因為在普法戰爭時，在國際陸戰法上顯示不少爭執的問題，無不亟待解決。俄皇發起召集會議之目的，蓋即在適應此項需求。出席該會者包括十四個歐洲大陸國家及英國。開會結果制定一宣言草案，凡五十六條。英政府因深信戰爭法典編纂的時機猶未成熟，對布魯塞爾宣言自始即不予同情，卒竟拒絕批准，因之該宣言遂未發生國際效力。不過該宣言的價值，却並不因其未經批准生效而減損。各法學家對該宣言內容頗予讚揚，實際上——一八八〇年國際法學會所草擬的陸戰法規慣例手冊草案及一八九九年海牙公約中的陸戰法規慣例規程，大部分就是布魯塞爾宣言規則的修正與擴大。該宣言的重要性，可用俄儒馬登斯教授的話來說明：『以國際協定確立戰爭法規，此乃第一次。此種法規實際已拘束現代各國的陸軍，並且足以保護無害的和平的及手無寸鐵的平民，使他們可不受戰爭與侵略的毒害，蓋在軍事上此種毒害絕無迫切的必要』（註一）。

自然，一八九九年與一九〇七年兩次海牙會議對於國際法典編纂工作方面的貢獻最大，此已為一般所公認。關於兩次會議的成績，作者已在第一章及其它各章中詳加檢討，此處可以不贅。總之，兩次海牙會議的成就，在國際法進展史上應佔一重要的地位。海牙會議所訂各公約之所以比較各國個別發布的法規手冊為優，因為海牙公約乃為世界各國集體意志之結晶，對締約各國均有拘束力，非得全體締約國之同意，不得由一國片面變更或廢止。關於海牙公約中的陸戰法規及慣例規程，幾乎已具法典的性質，但是兩次會議均因當時困難重重，未能制定一海戰法典，第二次會議雖訂定數種關於海戰問題的公約，

惟略而不詳，祇興之所至，擇其能妥協者訂為零星的規則而已。結果僅於第二次會議最後議決書中表示下列之願望：「本會深願海戰法規及慣例公約草案列入下屆會議之節目內，并願各國無論遇何情形，儘量將陸戰法規及慣例公約之原則推行於海戰方面」。後來國際法學會為希望能對第三次會議有所助益，曾於一九一三年起草一海戰法規手冊。但第三次會議終因大戰之爆發，未能如期舉行。這在國際法典編纂史上可說是一極其不幸的事。

幸而在大戰尙本爆發以前，爲了完成編纂海戰法典的任務，以供未來國際捕獲審檢法庭之應用，俾能限制海戰的手段與行爲。由於英國的發起，一九〇八年十二月四日乃在倫敦召開國際海法會議，結果於一九〇九年二月廿六日簽訂一倫敦宣言，其中重要內容，均已於本書第二章中論述甚詳。我們知道倫敦宣言是構成一部空前未有最完備的海戰法典，這是世界上所有海權國家經由國際會議的方式，共聚一堂研討海戰法規的第一次嘗試。雖然這次嘗試終因英國拒不批准宣言，以致全功盡棄，流於夫敗。然而倫敦宣言中所包括者，大抵均爲一般公認的國際法原則，故在海戰時仍不失爲有效的法規，是則無可否認。

第二款 華盛頓會議

第一次大戰結束後不久，美國哈定(Harding)總統即於一九二一年召集華盛頓會議，主要的目的在討論軍備的限制及太平洋與遠東問題。這些問題與其說是國際法的問題，毋寧謂爲國際政治的問題較爲恰當。結果關於裁減陸軍問題，因法國之阻撓，完全失敗。裁減海軍軍備方面的唯一成就，僅由五國簽訂限制主力艦的條約；惟於停止建造潛水艇，小巡艦，及飛機諸項，則歸失敗。關於太平洋與遠東問

