



我國當選國聯理事之經過與意義

葛受元

我國要求國聯理事席，今可謂如願以償，惟其發動，遠在前年九月。

此二年中，我代表奔走游說，瘡口曉音，其艱苦已不勝言。國聯為世界和平之機構，我中華民族酷愛和平，實宜有密切之合作。就我國言，信賴國聯之深，蔑以復加；自「九一八」事變以還，我國因矢忠國聯，所受之犧牲，不可謂不大，而國聯加惠於我者幾何？前年理事屆滿，求連任而不得，是酷愛和平之民族，竟被拒於和平機構之外矣。且國聯常詔理事席之分配，以地域為主要因素，以普遍為唯一原則；而自我國滿任後，行政院中無復有亞洲之真正代表國；我國具有完備之資格，竟一再被拒充任，所謂地域因素，普遍原則，國聯將何以自解？吾人苟一稽行政院之組織及理事席增減之過程，則不難憬然悟矣。

行政院之組織，初未見於國聯盟約之各種草案，如菲列蒙爾草案

(The Phillimore Draft) 霍斯草案 (House's Draft) 威爾遜第

一草案 (Wilson's first Draft) 均僅有大會之規定，一似此為組織

國聯必備之要素；而行政院之名，竟付闕如。有之，則自斯莫資將軍計劃

(General Smut's Plan) 始，該計劃中規定國聯之組織，應有大會、行

政院及公斷法庭。行政院可謂大會之執行機關，其人選應為所有大國

代表，兩次等國代表，及兩小國代表組成之，除大國外，餘則輪流選舉擔

任，蓋如此可使行政院之權力，操諸大國，而不致為小國所左右；且小國

既有代表參加，亦不能一任大國所為。(註一) 同時復有薛西爾計劃

(The Cecil Plan) 亦規定行政院之組織，但理事限於大國，其理由係

行政院不致為小國所把持。(註二) 此兩計劃最大差異，即一則主張行

政院中應由大小國家共同組成，而以大國占多數；一則反對小國參加

行政院。前者已為威爾遜總統所接受，國聯盟約第四條條款，即根據該

項原則所草擬。其第一款規定：「行政院由協商及參戰領袖各國之代

表與聯合會其他四會員之代表組織之……」

國聯約章既規定大國代表為行政院之主要份子，故行政院之權限，幾與大會相埒。且盟約中對於兩機關關係之規定，有意予以種種伸縮之餘地。凡為國際聯盟活動範圍以內之各種問題，以及有關世界和平之各種事件，大會及行政院，同有與聞及注意之資格。有若干問題與工作，可以歸之大會，亦可以歸之行政院；可由大會轉交行政院，亦可由行政院轉交大會。故大會與行政院兩機關之組織，在形式上各有其獨立之性質，而在實質上，難為嚴格之劃分。由是，各會員國家皆斤斤於理事之得失也。

二

國聯行政院理事，可分三類：即常任理事，非常任理事，及特別理事。苟細別之，則有四類：蓋介乎常任理事與非常任理事之間者，尚有半常任理事。然普通慣例，概稱為非常任理事。茲分述如下：

(一) 常任理事 按諸盟約，限於協商及參戰各領袖國任之。初定英、美、法、意、日五國。嗣以美國拒絕加盟，遂減為英、法、意、日四國。至一九二六年，德國入盟，國聯大會根據盟約第四條第二款「行政院經大會多數核准，得指定聯合會其他之會員代表為行政院常任會員……」之規定，以常任理事席，畀予德國；於是，由四席增為五席。一九三三年，日德相繼退盟。一九三四年，俄國加入，仍復原來之四席；唯易日為俄耳。

