



李頓報告書的分析和批評

愉之

國際聯盟對於中日事件的調查團報告書（因李頓為調查團主席，故又簡稱「李頓報告書」）已於十月二日在日內瓦、南京、東京三地同時發表了。到本文下筆時止，我們還不能得到這巨帙的報告書全文，但從外交部所發表的報告書緒論及第一至第八章的節要，以及第九第十章的全文，我們已經充分認識了報告書的幾個要點和調查團所建議解決方案的全部。就這報告書所陳述事件的重要、牽涉範圍的廣泛、調查經過的艱難、編成卷帙的浩繁，這報告書不僅是中日事件中最重要的文件，而且將成為國際聯盟成立以來最著名文獻之一，這是沒有疑問的。

據報告書緒言所載，調查團係自去年十二月十日的國聯行政院決議以行使其職務。在當時中國只提出國聯盟約第十一條向國聯要求，本年二月十二日中國代表雖又依盟約第十五條提出要求，但已在

調查團出發之後。因此這次發表的報告書不能認為依盟約第十五條所編製的調查報告書。將來國際聯盟是否將以此報告書作為解決中日爭議的基礎，尙有待於大會或行政院的決定。但是因為這報告書是經國際聯盟正式派遣的調查團所調查編製，而這調查團的分子，又包含與遠東問題有密切關係的英、美、法、德、意五大國代表，所以這報告書中所指陳的事實，所建議的解決方案，將為各方面所重視。這報告書的內容，將影響於各國朝野對於滿洲問題，乃至對於全部中國問題的態度和意見。換句話說，這李頓調查團所發表的重要文件，對於東北問題的最後解決，乃至今後中國的國際關係，一定會發生若干影響，這是更沒有疑問的。

這報告書對於中國的利害關係怎樣，對於世界和平的關係怎樣，這些問題我們暫時不提出討論。我們應先摒除一切成見，對於李頓報告書的本身作客觀的分析和批評，方纔能明白這報告書會發生怎

樣的後果。這就是本文的目的。

調查團的任務，係根據於一九三一年十二月十日國聯行政院的決議案。該項決議案所規定的任務，就報告書緒言中所述，分爲兩點：

(一) 審查中日間的爭議（包括此項爭議的原因，發展及在調查時的現狀。）

(二) 考慮中日爭議之可能的解決辦法（務須對於兩國根本利益予以調和。）

十二月十日行政院決議案更說明：「指派五人委員會，就地調查並向行政院報告妨及國際關係及危害中日間和平或和平所賴的良好諒解的任何情形。」所以調查團的任務不外乎調查事實與建議解決方案之二者。但調查團執行此二項任務，卻限定一個相當的範圍，這範圍則已在決議案條文中確定如下：

(1) 所調查的事實，應以和中日爭議有關者爲範圍。

(2) 所建議的解決方案，應以調和兩國根本利益，而不危害和平及和平諒解者爲範圍。

調查團是否在上述的範圍內，充分行使牠的任務，這是我們分析批評報告書時所應注意的一端。

調查團爲國際聯盟所派遣的正式代表，國際聯盟對於中日事件在未下判斷以前應處於第三者的中立地位。國際聯盟雖爲政治性質的機關，其處理中日事件，含有政治調解的性質，自與國際法庭、仲裁法

庭審理國際爭議之純粹法律性質者有別，但依照國聯盟約序文，所載

「確守國際法的規定，以爲各國政府間行爲的軌範。」則國聯處理國際爭議事件時，自不能拋棄法律的考慮。因此就調查團本身的性質及組織而論，調查團報告書必須具有以下的條件：

(1) 中立的態度；

(2) 不違反國聯盟約的文字及精神；

(3) 遵守國際法的基本原則；

(4) 於政治的考慮以外，尤須注重法律的考慮。

李頓報告書是否適合於上述條件，這是我們下手分析與批評時所應注意的又一端。

二

先就所調查的事實來說。

報告書第一章至第八章係敘述調查所得的事實，其中又可分爲兩部：第一部分是所謂中日爭執的「歷史背景」，載入第一至第三章。第二部分是關於九一八事變的發生及以後的事實，載入第四至第八章。

