

初中學生文庫

國際聯合會淺說

編者 陶廣川 徐竹虛



中華書局編印

國際聯合會淺說

一 國際聯合會創立的目的

國際聯合會是現代世界五十八國所結合的共同的團體，這個團體的中文譯名，除了國際聯合會之外，本來還有「國際聯盟」和「國聯」等數種，不過內中在我國公牘中所常用的譯名，是國際聯合會，所以本書也採用此名。

國際聯合會爲什麼創立的呢？一般昧於國際聯合會創立經過的人，或對於國際聯合會屬望過切的人，因爲看到國際聯合會所做的工作，有的不能抑制強暴，有的不能申張正義，畏首畏尾，太使人失望了，因此，便都說國際聯合會創立的目的，充其極，是祇替強國做侵略弱小民族的工具，此外，就什麼也沒有了。然而這是一種錯誤的見解。

國際聯合會創立的目的，我們不必引威爾遜氏，或其他擁護國際聯合會的人所說的話來說明，我們從國際聯合會盟約的序文裏，便可知道國際聯合會的創立，有二種目的和四項實行這二種目的的原則。所謂二種目的是：

(一)增進國際間的協作，就是說要國和國之間發展一切文化的和物質的協作，使人類的的生活，更有幸福。

(二)保持國際間的和平與安寧。就是說要國際間的關係，建立在正義和榮譽之上，以避免戰爭，使人類能安居樂業，永享太平。

所謂四項原則是各締約國應允許：

(一)接受不從事於戰爭的義務。

(二)維持各國間光明榮譽的邦交。

(三)確守國際公法的規定，以爲各國政府間行爲的規範。

(四)在有組織之民族間，彼此待遇公平，並恪遵條約上之一切義務。

上述二種目的和四項原則，是國際聯合會創立的基礎，是國際聯合會精神寄托之所在，此外，國際聯合會還有一種附帶的目的，就是補救巴黎和會諸和約的弊害和缺點。因爲巴黎和會諸和約中，有許多條款，不能使人滿意。美大總統威爾遜氏有鑒及此，所以在和會中便堅持國際聯合會的盟約應列入諸和約之中，使與諸和約發生連帶的關係。

威氏的意思，就是希望將來靠國際聯合會，來把巴黎和會諸和約的弊病，逐漸設法補救。國際聯合會自從成立到現在，已經有十五年了。在這十五年當中，國際聯合會所做的工作，究竟有沒有合乎牠原來創立的目的，我們姑不加批評，不過有一事敢在此預言的，即不問國際聯合會能存在到什麼時候，國際聯合會如果希望得到全世界人類的擁護，那牠所做的一切工作，就非合乎牠創立的目的不可。

二 國際聯合會的性質

國際聯合會不是一個國家，也不是一個超國家。牠在法律上的性質，普通有二種意見：一種把國際聯合會比做美國的聯邦政府。美人杜威氏曾說：『國際聯合會比如聯邦政府，各國比如各邦。威爾遜氏的主張，就想把美國民主政治的精神為模型，把世界造成唯一大民主政治的最大團體。』一種把國際聯合會認為和邦聯的組織相近的東西。把國際聯合會比做邦聯的代表會議，各國比作邦聯的分子國。像我國吳品今氏曾說『謂國際聯合會為世界聯邦之過渡的邦聯則可，謂國際聯合會為萬國聯邦則不可，謂國際

聯合會爲美國邦聯制度之擴張則可，謂國際聯合會爲美國聯邦則不可。』

上面兩種意見，當然都有相當的理由。不過聯邦政府雖然也由許多邦國組織而成，但是牠的權力能够直接要求各邦人民服從，牠的裁判所和執行官吏，都可以直接強制各邦人民；就法理上講，其自身就已構成一個真正的國家。國聯不是國家，其性質當然和牠不同。至於邦聯在有幾種條件之下，像邦聯的分子國都能保持其自主權，邦聯不能拘束各分子國的行爲等事，和國際聯合會的性質都似乎相近。不過國際聯合會設有行政機關和司法機關等執管各事，而邦聯則沒有這許多機關。因此，說國際聯合會就是邦聯，也是不十分妥當的。

那末，國際聯合會的性質，究竟是怎樣的呢？牠雖然沒有像國家那般有土地、人民、海陸軍和警察，更沒有像國家那般有主權。然而牠有一種類乎憲法的約章，牠有一種機關具有和國家同樣的數種性質；牠自己有一個法人的資格，能够在法院控訴；牠有財產；牠可以接受遺產；牠的辦事人員和盟員國的代表，可以享受一切外交上的特權；牠的辦事人員或蒞會的代表所住的房屋和所有他的產業，都不受侵犯；牠的祕書長可以用他的