題的成就，是訂立四國太平洋協約及九國遠東公約，這些都與國際法典的編纂問題無關，此處毋庸細述。

與法典編纂問題有關者莫如一九二二年二月六日所訂之五國潛水艇及毒氣條約。關於潛水艇問題，英國代表力主絕對禁止，認為潛水艇在防禦目的上絕鮮價值，此種武器的使用為戰術中最卑劣的手段，無可避免地必導致戰爭法規的違犯。故英國建議「應由各國採取聯合的行動，禁止潛水艇的維持，建造，或使用」。此項極端的主張當不為其它列強所贊同，尤其法國代表反對最烈，聲稱法國至少需要九萬噸的潛水艇，方足以保衛其殖民地。法國的漫天討價，既然阻礙了停止潛水艇建造的討論，於是不得已而求其次，祇能退而討論限制潛水艇的用途。最後，會議採納美國代表之提案，略予修正，決議將潛水艇不得任意攻擊商船的規則訂入條約中；並宣稱此項規則應被視為國際法既存的部分。規則內容大要如此：凡潛水艇在拿捕一商船之前，必先警告令其停泊而服從臨檢搜索。非在警告之後拒絕臨檢搜索者，或非在拿捕之後不遵所命進航者，不得攻擊商船。非將乘客及船員移置於安全地點，不得破壞商船。倘潛水艇不能依照上項規則辦理，則對商船須停止攻擊及拿捕，任其繼續駛航，不加干涉。任何國家軍隊所屬之個人，不論其是否得有長官之命令，苟違犯上項確定之規則，皆被認為違犯戰爭法規，應照海盜行為治罪。該約雖由五國簽訂；但為求其效力普遍起見，約中明白表示希望它國加入，共同承認此項既存的國際法規。

至關於毒氣問題，該條約中規定凡在戰時使用窒息，有害性，或其它瓦斯，及一切類似的液體，物質，或配置，既為文明國家之一般輿論所斥責，亦既由大多數文明國家加入之條約中聲明禁止使用，故締約國約定禁用毒氣，並邀請它國加入，務使此項禁止作為普遍接受之國際法的一部分。此項條款均

爲勉強訂成，觀其內容，俱見其異常空泛，殊鮮效果；而且在事實上該約迄今尙未經締約國批准生效，一切努力全歸泡影。

此外，華盛頓會議復通過一項決議，規定由英美法義日五國在該會閉幕後三個月以內，各任命代表二人，組成一法學家委員會，研究及報告下列一項問題：自一九〇七年海牙會議以來因新武器採用或發展之結果，現存的國際法規則是否足以應付此種攻擊或防禦的新方法？如其結論是否定的，則該委員會須報告按照彼等所見，究應如何變更現行規則，藉以採爲國際法之一部分。厥後該委員會開會研討結果，擬成一賅博完備的空戰法典草案，此在本書第三章中業已闡述，讀者可參閱上文。

節三款 國聯的編纂工作

第一項 最初編纂建議之失敗

國聯成立後，世界輿論大多期望這個空前未有的國際和平組織能負起編纂國際法典——尤其是戰爭法典——的重大責任。但國聯行政院與大會最初對此極少注意。負責起草常設國際法庭規約的法學家顧問委員會，曾向國聯建議在可能範圍而早日召集一會議，目的在「重述國際法的既存規則，制定及同意修正或補訂因此次大戰後及國際生活狀況新變化必要的規則，努力調和足以引起爭執的規則之不同意見」。行政院對於上項建議的唯一行動，祇是責成即將成立的國際法庭考慮何項問題應列入此一會議討論議事節目中，由其提出報告，然後再由國聯將此問題表送交各國政府研究。國聯大會開會時，英代表薛西爾勳爵（Lord Robert Cecil）聲言反對召集國際法典編纂會議，說是：「我他還沒有達到需要考慮編纂國際法典的時期」。於是法學家顧問委員的極有意義的建議，終以英國之異議而被擱置。

第二項 一九三〇年第一次國際法典編纂會議

以後到了一九二四年，國聯第五次大會方始接受瑞典代表的建議，一致通過一項決議案，要求行政院組設一國際法典漸進編纂專家委員會（Committee of Experts for the Gradual Progressive Codification of International Law），各委員須具必需資格，就其全體而言，又須代表全世界的主要文化與法系。於諮詢最有權威的國際法學團體後，且不妨礙各國所得提出之正式建議，負責從事下列各事項：（一）對於現時最需要及最能實現且得由國際協定來規定的國際法問題，暫擬一問題表；（二）在國聯秘書廳已將此項問題表致送各國政府（不論其是否為國聯會員國）徵求意見後，應審查所接到的答覆；（三）對於現已充分成熟的問題及解決此項問題所得遵循的會議程序，應向行政院提出報告。

