



中日事件失敗後國聯應如何改造

金通藝

「塘沽協定」已於五月三十一日正式簽字。最近兩年來我國政府所取之「國聯外交」已宣告失敗。國聯之威信，已喪失殆盡。國聯之地位，已一落千丈。國聯之將來，已黑黯非常。今後國聯如欲挽回其威信，維持其世界政府之地位，則國聯非根本改造不可。國聯之改造，可分兩部份：（一）組織上之改造，（二）權力上之改造，今試分別言之：

組織上之改造——在國聯將成立時，假定理事會為牠的行政機關，大會是一種形式，不常集會的。所以薩塞爾爵士（Lord Robert Cecil）最初主張理事會須由協約國五強組織之，其他各國，凡遇該會討論一事件，而與之有特別關係者，則得派遣代表，列席討論。斯墨之將軍（General Smuts）則主理事會須由常任會員與非常任會員組織之。常任會員五人，由英美法意日五強國任之。非常任會員四人，二人由中等國，如西班牙，匈牙利，土耳其，中俄，波蘭等互選之。其餘二人則由小國互選之。理事會會員總數則為九人，強國常任會員五人，弱國非常任

會員四人，強國占一票多數。理事會這樣的組織斯氏認為最完美，因為理事會為國聯之行政機關，宜乎人數少，人數少則辦事靈。不特如此，在理事會上強國既有五對四之多數，他們當然不患弱國之數多。弱國既有四個代表，亦當然不能以全受強國支配為口實。因為首創國聯之先驅，如薩氏斯氏輩，既有如此之主張，所以國聯之盟約第四條第一節規定「國聯之理事會由協約國五強之代表及國聯其他四會員國之代表組織之。此四會員國由大會隨時酌量選定，在大會第一次選定以前，比利時，巴西，西班牙及希臘之代表，應為理事會會員。」比巴西希臘四國被選為理事會非常任理事之理由，極為明顯：理事會之非常任會員須依世界之地域而分配。比利時為戰時之功臣，受傷最烈，當然不能不選之為非常任會員。巴西為南美洲參戰國之一，當然不能不予以相當酬勞。西班牙為最大之中立國，亦不能不予以非常任會員之位置。希臘為巴爾幹半島參戰國之一，亦不能不選以為非常任理事。所以密勒（D.

91556

H. Miller) 曾經說過：『在一九一九年四月二十日，我走訪薩塞爾，經討論之後，我們贊同，比巴西希四國應選為理事會非常任會員。我們認為比巴為不可免之非常任會員。中立國中必須選定一國，西班牙為最大之中立國，此缺應屬諸西，其餘可替代者，則為挪威。希臘為最適宜之巴爾幹國。我最初想中國應取希臘而代之，後來鑒於日本既為常任理事，亞洲一國已足，無須再選中國矣。……我記得同日下午，同班爾佛(Balfour)及哈平斯(House)討論，他們亦贊同上述四國。』但是這四國(除希臘外)自一九二〇年至一九二二年均迭次連任，且有繼續當選之可能，果如是也，則其餘各會員國幾無被選為非常任理事之希望。於是瑞典、烏拉圭等弱國，極力要求增加理事會非常任會員人數。所以一九二二年理事會之非常任會員由四人而增至六人。瑞烏兩國當選。這是理事會第一次改變，第一次增加理事人數。然而自一九二〇年至一九二六年，這七年之中，被選為非常任理事者僅八國。這八國中，比、西及巴三國，繼續當選者，凡七年。(自一九二二至一九二六)瑞烏兩國，繼續當選者，凡四年。(自一九二二至一九二六)祇有希臘在一九二一年落選，中國繼之。一九二二年中國落選，捷克繼之。及一九二六年理事會遂發生一國聯歷史上空前之危機。這一年德國有意加入國聯，但其加入之條件，則為德國在理事會上，須有一常任理事。德國既有如此之要求，於是西班牙、巴西、波蘭、中國、波斯、捷克及比利時等七國乘機有同樣之要求。西班牙向為英之友誼國，英之外長張伯倫贊助其要