(二) 非常任理事 斯席之設，在使多數小國，得輪流享受行政院

理事權利。最初獲得是項席位者，依國聯盟約第四條第一款指定之巴西、希臘、比利時、西班牙四國。至一九二二年，經第三屆大會議決，非常任理事，由四席增為六席。其理由為「國聯會員增加，行政院之組織，亦應擴大，且逆料美、德、俄均有加入國聯會而為常任理事之可能，非常任理事，不妨先予增加。」(註三)以求均衡。惟最大原因，則在已滿任之理事，不願自動放棄其資格。西班牙代表反對輪流選舉制度。(註四)當時瑞士、荷蘭二國代表，雖力持異議，認為理事增加，將使行政院之組織鬆懈，辦事效能減少；而且小國代表加多之結果，行政院之政治影響，必隨之降低；蓋各大國將不願以其紛爭提付於行政院解決。(註五)其理由雖極充分，而大會終因國際形勢關係，決定增添新席。其時原有之四席，除中國已於一九二一年當選，代替希臘外，餘皆仍舊。新添二席，當為厄瓜多及瑞典二國獲得。至一九二六年，又由六席增至九席；其中二席，為半常任性質，下節當詳述之。一九三三年，再增至十席，新增席位，為葡萄牙所占。當時行政院曾提出保留，本屆大會確定通過增加二席，而由中國與拉特維亞分任之。是則現今行政院非常任理事，共為十一席矣。

(三) 半常任理事 半常任理事，即為「常任的非常任理事」。在行政院成立之初，並無是項名位。迨至一九二六年三月，國聯大會舉行特別會議，擬接受德國之要求，畀以常任理事席。而西班牙、巴西、波蘭等國，亦提出同樣要求。西代表所持理由有四：(1) 西班牙過去亦為大

國。(2)在歐戰期內，西班牙爲最大之中立國。(3)西班牙實爲拉丁美洲諸國文化上道德上之領袖國家。(4)在一九二〇年，行政院理事，皆贊成西班牙爲常任理事，當時反對者，僅一票。巴西則謂：「有三千萬人民，面積大於美國。在美國未加入國聯以前，巴西應得常任理事。蓋除美國外，巴西實美洲之大國。苟不得常任理事席，則國聯行政院中，並無美洲代表，殊欠公允。」(註六)波蘭亦謂：「擁三千萬人民，居歐洲中部，對於歐洲之各種問題，俱有直接關係；尤其與德國間尚有幾多懸案未決；最好使波蘭與德國均在行政院內，處同等地位，直接談判。」(西、巴、波三國所持理由，雖皆極爲充分，而其他會員，羣起反對，以爲例端一開，難保必無繼起要求者，則形成行政院之極度膨脹；行政院之工作效率，固將隨之縮減，而國聯大會與行政院間，亦無法保持其平衡；是實行政院之莫大危機，終至崩解或非改組不可。(註七)然是時行政院之領袖國家，各因本國之利害關係，不能有公正之主張。如英國表同情於西班牙，法國則援助波蘭。(註八)在此情況下，特別會議，竟無法解決。最後由行政院決定，設立「特別委員會」，加以研究，限在九月間研究完畢，並向大會報告研究之結果。嗣該委員會決定將非常任理事額由六人增至九人，任期三年，每年改選三分之一，任滿後三年內不得當選連任，但若有大會三分之二之同意，得再度當選。依此法產生者，謂之半常任理事。根據是項原則，波蘭於一九二六年復得獲選。波蘭之要求，雖已得有結果，而西班牙、巴西之願望，並未滿足。於是先後宣告退盟——巴西在一

九二六年六月十二日，西班牙在同年九月八日，即第七屆國聯大會一致通過，以德以常任理事席之日。——但西班牙在退盟生效前六月，復被選爲非常任理事。西政府當要求予以複選權，經大會多數通過。於是波蘭、西班牙兩國，既不得謂爲常任理事，又不受非常任理事限制連任之規定；是即謂之半常任理事。自來一般慣例，仍泛稱爲非常任理事。上文所謂今有非常任理事十一席者，即係包含半常任理事而言也。

(四)特別理事 按照國聯盟約第四條第五款規定：「凡未列席於行政院之聯合會會員，如遇該院討論一事件，與之有特別關係時，得請其派一代表，以行政院理事名義列席」；唯僅有發言權而無投票表決權。且一經閉會，其資格亦即取消。

行政院以包羅萬象爲原則，關於理事席之分配，在理論上頗注重於地理、種族、宗教、文化、富源等各種要素。(註九)而尤著重於地域觀念。除常任理事席及半常任理事席外，其餘之非常任理事席，則由拉丁亞、美利加各國、小協商國、斯干的那維亞諸國、英屬各自治領、奧大利、希臘、匈牙利、保加利亞等國，及除日本外之亞洲國家，輪流享受。俾無背於國聯普遍組織之原則也。

