

社會科學叢書

復旦大學
教授

袁道豐著

最近國際政治問題

上海民智書局發行

社會科學叢書

復旦大學
教授

袁道豐著

最近國際政治問題

上海民智書局發行

中華民國二十一年十一月初版

最近國際政治問題

(每冊定價大洋七角)

(外埠酌加郵費匯費)

著者 袁道豐

印刷者 民智印書局
上海塘山路九百二十六號

發行者 民智書局
上海河南路二〇〇至二〇二號

分發行處 民智書局
南京 廣州 北平 漢口 武昌 長沙

分售處 海內外各大書坊

總發行所 民智書局
上海河南路中市

二〇〇至二〇二號

序言

國際政治問題很多，本書所述者不過是其中的一部份。國際問題大致可分爲國際的一般問題與特殊問題兩種。例如英與印度的糾紛及中日在東北三省的衝突，因其本質僅涉及兩國，所以祇能說是國際間的特殊問題。當然這些問題有時也會影響國際的一般情況。本書選述者均是國際的一般問題，例如裁軍，安全保障，國際聯盟，非戰公約，及歐洲聯盟等，那個不是涉及國際政局全部的問題呢？

一（言 序）一

本書是爲實際功用而作的。所以如果它能對於一般讀者在了解最近國際政治問題方面，稍有裨益，是則我所企望者。

末後，以國際政治變幻無常，日新月異，所以本書祇是敘述國際政治問題的初編，以後當有續編以求指政於專家及讀者。

一九三二年正月一日著者識於上海。

最近國際政治問題目次

序言

第一章	國際仲裁	一
第二章	安全保障問題	二三
第三章	裁軍問題	四九
第四章	國際聯盟	七三
第五章	委治領土問題	九七
第六章	少數民族的保護問題	一〇七
第七章	羅加諾協約	一二五
第八章	非戰公約	一四三
第九章	歐洲聯盟	一六九
第十章	修改和平條約運動	一九五

第十一章

孟羅主義

一〇九

最近國際政治問題

第一章 國際仲裁

(一) 仲裁制度

和平解決國際爭端的運動，近年來已因世人痛惡殘暴的戰爭，而逐有進展。和平解決國際爭端的方法很多，如直接談判，召集會議，斡旋，調停及和解等，但仲裁却是目前最盛行的和平解決爭端的方法。

仲裁的定義 何謂仲裁？就國際公法上說，仲裁是一種和平解決國際爭端的方法；爭議當事國情願將爭端交付其選擇之仲裁員，以尊重公法為原則，負責解決之；至仲裁員的判決，當事國雙方預先相約誠意履行。

仲裁的史源 仲裁並不是現代的產物。古代希臘國內，兩個城市發生爭端，而尚未訴諸戰爭時，便須先將爭端提付聯邦 (Amphychions) 法院，聽候判決。迨中古

世紀，仲裁尤爲習用，特別在德國和意大利的小邦間關於主權之爭執。那時的教皇，以其道德和宗教方面的尊嚴，也常常將仲裁加諸於信基督教的王侯。到君主專制時代，仲裁的行使比較稍遜於前。路易十四僅用之於次要爭端。惟在十九世紀後，因國際關係日益複雜，爭端原因日益增加，戰爭糜費又爲數甚鉅，所以仲裁復盛行於世。一八七一年英美爭持不下，瀕於決裂的『亞拉巴事件』(L'affaire de l'Alabama)竟得由仲裁而和平解決，尤足顯明仲裁之功效。因此，一八九九年及一九〇七年兩次的海牙和平協約，國際聯盟公約，日內瓦議約書，及羅加諾協約等都滿載實行仲裁以解決國際爭端的條文。

適於仲裁解決的爭端 在理論方面，仲裁得和平解決一切國際爭端。一九二四年的日內瓦議定書就是依據這種理想而草成的。其實，仲裁的效能並不能若有是之廣，原因仲裁員的權力概由爭議國家所賦與，及限制，須受一定的束縛。且政治事項的爭端根本就不宜於仲裁。比方英國和愛爾蘭的衝突，英和印度埃及的衝突，及美和菲列賓的衝突，試問能否以公法爲準則由仲裁來解決呢？

仲裁所得解決的事項有如下三種：第一是司法事項的爭端，如解釋條約和有關於國際法的問題。第二是涉及事實問題的爭端。例如兩國邊界不和條約相符合。法國與巴西關於圭亞那的衝突就是因國界與一八九七年簽訂的條約不相符而起的。後乃於一九〇〇年由仲裁解決。第三是關於某點法權的爭端。例如某國人居國外，因所在國內發生變亂，當局疎於防範，波及外人，致彼等遭受損失，而其所屬國政府遂要求賠償。但這種責任，發生變亂的國家往往以其國民同遭損失為詞，拒絕承認。這類爭端特別常見於歐洲各國和南美拉丁國家之間。在歐洲因某點法權衝突而由仲裁解決的爭端，有一個很著名的例證，就是一九〇八年幾引起德法戰爭的『卡薩撲朗卡事件』(L'affaire de Casablanca)

