



德國退出裁軍會議的意義

梁鑒立

國際裁軍會議自從於一九三二年二月開幕之後，雖然可算現代歷史上的一件空前的大事，但精確的觀察者，都承認它無日不在危疑震撼之中。有幾次一般人都以為會議到了生死的關頭，並猜測閉門大吉

是必然的事實。藉地裏參加會議的政治家，運其敏捷的手腕，作中流之砥柱，使它安然渡過難關。去年七月，德國不是曾經退出會議嗎？後來經過美國代表台維斯（Norman H. Davis）英國總理麥唐納（Ramsay MacDonald）費了九牛二虎之力，在十一月間開始了「所謂五強談話」（Five Power Conversations）。談話的結果，便擬了一個敷衍德國面子的方式，於是德國復來加入會議。今年正二三月，會議討論所謂法國計劃的時間很久，覺得還是夜長夢多，毫無結果。祇得借春假期間之便，暫時休會。臨了麥唐納親來日內瓦出席會議，並提出所謂英國計劃，在會場上作一極沈痛的長篇演說，不啻對奄奄無生氣的會議，下一

注極有力的奮興劑。但是英國計劃的命運，並不勝於法國計劃，經過了多次辯論和修正，還是不能獲得相當的贊助。嗣後世界經濟會議在倫敦開幕，裁軍會議亦告延會，會長漢德森（Arthur Henderson）自告奮勇，聲言將周游列國，游說當局，務使會議重開之日，即為協定成功之期。

世界經濟會議既然失敗，裁軍會議自受影響。但一般觀察者未必都料及德國在會議重行集會的時候，馬上提出其他國萬不能接受的要求。這種觀察，也有相當的根據。因為希特勒上台，迄今已將一年，論理儘可早採強硬的態度，以實踐其對於民社黨的約言。但希特勒前次卻並無十分與裁軍會議難堪的言論，作者猶憶今春在日內瓦時，裁軍會議間希特勒將在德國國會演說，特地停會數天，藉以窺探德國實際的意旨，羣料希特勒將在國會作一言辭非常激烈的演說。同時日內瓦的空氣，非常緊張。可是希特勒該次演說，甚為溫和，發表之後，裁軍會議中頗呈歡欣鼓舞的樣子。所以最近德國舊事重提，並取斷然之手段，不能

93110 不算是國際政治上令人震驚的事實。

從政治上的立場而觀，德國此次的態度，一方是其國內政治所必要，一方也是國際政治——尤其是歐洲政治，所推移的自然結果。因為德國十數年來含羞忍辱太過分了。非但德國自己的人民，覺得凡爾賽和約的壓迫一天重似一天，就是一般的國際輿論，也認德國對於該約的不平之鳴，儘有客觀的理由。尤其是因為歷史家研究的結果，發見歐洲大戰的致成，原因非常複雜，德國并非惟一之罪魁，凡爾賽和約硬派德國做侵略國，并且大大的加以懲創，殊非情理上公平之事。同時國際聯合會表現出能力的薄弱，對於維持和平制止侵略，沒有切實的成效，加之世界經濟狀況的不景氣，凡此種種，都足使各國人心惶惶，各國政府互相猜忌，德國處此情勢，自不能不自謀戒備，藉免再度戰事發生時候復受他國的宰割。況且能曲能伸的外交，更是德國民族的絕技。當歐洲其他各國團結力較為強固的時期，便有斯脫萊斯曼（Stresemann）的緩和政策。其時法國藉其戰勝的餘威，并得其他協商國的擁護，因德國無力按期償付賠款，長驅而入魯爾河流域（Ruhr Vally），占領其地者經年。此事在法理上雖聚訟紛紜，但當時歐洲各國多公然地袒護法國的行動，認它為凡爾賽和約制裁條款的實施。斯脫萊斯曼深知彼時德國決無能力再與其戰時的敵國去開釁，乃確定德國對外的方針。斯氏政策的基礎，為用磋商方式，去減殺凡爾賽和約中對於德國不公平條款的實際效力。氏倡議歐洲各國應利用國際聯合會及其他

關以求歐洲諸國間之連鎖性的強固，此種政策的實際效果，就是羅卡諾協定（The Pact of Locarno）的訂定，和德國的加入國聯。前之一事，使德國在國際文書中面子上第一次得到平等的待遇，雖然羅卡諾協定仍是用凡爾賽和約為張本。後之一事卻是德國外交上極大的成功。我人試讀路易喬治一九一九年七月三日在下議院關於不准德國加入國聯的演說，他的態度何等傲慢而輕蔑，奚能料及七年之後，德國竟然加入國聯為重要之會員。路易喬治之言曰：「倘若德國能夠證明已經實實在在痛改前非，證明戰爭的烈火，已經清淨其靈魂，則德國加入國聯之期當不在遠。德國應知其戰敗乃其得救之代價。」