求。波蘭為法之同盟國，法外長白里安亦贊助其要求。巴西則擬以否決德國加入為要求手段，如國聯不應其所請，則西波既有背景，巴西且用恐嚇。如國聯應其所請，則理事會前途，勢必同於強國完全支配。所以瑞典之代表恩鄧(Underen)在理事會宣言，瑞典決拒絕波蘭之要求，荷蘭與挪威一致贊成恩氏之宣言。但法外長白氏態度堅決，謂國聯如不應波蘭之請求，法國雖拒絕德國加入國聯，亦所不惜。白氏雖有如此之恐嚇，而恩氏意態，不為之動。恩氏謂瑞典願將其非常任理事席讓與波蘭，但法之同盟國比利時或捷克須放棄其非常任理事位置之一。英法雖欲一試其強國外交手段，然見情勢不佳，遂隨風轉舵，提議將所有要求移交十五國委員會討論，該委員會討論後作下列之建議：(一)德國一國准予理事會常任理事席。(二)非常任理事須由六人增至九人。(三)非常任理事代表，如經大會三分之二之同意，得連任，但能連任者，不得超過三國。(四)九個非常任理事中，三個須由拉丁美洲國及亞洲國分任之。一九二六年九月八日國聯大會將十五國委員會之建議通過，結果遂有盟約第四條第二節之修正案。該修正案規定：『大會經三分之二之同意，得規定理事會非常任會員之選舉法，即理事任期及其連任之規程。』惟西巴兩國，不滿這修正案，故宣告退出國聯。自一九二六年後，國聯理事會之非常任理事遂由六人增至九人，全會理事總數遂由十一人而增至十四人。這是國聯理事會第二次變遷，第二次擴大。

最初理事會成立時，強國在理事會上之代表，多於弱國。但一九二

六年後，弱國代表，以九對五之比例，多於強國。弱國代表既多於強國，則後者當然不能左右前者，而逞所欲爲。但是近來理事會內，發生一種新的變遷，即理事會上無形中發生一「太上理事會」，這「太上理事會」是強國的巨頭會議，是日內瓦的「旅館外交」(Hotel Room Diplomacy)有了這「太上理事會」，國聯的理事會當然變成一種傀儡的組織，一種形式的會議，因為理事會上所討論的，牠議程裏所列入的，大多是瑣小事件，無關大局的。而「太上理事會」在日內瓦旅館裏所討論的，則都是世界重要事件。所以往往理事會上所討論的是「國際教育影片局」(International Educational Cinematographic Institute)之職員應如何任命，而巨頭會議席上，所討論的是德國賠款問題；理事會上所討論的是國際公共衛生，而「太上理事會」上所討論的是來因地的撤兵問題。最近國聯之討論中日事件，亦先由英法等五國委員會討論，然後再交理事會作一種形式之商榷。所以無形中這五國委員會成爲國聯決定政策之機關，成爲國聯之「太上理事會」。無形中國聯之正式理事會一降而爲次等的會議機關。是以國聯理事會代表之人數雖已增加，然而國聯決定政策和政策之權，實已操於少數強國之手。這少數強國是國聯的狄克推多，是不負責的。所以國聯已一變而爲戰前的「康沙脫」(Concert of Europe)了。我們並不反對一個強國組成的理事會，我們所反對的是一個不負責的理事會，是一個非正式的理事會，尤其是一個非正式的「太上理事會」。理事會既

