

美總統羅斯福氏所倡議之

不侵略公約

史國綱

一九一四年開始的世界大戰，公認爲永久終止戰爭而戰的。那知

還不到二十年，東亞已經有一年多非正式的戰爭，南美巴拉圭則正式宣戰，而中歐又是戰機暗伏，隨時都有爆發的可能。在這種情形之下，無怪一般人不滿意於大戰後所產生的維持和平的工具；否則在這樣短的時期以內，怎麼全球又會爲戰神所統御呢？

無論什麼政治上的組織，尤其是新創立的，很難完美無缺，一定要逐漸地改進，纔能達到目的。維持和平的機關，也是如此。我們不能夠因爲牠目前無所成就，或者不能夠應付時局，就棄之不問。如若這樣，歷年所花費的心血，都無結果了。我們應當設法改良，設法補充。這就是美總統羅斯福氏所建議不侵略公約的意旨。

南美巴拉圭背棄了國聯盟約第十二條，公然宣戰；日本蔑視國聯，

違犯了非戰公約，在中國進行她的作戰行爲，弄得國聯應付乏策。如若最後的勝利，屬於犯約的國家，那末維持和平的公約，勢必等於廢紙；國聯本身存在的價值，也將使人懷疑。不但十餘年來對於和平的工作，成爲泡影，並且全世界將陷於一種無法的混亂狀態之中。世界工商業的不景氣，已經達到極點，那能再受戰爭的蹂躪。羅氏有鑒於此，而有不侵略公約的倡議，把牠做最後拯救的方法。

美國不是國聯的會員，對於國聯的改進，未便直接過問。非戰公約既沒有禁止所有的戰爭，又缺制裁的辦法。因此一方面缺少對付的方法，一方面倒使犯約者有所藉口。無論什麼戰爭，都可以說是自衛的；而非戰公約，卻不禁止爲自衛而起的戰爭。這可以了解日本屢次宣言並未違犯非戰公約的理由了。大戰後各政治家的心力，都花費於防止

91088
戰爭，冀得世界永久的和平，那知關於維持和平的兩個最緊要的工具，——國聯和非戰公約，——都不是完美無缺的。要彌補這個缺點，除改良外，祇有另設方法來補充牠。

在現有的文化以下，要禁止所有的戰爭，勢所不能。如若把自衛的戰爭，也視為非法，恐怕沒有一個國家敢贊同。但是什麼叫做自衛，又沒有定義。就是要訂立定義，恐怕也不是一樁容易的事情。不若向反對方面進行，說什麼是侵略，禁止侵略，並不束縛自衛；而對於自衛，卻加了一個很大的限制。因此合法戰爭的範圍，同時也狹小得多，使野心者不易藉口。這樣看來，如若不侵略公約能夠成爲事實，不但又使國聯及非戰公約恢復牠們的尊嚴，並且也是維持和平很緊要的方策。

二

關於侵略或侵略國的定義，大戰後已經有許多次嘗試，設法訂定，但是都沒有成功。凡爾賽條約第二百三十一條，不但指明德國是侵略國，並且使德國賠償因侵略而釀成的損失。如若這點成爲國際公法裏的原則，效力必定是很大的。依照着這項條文，雖然沒有說戰爭是非法的，卻使侵略國受着極重的處罰，叫後世不敢效法。但是一般人對於這條的見解，大都以爲是戰勝者索取賠償，不過改換了名目而已。後來各國只知分贓，不顧及德國的實力，和以前的處置戰敗國無異。於是同情於德國的人，日多一日，修改條約的呼聲，因之而起。這條的本意，也就失

掉了。

訂定國聯盟約的時候，也想把這個原則放在裏面。德國是戰敗國，說她是侵略國，事實上沒有什麼困難。但是單獨說德國是侵略國，對於侵略國的定義，毫無補助。要想訂定，卻非易事。因之國聯盟約並沒有說及什麼是侵略，怎樣的戰爭是侵略的戰爭。看了盟約的全文，知道牠並不澈底地禁止戰爭，或者處罰戰爭，祇是設法和緩糾紛，等到是非判明以後，纔能兵戎相見。至於侵略字樣，祇現於第十條上，牠說國聯各會員國須尊重及維持其他會員國疆土的完整及政治的獨立，而防止外部的侵略。至於什麼是侵略，沒有提及。

但是國聯盟約卻把戰爭分爲兩類：一類是合法的；一類是不合法的，或者所禁止的。如若合法的戰爭，好像爲了執行第十六條裏的職務而戰爭，就是侵略，也不禁止。如若不依照着盟約的手續，不先用和平解決的方法，那末所有的戰爭都是不合法的。假使我們認爲這種不合法的戰爭，就是侵略的戰爭，對於解決侵略的定義的問題，倒可以得着一個很大的幫助，減少許多的困難了。