國際行政院採納了大會的要求，指派著名國際法學家十二人組成一委員會，於一九二五年四月首次集會，選定問題十一種，經小組會議審查後，分送各國研究。一九二七年復審查各國政府的答覆意見結果，重行擬定一問題表，這些都是被認為充分成熟而得由國際協定來規定的國際法問題。表中所列者有五個問題：（一）國籍；（二）領水；（三）國家的責任；（四）海盜；（五）外交官特權。後行政院刪去（四）（五）兩項問題。一九二七年國聯第八次大會依行政院之建議，贊成由該院先行指派一籌備委員會，該會由法學家五人組成，負責擬定各問題討論的基礎及會議的程序、籌備工作既於一九二九年竣事，於是第一次國際法典編纂會議終於一九三〇年三月十三日在海牙開幕。

出席會議者凡四十八國，代表共有一百餘人，其中有不少舉世聞名的大學教授及大法學家。會議互一月之久，惟結果却令失望。除了關於國籍問題總算還有若干成就外，關於領水問題成就極鮮，關於國家的責任問題簡直交了白卷，毫無結果。首先，在國籍方面通過了四種文件：（一）關於國籍法衝突問

題公約 (Convention on certain Questions relating to the conflict of nationality laws)。(11) 關於重複國籍場合之兵役義務議定書 (Protocol relating to military obligation in certain cases of double nationality)。(12) 關於無國籍場合議定書 (Protocol relating to a certain case of statelessness)。(13) 關於無國籍的特殊議定書 (Special Protocol relating to statelessness)。此外還通過八項建議，均涉及國籍問題。其次，在領水（後改領海，僉認「領海」名詞較「領水」為妥）方面，僅擬成一報告書與三個附件，以及其它建議，成績非常有限。

此次會議自發起召集至閉幕為止，幾有六年之久，其間曾經各法學家鄭重擬定問題表及縝密籌備。國聯對此之小心謹慎，可說是戰前任何一次會議所不及。不料結果仍不免陷於失敗，殊出意外。揆厥原因，有如伊格爾頓 (Clyde Eagleton) 教授所云：「第一，因對特殊會議缺乏經驗，而在短促的時期內所希望成就者又過多。其次，各國顯然極力進行其在它種會議中所慣用的政治策略。國籍當然包括許多政治性質的問題，它項問題亦如此，不過程度稍輕而已。各國之不願作必要的讓步，實明確有證。領水一海里之增減，並不牽涉到各國的安全或國家榮譽；然而每個國家堅持其本國法律所定的範圍。此種情形在其它問題亦然，按受提案的標準，常以其是否與現行國內法相衝突為衡量。各國以此態度參與會議，其必無成效，自不待言」（註一）。

第六節 國際法典編纂的前途

(註一) Eagleton *International Government*

一九三〇年第一次國際法典編纂會議失敗以後，我們對於編纂的前途，是否還抱樂觀的態度？答復該是肯定的。蓋此次失敗的癥結既在其缺乏經驗，則類此性質的會議如能繼續舉行數次，逐步漸進，成就日增，自然終有一日將完成一部整個系統的國際法典。世界各國在這次戰爭結束以後，不論昔日之是否為友敵，苟能大家開誠佈公，和衷共濟，則許多原曾爭執的問題，未始不可獲得圓滿的解決。這一口的一經達成，則國際法典的編纂工作，即可易如反掌。欲增強國際法的效能及發掘國際集團組織的力量，最簡捷的途徑，無逾將國際法典逐步編纂完成，所以法典的編纂也應該是重建世界和平秩序之整個配置中的一個鎖鑰，也就是未來新計劃中亟待着手的一項重要任務。

美國大法學家路德嘗謂：

「要醫治國際法的弱點，祇有一個方法，就是經過法典編纂的程序。這一程序漸次擴大，時期漫長，但已經慢慢地開始進行許多年頭了。錯綜複雜的國際關係及由此發生的五花八門的許多問題，其進展速率比較國際法的進展還要快得多。所以假使你坐待慣例形成，而並不年復一年，努力將習慣變成確定的文字，那末你便永不會忘記：除非經過劇烈的爭執，總是確定不了一條任何法規的。我們不能等待慣例的形成，以致所能應用於行動上的法規，却比行動已經落後了」（註一）。然而義儒費奧爾教授則謂：

