

齊門著

郭子雄譯

一九一八至
一九三五年
國際聯盟與法治

商務印書館發行

Sir Alfred Zimmern
郭 子 雄 譯 著

一九一八至
一九三五年
國 際 聯 盟 與 法 治

商務印書館發行

中華民國二十六年五月初版

嚴

◆(36714.2)

一九一八至一九三五年國際聯盟與法治一冊

The League of Nations and the

Rule of Law, 1918-1935

每冊實價國幣貳元

外埠酌加運費匯費

原著者 Sir Alfred Zimmern

譯述者 郭子雄

發行人 王雲五

印刷所 上海河南路商務印書館

發行所 上海及各埠商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

五八四上

集

AUTHOR'S PREFACE TO CHINESE EDITION

It is with very particular pleasure that I accede to the request of my friend and former pupil Mr. Tzehsiung Kuo to write a few words of preface to the translation which he has so laboriously undertaken of my book on the League of Nations. I am gratified to him for performing this labour of lore which recalls to me days of suspense and disillusionment which we passed together in Geneva and Oxford in 1931 and 1932.

Writing in July 1936, I should explain to Chinese readers that the book was written between the months of April and October of last year. It was concluded under the impression of Sir Samuel Hoare's speech in the Assembly of September 1935 and of the voting of the partial economic sanctions in the first part of October. It therefore requires to be brought up to date so as to include the later phases of the Italo-Abysinian conflict and the capitulation of the League in July 1936. But a careful reader will be able to detect, in the book as it stands, the underlying reasons for the League's humiliating failure and perhaps also signs of the apprehension existing in the author's mind even at the moment when fortune seemed to favour the League.

Some may be inclined to ask why Chinese readers and, in particular, Chinese students, whose gaze is naturally directed towards the future, should concern themselves with the League of Nations. There is a simple answer to such questionings. No one who is interested in the movement of international politics (and what patriotic Chinese can fail to be so?) can afford to neglect an acquaintance with the League. For the League, whatever we may think of it, is one and probably the most influential of the world's international political

AUTHOR'S PREFACE TO CHINESE EDITION

centers. What is done there may be good or bad, honourable or dishonourable, defensible or indefensible, but it is certainly important—not only for the peoples of Europe but also for the whole world. And the methods which are being worked out at Geneva, whether for political or for less controversial questions, such as health and transport, are of almost equal interest to Chinese students of international affairs. Thus, even at this moment of apparent decline, the League remains, on the one hand, a working model of a new international method and, on the other, a barometer recording the state of the world's political weather.

These were not the functions for which President Wilson desired the League. His League has indeed disappeared and belongs to history. But wise men (and China is full of wise men) will not despise an institution because, under the impact of experience, it has adapted itself to other functions than those for which it was established. They will rather seek to understand the causes and conditions which have brought about this change of function and even enquire into the possibilities of still further changes.

The League was once compared by Sir Austen Chamberlain to a young oak tree which would one day grow up and shelter mankind under its branches. Experience has showed that it is not an oak but a reed, bowing before every wind that passes. But a reed, though not an instrument of power, has its uses. Has not man himself been detailed as a thinking reed? Alas, the League cannot think and sad indeed would be many of its thoughts if it were endowed with consciousness. But the contemplation of the League may stir thought in others and such thought may lead to wise and fruitful action. That these pages may contribute in modest measure to such a result is the wish and hope of the author.

ALFRED ZIMMERN

Geneva, July 19, 1936.