仲裁的類別 仲裁有強制仲裁和隨意仲裁兩種。何謂強制仲裁？就是國家在爭端未發生以前，已相約將爭端交付仲裁解決的仲裁。何謂隨意仲裁？就是當爭端發生後，有關國家願將爭端交付仲裁解決的仲裁。仲裁的實行，無論其為強制的抑是隨意的，都附帶一個先決條件：這就是爭議國的『同意』。原因仲裁是一種自願

給予的法權，所以如值隨意仲裁時，則在爭端發生後，有關國家須訂定『仲裁協定』(Compromis)，表示雙方願將爭端交付仲裁解決。反之，如是強制仲裁，則國家在爭端未發生之前，便預約願將爭端付仲裁解決，並聲明此意旨於『仲裁條款』內 (Clause compromissoire) 或強制仲裁條約 (或稱永久仲裁條約) 內。

『仲裁條款』通常插入於普通條約內，特別在通商條約內，預先聲明凡因約中所載某種事項或全部事項發生之爭端，悉依仲裁解決。強制仲裁條約是兩國或幾國特爲仲裁而締結的，相約將某種爭端或一切爭端，無論其性質何若，發生於彼此間者，概行交付仲裁解決。

仲裁的效能 仲裁有異於調停及和解的，就是其判決不是調停式或和解式的建議，乃是澈底的和強制的判決。爭議國家既同意將爭端提交仲裁，則當誠意履行其判決。不過在法律上雖如此說，然而在事實上，則仲裁判決之履行與否，全恃敗訴國的意旨爲定。如敗訴國竟不願仲裁判決，拒絕履行，究有何方法使其就範呢？曰下國際制裁的組織未臻完善時，有仲裁而無制裁，確是仲裁制度的一大弱點。

(二) 仲裁的演進

海牙會議 一八九九年海牙和平會議中，俄國代表提議無關於國家名譽和切要利益之爭端，須交付強制仲裁解決。乃因德國和羅馬尼亞反對而不果。由是海牙會議僅建議仲裁，訂立國際紛爭和平解決協約及創設常設仲裁院。在第二次海牙和平會議中，（一九〇七年）強制仲裁的提議仍歸失敗，未得採行。僅關於用兵索債一項，因篤拉果主義（*Doctrine de Drago*）曾加以限制，必須事先經過類似的強制仲裁。至組立常設國際法庭以替補常設仲裁院的計畫，列席各國對於原則上雖無異議，但談到裁判官的任命方法時，却各執一見，相持不下。所以國際法庭未曾組成。

國際紛爭和平解決協約 強制仲裁的未得實現確是海牙會議的一大失敗。

國際紛爭和平解決協約沒有強制仲裁的規定，僅建議簽約國如值爭端發生於彼此間時，訴諸仲裁以謀解決。惟其訴諸仲裁與否，全屬自由，毫無法律上的義務。就是爭端國中的一造願將爭端交付仲裁解決，而別造堅持反對態度，前者亦無法使後

者就範。因此，爲保障和平計，強制仲裁究是一個好制度，實有採行的必要。

強制仲裁雖告失敗，但國際紛爭和平解決協約却給予仲裁運動很大的刺戟。一九〇二年智利和阿根廷共和國便有強制仲裁條約的締結，載明除涉及國家名譽、獨立和切要利益者外，一切爭端須悉依仲裁解決。次年英法間又有永久仲裁條約的簽定。接着尚有法意法西（西班牙）及法美間諸永久仲裁條約。

常設仲裁院 常設仲裁院不是一個名副實的有組織的法院。牠既不能成爲法院，復不配談常設。真正常川在海牙的僅是該院的秘書處和行政會議。至於仲裁員，（締約國得各選任四人，須具有道德高尚的國際法專家）祇見其姓名於名簿上，而永不見其形影。如值締約國欲將爭議訴諸仲裁院時，則須在名簿上指定仲裁員，由此仲裁員組立仲裁所，審理事件。常設仲裁院，除特別協定授與之強制法權外，沒有強制法權。所以簽約國願將爭端提交該院與否，完全自由。

國聯公約中的仲裁 國際聯盟是一個組織和平的機關。既爲組織和平，便須制定方法以謀和平解決國際爭端。所以國聯公約規定盟員國不得訴諸戰爭，必將

爭端交付和平解決。仲裁與提交理事會審議都是公約載明的和平解決方法。仲裁不過是其中的一種。盟員國間如值爭議發生，而其事件經彼等認為適於仲裁解決者，須悉付仲裁解決。依國聯公約，下述事件均屬適於仲裁解決的爭端：(一)約章的解釋；(二)國際法問題；(三)構成違反國際義務的事實之存在與否的問題；(四)因違反此項義務所生的賠償之程度與性質。