「我們深信在國際社會中，強權終將不再施其絕對的優勢，而由法律的主宰（authority of law）來代替。但我們却也相信要好好達到這一目的，必須審慎進行，並擇有利的情勢為準。如果以為國際法典可以一時全部編纂完成，這是一種誇大。實則我們祇能先擇已經組成共同信仰的事實，實

施編纂。然後期待文明進步及商業關係愈臻密切之時，再行編纂有關共同國際利益的新課題。每一個新階段即爲保證法律主宰世界的勝利。但這是必須期待的，待至瓜落蒂熟之時始可；而且也是必須逐步進行的」（註一）。

路德與費爾奧兩氏的意見，其關於需否等待一點，雖不無出入；但其堅信國際法典編纂前途之光明，則毫無二致。這次大戰終了，強權必趨崩潰，公理定能戰勝，這顯然便是編纂國際法典的「瓜落蒂熟」之時，切望世界各國萬勿輕輕地放過這個千載難逢的良機。相反地，必須把握運用，重新檢討既存的國際法規則，加以修正，補訂，並創造新的規則，以適應今後嶄新的國際生活狀態。果能如此做法，則正義的持久的世界和平之理想，當亦不難真正見諸事實。

(註一) Fiore International Law Codified P. 79

附錄

聯合國憲章的總檢討

舊金山會議經過了兩閱月的折衝努力，其間克服了無數的波折與難關，終於在共諒與和諧的樂觀空氣中，完成了「聯合國」的憲章，六月廿六日該是一個值得紀念的一天，集五十國代表於一堂，簽字於莊嚴璀璨的世界憲章，這是人類有史以來最生動最輝煌的一頁。戰爭的聲浪雖然還在遠東與太平洋的陸上海上及空中繼續傳出，日寇的兇鋒雖然尚未步納粹的後塵而斂跡；然而我們深信殘暴的日寇在排山倒海的盟國反攻之前，終必經不起雷霆萬鈞的壓力，不久必趨潰敗，世界全面和平的實現為指顧間事。在這個時機，聯合國的憲章甫告完成，誠然尤其令人感到說不出的興奮！

這個新國際組織——聯合國——在本質上說與第一次大戰後所成立的國聯，至少有兩點顯著不同：第一，舊國聯是產生於巴黎和會，雖然美國總統威爾遜早在一九一八年一月八日發表其十四條和平原則，其中最後一條規定「在特殊盟約下，組織一國際聯盟，其目的在相互担保大小國家政治之獨立與領土之完整」。但是英法兩國現實主義的政治家對於威氏崇高的理想，自始即未加信服，直至戰事結束，和會開幕，由於英法企圖迫使美國承認解決戰後問題的不公允的辦法，才不得不接受威氏主張設立國聯的建議。在這意義上說，可見國聯之得以成立是極其勉強的，它既不能在戰爭尚未結束以前樹立基礎，而在戰爭業已終了以後各國又不能誠心誠意來共同創造這一國際組織。巴黎和會之主旨在解決德國潰敗後

的一切政治問題，國聯締造僅為和會的副產物而已。但是今日情勢却完全不同，一般具有遠見的政治家及學者鑒於上次國聯的不幸慘敗，都認為新國際組織應該在這次大戰尚未結束以前，即行商議成立，因在大戰進行期內，正是盟國精誠團結與合作無間之際，趁在這個當兒，創設新國際組織，最為有利，所謂「打鐵要趁鐵火熱的時候打」，同樣，要創設新國際組織也必須在盟國感情最融洽的時候着手進行，則事半功倍，方易成功，因此一方面和平組織便不致與戰後所急待解決的一切錯綜複雜的政治問題牽纏一起，我們正可集中全力，先到和平組織樹立起來，然後再行解決複雜的政治問題；另一方面和平組織既在全面戰爭尚未結束前成立，則世界和平便及早奠定了基礎，不致在戰後臨渴掘井，倉卒從事；往往難期縝密。戰爭雖已勝利，但和平卒未贏得的覆轍，我們千萬不能再蹈，此次盟國極端審慎，先之以頓巴敦橡樹會議，提出新國際組織建議案，然後由五十個聯合國家派遣代表出席的舊金山會議繼其後，經過這樣煞費苦心的努力研討，其最後所完成的聯合國憲章，雖非天衣無縫，但至少代表世界上所有愛好和平國家的共同協議，其影響之遠大，自可想見。

