

關於二十一條之照會與管見

顏旨微

旅、大、之租借期限。根據中、俄、條約。應於今歲期滿。一經期滿。即條約上之效力爲當然之消滅。日本爲存續此項效力起見。故有脅迫我締結二十一條協約之事。旅、大、展限至九十九年。即爲二十一條之一部。在我國欲收回旅、大、當然不能不否認二十一條。而日本欲永租旅、大、亦當然不能不保持二十一條。兩國之利害相反。而認二十一條與旅、大、之租借問題。在此時間。有不可分離之點。事正相同。日前國會提案否決二十一條之原旨。亦不外此。惟國會關於條約批准與否諸之議決案非經政府以外交文書送達相對國外。對外仍不發生效力。茲聞政府已擬日內將項議決案照會日使。並附加四項理由。(一)該協約爲中、日、親善之障礙。(二)違反華府會議之原則。(三)阻害中國之發展與生存。(四)全國人民反對。且兩院之決議否認云云。吾人乃從而爲以下之批評。

大凡國際間條約之成立主體條件。約爲四端。即締約能力。締約權限。締約之自由意思。及條約之批准是。吾人對於二十一條本身之缺陷。正以其主體的條約之未完備。質言之。即以未經我國批准機關最後之承諾。無從發生履行效力之故。在國會不承諾此項協約。固須據國際法上不能批准之原理言。而吾人今日。祇須就批准之一條件言之。即爲已足。此意吾人於論魯案交涉各文。及與劉彥君討論二十一條與承諾權一文中。言之綦詳。今之所言。仍爲繼續當日之主張。而略求新例。國際法學者馬爾德斯。

嘗謂「條約在其批准以前。祇不過爲一種條約之提供。不能認爲已經成立。蓋代表者簽署之日。即認條約效力發生之時。此爲到底不能之業。何以故。以條約之效力。按之國際通則。實以批准之日爲起算。而不以代表簽字之日爲起算也。」寥寥數言。足以敵吾人千百語。從其語而略舉最近之實例。爲通常一般所知者。分列於次。

(一) 凡爾塞和約。因美國上院之不批准。故美國不受該約效力之拘束。

(二) 我國與各國協定之新稅則案。在義、秘、兩國未經批准以前。即不得不展期實施。

(三) 華府會議所訂之四國協約。美國以維持其政策。終不能不默契法國占領羅爾之件而望其批准。

(四) 近東釐定疆界之塞夫爾條約。雖經關係國簽字而未批准。今以希、土、之戰。自不能不成爲廢紙。

其他稍遠之例。而爲外交史上所載者。且不勝枚舉。即以日、俄講和條約第十四條而言。且明載該條約須經兩國之最高機關依法批准。並謂在蓋印五十日以內。須由法、美、兩使通告兩政府。即以通告之終日。爲該約全部生效之日。應即在華盛頓正式行批准之交換云云。則日本本國所取之國際法例。已不難審知。且日本之一般國際法學者。對於條約之生效。莫不主張最後之批准說。唯於效力起算日期之論。略有歧異。蓋有主張以批准之日起算。亦有主張批准書交換之日起算。固各有其充分之理由。然決無主張以代表締約終了之日爲效力起算之日也。

據上所論。吾人以爲二十一條。既經國會以不能承諾之理由。加以否決。則政府僅據國會否決之原

文。敘明約法上之根據。以普通外交文書照會日使。即爲已足。蓋此項文書之要點。本在通告我國國會對於此項協約之拒絕批准一點。並無須附加煩雜之原因。就政府所擬之四項附加理由。在吾人觀之。以爲第一。「該協約爲中、日、親善之障礙。」似過涉空泛之言。於事實內容。無甚關涉。終成費詞。第二。「違反華府會議之原則。此項原則。」決議於二十一條簽訂以後。若國會在不承諾之提案理由間。可取爲輔因。而在通告不批准之文書上。不能據以援用。第三。「阻害中國之發展與生存。」此固國際法上重大之原則。然以爲拒絕批准之理由則甚強。吾人已一再言之。惟於通告文書。似無敘述之必要。（蓋拒絕批准之理由中業已申言大旨。則此際無須重複更言。若未敘述。似已據他種之拒絕批准原因。則此所言。顯與國會否決之原案不符。）蓋通告文書之性質。僅在通告國會之批准與不批准之事實而止。不必附加多種理由。使違反通例而轉生枝節也。惟第四。「全國人民反對與兩院之決議否認」一點。乃屬純正的適切之理由。政府莫以過簡無力。要之合法之理由。固不在數量之多寡。而在強度之如何。今之照會。自與旅、大、之收回問題。不涉一字。只在聲明二十一條。因不承諾而不生效力。且二十一條在未承諾以前。本爲不生效力之物。照會送達。本不過一種形式問題。何必煩言。自啓紛擾。至旅、大、收回事件。非茲篇所能盡。他日當另文詳論之。

（錄自顏旨微論評集）