原著者爲中譯本序言

我非常愉快，承諾我的朋友與往時弟子郭子雄先生的要求，爲彼所辛苦從事之翻譯，我的論述國際聯盟的書，寫幾個字作序言。我很滿意他做了這種學問工作，使我回想到一九三一年與一九三二年我們在日內瓦與牛津一起經歷過的猶豫與幻滅的時日。

執筆於一九三六年七月，我應對中國讀者說明，本書之作，時在去年四月至十月。心目中懷抱着賀爾爵士 (Sir Samuel Hoare) 在一九三五年九月國聯大會中的演說辭與十月初間部分經濟制裁的通過，本書告了完成。因此本書需要補充，使其包括意阿衝突之後期狀態以及一九三六年七月國聯之降服。但是一個留心的讀者，可自本書現有之形式中，發現國聯含羞失敗之根本理由，或許也發現作者心中所有之憂慮徵象，甚至在國聯順利進行的時期內。

有的人可以問爲什麼中國讀者，尤其是中國學生，他們的目光自然指向將來，應與國際聯盟發生關係。對於該類疑問，有一個簡單的答覆。留心國際政治動向之人，無一能忽略國聯之認識，愛國的中國人何能加以忽略？由是無論我們對國聯如何看法，它終是一個，或許是最有勢力的，世界上國際政治之中心。國聯所作的，可以好或

壤，有榮譽或不榮譽，可以辯護或不可以辯護，但國聯確是重要——不僅對於歐洲人民，且對於整個世界。日內瓦產生之方法，無論是對於政治的或不甚可以爭辯之問題，例如衛生與運輸，對於中國研究國際事務者，可以發生同樣之興趣。因是，即在此顯著衰頹期內，國聯在一方面仍為國際新方法之工作模範，在另一方面為記錄世界政治氣候之晴雨表。

這些不是威爾遜總統希望國聯具有的機能。他的國聯已經消滅而屬於歷史。但是聰明人（中國有的是聰明人）不會輕視一個組織，因為它在經驗影響下，已使其本身適應其他的機能，而非它創立時所有的機能。他們應求了解引起此種機能變遷之原因與情況，甚至探討另外變遷之可能性。

張伯倫爵士（Sir Austen Chamberlain）曾把國聯比做一株年青的櫟，有一天它將長大，掩護在它枝葉下的人類。經驗已經表示國聯不是一株櫟樹，而是一根蘆葦，對着吹過的每個風低頭。但是一根蘆葦，雖不是權力的工具，卻有它的用處。人自己可不是曾經被稱為一根思想的蘆葦？啊，國聯不能思想，真的，它的許多思想會是悲苦，如其它具有意識。但是國聯的希望可以引起其他人的思想，而該種思想可以引起聰明與有結果的行動。本書如能對於該種結果有相當貢獻，便是作者的願望。

阿忽烈·齊門

一九三六年七月十九日，日內瓦。

序言

國際聯盟之研究，必需爲形式與力量之研究。本書讀者將因是頁頁讀下。有時甚至徘徊書頁間。但彼所不應希望發見者，爲任何特殊問題之研究，政治的、經濟的、社會的、尙有心理的種種問題，已成爲本書所述時期內國際政治之內容。企圖處理此類問題之全部或最重要者，需要大批書籍，同時選擇一二主要者，將使全部工作分配不均。

在此種性質之書內，不擬在此階段中討論個別問題，無論其屬於政治或經濟範圍，尙有一種理由。此卽處理是類問題之各種計劃與建議，應受一種主要考慮之限制——吾人所了解之法治，在某種或他種形式內，是否將建立於國際政治範圍內。在寫本書時，此問題尙待回答。提筆起稿時，有時余真猶豫於究應使用過去時或現在時，余在寫一已告結束的試驗之歷史，抑在敘述一生存與進展的團體之早期狀態。如在體裁上余因樂觀而發生錯誤，余相信讀者不致認余已任其將本書之內容染色，或影響分析之公正。

余應致謝數友人，彼等曾惠讀本書校樣或底稿，尤謝密勒先生（David Hunter Miller），彼使余對於國聯盟約之起草，免於事實錯誤。余更應聲明政府曾允許將節略重印於第二編第七章內，及使用在第二編第三章內