第二，過去舊國聯有一個最大的缺陷，便是它盟約納入第一次大戰後對戰敗國各個和約之中，列為其中之第一部分。在當時威爾遜總統的意旨，原欲堅定國聯的組織，一旦和約實施、盟約亦可同時發生效力，因此國聯的成立即不會夜長夢多，徒成泡影。殊不料就因這一原故，在技術上發生了莫大的困難，盟約既須依賴和約而生存，其不便之處，實難想像，無怪許多法學家竟一致認為這是國聯盟約的一個最顯著的癥結。但是新國際組織業已免除了這個癥結，聯合國憲章在專門討論世界和平組織的舊金山會議所產生，它具有獨特的個性，與將來的和約不會發生任何聯繫。惟有這樣，國際組織的精神始能發揚光大，也惟有這樣國際組織的力量方得大為增強。基此上述兩因，聯合國憲章自應格外值得我們熱烈擁

護。

聯合國憲章在大體上是採納頓巴敦橡樹建議案，而加以許多有意義的修正。我們知道頓巴敦橡樹建議案原有幾個極大的缺點，爲世人所詬病，如（一）該建議案沒有規定保障各會員國之領土完整及政治獨立；（二）關於安全理事會的投票程序未經決定；（三）國際法院雖由該建議案決定爲新國際組織的主要機構之一，但法院規程內容若何，却未加規定；（四）關於有如舊國聯盟約第二十二條國際委任統治一類制度，亦未規定於該建議案中；（五）對於一切條約及國際協定登記，亦無規定，這些缺陷均經合國憲章一一補足。此外所有頓巴敦橡樹建議案各節條款，均經擴充，卒使聯合國構成一理想與現實並重的嶄新的國際組織。

我們從聯合國憲章與頓巴敦橡樹建議案的比較上看，可知聯合國憲章是進步的。其次，我們再就聯合國憲章與舊國聯盟約試作一比較，則尤其可以看出聯合國憲章的進步之處。茲分下列各點略加說明：

第一，舊國聯的宗旨僅重在維持和平與安全；但新聯合國的宗旨除強調和平與安全外，還要注重正義與國際法原則。憲章第一條規定「聯合國之宗旨爲：（一）維持國際和平及安全，並爲此目的，採取有效集體辦法，以防止並消除對於和平之威脅，制止侵略行爲或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端情勢」。首先，我們應該指出的：上款中「且依正義及國際法之原則」一句，是舊金山會議採納中國意見的結采。我們認爲這一規定非常重要，如果國際組織僅知維持和平與安全，而不顧正義與國際法原則，那末這種和平必徒托空名，不能持久；這種安全必如曇花一現，即趨幻滅。舊國聯之所以失敗，就是因爲爲了保持國聯的門面於不墜，遇事退縮，

一味搪塞敷衍，祇知妥協的和平，而不知正義的和平，結果正義與法律既未顧全，和平與安全也就不保，終致全世界陷入遍地烽火的大紛亂中。人類既已飽受慘酷的教訓，自應懲前毖後，痛改前非。此後聯合國的目的，不僅止在以和平方法解決國際爭端，並須依據正義與國際法原則，這樣的和平才是真和平，而不是張伯倫式的純粹遷就現實的假和平。