斯脫萊斯曼的政策，在國外博得不少的好感，可是在國內已有不少的反動。一九二七年羅森布（Dr. Rosenberg）氏所著德國外交之將來（The Future of German Foreign Policy）一書，就以「跳過膽怯的威廉的頭，回復到俾斯麥」（Over the Head of William the Timid and back to Bismark）一語相號召，其時羅氏為「民族觀察報」（Volksische Beobachter）的主筆，而此報則為民社黨宣傳機關的巨擘。希特勒上臺之後，羅氏即為希特勒的外交顧問，并曾一度奉派至英，對於在野時揭櫫的政策，自然要力求貫徹，而希特勒自己的傳記我的奮鬥（Mein Kampf）中，對於外交方針，更有露骨的言論。我人因此可知德國外交政策的強硬化，是歷年來醞釀而成的結果，不過最近因各種情形勢力的湊合，使此種政策由理論的境界

而達到實施的階段罷了。

二

德國外交政策的強硬化，其具體的表現，就是軍備平等的要求。此種要求的政治背景，既如上節所述，我們現在要問：它的法律上的根據是否充分呢？欲解答此一問題，不可不將凡爾賽和約中關於裁軍的條文及解除德國武裝的條文，加以探討。

關於國際裁軍一般的規定，凡爾賽和約的國聯盟約部份載有明確的條文。國聯盟約第八條第一項規定：『聯合會盟員承認爲維持和平起見，必須將該本國軍備減至最少之限度，以適足保衛國境之安寧及共同實行國際義務爲度。』歐戰戰敗國德奧匈保諸國軍備的限制，載在凡爾賽及其他和約之內，例如依凡爾賽和約第五編的規定，德國陸軍常備兵額不得過十萬人，海軍亦祇許維持少數的軍艦，（官兵共一萬五千人）而並不許再有潛水艇。軍用飛機則完全禁止。奧匈保諸國軍備，亦各受相當的限制。但和約上亦經聲明此等戰敗國的強迫裁軍，乃是一般裁軍的初步，此點於凡爾賽和約第五編序文中標出，而其他各和約也有同樣的聲明。

德國於一九三二年八月三十一日對法提出要求軍備平等的備忘錄，其內容除申述七月二十三日德國出席裁軍會議代表所提關於軍備平等之要求外，並說明德國七月退出會議的理由，約謂裁軍會議——法律上，亦頗有堅強的論據。原來裁減軍備的切實保障，首倡者爲威爾

七月二十三日的決議案，即關於「質的裁軍」（Qualitative Disarmament）者，是否適用於德國和其他各國一樣？或德國仍將受凡爾賽和約的束縛而受特殊的限制？德國要求裁軍會議須用一般的公約去代替凡爾賽和約第五編，並切實規定德國軍備的「法律形式」（legal form）及「條約義務的存續期間」（the duration of treaty obligation）均與其他各國具同一法律上的根據。至於實際上可被允許的軍備數額，德國宣稱，在第一個公約有效期間（約爲十年），德國對於或種事實上的不平等，可予接受。但倘若形式上的平等，列強亦斷不肯予者，則德國將不再參加於裁軍會議云云。

此爲德國要求軍備平等的正式文書中的最切實最合理者。對於此文書的意旨，美國政府的負責人員，曾表示充分的同情。外交部長斯汀生（Stimson）和美國出席裁軍會議代表台維斯曾於一九三二年一月六日在美國下議院外交委員會宣言，德國四周的鄰國其軍備異常充實，德國是被限制軍備的國家，實偏至此，其生存至有問題，倘非其他各國同時裁軍，歐洲及世界的和平，必難安定。嗣後四月十一日美代表吉伯生（Gibson）提出「質的裁軍」的提案，即爲使其他國家接受德國平等要求之預備。美國復提出裁減可以動員之軍隊（armed troops）之數目時，又舉德國現有之軍額作爲計算之標準。