是國聯的行政機關，那末牠一定要負責。不負責的行政機關，非行政者濫用權力，即不能行政；非行政者植黨營私，即無由行政。理事會之不能解決中日事件，即由於英法諸國之祇圖私利，不肯肩負重任。所以國聯之理事會已非澈底改造不可。改造理事會之方法，第一，應立刻取消常任理事，不分常任與非常任理事。理事會中設立常任理事與非常任理事，本是一種強國的思想，這種思想，根於假定強國的利益與弱國是不同的，假定國際間強國與弱國是不能平等的，是無由平等的。這是一種不公平的思想，是一種不合理的原则。有了這種不公平不合理的原则，所以德國加入國聯之時，以要求常任理事爲條件，所以西巴，波諸弱國亦以常任理事爲要挾，否則退出國聯。現在德國已成先例，美俄如果加入國聯，他們勢必仿德之先例，要求常任理事席。他們一經要求，其餘之西巴，波諸國，亦必繼起要求，其結果必再擴大理事會。理事會愈擴大，「太上理事會」之趨勢必愈堅強，「太上理事會」之基礎必愈鞏固，理事會必愈不能負責行政。第二，理事會理事應由大會推選，向大會負責。理事會理事人數應由大會議決，以六人至八人爲限。任期以二年或三年爲限。根據現行之盟約，理事會與大會之權力是相等的，是並行的。因爲盟約第三條第三節規定「大會開會時，得處理屬於國聯行動範圍以內或關係世界和平之任何事件」。盟約第四條第四節規定「理事會開會時，得處理屬於國聯行動範圍以內或關係世界和平之任何事件」。但是我們認爲大會與理事會之權限應該有分別的。國聯所有

91558

之政策，應由大會議決。已決定之政策，應由理事會施行之。大會是一個國際議院，理事會是一個國際內閣，應向大會負責。如理事會不依由大會議決之政策行使其職權時，大會得隨時解散之。大會之代表，仍由各會員國派遣，每國三人，國各一權。但各國代表一經派定，其接受本國政府之訓令，應以不背盟約原則為範圍。大會會員任期四年或五年，任期滿後，各國派遣代表務須認為國聯的專門的，使終其任期，不得中途交換。如此國聯之大會，方可成一較無偏私的國際議會，其理事會方可成一負責之國際內閣，國際行政機關。

國聯不獨其理事會與大會應徹底改造，即其秘書廳，亦應改革。秘書廳現設有秘書長一人，由巴黎和會任命，任期不定。副秘書長一人，秘書三人，由秘書長提經理事會之核准而委任之，任期三年。再現設之十二部：(一)行政委員會與少數民族部 (Administrative Commissions and Minorities Section) (二)交通部 (Communication and Transit Section) (三)軍縮部 (Disarmament Section) (四)經濟關係部 (Economic Relations Section) (五)財政部 (Financial Section) (六)衛生部 (Health Section) (七)國際股與智識合作部 (International Bureaus and Intellectual Co-operation) (八)委任統治區部 (Mandates Section) (九)社會問題與鴉片運輸部 (Social Questions and Traffic in Opium Section) (十)情報部 (Information Section) (十一)法律部 (Legal Section) (十二)

政治部 (Political Section)，每部置有主任一人，任期七年。其餘秘書廳之職員，均由秘書長委任。又秘書廳之官員條例規定：秘書廳之官員是國際官員，不是各個國家之官員。一經國聯之委任，應向秘書長負責。應以國聯之利益為重，不受任何一國政府之訓令或拘束。秘書廳雖有如此之官員條例，然秘書廳之重要職務幾無一不由強國國民擔任者。秘書長當然為秘書廳之最重要官員，則由英人杜拉蒙 (Drummond) 任之。副秘書長則由法人亞文納 (J. Avenol) 任之。三個秘書則由意人保羅幾 (Paulucci)，德人杜佛法郎斯 (Dufour-Feronce)，日人杉村 (Sugimura) 任之。(現已辭職)重要部之主任，亦由大國國民擔任。如財政部主任則由英人勞夫潭 (A. Loreday) 任之。經濟關係部主任，則由意人司多本尼 (P. Stoppini) 任之。智識合作部主任，則由德人杜佛法郎斯任之。委任統治區部主任，則由意人克塔司汀尼 (V. Castejini) 任之。政治部主任，則由日人杉村 (Sugimura) 任之。所以秘書廳顯然是強國的分配機關。今後秘書廳之任命官員，應以人才為主，不應以國界為主。應以國際為重，不應以國家為重。現在國聯的秘書長已宣告行將引退，則國聯應依吏治慣例，將副秘書長亞文納氏升任。秘書三人，本無專職，且三者之中，德人杜佛法郎斯本兼智識合作部主任，日人杉村本兼政治部主任，則應以意人保羅幾以秘書資格升任副秘書長，而以秘書三人根本取消。十二部之主任，則應組成一秘書廳行政委員會 (The Administrative Committee of the Secretariat)