所提及之其他材料。

爲力求本書適用起見，余已將註腳參考限於有助於本題繼續研究之作品。論述國際聯盟之書籍如其廣博繁多，對於是方面顯著之貢獻，常易遺失於大批淺薄與宣傳材料中。言及現在之國聯會議，概言之，余已避免提及有關之國聯出版品，認爲本題之嚴正研究者可以有法加以使用，無須詳細之指導。

阿弗烈·齊門

新學院，牛津。

一九三五年十月二十一日。

導言

研究現階段內國際聯盟之最好方法，是將國聯認作一種維持國際關係的特別方法。此種方法發生於大戰結束時，希望其能增進良好之了解，尤其是在列強間，較在一九一四年前所有者為佳。

無論對於大戰作何感想，而舊方法因大戰而解體則不容否認，此舊方法人常通稱之為『舊式外交』。一九一九年創建國聯的人，目的在設立機構，使其在人力範圍內，避免悲劇之重演。彼輩真未想到機構勝於人類之動機，或盟約內規定之程序應為穩妥或正大。但彼輩堅決擔保戰後世界之政治家，應有人力所能發明之最好保障，以阻止國際事務內輕率或違法之政策，即使崩潰仍得發生，不得歸咎於完善機構之缺乏，或其動作中之技術缺點。

凡國家已採用此種新交往方法者為『國際聯盟會員國』。內中包括六十餘國之絕對大多數，皆可當選入會。少數未加入此集團之國家，須受不能盡量使用新國聯方法之不利。但其中數國，已對國聯之價值表示認識，雖不負擔直接會員之義務，在若干種事項內，與國聯採取聯絡。因此，概括的說，我們可以說新方法已在其工作上證明其有存在之理由，可信其將人類政治計劃中之一永久部分。

事實上國聯創始人之組織計劃大體已告成功，最不幸者，彼輩之工作爲國聯之英文名稱所誤傳。因爲『國際聯盟』(The League of Nations)爲一錯誤之名稱——一件在說英語世界內引起許多思想混亂之事。不論“League”一字或“Nations”一字均不確切。“League”一名詞，常用之於慈善與人道團體，暗示一羣倡導者及熱心份子反對某黨某派或某事之共同行動。該名詞暗含若干獨佔性質，發生於對某種原則或主義之共同結合。但國際聯盟之重要基礎觀念，爲其獨佔性。此爲一種新方法或模範，對於一切國家，其會員擬求普遍——可以說力求普遍。國聯構成爲一無所不包之團體。法文名詞“Société” (Société des Nations) 表現更爲明顯。如此種英法名稱之不符得以避免，對於目的與方法之多少誤解均可防止。如現有名稱，說英語之世界應習於認國聯爲一無所不包之團體，不多亦不少。

由此而至名稱之第二部分。這個團體是由什麼組織成功的？它所構成的單位是什麼？英法原文給與同樣回答——民族(Nations)。兩者俱屬錯誤。兩者俱誤言國聯會員國。在此尚有混亂之一大原因。

“Nation” (民族) 一名詞可以引起極大之爭論，惟非本書範圍內之事。但有一事爲極肯定者。國聯之會員國不爲民族而爲國家。國聯之會員資格與民族性或民族資格毫無關係。國聯之所關者，純粹與完全爲國家——即言關係政治之法定地位。任何人但須一睹國聯現有會員國之名單，即足明白是點。彼將自名單中發見『英帝國』(The British Empire)，『蘇維埃社會主義聯邦共和國』(The United Socialist Soviet Republics)，

自然兩者皆非民族，無論該名詞作何解釋：彼將無法發現其他之名詞，例如『蘇格蘭』(Scotland)與『威爾斯』(Wales)，在任何真正之『民族結合』(Association of Nations)內，皆應有其地位無疑。

爲什麼會犯了此種奇異的錯誤？這不是一個純粹的失察。在國聯盟約起草委員會一初度會議中，巴西代表，具有特殊之明辨力，指出國際法知有國家而不知有民族。但彼之抗議未被人注意，一般意見認爲『修正兩種語言所常習用之造句措辭，初無益處。』(註一)換言之，委員會大多數人均受同一政治學說之支配，依此學說，每一民族具有政治獨立之權利，彼等將此學說合併之於國聯盟約內。