三

我國於國聯理事席之獲得，素具熱忱；而自入盟以來，當選理事僅三次：第一次爲一九二一年至一九二四年，任期三年；第二次爲一九二

107712

六年至一九二八年，任期兩年；第三次爲一九三一年至一九三四年，任期三年，當一九二八年第二屆理事期滿時，我國曾要求連任，未獲通過。一九三〇年一度要求再選，亦未成功。前年九月間，三屆理事又告任滿，我國復向大會提出連任之要求，而結果大會五十二國中，贊成者僅有二十一票，以未足三分之二之多數，不得連任。查日本已告退盟，土耳其常自命爲「歐洲國」，卽就其國情文化言，亦不能認爲亞洲之真正代表；則以面積佔有全陸三分之一，大於歐洲四倍之亞洲，在行政院中，並無充分代表，殊屬違反國聯普遍組織之原則。中國擁有亞洲泰半之土地，有四萬五千萬之人民，且向矢忠於國聯，則要求在行政院中獲得一理事席，自甚合理。我國駐英大使郭泰祺氏，卽根據是項理由，親赴日內瓦，向國聯各會員國，分別洽商，並以正式說帖遞致行政院主席李維諾夫，陳說中國實有重返行政院之必要，希望予以特別席次。

此項合理之要求，首得世界國際聯盟會聯合會之同情，該會於比京布魯塞爾舉行第十九屆年會時，討論對於中國要求理事席問題，一致通過英代表所提議案，認爲以行政院理事一席，畀予中國，極爲正當。其理由爲（1）自日本退出國聯後，亞洲國家，在行政院內，並無適當代表，（2）中國地大人衆，中國政府努力於建設事業，且不斷與國聯合作，（3）遠東局勢嚴重，國聯與中國間，應有持續之接觸。若中國取得行政院理事席，其威望必因之而提高。

國聯各會員國，對我國之要求，亦曾表示贊同。去年五月行政院討

論後，決提交於第十六屆大會。詎九月十六日大會舉行改選非常理事三人之結果，波蘭當選連任，羅馬尼亞與厄瓜多獲選遞補任期已滿之捷克、墨西哥二缺，而我國向隅依然。至於我國要求增設特別席次之議，則被作無限期延緩解決之決定。

自競選失敗，要求增設新席不遂後，我國聯代表胡世澤，於去年九月十七日晚，在日內瓦發爲激昂之演說，痛陳我國要求理事席之理由。同月十九日，我外交當局，亦發表談話，謂「中國政府及人民，深信根據國聯普遍性之理由，要求行政院中特設一席，乃極合理之事。蓋國聯普遍性之特質，卽所以維繫世界成爲一大組合，以邁進於和平正誼及互相諒解之途。但目下行政院，亞洲無一國家參預其間，是其機關已缺乏普遍性，則國聯全部機構之堅固性，亦將無法保持。中國政府深信國聯所有會員國，完全承認我國要求理事席爲合理，且將採取步驟，務使其實現，此不僅爲中國計，抑亦爲國聯本身着想也」。此項言詞，引起各國之相當注意，並有若干國家，以中國實不宜被擯於行政院之外，認爲遺憾。乃由行政院決定，特組一委員會研究之。

四

國聯行政院現有理事十四人，常任理事四名，非常任理事八名，半常任理事二名。較之原來八席者，業已增加三分之二。按其最後一次之增加，卽在一九三三年十月九日，係葡萄牙當選，此項先例，自足爲我要