國聯盟約最大的弱點，就是關於解決所有糾紛的工具，沒有完全的設備。還有糾紛最後的判決，仍在當局國的手裏。在這種情形之下，戰爭決難消滅。因此日本纔敢恣意用兵，巴拉圭公然宣戰。這種弱點，很久以前就顧及了。在一九二二年，國聯大會就通過第十四次的決議，提議訂立互相保障的條約，並且授命於祕書處，設立一個委員會，着手起草。

這個委員會擬定了一個條約，叫做互相援助的條約。這條約的第一條言明侵略的戰爭是國際的犯罪，但是如若是接受了國聯行政院的勸告，依照着國際法庭的判決，或者仲裁的判斷以後，而仍須作戰，那末不算是侵略的戰爭。第四條說：凡是遇着戰端，在四天以內，國聯行政院就要判決那一方面是侵略國的目的物，而應該受着其他會員的援助。這個條約和盟約相比較，對於被攻擊國家的安全，有更大的保障。但是只說明什麼不是侵略的戰爭，除了這些以外戰爭裏面的侵略國，卻沒有定義，而任國聯行政院去定奪。國聯行政院有這種的權力，無異一高級政府，自然不易為各國政府所採納。因此這個條約，未能實現。

互相援助的條約失敗以後，遂有日內瓦議定書。牠的第十條裏，擬定了以下的國家是侵略國。(一)凡是不依着國聯盟約第十三條至第十五條而解決爭端者。(二)不接受仲裁的判斷或行政院一致的勸告者。(三)蔑視判決，而強認所爭執的事情，隸屬於本國權力以下者。(四)不尊視第七條裏所訂立國聯行政院臨時解決的辦法者。假使在以上各條的範圍以外，而起戰端，行政院就立刻規定了暫時的休戰約。凡是違犯了這種規定的，就是侵略國。這個定義，比較以前的要滿意了許多。但是因為這議定書裏制裁的辦法，各國不能同意，因此也沒有通過。

這次失敗了以後，關於訂立這種條約的難處，大家都明瞭了。都覺得徒費心血，與事實無所補救。但是在維持和平的工作上面，仍是不停

的努力。到了一九二八年，非戰公約成立了。在理想方面，非戰公約是一個很大的進步，因為這個公約不單禁止侵略的戰爭，並且禁止一切的戰爭。但是有一個例外，就是不禁自衛而戰的戰爭。倡議的人，前美國國務卿凱洛格說：「自衛權是各獨立國所本有，而為各條約所默認的。遇着被攻擊或侵犯的時候，各國都可以不顧及條約上的規定，防衛牠自己的疆土；至於在如何情形之下，需要自衛，只有當局國可以決定。」這樣把非戰公約的意義，完全消滅，恢復了以前的情形。因為所有的戰爭，都可以說是自衛的戰爭。要希望一個國家說不是為自衛而作戰，恐怕絕對不會有這種事情。

看了以上的事實，知道下一個定義的艱難。雖然有武斷的標準，好像違背了公認處置糾紛的手續，或者違犯了暫時的休戰約，就是侵略的戰爭，卻不可認為滿意。要解決和平及戰爭的問題，必需講到自衛和侵略的定義。自衛的戰爭是許可的，侵略的戰爭是禁止的。但是問什麼是正當的自衛，就是問什麼是侵略的戰爭。可知一方面沒有定義，這問題就不能夠解決。

三

五月十五日美總統羅斯福氏致五十四國元首籲請保障世界和書裏說：「我提議世界各國，必須訂立一個莊嚴而明確的不侵略公約……我提議世界各國，單獨地同意於不把牠們武裝的軍隊，無論為

91090
了什麼原因，遣派到國界以外。」這幾句話，是否給侵略一個新的定義？如若是一個新的定義，是否要比以前的完美些？

在國際公法裏，遣派武裝軍隊到國境以外，認為合法的，有許多先例。但是從國聯成立了以後，這種的糾紛，可以說有了解決的方法。因此國聯的會員國，或者非戰公約的簽約國，都不應當依着先例，遣派軍隊到國外，而說是合法。都應該先用和平的方法，來解決爭端。假使和平的方法失敗，或者一方面不接受和平的解決，勢必用武；那末武裝軍隊的遣派出境，卻不算是當局國的主動，而是受命於國聯的了。說到自衛，依照着常識，那有遣派武裝軍隊出境的道理。因此除侵略以外，實無遣派軍隊到他國國境的必要！這樣看來，羅氏的幾句話，做了定義，不是簡單而確實嗎？