名義和盟員國或非盟員國政府直接從事外交行動；牠在國際關係上具有他自己應盡的義務。這些條件，不是普通國際同盟所能具有的。因此，牠是一種新的國際組織。在法律上的性質，現在一般國際法學者之間，雖然還沒有一定的解說；不過無論如何牠在各盟員國間之外，自成一具有國際人格者，自成一國際法的主體，同時牠又是一個獨立的法人。

三 國際聯合會的由來

歐洲大戰的刺激，和威爾遜大總統的十四條原則，固然都是促成國際聯合會產生的動力；不過國際聯合會的所以能够產生，其原因還多，現在把他的由來，分三點來說明：

一 學說的鼓吹 在相去歐洲大戰數百年以前，世界各國的政治家主張採用國際組織以消滅戰爭維持正義的，爲數即已很多。如美儒邁爾曾說：『欲清民族國家之亂，唯有組織聯邦國而已。聯邦國之爲制，各存國內之舊習，不妨民族正當之自由，而并切根賊相害之自由，乃不獲逞，像吾美聯邦，法嚴而意美，踵而效之者，有加拿大，有奧地利，有瑞』

士；有德意志等國，然此皆民族聯邦國也。更進而爲民族國家間之聯邦國，亦無不可。』其他如法國聖比耶於其所著之永久和平方案中，有國家聯邦之擬議；德國康德於其所著之永久和平之途徑一書中，也有組織歐洲共和聯邦的草案；此外還有盧騷邊沁狄巴修亞雷羅利曼克和息伯倫知理等人，也都草有國際組織的計劃，以求達到弭戰的理想。可惜當時執政的人，大都執迷不悟，所以這種學說，不能見諸實行。但時勢所趨，研究此種學說者日益衆多，因此，國際組織之計劃，便成爲世界政治之中心。今日之國際聯合會，就是受着這種潮流的激盪而產生的。

二 政局的要求 歐洲自從公元千八百七十年普法戰爭以後，足足有四十多年保持着和平的局面，在這四十多年的當中，雖然有過俄土之役，希土之戰，意土之爭，和兩次巴爾幹之戰，不過這都是局部的戰爭，歐洲全部的和平却還能維持不破。這是什麼原因呢？因爲當時在歐洲大陸上有二種組織對峙着，一種是德奧意所締結的三國同盟，一種是英法俄所成立的三國協商。這二種組織，勢均力敵，不相上下，歐洲就在這均勢的局面之下，維持其暫時的和平。但是這種均勢，真能維持和平麼？均勢是強大國家欺凌弱小

民族的策略，是一時苟且偷安的政策；不特不能保持和平，而且足以阻礙和平。我們把戰前歐洲的歷史翻開來看，就知道當時歐洲均勢的結果，是各修武備，各增實力，雙方競爭，到了極度。慘酷的世界大戰，便藉口奧皇儲被刺而開幕了。這不是均勢阻礙和平，違反人道的鐵證麼？所以，世界有遠識的人士，到了大戰一開端，就都認識均勢是戰禍之原，決不能保持和平；要保持和平，非另想別法不可。內中美總統威爾遜氏便發表其組織國際聯合會的主張。威氏說：『交戰國間互訂之議和條件，不能滿足交戰國自身，徒然協定，實無以保障和平。要在創造一種勢力，以爲一切解決持久之保障。此項勢力，須比交戰中任何一國之勢力，或既組織或計劃之任何同盟之勢力還大，無論何國何聯合不能對抗之。如今後成立之和局，欲其持久，則必待和局有人類組織的多數勢力，爲之保障而後可。故今後議和之條件，在決定前，須注意一問題也，即問今日之戰，其爲一公平安穩之平和而戰爭乎？抑僅爭一新均勢乎？如所爭僅在一種新均勢，又誰保此均勢協定之安穩乎？惟平靜的歐洲，不當有均勢，而當有共勢；不當有敵對的組織，而當有互助的組織。』威氏的話，不但道破了均勢的危險，而且指出了保障和平的途徑。因此一經發表，素持均勢主義的