翻開這開宗明義的第一章，我們就明白地看出了調查團已越出上述的任務範圍。在緒言中，調查團雖聲明承認中日兩國在滿洲的權益爲此次爭議的根本原因，故「敘述此項權益以作爭議的歷史背景。」但即使依了這樣的解釋，也只第三章有保留的必要，第二章卻完全與中日在滿洲的權益無關。尤其第一章內所述中國「中央與反對

分子的競爭，「共產主義在華的發展」，「中國人民「不重國家觀念」，「經濟抵制」，「排外宣傳導入學校」這一類的話，且不問其記載的是否真確，總之純然屬於中國內政問題。獨立國的內政斷不能由別國或國際機關加以干涉。國聯盟約第十五條第八項，也規定不干涉「按照國際法純屬本國法權內事件」。所以報告書的第一第二章，實越出調查範圍，並違反國際法及盟約的精神。至於第一章中，單從簡略的節要裏邊，我們已經找出許多純粹主觀的論斷，例如說：「中國當此過渡時期，具有此不能避免的政治、社會、智識、道德的種種紊亂情形，不免使友邦失望，且產生足以危及和平的仇恨心理。」又如說：「因有國民黨的勢力，遂更引入一種竭力反對外國之不規則色彩。」這一類主觀的偏見，並已超越了中立的第三者的態度。

緒言中承認中日在滿洲的權益，為爭議的根本原因，但是為解決爭議的本身，單從政治方面，考察此種權益產生的經過是不夠的，更必須從權益的法律根據方面，加以考察，纔能獲得最後解決的線索。在第二章節要所載，只敘述日本在滿洲取得特殊權益的經過，與日本權益的政治根據。雖然在節要中所載甚為簡略，但是我們卻可以看出報告書沒有注意到權益的法律方面。如所謂一九〇五年的「中日密約」，一九一五年用武力迫脅取得的條約即所謂二十一條，在我們認為法律上都不能發生効力。此外日本在滿洲的實際權益，有許多是超過條約所讓與權益以外，報告書並沒有加以詳細考查。因此不免引出

第九第十章的錯誤結論：就是誤認日本非法取得的權益為既得權，而主張加以維持。我們不知道調查團是故意含混，或者無心忽略，總之對於日本權益，拋棄了法律的考慮，這是報告書所犯的一個最大錯誤。

三

報告書第四至第八章是報告九一八事變發生及以後的事實。其中第五章關於上海事件，第八章論及在滿洲的經濟利益。因節要過於簡略，暫不加以批評。

第五章和九一八事件的責任問題相關，一般都認為有利於中國。因為本章所列舉的事實，證明「日方的軍事行動，不能視為合法自衛的辦法。」九一八日軍攻取瀋陽，其唯一的藉口，只是南滿路軌的被炸，但報告書卻已說明「就鐵路損害的本身，實不足以證明軍事行動之正當。」這樣便指出了九一八事變日本應負完全的責任。在全篇報告書中，這算是差強人意的一點。可惜報告書不敢明白指出日本違反非戰公約、國聯盟約和九國條約。而且在第九章內又有意或無意地用了「本調查團的任務不在就該案作辯論……僅俟褒貶不足以達到目的」這些話，把這重大的責任問題和條約的神聖義務蒙混過去了。在敘述九一八以後日軍軍事行動時，又不曾說明日本此種行動是否與國聯的幾次決議案及日本政府對國聯的幾次約言相符合。在全篇報告書中，似又故意忽略，沒有敘述到中國方面所受損害的數量。所以報告書在這一點也仍是不完全，不徹底。