求添設新席之有力根據；況在領土、人民、文化、富源及所處地位各種條件下，我國實有取得行政院理事之資格。當時國聯秘書處擬向行政院建議「立設臨時理事一席，畀予中國，俟一九三七年亞洲之非常任理事土耳其任滿後，即由中國遞補，並改爲非常任性質，嗣後雖滿三年任期，仍可繼續當選」。此項擬議，先由祕書長愛文諾，分向各會員國探詢意見，卒以未能獲得大多數之贊同而擱置。在行政院各理事國方面，謂一九三三年葡萄牙獲得臨時理事席時，行政院曾提出保留，蓋關於席次問題，須作全部討論。乃於去年九月二十六日，舉行理事會議，議決任命阿根廷、比利時、英國、加拿大、中國、奧大利、西班牙、意大利、法蘭西、伊朗、秘魯、瑞典、波蘭及蘇俄等十四國代表，組織委員會，並指定意大利代表羅谷爲主席，研究行政院理事員額分配問題，及審查中國要求理事席之提案。該委員會原定去年十一月開會，因意大利是時正受國聯制裁，不允派遣代表出席，遂告延會。迨至今年一月二十四日，始舉行首次會議，對於若干會員國所貢獻之意見，加以研究。嗣經數度集議，僉以行政院理事員額之分配，須俟國際時局許可時決定。至於中國要求理事席問題，分爲兩項原則討論：（1）行政院應否添設理事一席？（2）新席任期之久暫如何？關於第一問題，當時瑞典、加拿大兩國代表，雖表示異議，最後仍通過「非常任理事席數，暫由九席增至十一席，至一九三九年九月爲止，一卽一九三三年所增設，今爲葡萄牙所佔有者，仍當予以保持，嗣後則以畀予歐洲以外之會員國，而不屬於任何集團者，如斯干

的那維亞半島，小協商拉丁美洲等；另一席則畀予亞洲大陸國家，而以中國爲宜」。至新添理事任期問題，有提議一年爲期者，謂在短時期內，行政院組織，須有普及改革時，行政院與國聯大會，有伸縮之餘地；有主張應與原來非常任理事同規定三年任期者，但若在此時期內，行政院或須從事改組，仍可不受拘束。經表決結果，以九票對五票又兩票棄權，通過第二項辦法。該委員會乃將是項決議案，草成報告書，建議於行政院，並由國聯會祕書廳，於本年四月二十九日發表公告。

上項報告書，送達行政院後，經提出於五月十三日之行政院會議討論，當時葡萄牙代表，雖言委員會所擬辦法，使僅有五國之亞洲，佔有二非常任理事席，而歐洲不屬任何集團之十四「歐洲國」，則僅有一席爲不公允；但不反對中國之要求。是以仍通過照辦，並決定提付於九月大會。上月業已屆期，國聯大會第一委員會，即「法理規章委員會」，於二十四日舉行會議，討論行政院理事員額增加問題。我代表仍就已往所持理由，堅決要求獲得理事席。當得智利、伊朗、暹羅、土耳其等國代表之贊助，第一委員會即通過決議案，向國聯大會提出建議，俾行政院非常任理事員額，得由九席增至十一席；其中一席，以之畀予中國；一由葡萄牙保持之。本月一日國聯大會開會時，接受建議案之一部，確定通過行政院理事增至十一席。八日之大會，正式選舉中國與拉特維亞分任兩新席。至是，我國二年之努力，得有豐富之收穫矣。

五

國聯爲諸強所操縱，已成公開之祕密。關於行政院理事席之分配，雖揭棄地域主義，普遍原則，而稽核其實質，取予進退，莫不以諸強自身之利益關係爲標準。試問波蘭、西班牙兩國，在人口、富源、文化、歷史各方面，較之我國爲何如？然一則得力於法，一則獲助於英，遂先後取得國聯半常任理事席。反觀我國，徒擁有亞洲大半之土地，四萬五千萬人民，以既不能力自圖強，坐待常任理事之得，如德、俄；又無強國幕後撐持，致被拒於和平殿堂之外者屢矣。苟於我國過去競爭理事之得失，一一加以檢討，尤足發人深省。蓋在一九二一年至一九二八年之交，適當大戰告終，英、日同盟失效，歐洲工業國家，爲共同維持遠東市場，保障利益均沾之原則，不許強者以獨佔。乃不惜推挽我國，以支撐門戶開放之局勢。於是我國遂得兩次出任理事。迨第二次理事屆滿，我國軍新奠首都，朝氣蓬勃，野心國從而飛短流長，多方離間，乃使我國連任與再選之要求，俱未成功。嗣以我政府之施政，以及睦邦之誠意，皆足取信於當世人士，且瀋滬事變迭起，形勢日趨嚴重，遠東市場，復有被強者獨力壟斷之虞。歐洲國家，隱懷危懼，乃又舊調重彈，我國遂得第三度之入幕矣。至於最近一次，其要求尙始於前年，彼時何以不卽順利通過？去年之大會，又何以不能決定？而必延宕二年之久，有待於本屆大會通過之日，適當遠東風雲險惡之時，豈偶然哉！

