

民國廿三年

登廬文集

漢式題



澄廬文集續編

鄒魯海濱撰

論

國際聯盟的透視

一、引論

國際聯盟爲凡爾賽和會的產兒，而以美前總統威爾遜 Wilson爲其褓姆。當其成立的初期，世人均目爲世界和平的福星，人道正義的救主。

但是國聯組成經十餘年，在這當中就其所處理的事件來看，實在有很多令人失望的地方，尤其是國聯常任理事的英、法、德、日、意五大強國；日德已相繼宣佈退盟，意國又在高唱改組，國際聯盟的週圍，頃刻充滿快要拆台的空氣。究竟國際聯盟的前途如何，凡是關心國際政治的人，的確應該提出來研究研究。

二、國際聯盟的淵源

國際聯盟的產生，雖以前美總統威氏爲其樞姆，但其懷胎，却有很久遠的歷史淵源。

我國孔子的大同主義，希臘古代斯托伊古派的四海同胞主義，都是很有價值而遠古之中外遙相呼應的學說。嗣後外國學者，本此學理，極力宣傳，如一三〇五年的狄玻，一四六一年的瑪利尼，一六一二年的修亞雷，一六二三年的克留息，都各有專書，論述其個人對於國際組織的理想。他如康德的永久和平論，盧梭的邦國聯合論，亨利第四的歐洲聯邦計劃，更爲近代不可磨滅的國際學理。這是因爲和平思想，實世界人類的共通性也。然以前純爲理論的表現，未至成爲事實的時期，迨入十七八世紀以來，世界人類的共同利害觀念，逐漸擴張其範圍，國際機關解決政治問題的意識，遂日益固植其根基。一六四八年的威斯特發稜會議（Peace of Westphalia）是爲利用國際會議解決世界事件的先河。嗣後類似集會，爲數日繁，據美國學者鮑爾溫（S. C. Baldwin）氏調查，自一八二六至一九〇七年間所舉行的國際會議，數達三百一十三次。在這衆多會議的當中，有很值得注意的幾件，他們不僅限于解決政治問題，且着手于國際立法的事業。如一八一五年維也納會議（Congress of Vienna），當時歐洲除土耳其外，幾乎無不到會，代表共達二百十六人，會期在半年以上，于處分拿破崙戰後歐洲善後及重修歐洲地圖問題以外，尙注意于國際河流通航自由，外交官分等待遇，及奴隸販賣禁止諸問題。一八五七年巴黎和會（Congress of Paris），英、法、俄、奧、普、土、撒爾基尼亞等國，都有全權代表參加，于

收束克里美戰役而解決近東問題外，更規定戰時海上武力封鎖，逮捕敵船，及沒收敵貨等規條，多涉及國際公

法的範圍。一八九九年海牙和平會議 (Hague Peace Conference) 不只結束戰爭，且討論國際法律裁判及軍縮問題，而謀取消國際間的障礙，促進國際的合作與和平。就這種種的敘述，雖曰仍不過是國際聯盟的雛形，但總稍可明白世人都已熟悉國際會議的功用哩。

一九一四年歐洲大戰的結果，戰敗的同盟諸國的損失數目（人口死傷一千二百萬，財產損失四百三十八萬萬六千六百萬美元），遠遜戰勝的協約諸國的損失數目（人口死傷二千萬以上，財產損失八百五十六萬萬九千二百萬美元）。所以曾經參加是役大戰的國家，不僅戰敗國的如奧如匈幾乎破產而無以自存，德國負擔賠款將永無償清之望，就是戰勝國英法的經濟，也全陷于空前疲弊的境域。因為有此教訓，世人始各認識「兵凶戰危」的真理，並且了解國際和平生活的需要，於是威氏登高一呼，羣谷響應，凡爾賽和會的重要提案，遂有組織國際聯盟的議題，那個現實而完備的國際聯盟，終隨世人公共生活的需要而呱呱墜地了。