88146

第六章中對於「滿洲國」的調查也算比較的令人滿意。調查團指出「滿洲國」的成立，乃由於日本軍隊的在場及日本參謀部與文武官員的造意與指揮。這名爲「滿洲國」的內政，完全操在日本官吏及日本顧問之手。居民對於這「新國」都表示不滿，可見「新國」非由民意所產出，而且未得居民的擁護。在這裏報告書就政治方面說得很明白，可是在法律方面，仍缺乏考慮。對於日本創造偽國，承認偽國一事，是否已違反了國際義務，是否已違反了國聯盟約與九國條約中尊重主權與行政完整的規定，卻仍不敢明白指出。雖然在這一章和第四章裏所述事件的責任問題，一旦明白提出，便會引起最困難的制裁問題，就國際聯盟目前的政治地位來說，對於強大的當事國，絕無加以制裁的能力。所以報告書只好力取審慎態度。這雖然可以原諒，可是研究九一八事變與製造「滿洲國」的責任問題爲調查團最主要的任務，把這問題含混過去，不能算作調查團已盡其本身所負的使命。

在第七章敘述到「日人的經濟利益和華人的抵貨運動」(外交部的譯文作「經濟絕交」，但原文只是說 boycott，兩個名詞大有出入，所以應改爲「抵貨運動」方爲確當。)在這裏我們可以把本章中所述抵貨的事實，分作二種：第一種是人民的個人行動及團體組織的行動。這一類的行動，無論其爲合於本國法與否，卻爲國際法與任何第三者所不能干涉的事件，自無疑義。第二種是政府的行動，報告書首述，中國政府對於抵貨運動「曾予以某種直接的援助」，故應負責任。

但在以下又說：「單獨對於某一國家的貿易，實行有組織的抵制，是否合於睦誼，抑或與條約義務不相抵觸，乃係一國際法的問題，而在調查團調查範圍之內。」在這裏已不免自相矛盾。在我們以爲抵貨運動，無論其爲政府或人民的行動，都屬於國內法權問題，不應列入調查範圍以內。如把抵貨運動當作兩國爭議的政治原因之一，或者可以說的過去，但在全章及本章結論中，故意把抵貨的事實誇張，以中國方面採用抵貨運動與日本方面採用武力互相對比，這是不是故意用了巧妙

四

報告書最重要的部分當然在於第九、第十章。因爲以前的數章只是審查事實，而在最後兩章中方提出解決中日事件的建議。就上文的分析，我們知道報告書所陳述的事實，有很多忽略和過分誇張，先後矛盾，甚至越出範圍的地方，因此從這些不正確的調查所演繹出來的結論，自亦不免失卻了正確性。現在我們先把第九章所述的解決原則和條件來檢討一下。

解決東三省的中日爭議問題，有三種不同的原則：(1)恢復原狀主義；(2)維持現狀主義；(3)創造新局面主義。就第九章的建議，絕對排斥維持原狀主義，這當然不成問題，因爲現狀可以維持，日軍可繼續佔領東省，傀儡國可任其繼續存在，則國聯的處理中日事件，與調查團的派遣，豈非多事？但同時報告書又不主張恢復原狀主義，其所持論

據甚爲薄弱，只說恢復原狀，係僅就理論着想，徒使糾紛重見，而非解決辦法。但是我們以爲在解決方案中如蔑棄理論方面法律方面，而一味遷就已成局勢，則糾紛將愈加延長擴大，更非滿意解決的辦法。

報告書既已排斥了恢復原狀主義與維持現狀主義，便提出了第三種原則，就是創造新局面主義。但這創造新局面主義，依然不從法律理論方面着想，卻過分遷就改變事實。因此這創造新局面主義，已變成了修改現狀主義。所以報告書說：「一種滿意合式的制度，必須就現有制度改進，不能採積極變動。」既不能積極變動，而又主張改進，因此其所確定的解決方案，不免依違兩可，捉襟見肘。這在調查團的主觀中或可認爲合式，卻決不能視爲滿意的制度。