德國的軍備平等的要求，在情理上殊可博得多數人的贊同，即在

93112 遜總統。威氏之十四大原則中第四原則即聲明一致裁軍的必要。此一原則，載入德國與協商國及參戰國初步停戰協定正文之內，而此協定則於解釋凡爾賽和約時所必須援引者。凡爾賽和約第五編正文及序文亦均載有同樣規定。在此規定之下，德國對於其他簽字於該約的國家，在德國裁軍之後有權要求其裁軍。德國的強迫裁軍，誠然是一般裁軍的第一步，但德國裁軍之後，他國亦當援德國之例將其軍備實行裁減，始符條約的真意。威爾遜總統原來的意思，是締造國際聯合會以爲國際和平的保障，而國聯的能否成功，則當視世界軍備能否裁減以爲斷。在威爾遜總統看來，裁軍應與組織國聯同時實行，但當時歐洲的政治家，初無意於一般裁軍，他們將威氏之原來計劃，分成兩段，一爲戰敗國的裁軍，一爲一般的裁軍。他們祇希望達到第一個目的，而丟開第二個目的。第一個目的既完全貫徹了，第二個目的，便故意延宕。

可是德國認定這種延宕是有背凡爾賽和約第五編的序文。因爲從德國看來，德國的裁軍和其他國家的裁軍是有連帶義務的關係。雖然德國的義務，是在強迫之下履行的，但他國的義務卻始終沒有履行。更有進者，羅卡諾公約的最終議定書（Final Protocol）規定「參加國家應努力用一般同意的方式去謀裁軍的實現。」此一規定，從德國看來，亦是含有法律上的積極義務，爲簽字於公約的各國所應當切實履行的。德國進了國聯之後，更得了一種新的權利。前次德國既非國聯的會員，自然不能依據國聯盟約第八條關於裁軍之規定，向他國要

求裁軍，但德國做了國聯會員，便得到一般盟員所有的權利和義務。第八條所規定的義務，德國事實上業已履行了，但德國既爲盟員，亦賦有共同參加實施盟約第八條的使命。因此德國得要求其他國家履行該條關於裁軍之義務。

綜括說來，德國的法律論據，是有三種文件，爲之張目：第一凡爾賽和約第五編的序文。第二羅卡諾公約的最終議定書。第三國聯盟約第八條。我人詳加審察，殊不能認其爲全無理由。且其要求平等，祇限於「質的平等」而非「量的平等」（Quantitative equality）亦不能謂之欲望太奢。法國及其他國家，對於德國提出的論據——即「一般裁軍」與「戰敗國裁軍」的連鎖性——亦無強有力的答辯。法國的立場是：在國際安全（International Security）沒有確實保障之前，澈底裁軍爲不可能之事。反詰者說：先裁軍始有安全之可能，軍備不裁，各國戰機，愈益增多，奚有安全之可望？法國的立場，乃是倒果爲因，殊與一般和平運動者的旨相牴觸。裁軍會議第一階段中德國與蘇俄均提出完全裁軍（Total Disarmament）的計劃，法國亦認爲必不可能，竭力反對。

三

茲擬丟開德國要求軍備平等之本題而一察此一問題所連帶引起之國際法一般原則。其實德國此次悍然脫離國聯和裁軍會議，是對

於傳習的國際法幾個原則一種極大的打擊。國際生活間，有此種特殊現象的發生，應當昭示吾人對於傳習國際法規則之價值，有重行估定之必要。

第一、在脅迫之下訂立的條約，傳習的國際法認為雖然缺乏自由允許的因素，還是有效。所以德國在凡爾賽和約之下負擔的各種義務，大家雖認為極不公平，但一般法學家還是援引「條約必須遵守」(Pacta sunt servanda)之原則，令其履行。重重壓迫之餘，乃有今日之反動。雖此一原則本來的意思，是維持世界的和平，但是不公平之和平，一時雖可勉強保持，日久必致生變。尤其是在近代狀況之下，人們思想的歷程和社會組織的變化，都要找到自由發展的機會，導源於不公道的制度，并過分束縛民族各種自由之條約，既不能得利害關係者的信仰，自然在或一時期，要受強有力的抨擊。此種條約，本身無受遵守的價值，全恃強力為後盾，一旦被壓迫者自覺有使用強力的機會，便要想法脫離此種束縛。晚近國際法學家，鑒於國際生活的轉變，對於此項傳習的法則，發生絕大的懷疑。美國國際法學家 Fenwick 因此曾建議將所有條約分為二類，一為法律條約，一為政治條約。凡是由脅迫而訂立者，均屬政治條約之範圍。後一項之條約，不涉及「守約的信義」之問題。(question of good faith) 為國際狀況的安定計，雖暫時可予以維持，但日久必須重行審查。德國對於凡爾賽和約的壓迫，久思擺脫，¹³今日提出軍備平等之要求，不過稍開其端，此後關於其他不平等的條