三、國聯成立的經過

有人說：「國際聯盟的問題，離開紙上空說而成為現實問題，展開世界之國際政治的新生命，那位第一名譽的功臣，不能不歸于美前總統威爾遜。他是第一聲揚開國際聯盟之具體要求的政治家，他也是始終一貫地努力促成國聯問題具體化的第一人。」國際聯盟的運動，雖然不是創始于威氏，但能成為具體化而不陷于空談，這確是威氏的功勞。

當一九〇七年海牙第二次和會開會期間，美國輿論就有盛倡「強制仲裁裁判」的主張。一九一〇年時，威氏前任總統塔虎脫等（Taft）創成國際糾紛解決法美國協會，出版雜誌及舉行各種仲裁裁判的熱烈宣傳；歐戰後第一年，該會更改稱美國和平促進協會，製訂強制仲裁裁判的主義綱領，而以建設國際聯盟爲其主眼；威氏旋于翌年（一九一六年）五月廿七日在該會祝宴大會會場，公開演說，發表他個人對於國際問題的三原則，即：（一）各民族有自擇主權者的自由；（二）國家主權，不問強弱，一律平等，彼此互相尊重領土的完整；（三）凡擾亂世界和平者，舉世各國，應加以制裁。威氏最後並謂美國切望國際聯盟的實現，以實行上列原則，經準備首先加入等語。這些新聞傳到各國，英外務大臣首表贊成，德首相于國會席間，亦有「德國可以加入聯盟，並願抑制擾亂和平的國家」之演說。威氏看見世界表同情于國聯者日多，遂于同年（一九一六年）十二月十八日分別致送媾和覺書與諸交戰國，略謂：世界小邦，均應設法保護；然諸國始終未曾說明其戰爭的具體目的。故他提議各國間應開一個公會，以討論和平的要件云云。次年（一九一七年）一月廿二日更對世界宣佈和平必要的條件，大旨是說：

「和平之爲物，必能担保大小民族之權利平等，屬國人民之安全。大小國民有入海之通道，海洋之自由，及軍備之限制。」又謂：「若不承認民主政治之原理，而承認君主有任意轉移人民如財產之權利者，則所謂和平，斷難持久，亦不應持久。若此後鉅大之軍備仍得建設而維持，則各國之間，必無安寧與平等之望。」

世界上之政治家，應有和平之計劃，世界各國之政策，均須適合于此種計劃方可。」

那時各國戰夢正酣，對美「國聯運動」的摯誠主張，祇有口頭上的贊成，絕無實際的誠意。協約國對同盟國的戰爭愈烈，同盟國對協約國的抗戰亦愈緊，於是盛倡世界和平的美國，也于一九一七年四月二日因德潛艇政策捲入大戰漩渦。當美國議會通過對德宣戰案時，威氏曾作如次的伸說：「我們的目的，在於擁護世界生活上的和平與公平原理，以反抗自利與專制的勢力。凡世界上自由與自治的民族，均應合力使民主精神，得以安然存在于世界；否則，世界必無永久和平的希望」云云。這實可作美國參戰的宣言。美國于加入協約國後，同盟國遂漸呈不支的傾向，威氏因于一九一八年一月八日，在美兩院聯合會席上，發布世界和平的十四條宣言，設置國際聯盟的問題，即列在最後一條。於是交戰國家應之罷戰，公同決定翌年（一九一九年）一月廿日，在巴黎舉行和平會議。下記就是威氏十四條宣言的要旨：