英國，誇耀強權的德國，以及法國奧國等都同聲贊成，都覺悟以前致力於均勢的錯誤。而國際聯盟，也就因之得到了大多數國家的擁戴而成立了。

三 歷史的進化 國際的組織在十七八世紀中間，已開始其生命。不過當時的組織：有的爲了議和，有的爲了解決特殊的政治問題，其事業的範圍，沒有像現在國際聯合會那般廣汎，同時其性質，也多屬暫時，不像國際聯合會之含有永久性的。至於當時的組織：舉幾個例，有千六百四十八年的威斯特法里亞會議，有千七百十三年的烏特勒支大會，有千八百十五年的維也納會議，有千八百五十六年的巴黎會議等，此外，在千八百七十五年有萬國電政同盟的設立，千八百七十八年有萬國郵政同盟的設立，千八百八十三年有保護工業所有權同盟的設立，千八百八十六年有保護文藝美術作品同盟的設立，千八百九十九年有萬國和平會的設立，其他關於國際私法，交通運輸，幣制，度量衡，勞工，衛生等問題，特開會議，立爲協約，以定共同義務的，更逐年增多，這許多國際組織，其成立之目的，雖多數專爲解決特種問題，其存在的時間，雖都很短，但今日之國際聯合會，實由此等組織開其端，所以近來有人說國際聯合會是集以前各種國際組織的大成的，確

是有相當理由的。

從上面所說的三點看來，我們可知國聯之有今日，是非偶然的了。

四 國際聯合會成立的經過

國際聯合會的三種成因，在上面已經約略地說過了。國際聯合會因為具有這三種成因，所以一經美大總統威爾遜氏的提倡，歐美人士，便都同聲響應。

威氏提倡組織國際聯合會，是在一九一六年五月二十七日的一次演說中。在這次演說中，威氏提出三種解決國際糾紛的原則，並於其演詞之末，提出組織國際聯合會以實行他所說的三種原則。此議一出，英國外相格蘭氏首表贊同，而德國首相培德孟、花希維也於同年十一月九日在帝國議會演說席上，亦有「德國可以加入聯合會，並願抑制擾亂和平的國家」之語。此後威氏更通牒雙方交戰國申述組織聯合會的旨趣。當時英法等國紛表贊成，舉世人士都矚目這個問題。英外相格蘭氏且有國際聯合會論刊行於世。威氏見和平聲浪已瀰漫全歐，於一九一八年一月八日便更進一步宣佈其和平十四

條原則，其最後一條即主張組織國際聯合會，該條文云：

「確定約章，組織國際聯合會，其宗旨爲各國交互擔保政治之獨立與領土之完整；國無大小，一律享同等之權利。」

威氏提出上項原則之後，爲促進國際聯合會之實現，故於一九一八年十二月四日親赴歐洲與法總理克拉滿協商，繼又與英首相路易喬治交換意見。及巴黎和會開幕，這爲世界謀和平的國際聯合會，便由和會第二次大會於一九一九年一月二十五日通過下列決議：

本會關於國際聯合會創設之議已經審查決議如下：

(甲)爲維持諸友邦今茲樹立之國際正義，亟宜設立一國際聯合會，以爲國際互助之機關，俾保障條約義務之施行，而防止戰事之發生。

(乙)聯合會組設，應規定於和約之中，凡可以信任其贊助聯合會之國，皆得加入。

(丙)聯合會會員國家，按期開國際會議，別立一常設機關及祕書廳，以處理會議停閉期內之事務。

本會爲此任命一委員會，代表友邦政府，討論國際聯合會之組織與職權。

此項決議通過後，國聯委員會不久就成立了。委員會是由委員十五人組織的。除英美法意日五大國各推代表二人參加外，其餘委員，由各國互選比利時、巴西、中國、塞爾維亞、葡萄牙五國代表爲委員。當時我國的代表是顧維鈞博士。

此會成立後，即由威氏自己擔任主席，並起草盟約。其第一次草案大綱於和會第三次會議時通過，後來威氏回美，看到本國人士對於草案大綱反對的很多，內中塔虎脫氏、許斯氏等都有修正的意見發表。因此，威氏於一九一九年三月重回巴黎的時候，對於草案復加修正。內中如門羅主義的保留，及退盟的期間等都訂入在內。此項修正之草案於四月二十八日，和會第五次大會時通過。全文共計二十六條，舉凡關於聯合會的組織職務等都包括在內。