我們再看所謂「適當解決的條件」，其中包含無數的矛盾與含糊不清的觀點。如解決條件第一項主張「適合中日雙方的利益」而用什麼平準來求適合，使避免兩國利益的衝突，卻全未說明。在我們以爲只有根據權益產生的法律的考慮，方能謀適合兩國的正常利益。不幸調查書所提出的解決方案，對於此種觀念，卻最爲缺乏。「承認日本在滿洲的利益」一項也犯了同樣的毛病，就是只考慮到日本與東省的「歷史上的關係」，而對於日本權益取得之是否適合於法律與國際法原則，則全然忽略過去。第三項主張遵守國聯盟約，非戰公約與九國條約，但這只是極空泛而矛盾的說明，因爲事實上報告書中所提出「滿洲自治」的原則與具體辦法，已違反了盟約與九國條約中尊重

主權與行政完整的規定，這是誰都不能否認的。

在上面我們已經說過調查團的建議應以關於中日爭議者爲範圍。而如第十項所建議「以國際合作促進中國的建設」顯然已離題甚遠。我們不明白中國內部建設與中日爭議有什麼關係。如報告書以爲「中國政局的不穩定爲中日友好的障礙，又爲其他各國所關懷」因此引出「以暫時的國際合作促進中國的內部建設」（這句話就是「國際共管」的外交文字的說法。）的結論，那麼李頓勳爵的本國政府也天天鬧着政潮，鬧着內部的分裂（如最近愛爾蘭之對英經濟絕交）是否應該主張暫時以國際合作促進英國的經濟建設？德國的內部騷擾，與經濟恐慌，是否可以成爲國際共管德國的理由？又如第二項主張「考慮蘇聯的利益」。蘇聯並未參加中日糾紛的任何方面，蘇聯既得的合法利益，依法律上說，調查團以及任何他國當然無權加以侵犯及干涉。要是不合法的利益，更非局外的調查團所當代爲考慮。報告書中有此種怪異的邏輯，如果我們不懷疑調查團別有用意，至少亦當承認是重大的失辭。

五

全篇報告書中最有「精采」的是關於「滿洲自治」的一部分。因爲報告書中全文都是籠統含混，只有關於「滿洲自治」這一部分，有明確的具體的建議，這大概是李頓調查團最得意之筆罷。雖然如此，對於「滿洲自治」的理論的法律的根據，卻依然用輕巧的文字遮掩

88148 過去，沒有明確的說明。在第九章中既說明『滿洲爲關內中國的天然延長，且從種族、文化及國民性情各方面言之，東三省中國化的程度，直使其與隣省河北、山東無異；』又說明『以前東三省地方政府雖對中國中央政府宣布獨立，非僅一次，特其人民悉爲中國人，固未嘗有與中國脫離之意。』但同時卻用了『其地方政府實具有充分自治性質，得與日本直接談判事件』的簡單理由，便下『滿洲自治』的武斷的結論，實是報告書的一大矛盾點。

在解決條件第七項中，說『滿洲政府應依下述的方法加以改組，即在不背中國主權與行政完整的範圍內，謀得大量的自治制度。』(按外交部譯文中漏去「大量」large measure 二字)但是這自治制度大量到什麼程度呢？依第十章所提出的具體方案，我們可以想像出，東三省將變爲以下的一個奇怪組織：

- (1) 名義上東三省爲中華民國領土之一部分。
- (2) 除第一任行政長官由中國政府任命外，中國對於東三省一切官吏無任命及罷免權。
- (3) 除一部分外交權外，中國政府無管轄權，並不能向東三省政府下訓令。