（甲）各國間不得締結秘密條約或協商。

（乙）海洋之上，除國際協約不得通行的部分外，無論戰時平時，均當絕對自由，通行無阻。

（丙）經濟障礙的排除與軍備的裁減。

（丁）殖民地權利的公平協商。

（戊）德軍佔據亞爾塞斯時對於法國無理的舉動，應有相當的賠償。

(己)土耳其的亞洲領土，應解放之。

(庚)組織國際協會以担保大小國家的平等獨立。

威氏爲貫徹其提倡國際聯盟的目的，不惜遠涉重洋，親身到歐參加凡爾賽和會。他並謀溝通各國意志起見，會前先行分赴歐洲各國宣傳組織國際聯盟的旨趣。他且于離國之前（一九一八年十二月二日）召集兩院聯合議會，表明其赴歐的用意。他說：『吾人用偌大犧牲以求之之勝利，今已可操左券；勝利之來，今可全無缺憾。惟吾人尤將鼓勝利之餘勇，以應付和平事業。此之和平，必當根柢鞏固，非專制君主及野心武士所能破壞而後可。尤必能建設新秩序，爲正義公道之新基礎而後可。否則，非余之所謂和平也。且吾人之建設此和平，非專爲吾人本身設想，實兼爲世界各國人民設想。使各國人民，能俯從吾人之意見，吾人固樂爲之盡力也。要之，吾人所求者，爲世界之公道，非僅一國之治安。凡歐亞兩洲及近東遠東，固非吾人所目營心注。吾人既欲整頓與世界各國之關係，則對於鄰邇諸邦，尤不可不掃除誤會，表示真正的友誼。故望參議院諸君，許余將吾國與科倫比亞共和國未批准之友誼條約，重述一遍。且望諸君對此重大事件，早日贊助之。余以爲時至今日，爲公道計，爲寬大計，爲適應吾人所甫經跨入之新時代之精神計，均不可不速行是舉，度諸君當與有同情也。』又謂：『余請乘此機會，報告於國會，蓋余將有巴黎之行，與共戰諸國各政府之代表，討論和約大旨也。余亦知此時去國遠行，極爲不便，然此行實義不容辭，非泛泛作漫遊者可比。余意如此，想諸君亦具同情。夫協約政府，既承認余本年一月八日在

國會所宣佈之媾和原則，卽中歐帝國亦然，是則彼輩欲余親身出席，一述此原則之解釋及應用，豈非題中應有之義乎？且此種解釋，余亦極樂爲之，因必如此始能表示美政府所提出之解決，純以誠懇之心，爲各關係國共謀公益，無一毫自利之思也。此次待商之和約，爲吾美計，爲世界計，均非常重要，非尋常之事務或利益所能同年語也。夫吾海陸諸勇士之戮力於戰場也，豈苟焉而已哉？亦本其良知，爲主義而戰，且知此種主義，卽國家之主義耳。余亦嘗將此種主義，勉力表示，幸承彼等嘉許，謂能與彼等之思想及鵠的適相符合，一如協約政府承認余之表示也。故余對於彼等，實負有一種義務，義務維何？卽監督此種主義，不受僞誤之解釋，且盡力設法使其實現而已。

『（美總統和議演說七頁及十七頁）』

當威氏抵達歐洲的時候，巴黎市民，如遇自國凱旋的將軍，熱烈歡迎，撒花滿地；巴黎大學（Sorbonne）且授他一個名譽博士的頭銜；英國自治黨，竟呼爲「我們的首領」；德人亦呼爲「世界的救世主」；意國貧農更將威氏之像掛置香案。這自是提倡人道主義之威氏理應享受的榮譽。

國際聯盟的旨趣，經過威氏分赴法、英、意諸國的熱誠宣傳，世人對於國際聯盟的組織，可謂已有深切的認識。迨凡爾賽和會第二次大會討論國際聯盟案時，威氏更有左記的演詞：

「吾人相聚于斯，目的有二：一則解決因戰事而發生之現局；一則于解決現局之外，籌議一維持世界和平之永久方法是也。」

因此之故，吾人不可不設一機關，以成本會所未竟之功。蓋吾人相聚於此，不能僅以解決現今時局爲盡其能事也。尤當一顧世界輿論，而自審其所處之地位；質言之，則吾人非政府之代表，而人民之代表是也。然則徒使政府滿意，固無濟于事，而非有以副人類之公意不可矣。

是以吾人尊嚴之義務，端在規定永久辦法，使公道得以大伸，和平得以維持，而吾人會議之主旨，亦卽在此。雖會議所解決者，僅屬暫時辦法，然各國主張公道擁護和平之行爲，則必應悠久而長存。蓋吾人雖不能作悠久之判決，未始不可作悠久之進行也。進行之道維何，是在吾人盡其能力，以監視世界問題而已。