吾人所討論之學說既非古老，亦非爲一般人所接受。此學說在十八世紀後半期發軔於西歐大陸，其流行原於該地方之特別情況。(註二)自然此爲一種革命的學說：換言之，果將其施諸實行，使世界政治組織與之相符，將使世界大部分現有政治分配發生劇烈變化。委員會既任起草計劃，以求現有國家間合作之良好方法，則其權限不能討論概括的政治組織問題，例如大不列顛(Great Britain)是否應分裂爲三個民族單位，或亞拉伯人是否應合而爲一。但因實行家之眼光短淺或不願討論遠大原則之問題，國聯盟約起草人失一稀有機會以解決此長期之困難。因是彼等將十九世紀歐洲國際政治混亂與衝突的主要原因之一，引入戰後世界內。

無論如何，國際聯盟決未有意成爲，也不是一種革命組織。反過來說，國聯承認現存之國家世界，僅求設立一較圓滿之方法，以維持國家相互間處理之若干事務。國聯甚且不是革命的，在將維持國際關係方法加以革命的

較有限意義內。國聯並未代替較舊之方法。國聯僅將較舊方法加以補充。舊方法今仍存在，國聯盟約起草人且擬使之與新方法並行不悖。吾人因是將無法了解國際聯盟究已將以前制度改進或擬改進至何種程度，除非吾人已研究此制度之戰前形式。本書第一部分因是將就國際關係之戰前制度加以探討。

但在着手此項工作以前，應有一語警告。

盡此書內，吾人所討論者，爲國與國間之合作方法，不論其藉國聯或採其他途徑。在國際關係內，此僅爲一極小部分，欲完全了解國際關係，不僅需要了解國與國間之關係，尤須了解人民與人民間之關係。尤甚者，此種研究，不僅需要了解人民與人民間之關係，更須了解各人民本身。此兩大題目均在吾人現有範圍外。但讀者應常將此兩點記在心頭，因在此類範圍內如無相當了解，則方法之研究將無法明白，甚至可以引起誤解或發生危險。研究甲與乙間之關係，必先假定至少對於甲乙本身具有相當了解。國際聯盟非爲國際合作之惟一方法，可在歷史中任何時間內行之於一切國家。此爲一特別方法，嘗試之於某種歷史時間內，當時有若干主要國家具有明確之性質與政策。本書所用方法，在大體上，應爲分析方法：因吾人所研究者爲政治學上之問題。因吾人須具體研究此問題，並觀察在某種情形內對此問題所已下之研究，吾人有時應採用敘述方法。但因是啓示之記錄並非歷史：此爲歷史背景下之單獨一幕——無法明白，如不了解有關之較大政策問題，各人民關係間之更大問題，以及文化、傳統、生活態度、思想與情感習慣方法等之相互感應，皆爲政策之原料。在此書內，對於是項問題，無一能加以系統研

究：應加以假定，而不加以敘述。但其影響在吾人分析之各方面中將爲明顯。笛卡兒（Descartes）、柏克（Burke）與哲斐孫（Jefferson）皆非國際聯盟約起草委員會中人；但彼等之魂靈，則在所有會議內，爲一活動之勢力。

研究國際聯盟者，決不應忘記若干政府間合作機構之存在，對於各該國人民間之關係無甚重要。該種機構之存在，在事實上，可爲兩極端相反之事。一方面可以說是各人民間之交往愈繁，需要在各政府設立正式之機構，以資調整。另一方面亦可謂各人民間之交往如是其稀少，且此種交往困難中，私人機關已覺乞靈於公共保障爲必需。換言之，官方機構可以爲一種索引，或發生極密切關係，或正相反。共同高級委員會（The Joint High Commission），管理美國與坎拿大兩國邊界所發生之問題者，爲前項情形之先例。多種條約或所謂『治外法權』（Capitulations）目的爲在若干經濟不發達之國家內保護歐洲商業利益者，即屬於後類。