此項國聯盟約弁於凡爾賽和約之首。一九二〇年一月十日凡爾賽和約，經德國及協約等國批准，此項盟約就與和約同時發生效力，而國際聯合會便也從此開始其法律的生命了。

五 國際聯合會的經費會址和所用語言

一 經費 國際聯合會每年所支出的經費爲數很大。茲把牠在一九三二年的預算來做一個例，這年預算的總數爲三千三百四十二萬九千一百三十二金法郎，其中一千七百三十二萬二千四百五十九法郎是作國聯本身之用，八百八十五萬一千九百七十二法郎是作國際勞工局之用，又二百六十六萬一百九十六法郎是用於海牙國際法庭。

國際聯合會的經費根據盟約所載，是由國聯盟員國擔任的。盟員國擔任經費的多寡，由大會決定；大會決定的方法，大半根據萬國郵政同盟比例的原則，再依各國人口和國家的收入做標準，按着實際情形予以決定。茲將一九二八年到一九三二年內大會所決定之各盟員國應負經費的成數列表如下：

國 別	成 數	國 別	成 數
阿爾巴尼亞	一	阿根廷	二九

澳洲	二七	聖多明谷	一
奧大利	八	愛沙尼亞	三
比利時	一八	芬蘭	一〇
玻利維亞	四	法蘭西	七九
巴西	二九	德意志	七九
保加利亞	五	不列顛帝國	一〇五
加拿大	三五	希臘	七
智利	一四	危地馬拉	一
中國	四六	漢志王國	一
哥倫比亞	六	閩都拉斯	一
哥斯脫利加	一	匈牙利	八
古巴	九	印度	五六
捷克斯拉夫	二九	愛爾蘭自由邦	一〇
丹麥	一二	意大利	六〇
拉特維亞	二	日本	六〇

立陶宛	三	葡萄牙	六
里比利亞	一	羅馬尼亞	二
盧森堡	一	薩爾瓦多	一
荷蘭	二三	南斯拉夫	二〇
紐絲倫	一〇	暹羅	九
尼加拉瓜	一	西班牙	四〇
挪威	九	南非洲	一五
巴拿馬	一	瑞典	一八
巴拉圭	一	瑞士	一七
波斯	五	烏拉圭	七
祕魯	九	委內瑞拉	五
波蘭	三二		
總計			一〇二成

二 會址

國際聯合會的會址，在議和之初有許多主張設在海牙。後來在巴黎和

會國際聯合會委員會開會的時候，比利時代表又主張應設在比京。當時議論紛然，不易解決。最後投票結果，便決定設在瑞士的京城日內瓦。所以盟約第七條第一項規定：

「國際聯合會會址設在日內瓦」

不過日內瓦祇指國聯祕書廳的所在地和國聯行動的中心地點而言。國聯有許多機關是不在日內瓦的。像國聯附設的國際法庭便設在海牙；文化協作委員會設在巴黎；國聯直屬的衛生局則設在新嘉坡。

此外，國聯的會址不是永久不變的，現在國聯雖然已經在日內瓦阿利亞納公園購地建築會所了。不過預防以後有戰禍災變發生，致國聯不能行使其任務。因此，盟約第七條第二項又規定：

「行政院得隨時議決將國聯會址改移他處」

此項規定，就是爲防患未然而設的。

三 所用語言 國聯開會時所用的語言，是英語和法語。所以在開會時，各代表

發言如用英語的，國聯繙譯員便應把牠譯成法語；如用法語的，國聯繙譯員便應把牠譯

成英語。如用其他語言的，則各代表須先自請人譯成法語或英語，然後再由國聯繙譯員譯成英語或法語。至國聯所用的文字是用英文和法文的。

六 國際聯合會的盟員國

一 盟員國的種類 國際聯合會的盟員國，可以分做三種。茲將其區別分述於下：

(甲)發起盟員國 發起盟員國，是指一九一四年到一九一八年大戰中，參加協商國方面的許多國家。這許多國家，都是和約的簽字國，其總數共計三十二國。如美利堅合衆國、比利時、玻利維亞、巴西、不列顛帝國、坎拿大、澳洲、南非洲、紐絲倫、印度、中國、古巴、危地馬拉、法蘭西、希臘、海地、漢志、閩都拉斯、意大利、日本、里比亞、尼加拉瓜、巴拿馬、祕魯、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、南斯拉夫王國、捷克、暹羅、烏拉圭、厄瓜多。內中我國當時因山東問題拒簽對德和約，但是因對奧和約已經簽字，所以也成爲發起會員國之一。

(乙)被邀盟員國 被邀盟員國是指盟約附款內之未簽字和未參加大戰的許多中立國。這類盟員國於起草盟約時曾被邀請與議的。其資格也和發起盟員國相等。其入