如實言之，此事之關切于美國者，本不如其他與會諸國之深，以美國幅員之廣漠，海岸之遼闊，縱使有敵來侵，其受害亦不爲他邦之烈。其所以熱心此事者，不過爲盡力于國際社會計，欲實現此次戰爭所覺悟之理想耳；初非出于畏禍防患之心也。

是故據余之意，吾人必當集其最佳之判斷力，務使國際聯盟，爲活潑有生氣之一物，有時急難相需，因可藉此物以鼓勇氣，籌應付，而尤當時盡其監視之職，以顧全各國之利益。且其繼續也，亦當爲有生氣之繼續，使其監視工作之能，無一息間斷，設譬以明之，則國際聯盟者，實一監察各國公益之眼目，橫覽世界，遠矚遐荒，而不容偶一停瞬者也。

設吾人不盡其力，使此國際聯盟，具有生氣者，則人民必致失望，以人民所期望者，實祇此一事耳。諸君

須知時至今日，彼居高位席優勢者，已非人類之統治人；其能具操縱人類運命之權者，惟全世界之平民耳。故爲諸君計，亦當副其所望，不僅以締結和約爲能事。非然者，吾恐雖有辦法，亦終無以奠世界之和平也。」

（美總統威爾遜和議演說四四——四八頁）

威氏演詞，于指示和會兩大尊嚴之目的外，並說明他們羣聚巴黎，應該爲人民的真正代表，苟不籌議維持世界和平的永久方法，以副世界人類公意的期望，將有愧其代表的資格，這是何等嚴正而光明磊落的胸懷！於是和會遂作左列的決議，即：

「本會關於創設國際聯盟的擬議，茲經審查完竣，爰決議如下：

甲、爲維持諸友邦今茲樹立的國際正義，亟宜設置國際聯盟，以爲國際互助的機關，俾便保障條約義務的施行，而防止戰事的發生。

乙、聯盟組織，應規定於和約之中，凡可以信任其贊助聯盟的國家，皆得加入。

丙、聯盟會員國家，按期開國際會議，設置一常設機關及秘書廳，以處理會議停閉期內的任務。

本會爲此任命一委員會，代表友邦政府，討議國際聯盟的組織及職權。」

這決議案通過後，遂推定美、英、法、意、中、日、比、葡、波蘭、希臘、巴西、捷克、塞爾維亞、羅馬尼亞等十四國代表組成研討起草國聯盟約的專門委員會，而由威氏爲主席。該草案大綱，旋於二月十四日和會第三次大會席間，由威

氏宣讀通過。威氏當時曾作後記的演說：

「夫吾人受媾和大會之委託而草此約章，其責任豈輕易也哉？蓋所以表示本會最重要之目的之一也。未來世界之能萬衆一心，尊重公理，無危疑不穩之象，與各團體之能和衷共濟，以高尚信條，國際義務，維持和平，皆非于草案中未雨綢繆，有確實之保障不可。」

吾人欲以代表團確具平民權力之故，立法尤不厭求詳。當一事件發生，呈交行政院時，並非請求公斷，不過欲其互相討論耳。凡爭議之任何一方，有不服行政院之主張時，均可將原案撤回。付代表國大會公決。因經過此一機關，則吾人可恃一大勢力爲後援也。此之勢力，爲全世界輿論所成之道德勢力，自能深入人心，無思不服；從此陰謀無遁跡之區，詭計有發露之日，一切非光天化日之下所能容者，今加以全世界訶責之光，則其醜愈彰而頃刻消滅矣。

本約雖富有伸縮之性，其條文亦但具概要；但有一事，則固定而不可移易，即此約爲和平主義之確切保障，爲世界反抗侵略主義之確切保障，務使此次所遭世界文明幾於全局淪陷之巨禍，不至覆轍重尋是也。

夫強國之肆其併吞也，其所藉口者，不過曰開闢利源耳。而吾人今日，乃以最神聖之態度，承認世界孱弱未開化之民族，有處於此等境遇者，必吾人先顧彼等之利益，而後可利用彼等以謀自己之利益。且此後