國聯之機構，本不健全，約章復多缺陷，端賴列強協力支持，始能發揮其權威。唯列強各自有其國際環境及利害關係，頗難有一致行動；尤以爲國聯中堅之英、法兩大國，不能積極合作，遂使國聯全部機能，運用不靈。緣是十七年來，國聯盟約幾度所遭重大試驗，結果無不失敗。馴至國際條約，紛紛被毀，如日本之毀華府公約，德國之重整軍備，毀棄凡爾塞和約。國聯俱未曾根據盟約，採取有效方法以制止之。於是國聯之弱點，暴露無遺。新興強國意大利豈願甘居人後，黑衣宰相亦極欲一顯身手，終於稱兵東非，企圖征服阿比西尼亞，完成其殖民帝國之好夢。當時英國懼意大利獨佔阿比西尼亞後，有損英在非屬之利益，搖動地中海之霸權，而危及英帝國之安全；乃以全力推動國聯，並拉攏法國，運用盟約，成立制裁方案。無如意大利頑強不屈，制裁壁壘又多罅漏，其陣線亦復支離破碎，以致日復一日，所謂制裁，仍不能作有效之實施。日內瓦人士，正殫精竭慮，覓取補救方法，而霹靂一聲，德國進兵萊茵，撕毀保障西歐安全之洛卡諾條約；逼使法國放棄對意制裁，釋嫌修好，英國獨力難支，國聯祇得坐視阿京陷落，阿皇蒙塵，靜聆意政府宣布「正式併吞阿比西尼亞」。國聯威信，盟約莊嚴，蕩然無存。於是國際輿論譁然，或主修改盟約，或主改造國聯。七月四日之國聯大會，乃於正式通過撤銷對意制裁之決議案時，並提出修改盟約之建議，要求各關係國政府，於九月一日以前，提出鞏固國聯方案，送交祕書長，以便提交九月間大會討論，俾得改善盟約原則之實現方法。挽既倒之狂瀾，重奠和平之基礎，其在

斯乎？向者，我國爲普通會員國，於國聯聲威之損，尙可勉卸重咎。今則出任理事，列席行政院，舉凡國際間之爭議、紛擾及其他一切行政，如但澤自由市少數民族問題等等，均得直接參加裁決或處理。尤其是關於盟約之修改，按照約文第二十六條第一款「本盟約之修正，經聯合會行政院全體會員及大會會員多數之通過卽生效力」之規定，任何修正案之成立俱非取得我國之同意不可。則加強國聯，擁護正義和平，扶助弱小民族，實屬責無旁貸也。

或言國際間之和平正義，莫不基於武力。吾人回顧國內，強鄰虎視，蠶食鯨吞，勢若纍卵，自救惟虞不遑，所謂加強國聯，維護和平，不將心有餘而力不足乎？此誠確論。然我國今日，共匪釐平，統一完成，正國運更始之時，苟不蹈往昔之覆轍，徒斤斤於虛榮外交之表演，而能不自懈怠，勵精圖治，積極充實國力，則抗禦強暴，主持正義，亦拭目可待也。自另一方面論之，我國既得獲任理事，姑不論由於諸強自身之利害關係，共同推挽所致，抑係國際環境所造成，然我國在國際間之地位，因之而增高，殆

已毋庸否認，且亦未始非與諸大國儘於平等之先聲。吾人其好自爲之！

二五·一〇·二二，於上海。

(註一) Miller, D. H., The Drafting of the Covenant, Vol. I, p. 36.

(註二) Morley, Felix: The Society of Nations, p. 389.

(註三) Howard-Ellis, C. The Origin, Structure and Working of the League of Nations, p. 140.

(註四) Howard-Ellis, C. 同 4

(註五) Schelking, W. Die Satzung des Volkerbundes p. 311.

(註六) Howard-Ellis, C. The Origin, Structure and Working of the League of Nations, p. 143.

(註七) Mover, E. C. International Government, p. 380.

(註八) Morley, Felix The Society of Nations, p. 388.

(註九) Howard-Ellis, C. The Origin, Structure and Working of the League of Nations, p. 140.