說到這兒，我們不要忘了這個不侵略公約，是補充以前維持和平的工具的不足。牠和國聯及非戰公約，名義上雖不相同，但是實際上卻有密切的關係。國聯盟約把戰爭分為合法與不合法，非戰公約否認戰爭是一國當有的政策，而現在的不侵略公約，把自己主動遣派武裝軍隊到國界以外的國家，指明為侵略國。這樣以後，野心者很難有所藉口，而和平更得着一重的保障。

羅氏的宣言發表了以後，最重要的結果就是軍縮會議採取了今年二月六日蘇聯所建議的關於侵略的定義，預備做成一議定書，附在軍縮條約裏。蘇聯的建議說：凡是首先宣戰的國家，或者沒有宣戰，而

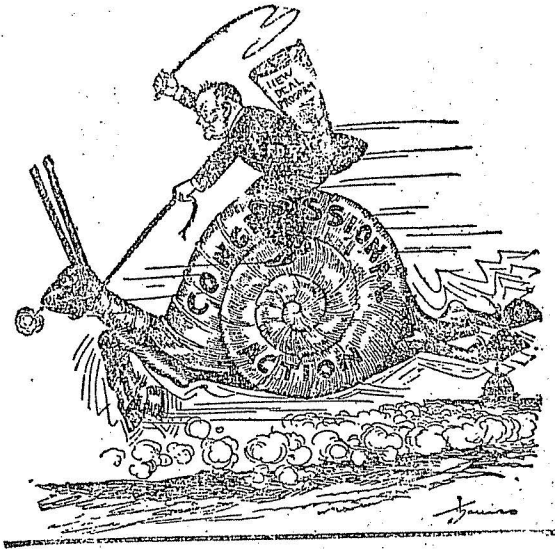
侵犯他國土地的國家；攻擊他國土地的國家；都是侵略國，並且指明在十五種情形之下，攻擊他國的土地是不能夠認為合法的：例如因為某國政治、經濟、和文化的落伍；藉口治理失當；僑民的生命和財產有發生危險的可能；侵害已訂的條約及國交的破裂；經濟上的抵制；債務的否認；邊疆上的意外等等。在以前的國際公法裏，因以上的原因而侵犯他國的土地，大都以為是合法的。但是這樣明文規定以後，並且經過各國的公認，誰還能強詞奪理，引用先例？所以藉口侵略的事情，決不能再發了。

四

羅氏籲請保障世界和平書的效力，不但在提議訂立一個不侵略公約，保障以後的和平；而在應現在時局的急需，使各種僵局，復有生氣。無怪英首相麥唐納說，羅氏發表籲請書的日子，乃是歷史上一個重要的日子。

在羅氏發表籲請書以前，軍縮會議幾乎要停頓。國聯的處理中日問題，因為美國取緘口不言的態度，躊躇猶豫，不敢有所作為。但是大家知道，如若國聯不能解決東亞的糾紛，牠的威信，必定喪失無餘；因此世界會失掉唯一的維持和平的組織。並且真正和平的實現，全賴着軍縮會議；而軍縮會議的成敗，先決於是否有完滿的保障。如若軍縮無所成就，世界經濟會議亦難成功。各事的成敗，都互相有關。沒有轉機，世界必

騁馳的牛蝸



美總統羅斯福的新計劃與美國會。

復入於混亂的狀態。在這種緊要的時候，羅氏竟有這勇敢的宣言，丟棄了美國向來的政策，拯救現在的危局。

最難的事情，國聯也可以辦理，只要各大國明白表示態度，行動一致。裁減軍備，很不難達到目的，只要有安全的保障。裁減軍備的舉動，固然就是安全的保障。但是預先不另有保障，誰敢輕易裁減呢？現在羅氏明白表示，願參加諮詢條約；並且對於各國公決恢復和平的工作，決不採用任何方法，使他失敗。這固然是消極的，還不是積極的。但是有了這種表示，已夠使國聯增加不少的勇氣，敢向前進行了。保障方面，也得了

助力；使軍縮會議，可以不談理論，而向事實方面努力。將來各事的成功，卻不能不歸功於羅氏。

羅斯福氏的籲請書，不過是一種的宣言。要裏面的話成爲事實，還賴着人們的努力。我們最顧忌的，就是不澈底。好像訂立了不侵略條約以後，對於侵略國，仍舊沒有制裁的辦法。願意參加諮詢會議，而對於會議的結果，不竭力幫助。因爲經濟上的關係，已經把世界各國連成一體，要想閉關自守，不問世事，恐怕不易辦到了。既然不能不過問，不若澈底去做，使各事易於成功，而效力更加明顯。這便是所希冀於羅氏的。