遇有此等事件，吾國際聯盟尤當盡其監察之責，使凡居於教訓及指導地位之國家，必先顧及所指導之民族之利益及發展，而後可顧及該指導國之利益與願望。

是故據余之意，謂此約爲實際之約章也可。謂此約爲人道之保證也亦無不可。」

國聯盟約草案自經大會通過後，世界輿論均爲狂喜，祇有美國劇烈反對。反對消息傳到巴黎，各國代表均呈駭異，威氏更爲驚懼，因國聯思想，美人本是早經發皇，而盟約草案大綱且爲威氏所親手起草者。威氏爲窺詢自國人民對於盟約草案大綱的真見解，迫得邁返美洲，於是年三月四日，召集國人到紐約京都劇場國際同盟協會，作一解釋該會的沉痛演說，始則曰：「美國之立，實所以爲人類謀公益者，實所以表示愛自由之人最高底熱情。世人均深信而攸賴之。設吾人一旦自棄其立國的方針，不將使世界各國大失所望嗎？」繼則曰：「吾美少年之赴歐參戰，實具爲人類服務之豪俠精神所驅策。現在戰端雖熄，但永久和平的基礎，猶未得到保障，我人安可不振作精神，爲永久和平事業之努力，以期不負後輩嗎？」終則曰：「設吾人而不援助世界，則向以世界最有名譽最有力量之國家自豪者，將恐因此立即降爲最可輕鄙之國哩！」

威氏這種演詞，雖能稍收減低美人反對國聯的功效，但他重赴巴黎後，仍不能不將盟約草案大綱，畧加修改，如孟羅主義的保留，及限制聯盟權力使勿侵及各國粹純自主權利諸處，以緩和美人反對的空氣。盟約草案大綱經改正後，始於同年四月廿八日第五次大會席間，連同對德和約完全通過。同時議決下列三點：

1、任命德留蒙爵士 (Sir Eric Drummond) 爲秘書長。

二、委任比利時、希臘、巴西、西班牙四國爲行政會五國代表以外之臨時委員。

三、行政會中各國先派代表組織委員會，以籌備聯盟的組織。

對德和約及國聯盟約經過後，同於五月七日交付德國全權代表。隨在凡爾賽宮調印，旋承各國政府批准有效。於是國際聯盟遂於一九二〇年一月十日正式成立。

然而國聯雖經正式成立，而首倡組織國聯的美國，却始終逡巡未有加盟，這在于情于理，似乎都要出人意。原來凡爾賽和會的對德和約及國聯盟約，甫在巴黎發表，美國國內反對之聲，較前還劇烈，美國國會因之沒有通過。美國國會所以不予通過凡爾賽和會一切條約的理由，據傳約有三則，就是：

(甲)和會遷就日本「人種平等案」，而將中國山東省讓與日本。美人認定聯盟的成功，既係由犧牲他國所換來，則其將來必會形成強有力者的御用機關，是很容易明瞭的事。

(乙)美國參加歐戰，曾費過偌大的資力，而所得到的代價，祇有一個不完不備的國際聯盟，這在拜金主義的美人看來，是個很無意義的行爲。

(丙)美國于大戰期內，曾幫助英法不少，而在和會席上，反受英法的利用。美人認定加入國聯，亦不過徒供英法的犧牲。

美國本爲國聯的樞紐，反因上述三種原因，未能加以愛護，這確是萬分可惜。惟現世界六十餘國當中，除美、俄、土、耳其、墨西哥、埃及、阿富汗、厄瓜多尼等諸國外，其他各國都已加表盟，列于次：

國際聯盟國一覽表（見日本澤田謙著國際聯盟新論二一七頁）

國名	加盟年度	國名	加盟年度
阿比西亞	一九二三年	芬蘭（一）	一九二〇年
亞爾巴爾亞（一）	一九二〇年	法國	一九二〇年
阿根廷	一九一九年	德國	一九二六年
奧大利（一）	一九二〇年	瓜地馬拉	一九二〇年
澳大利	一九二〇年	印度	一九二〇年
比利時	一九二〇年	愛爾蘭	一九二三年
波利維亞	一九二〇年	意國	一九二〇年
巴西	一九二〇年	日本	一九二〇年
英國	一九二〇年	里多尼（二）	一九二一年
加拿大	一九二〇年	里比利亞	一九二〇年