- (4) 中國軍隊不得在東三省駐紮。
- (5) 中國只能管轄海關、郵政、鹽務，或在可能範圍內管轄印花及煙酒稅。東三省一切稅收機關均由國聯提出的外籍官員監督。

(6) 東三省只准設憲兵以保衛地方秩序，此憲兵由日本軍官及其他外籍軍官教練，並受國聯所提出外籍官員的監督。

(7) 自治政府的行政長官應指派相當數額的外國顧問，其中日本顧問佔最多數，並包含屬於各大國小國國籍的顧問。

(8) 東三省各級法院均設外國顧問，略與上海租界法院未收回以前的情形相同。

(9) 東三省中央銀行設總顧問，由國際清理銀行董事會提出。此外據報告書所述，現在「滿洲國」的一切設施，如「省政府的改組，中央銀行的設立，以及外國顧問的雇用」，可保留於新組織內。總之這所謂「東三省自治政府」和日本人所贖製的傀儡國，並沒有什麼大差別，不過在第一任僑執政上面加一個中央政府的委任狀罷了。我們不明白調查團何以如此不憚煩，反對第二個「滿洲國」，同時又主張創造第二個「滿洲國」！

報告書的建議中，對於「東三省自治制度」，雖然再三申說應以不侵犯中國主權及行政完整爲範圍，但是無論那一個巧辯的公法學者，都無法代調查團辯護，說是此種過分「廣泛」的「自治」能夠和中國主權及行政完整相調和。連最主要的國防權，都失掉了，那裏還談得到主權？除第一任的行政長官外，都不能由中國政府任命；除一般的外交事件外，中國政府不能對東三省下令，這樣更那裏談得到行政完整？我們也明白「自治制度」並不是調查團所發明，世界上許多大

國在其國土內，都有半獨立的自治組織。如不列顛帝國的大部分屬地，全採取「自治制度」；蘇聯所包含的許多小共和國，全採自治組織。但此種自治權係母國出於自願的讓予，就法律上說，是本國主權的分支，並非出於與外國所訂條約的干涉。歐戰後許多新與小國，雖經條約規定，在其一部分的領土內設立自治制度，但這是由於新國成立，取得主權時的一種附帶條件，故亦與其國家主權無損。但東三省的情形，完全不同。東三省本在我國主權範圍之內，九國條約中更特別加以尊重主權的規定。在政治的法律的立場，此種主權的完整存在，全無疑義。現在報告書卻要求中國放棄在東省的大部分主要主權，並割裂中國政府在東省的行政權。可見就報告書建議的本身而論，已侵犯了中國的主權與行政完整，同時即違反國聯盟約和九國條約的精神。在這一點報告書不但解釋矛盾，越出範圍，而且已犯了不可寬恕的重大錯誤。

我們知道報告書處處充滿妥協的精神，或者因為過於重視事實，認此為依目前政治情勢唯一可能的解決，這也許可以原諒。因此我們暫置法律於不顧，單就事實方面來研究，報告書所建議的辦法，是否真有解決滿洲問題的可能。在我們以為這種辦法一定失敗無疑。因為東三省國際糾紛的政治原因，是關於中日俄三個利害關係的複雜，在報告書第二章第八章內已加以確定。所以自然應該依照法律的立場，把以前東省一切被侵奪的權益，都歸還宗主國，方可避免外國勢力在境內的衝突，這纔是持久的解決辦法。現在報告書的建議，卻反把中國原

有的主權和行政權，幾乎全部剝奪，而置於許多屬大國小國國籍的洋顧問手中，這樣使東省的國際政治關係愈益複雜，糾紛自愈益增多。而且在此國際關係非常複雜的國土內，更不許「宗主國」置兵，對於四圍強隣的侵略，全無半點保障。調查團自信以為足以維持和平，在實際上是適得其反。依報告書的建議，東三省應成為撤廢軍備區域。如中日兩締約國中之一國或第三國對此撤廢軍備區域，武力侵犯時，其另一國或兩締約國有權採取認為應行的任何辦法。調查團是否認為此種條文的規定，可以防止九一八事變的重演？這真是一大疑問。