以上所言，不僅應用於各個國家之關係，且應用於整個之國際關係。此言可用兩種相反之例以證明之。讀者或將發問，爲何國際聯盟尙能遭受一九三一年後之種種挫折而存在——其權力在遠東與在大廈谷（Chaco）之墜落，經濟與軍縮會議之失敗，以及其他各種厄運——同時會議制度，發軔於一八一五年，一八二三年崩潰至不可補救，當英國政府拒絕使用此制度以解決拉丁美洲之事務。關於此問題之答案須於日趨繁複之國際交往中求之，此種交往已使國際聯盟成爲近代世界生活所不可缺少之中樞。因是甚至當其政治的效用已不存在，至少暫時如此，尙不能預期其餘機構之消滅。（註三）但如吾人用另一方法發問，吾人將得不同之答覆。我們可以問，

爲什麼在日內瓦有一個中心組織，具有十餘事務部分及一千職員，同時英帝國人民並無何種中心組織，以便利其共同事務之處理？對此問題之答案，不能單比較國際事務之多少及英帝國內各份子間事務之多少。國際間之事務並不若帝國各份子間事務之多。反過來說，英國統治下人民間事務之處理，較諸國聯全部五十餘會員國人民間者爲多。但前者之交往便利而自然，因是不甚需要正式之機構加以監督。例如交換教師，行之已有三十年，雖無所謂帝國教育祕書廳（Imperial Educational Secretariat）之援助——更無所謂一中心之教育部。該種機構以及其附帶官樣文章之缺乏，已賴私人團體之活動，以及其所有之熱誠與倡導，而得補償。

國際關係內私人與正式之活動大部分在本書範圍以外。雖然，此種活動爲整個國際問題中主要因素之一，其存在應爲每個研究本題者所留心。如無私人團體之合作，各國政府間之組織決不能十分發達。給與國際關係以實質與特殊品格者，爲各個人民，而非各國政府。

尙有一點可以補充。當國聯成爲國際合作之一種方法或制度時，決不應忘者，此種合作之限度與性質常在變遷中——不僅年年變遷，在恐慌時期內且月月變遷。某銳敏觀察者曾謂國際聯盟爲『在任何指定時間內各政府間合作之最大限度。』在過去十五年內有時此可利用之最大限度的合作實屬極小——因是暫時國聯幾不復存在而照常進行。但國聯之組織並未變更：因爲一種組織不能自動擴張或縮小，按照其所有職務之增加或減少。例如國際貿易，在一九二九年至一九三三年間減少三分之一；但此並未使國聯之財政與經濟有同樣之縮

減：反之，更使國聯在此方面之工作較過去尤爲切要。因是讀者應記住外在之事實，機構與組織之詳情，皆非主要事實，以求了解國聯存在而解決之問題。主要事實不在機構範圍內，而在政治與心理範圍內。主要事實反映於機構之運用以及其遭遇之變遷中。但國聯此種組織只有達到人心內之力量始能了解，在是基礎上，國聯之將來與吾人之當今文明繫之。

(註一) Miller, *The Drafting of the Covenant* (1928), ii. 423.

(註二) 關於此點，可閱 Macartney, *National States and National Minorities* (1934), esp. p. 99, and *La Nationalité et l'histoire* (ed. Kohr: Paris, 1929).

(註三) 此問題曾由諾威外交部長在一九三五年九月十一日國聯大會演辭中加以討論，當時國聯之前途，任防止戰爭之責，尙搖搖未定。

目次

原著者爲中譯本序言

序言

導言

第一編 戰前制度.....一

第一章 外交.....一

第二章 外交部.....九

第三章 會議.....一七

第四章 祕書廳及其他常設機關.....二三

第五章 擔保條約.....四一

第六章 歐洲協調.....四五

目次

一