哥斯德黎加(一) 一九二〇年

立陶宛(二)

一九二一年

古巴 一九二〇年

盧森堡(一)

一九二〇年

捷克 一九二〇年

荷蘭

一九二〇年

丹麥 一九二〇年

紐絲蘭

一九二〇年

多米尼克 一九二四年

尼加拉瓜

一九二〇年

愛斯多尼(二) 一九二一年

波斯

一九一九年

秘魯 一九二〇年

海地

一九二〇年

波蘭 一九二〇年

洪都拉斯

一九二〇年

葡萄牙 一九二〇年

匈牙利(二)

一九二〇年

羅馬尼亞 一九二〇年

挪威

一九二〇年

薩爾互多 一九二〇年

巴拿馬

一九二〇年

塞爾維亞 一九二〇年

巴拉圭

一九一九年

暹羅 一九二〇年

瑞士

一九二〇年

南阿非利加 一九二〇年

烏拉圭

一九二〇年

西班牙

一九二〇年

委內瑞拉

一九二〇年

瑞典

一九二〇年

保加利亞

一九二〇年

智利

一九一九年

希臘

一九二〇年

中國

一九二〇年

科倫比亞

一九二〇年

註(一)日德西巴西四國現經先後退盟

註(二)國名下的數目字係指明加盟時的總會次數

四、國聯盟約的精神

我人總覽國聯盟約的全文，將偕國聯秘書長德留蒙爵士同有『我們只要想到現代人類傳統的習慣和思想，便會覺得這是一個很令人驚異的東西，可以說是歷史上大奇蹟之一。人類已經躍過歷史上最大的鴻溝，由舊的境界進到新的天地』的感想！按德君著有國際聯盟十年記，前言係錄自其序文。的確的，依據國聯盟約的規定，不特可以消弭國際間的戰爭，亦且足以促進世界民族的文明。他實是人道主義的開端，亦即大同主義的萌芽。

國聯盟約的第一頁，開宗明義第一章就說：『締約各國，為增進國際合作並保持其和平與安寧起見，特允承受不事戰爭的義務；維持各國間光明平允榮譽的邦交；確守國際公法的規定，以為各國政府間的軌範；于有組織的民族間，彼此待遇維持公道，並恪遵條約上之一切義務。』這是多麼堂皇而崇高的和平主義之原則！這

是多麼嚴厲而洪大的侵畧主義之喪鐘！此外，我們可以找到下敘的三大精神，即：

第一、『各國承認任何國際糾紛事件的發生，不遽訴諸武力，而用外交求其圓滿解決。如外交不能解決時，願意提送國聯公斷或法律處理之。』（原約第十一、第十二、第十三、第十四、第十五等各條）當威氏宣讀草案至第十五條第二節：『倘任何一方面有不服時，行政院應提議必要方法，使其主張發生効力』的時候，曾停頓作一解釋道：『今假定某國有地一方，或其他實體之物，發生主權上的爭議時，其時外交方法，已無効力，則必將此案提出行政院請其制斷。而或所斷適為原告方面所勝，被告則敗，行政院應設必要方法，使敗訴的方面，服從該院的決議。』依此規定，強國固無所施其狡詐，弱國亦無所畏懼矣。威氏又說：『假有甘為戎首的國家，遽然發動戰事，則共同担任與之斷絕各種商業上或財政上的關係，禁止自國人民與破壞盟約國人民的各種往來，或勸阻任何國人民該國人民的商業上或財政上個人的往來。同時，共同派出海陸空軍的實力，組成軍隊，以維護盟約的實行。』（原約第十六條）是則前事不忘，後事之師，德國經因是幾瀕覆亡，殷鑒未遠，誰尙敢以國事為兒戲，公然破壞盟約而犯衆怒的呢？不是將能化干戈為玉帛了嗎？且其第八條的明文，復有左記的規定：

（一）聯合會會員承認為維持和平起見，必須減縮軍備至最少之數，以適足保衛國家的安寧及實行國際義務為度。

（二）行政院應審度每一國的地勢及其特別狀況，以預定此項減縮軍備的計劃，俾各國政府的考慮及施