第二，聯合國憲章中處處顯出尊重民族平等權利及自決原則，同時並尊重全體人類的人權及基本自由。這在舊國聯盟約中是無此規定的。聯合國憲章序言中即稱：「重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女大小各國平等權利之信念」。又在憲章第一條關於聯合國宗旨第二款第三款中作具體之規定。無疑地，這是舊金山會議的一項重大收穫，更確切些說：實在就是這次英勇壯烈的反侵略戰爭的一項重大收穫。我們知道侵略集團所代表的是強權、暴力、壓迫、及專制，反侵略集團所代表的是公理、正義、自由、及民主、侵略者祇知自己的「生存空間」，而不管別人的「生存空間」；又祇知自己民族的擴張，而不管其他民族的權利與自決。但是反侵略者應該竭力糾正侵略者的錯誤，提倡民族自決原則，尊重民族平等權利；並為奠定國際民主的基礎起見，各國應相約尊重人權及基本自由。美故總統羅斯福曾迭次聲稱美國作戰的目的在實現人類四大自由。其實整個盟國之對敵作殊死戰，亦何嘗非為在黑暗中求光明，在被壓迫中求自由，不但是為各個國家的自由，各個民族的自由；而且是為全人類的自由。聯合國憲章能符合這個要旨，揭發人權與自由的神聖原則，足見該憲章進步之一班。

第三，就機構言，舊國聯的主要機構是大會、理事會、及秘書處，其他如常設國際法庭和國際勞工組織雖與國聯發生密切的關係，但非國聯內部的主要機構，而獨立於國聯之外的。可是聯合國的主要機構有六：乃大會、安全理事會、經濟暨社會理事會、托管委員會、國聯法院、及秘書處、而在安全理事

下復設立軍事參謀團，故一般對聯合國有機構完備之稱譽。在上述六個主要機構之中，最值得我們注意的是經濟暨社會理事會的設立。上文說過，將對於民族平等權利及民族自決原則的尊重規定於憲章之中，實爲舊金山會議的一項重大收穫；爲使此項收穫切合實際不致落空起見，憲章便有第九章「國際經濟及社會合作」的規定，而爲履行此項國際經濟及社會合作之責任計，乃設立經濟暨社會理事會，由其發動關於國際經濟、社會、文化、教育、衛生及其他有關事項的研究及報告，並爲增進全體人類之人權及基本自由之尊重及維護，得提出建議。這是聯合國憲章的一個特色，值得舉世稱頌。從第一次大戰以後到今日，凡稍有眼光的人都看出來一個絕對的真理，這便是說：欲達到國際政治安定與和諧的目的，必須經由國際經濟及社會合作的途徑，始克有濟。惟有實行國際經濟及社會合作，國際政治才能上軌道，不致時時發生糾紛。換句話說：欲使世界長治久安，永除戰爭根源，非先從國際經濟及社會合作方面着手不可。過去國際間爲推行社會正義起見，雖有國際勞工的組織設立，作爲國際事業的一部分，但該組織祇限於圖謀勞工利益的增進，初非涉及廣泛的國際經濟及社會合作。此次聯合國憲章之規定設立經濟暨社會理事會，才真是展開人類民生所關之國際經濟及社會合作的大道，藉以保障世界和平於不墜。誠如杜魯門總統所說：「一個正當而永久的和平，絕不能單用外交的協定或單用軍事的合作所能達到，過去的經驗告訴我們：戰爭的種子都是由於經濟上的競爭和社會上的不公平，而種下了深深的禍根。憲章裏規定了經濟與社會的合作，足見憲章已經認識了這種事實。憲章裏把經濟和社會方面的合作，規定爲全部內容的中心，憲章已建立了一個國際合作的機構，美國和其他懷具善意的國家都可以利用它來幫助糾正造成糾紛的經濟和社會原因」。經濟暨社會理事會在聯合國中地位之重要，而對世界前途影響之遠大，從杜總統上述一段話裏可以看得很清楚。