款，勢將陸續表示旗幟鮮明的態度。凡爾賽和約——在脅迫之下訂立的條約——難保不為到達第二次歐戰之門的護照。

第二、國家平等之說，為初期國際法學家所提倡。其意以為國家在事實實有強弱大小之分，但在法律上應享同等之權利。美國法官麥歇爾 (John Marshall) 在 The Antelope 一案中，宣稱「國際法中最大眾承認的原則，就是國家的平等。俄羅斯（當時的大國）和日內瓦（當時的小國）均享有同等的權利。」(No principle of general law is more universally acknowledged than the perfect equality of states. Russia and Geneva have equal rights.) 可是十九世紀的實證派 (Positivist) 法學家，看到國際上強國壓迫小國的情形，十分普遍，便用歸納的方法，結論謂國家平等之說乃是一種擬制 (fiction)，現實境界中並不存在云云。他們不知自己根據的事實，乃是違反法則的事實，自難作為法理的根據。予意國家平等之說，在法律上根據甚為堅強，雖然按近代的情形，也許應當依照各個國家的職能，重新釐定其權利之享有，但在一個國際會議之中，手續上和待遇上顯然的歧視，不能不說他是違反國家平等論最顯明的例子。此次德國要求軍備平等，初未嘗堅持其軍備的數量須與他國相同，他祇反對兩種不同的度量衡 (Two sets of weights and measures) 適用於參加同一會議的國家。他所反對的，是「方法」(methods) 的不一致。此種原則上的歧視，自足與一個獨立自尊的國家以難堪。抑且

93114 非具有悠久之歷史的國家平等論所容許。十九世紀學者所提倡的「國家不平等論」我人不能不認他是帝國主義者的「欽定理論」。

德國要求軍備之論據，實是此種理論一個致命的打擊。

第三、國際法上——一般法律，亦同此理——最重要的問題是：如

何使國際生活確定而同時又有進步之可能性？美國法學大師波德（Roscoe Pound）之恆言曰：「法律須確定，但又不能站住不動。」

（Law must be certain yet it cannot stand still）此語適用於

國際社會的生活，尤為確當，蓋國際社會之變化，比個人社會更多更快，不可不謀所以適應之，但同時因國際社會上許多現象，極呈紊亂之態，又不可不謀所以整齊劃一之，使各個國家及其人民的權利，得以保障。這二個矛盾的目標，最難同時達到。例如德國的要求平等，為其國家生活所需求，十五年前被加的束縛，雖有一部份業已除去，但德國國家狀況，既有變遷，其人民自不能繼續侷促，如轅下駒，仍受凡爾塞和約種種之壓迫。但是同時目前歐洲的局勢，是建築在凡爾塞和約的礎石之上，說者謂此約今已成爲歐洲公法的體系（public law system）。一有動搖，歐洲全部將立呈泥莽之象。吾人應用何種方法，使「平和的更動」（peaceful change）的程序，能夠漸漸實現，一方又不礙及現局的安

全？此則德國要求平等一事所應促起吾人嚴重的注意者。國聯盟約第十九條誠然規定：「大會可隨時請聯盟會員重行考慮已經不適用之條約及國際情勢繼續不改或致危及世界之和平者。」但此條自國聯盟約簽字以來，雖經提出，迄未實施。學者亦謂其實確之手續，非常繁複。盟約第十一條第二項規定：「又聲明凡牽動國際關係之任何情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃之良好諒解者，聯合會任何盟員有權以友誼名義提請大會注意。」更屬空泛。均不足解決目前歐洲十分困難，十分危險的局面問題。

以上所述，為德國提出軍備平等要求所連帶涉及的各项國際法一般原則。我人欲在最短期間，希望德國和參加裁軍會議的其他國家，解決一切懸案，自不可能。但裁軍會議卻不一定因此壽終正寢，除非國際間別有重大的變化。但他國對於以上所論的一般性質的問題，如無深切的認識，必難和德國得到一個滿意的諒解。因是吾人可知國際問題的探討，不能專務於區區瑣屑的跡象，尤須在根本方面，研究解決的方術。這次德國對於軍備平等的要求，予意應予我儕——注意國際事件者——一個這樣的教訓。

二十二年十月二十七日南京。