六

除了東三省政治制度的大綱以外，一切細則及其他中日爭議的懸案，調查團都不會建議具體的解決方案，而把大部分的責任，諉卸給所謂「顧問會議」。這 Conference of Advisor 單就其名稱而論，就有些不倫不類。因為就報告書所建議，這個組織係由兩方的政府代表及人民代表混合而成，而又加入中立國的觀察員，其職權有類於混合仲裁法庭，但又以行政院為其最高的決定者。列席會議的既非專家顧問，而其任務又帶有仲裁談判的性質，非僅以備諮詢而已。但是報告書內偏替牠加上一個牛頭不對馬嘴的名詞，實在是很奇怪的。我們記得多年前英國的殖民家約翰斯頓勳爵 (Sir Henry Johnston) 曾經提議建立一個 International Council of Advisor (國際顧問委員會) 因非洲殖民地的國際關係極為複雜，各國的殖民政策，往往引起相互

88150

衝突，所以主張設立一個國際機關，以備各殖民國家的諮詢。這種提議雖未成爲事實，但後來頗爲主張殖民地國際化者所徵引。在這次國際調查團中，包含着幾個非洲殖民家，依我們的推測，這「顧問會議」的名辭，或者就是約翰斯敦的出典，也未可知。總之調查團是想避免第三者仲裁與直接談判這兩條路徑，所以找出這第三個辦法。不過這組織複雜的顧問會議，是否能獲得解決爭議的效果，更是一個疑問。

七

因爲篇幅的限制，對於報告書的分析，只得暫止於此。以下我們再給牠一個概括的批評。

就大體說，李頓報告書有兩個重要的缺點和一個優點。報告書的第一個缺點，是忽略法律方面的審察。除了第四章和第六章是例外，此外各章都沒有從法律的觀點去考查并解釋事實，更沒有從法律的觀點去尋求解決方案。因爲一味遷就事實，偏重政治的方面，所以所調查的事實，不免帶着濃厚的主觀色彩，而失其真確性；所建議的解決方案，更是剜肉補瘡，不能成爲根本的持久的解決。自然，國際聯盟直到現在爲止，只是純粹政治性質的組織。國際聯盟對於各盟員國，決不能像政府對於人民可「執法以繩」。這一點我們也很明白。但是當國聯解決爭議時，除了依國際法的原則慣例以下評判，更無妥善之道。如國聯可以不顧一切法律原則與國際義務，一味用政治手段，遷就事實，以解決政治糾紛，則與帝國主義外交家的分贓會議，更有什麼差異？這是我們

對於李頓報告書的一大失望。

第二個缺點是逾越任務範圍。報告書所調查的事實，牽涉到中日爭議的範圍以外，並且牽連到內政問題。所建議的解決方案，又超越中立的第三者態度。因此不免使我們懷疑到調查團是否純然爲調解爭議維持和平的動機，而沒有攙雜任何第三者的野心與欲望。就報告書統篇看來，顯然承認中國內政問題，爲滿洲爭議的一個主要原因，而且爲妨害和平的一個要素，因此所得到的結果，便是應該由列強共同干涉中國內政，方可使滿洲爭議，世界和平，得到滿意的解決。所以這報告書不問其能否發生解決中日事件的效果，但是牠的文字內容，卻永遠可以用作列強干涉中國的口實。這是我們對於報告書所造成的錯誤觀念的一個最大的憂慮。

此外我們也不能不承認報告書有一個優點，這優點就是妥協性。這報告書從頭到尾，帶着極端妥協的色彩，是誰都不能否認的。因其十分妥協的緣故，或者有助於中日事件的解決。但是希望以此報告書作爲解決中日事件的基礎，卻只有一個可能：就是當中國民衆甘心全部屈服，讓國際殖民化的趨勢從東三省開始，蔓延到中國全部，以及日本受列強的聯合壓迫，不得不放棄大陸獨占政策，讓列強勢力伸入的那個時候。

一九三二年九月五日

(附註) 本篇所引報告書原文，一部分根據外交部發表之譯文，尚有一部分則因

外交部譯文辭意不甚明晰，由作者據英文本改譯，特此聲明。