第四，聯合國雖然仍沿用舊國聯的組織系統，將國際會議團體分爲大會及理事會兩種，但在理事會名稱之上冠以安全兩字，叫做安全理事會（The Security Council），其用意顯在表示由安全理事會負擔保持國際安全的全責。過去國聯大會與理事會關於維持國際和平與安全的職權，幾乎相等，以致權力分散，不能集中，或則兩相推諉規避，或則彼此爭權奪利，國聯力量因此無從發揮。但此次聯合國憲章第二十四條第一款則明定：「爲保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任，授予安全理事會；並同意安全理事會於履行此項責任下之職務時，即係代表各會員國」，安全理事會由聯合國十一會員國組織之，中、法、蘇、英、美五國爲常任理事，其餘六個是非常任理事國，由聯合國大會選舉之。安全理事會可說是聯合國的重心，如果把大會認爲一討論機關，譬之英國之議會，則安全理事會可認爲一執行機關，譬之英國議會所遴選之內閣。舉凡關於國際爭端之和平解決及對於和平之威脅、和平之破壞與侵略行爲應付之方法，均責成安全理事會統籌考慮。一個國家需要有一核心機構，然後一切政務可以推行；由於同樣的理由，一個國際組織當然也需要有一個核心機構，集中權力，維持國際安全，像聯合國安全理事會那樣的機構，較之舊國聯理事會實在有力得多；它的力量如能運用得當，自足使侵略者知所戒懼，不敢造次，不但如此，而且聯合國安全理由曾還有一個特點，它是一個常設的機構，不如舊國聯理事會之隨開隨散，每年除臨時會議外，通常僅舉行四次。聯合國憲章第二十八條第一款規定：「安全理事會之組織應以使其繼續不斷行使職務爲要件。爲此目的，安全理事會之各理事國應有常駐本組織會所之代表」。這樣一來，安全理事會儘可經常開會，它的行動當可更趨敏捷。

第五，聯合國憲章所規定的對侵略國制裁辦法，遠較舊國聯盟約第十六條所規定的制裁爲澈底。憲章第四十一條至五十一條，都是關於制裁的條款。聯合國安全理事會一旦決定施行武力制裁，決非徒托

空言，它是令出必行。一切關於軍事調度的問題，都有軍事參謀團的協助，所謂軍事參謀團是新設的機構，由安全理事會各常任理事國之參謀總長或其代表組織之。我們相信由軍事專家所組成的參謀團，協助決定實施制裁，到其所擬之計劃，必能切合實際，見諸行動。

第六、關於聯合國大會及安全理事會投票方法的規定，是其最大進步。舊國聯大會及理事會的一切決議，除了程序問題及別有規定以外，均須得到出席於會議之全體會員國的同意。這個所謂「一致通過」的原則，就是根源於國家的絕對主權，各國爲了保持絕對主權不能將它不同意的決議強迫其實施。孰料即因這一不合理的原則，不知阻礙了國聯多少進步，減弱了國聯多少的力量。試想：國聯大會包括五十多個單位的會員國（理事會僅有十餘個單位，或尙可能）要使每一個會員國都對決議表示同意，談何容易，事實上這是不可能的事。所以國聯的大毛病乃是議而不決，決而不行，而前者的成分更多。由於過去失敗的教訓，我們便可知如欲國際組織發生力量，必須放棄「一致通過」的原則，採取任何方式的多數決定，常設國際法庭的判決即以出席審判的法官的大多數同意爲定，實行結果，成績卓著，值得稱道；然則國際會議的決議何嘗不可仿照常設國際法庭的判決一般，亦同樣取決於大多數呢？聯合國憲章在這點上總算有所改善，關於大會的投票方法規定如下：大會對於重要問題之決議，應以到會及投票之會員國三分之二之多數決定之；關於其他問題之決議，包括另有何種事項應以三分之二之多數決定之問題，應以到會及投票之會員國過半數決定之。此項辦法在頓巴敦橡樹建議案中已經決定了的，聯合國憲章僅作更詳細的規定而已。但是頓巴敦橡樹建議案對於安全理事會的投票方法，因當時紛意見紛紜，未能決定，直至雅爾達會議中，美英蘇三強始對此成立協議，迨此次舊金山會議時，對此問題又重複引起爭執，小國對於大國（即常任理事國）之應用「否決權」，深致不滿，幾場舌戰；屢瀕決裂，幸結果由