國聯公約又規定盟員國間的爭端一經仲裁解決，便須誠意履行其判案。盟員國相約決不向服從仲裁判決的任何盟員國開戰。如值此種判決不見遵行，理事會當提議執行判決的方法。

惟須注意者，即國聯公約規定的仲裁，究竟是強制仲裁，抑是隨意仲裁呢？若言強制仲裁，則盟員國並無絕對須將爭端交付仲裁的義務，她得將爭端提交理事會審議。即某種爭端是否適於仲裁範圍，她亦得自由裁決。若言隨意仲裁，似近事實，因盟員國於爭端發生後纔訂立『仲裁協定』，聲明將爭端依仲裁解決。但如盟員國不能以其爭端交付理事會審議時，則訴諸仲裁又似乎是彼等在法律上的義務。由是

吾人於公約規定之仲裁不能純以強制仲裁或隨意仲裁名之，名之曰具有相對的強制性質和制裁性質之仲裁而已。

國聯公約雖無強制仲裁的規定，但凡爾賽條約及其他和平條約却有強制仲裁的組織，如凡爾賽條約第二百九十七條，梯里阿農條約第二百廿九條關於戰敗國人民的私產因被戰勝國沒收而引起的爭端，都規定須交付混合仲裁所解決。

常設國際法庭 國聯公約第十四條曾有組織國際法庭的規定。一九二十年二月理事會依據此條，遂任命法學專家十人組成委員會，草就國際法庭規約。不數月即成。委員會的草約主張對於某種事項的司法爭議須賦予法庭以強制法權。乃理事會以國際法庭為國聯的附屬機關，宜其精神不與公約相抵觸。公約第十三條明文規定盟員國間之爭端，經彼等認為適於交付仲裁而不能以外交手段解決者，纔須以全部提付仲裁。可知盟員國情願將爭端交付仲裁與否，全屬自由，毫無強制的義務。就是盟員國願依仲裁解決其爭端，也須先得締結『仲裁協定』或『仲裁條款』或強制仲裁條約。理事會因委員會所擬的草約超過第十三條的規定，遂命

修改，削除國際法庭的強制法權。

國際法庭的強制法權雖因此消滅，但有些盟員國代表却主張法庭的法權應得帶有強制的趨向。巴西代表遂提出一個智巧的方法。其行使既便利國家接受國際法庭的強制法權，復省得締結強制仲裁條約的種種麻煩。這就是著名的國際法庭強制仲裁的隨意條款。(La clause Facultative d'arbitrage obligatoire de la cour permanente internationale de Justice)迄一九三一年六月止，核准這種隨意條款者共達三十五國（章尾附國名表）。

國際法庭強制仲裁的隨意條款之內容如何？核准隨意條款的手續怎樣？都有一述之價值，因為這在國際公法方面可說是一種創造。依據國際法庭規約第三十六條，盟員國和列名於國聯公約附件上之非盟員國，用不着在彼此間另簽特別協約，祇須於簽署或核准法庭的議定書時，宣言接受國際法庭的強制法權就夠了。惟此強制法權當施之於下述司法事項的一切爭端，或僅施之於某種爭端，彼等均得而自由裁決。

A. 約章的解釋，

B. 一切國際法的問題；

C. 違反國際義務的事實之存在與否問題；

D. 違反國際義務應予賠償之程度及性質。

不過一個國家宣言接受隨意條款時，得有幾個方法而接受，或無條件的接受，或必須某國接受同樣的強制法權而接受，或以年限為條件而接受。

國際法庭的強制法權不僅限於隨意條款，現時許多強制仲裁條約也賦予牠以強制法權。如一九三〇年正月三十日之海牙協定，規定德法間關於條約的履行發生爭端時，法國不能逕行佔領德國領土，須先交付國際法庭解決。此外，法庭還有一種特別的職責，就是關於司法事項的爭端，如受理理事會請求，得陳述意見。

國際法庭的缺點 國際法庭在強制仲裁方面雖有種種的貢獻，但強制仲裁的鵠的實尚未達到。第一因其強制法權實施之範圍，殊屬有限。有些接受隨意條款的國家因不願以有關自身利益的爭端完全交付法庭判決，所以在隨意條款內還

提出許多保留條件。至於全部接受國際法庭的司法強制法權，那更令人有所躊躇了。第二，法庭的尊嚴，貴在獨立，不應染有政治成分。而國際法庭的法官選任方法似受理事會和代議會的影響，已漸帶有政治的氣味。觀諸一九二九年九月十四日修改法庭規約時，代議會表示願望法官候選員在國際法上須具有卓絕的經驗，足見國際法庭的法官已日見政治化了。所謂法官候補員的卓絕經驗，就是說此後的候補員均須任過其政府的顧問而深有經驗者纔有資格。以此人員而任法官，其必須顧慮政府的意旨，自在意料中。一般贊同國際司法裁判者常主張『國際化』法官，使其無國籍的成見。而今之法官似有日漸國家化，政治化之勢，這可不是違反一九〇七年主張組織完全司法性質之司法機關者的原意嗎？

日內瓦議定書中的仲裁 因為過去仲裁運動的成績殊屬有限，所以一九二四年的日內瓦議定書 (Protocole de geneve) 欲一躍而達美滿之境。議定書規定一切爭端，無論其性質是司法的，抑是政治的，均須依仲裁解決。達此原則而逕訴諸戰爭者，將被認為侵犯國，議定書簽署國將合力制裁之。仲裁的性質本來是僅適於