於大國之誠懇解釋，說服了小國的執拗態度。總算風平浪靜，協調解決。現在聯合國憲章關於安全理事會的投票方法如下：安全理事會關於程序事項之決議，應以七理事國之可決票表決之。這就是說：在程序事項方面，常任理事國與非常任理事國處於同等地位，前者不能享有特殊的「否決權」，據四強及法國最近解釋，認為爭端的討論就是屬於程序事項，五強對此不得因其中有一國反對討論而即擱置不理。但安全理事會對於其他一切事項的決議，除了關於和平解決爭端辦法及地方性爭端和平解決的決議，爭議當事國不得參加投票（即無否決權）以外，均應以七理事國之可決票，包括全體常任理事國之同意表決之。換句話說：在這場合，常任理事國即可應用「否決權」，假如全體理事斷定何者為侵略國及決定對侵略國實施任何方式制裁的時候，須經全體常任理事國之同意，從使某一常任理事國爭議當事國，亦得參加投票。如他表示反對（他當然反對），決議不能成立，這便是所謂「否決權」的意義，這種投票方式固然不能認為完全滿意，然而比較舊國聯的辦法，已屬進步，正如顧維鈞代表所說：「在過去國聯的組織內舉凡大小國家皆有否決權。不論在國聯之大會或理事會內，凡不屬程序問題之案件均須一致通過，不能生效。如有一個反對票，即告無效。現在將此否決權縮減至五個國家，只有五個常任理事國有否決權，實為一大進步。如此，將來自易於處理案件並得美滿結果」。

上述六點僅為聯合國憲章優點中之瑣瑣大者，其它特色尚多，如關於區域辦法規定，關於自非治領土之宣言，國際托管制度之成立，托管理事會之創設。這在舊國盟約中，或則沒有類似規定，或則雖有而不完備。凡此種種，在在顯示聯合國憲章的進步，而尤其值得重視的是國際托管制度的目的在促進國際和平與安全及增進托管領土居民趨向自治或獨立逐漸發展，此如與舊國聯的委任統治制度相較，顯然切實得多。此外，如聯合國憲章中沒有會員國脫退的規定，使會員國不能因為退會而解除國際義務，

從而暢行侵略，一如德義日三侵略國過去脫退國聯之惡例。又如舊金山會議雖決定新國聯法院仍無強制管轄權，不免令人失望，但如何執行國際法院判決的辦法，業已規定於聯合國憲章中，這又是彌補了以往常國際法庭的一個極大缺點。

聯合國憲章確有這許多優點或特點；但是不可諱言的，它並未達到盡善盡美之境。這是一個令人滿意的國際組織，但並不是人類最理想的國際組織。它的缺點試列舉其重大者如下：（一）仍容許像舊國聯盟約第十五條第八節所謂各國國內管轄權之存在。聯合國不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且不得要求會員國將該項事件依本憲章提請解決（所幸此項原則不得妨礙制裁辦法之適用），這樣，類如澳大利亞所標榜的對於我國僑胞絕對不利的所謂「自澳政策」，雖共有違基本人權，但聯合國礙於規定，却無從干涉了。（二）在聯合國憲章中仍充滿各國主權的色彩；宋子文外長在舊金山會議首次大會席上曾表示中國「爲維持集體安全起見，應決不猶豫，以我們主權的一部分，貢獻與新國際機構」，但其他各國與我抱同一寬大態度者不多，因此各國對聯合國所讓與的主權成分實甚有限，聯合國之非爲「世界國」（World State）或「超國家」（Super State），不言自明。（三）安全理事會對於制裁的權力雖已增強，並且還有軍事參謀團爲之協助，但聯合國本身却並未擁有武力，易言之，沒有常設國聯軍隊的組織，這是不能不使人失望的。（四）關於侵略國定義未經明定於憲章中，則將來安全理事會對於和平威脅、和平破壞、或侵略行爲之是否存在下斷定時，即無標準可循，難免不發生見仁見智的爭執。（五）憲章無「和平變更」的規定，則經濟勢遷而不適用的國際條約或繼續不改而足以危及世界和平的國際情勢，便無從獲得修改或糾正。

雖然如此，但是無論如何，聯合國憲章總是人須有史以來最生動最輝煌的一個文件。它並不是一成

不變的，如果情勢必要，儘可依照憲章的修正手續，隨時加以改良，假以時日，聯合國便不難逐漸進步爲最理想的國際組織，祇要國際合作精神繼續不懈，深信必能達到目的。杜魯門總統說得好：『這個憲章正像我們的憲法，是要隨時擴充和改進的，沒有人認爲它現在就是一個最後的或完美的工具。它還沒有定型，變動的狀況會使它修正的——但是和平的修正，而不是戰爭。』是的，聯合國組織一經成立，我們便將贏得和平的勝利，此後在融融洽洽的和平空氣中，正可從容不迫，以謀世界和憲章的充實，一切所存全人類的精神誠團結共同努力。