使十二部之工作，聯絡通氣。且可爲秘書長行政上之顧問以補助其不足之處，總之國聯秘書廳之任免官員，應以吏治精神爲依歸，在任命以前，則應公開考試，羅括世界之人才。及一經任命，則供職終身，非有不法行爲，不得擅意更動。其官員應以服務國聯爲職志，不應活動政治，而受政潮之影響。其官員之腦筋應絕對國際化，不應受國家觀念之束縛。國聯秘書廳之改造，必以此爲原則，然後良好的國際文官制可以有產生之一日。

權力上之改造——再論國聯權力上之改造。

(一)國聯會員國如欲脫退國聯時，國聯應具禁止其退出之權。國聯盟約允許會員國脫退國聯者凡三條。其第一條第三節規定：「凡國聯會員國，經兩年前預先通告後，得退出國聯，但退出時須將其所有國際間之義務，及本盟約之一切義務，履行完竣。」其第十六條第四節規定：「國聯任何會員國，違犯本盟約之任何一項者，經理事會一致投票表決及大會全體會員之核准，即可宣告，令其退出。」其第二十六條第二節規定：「國聯任何會員國可以自由不認盟約修正案之束縛，但從此不得復爲國聯會員國。」國聯盟約有了這幾項規定，所以會員國可以退出爲權利上之要求，外交上之手段，今日本已宣告退出。波蘭已申稱如四國協定成立，則波蘭必退出國聯。德國亦有國聯如不從速修改凡爾賽條約，則將退出國聯之意，是以國聯如無阻止其會員國退出之權，國聯勢必瓦解。不特此也，邦聯與聯邦之一大區別，在於前者允許其

各邦退出，後者則不許。如果國聯要成一世界聯邦，則國聯必先具禁止會員國退出之權。

(二)國聯以前之不能解決國際爭執，大多因爲國聯沒有指定侵略國之權。國聯既無此權力，所以凡遇國際爭執，侵略國則強辭奪理，否認其爲「侵略」，被侵略國則無法證明其已「被侵略」。今後國聯如果欲解決國際爭執，國聯的理事會必定要有指定侵略國之權。在一九二三年，英法諸國擬簽訂「互助條約」(Treaty of Mutual Assistance)這條約的第三條第四節規定：「如締約國中，遇有仇敵行動，則國聯之理事會，經秘書長之通告，得於四日之內，裁定何締約國爲侵略之目標，及是否可以予以此條約內規定之援助。」但是當時各國反對予國聯理事會以指定「侵略國」之大權，所以這條約未曾發生效力。今後世界各國如果要國聯解決國際爭執，則應迅速採取一九二三年互助條約之規定，予國聯理事會以指定「侵略國」之權。

(三)「侵略國」指定後，而不願接受國聯之勸告或和解方法，則國聯應有強制裁制之之權。現在盟約第十六條第一節規定：「國聯會員國，如有不願本約第十二條第十三條或第十五條之規定，而從事於戰爭者，則據此事實，應視爲對於所有其他會員國，作戰爭行爲，其他各會員國應即與之斷絕各種商業上或金融上之關係，禁止其人民與破壞盟約國人民之一切往來，並阻止其他各國，無論其爲會員國或非會員國之人民與破壞盟約國之人民所有之金融，商業，或個人往來。」根

91560 據這項規定，對破壞盟約國之經濟裁制，各國可自由執行或拒絕執行之，國聯無由強制各國必須執行。今後如果要禁止破壞盟約國之發生，此項規定應立刻修正，使國聯有強制其會員國對破壞盟約國必須執行經濟絕交之權。再，盟約第十六條第二節規定：「遇此情形，國聯理事會應將各會員國，為擁護本約，所應出之有效的海、陸、空軍，建議於各關係政府。」根據這項規定，對破壞盟約國之武力裁制，各國亦可自由行使或拒絕行使，各國可自由出所謂「有效」之海、陸、空軍，國聯不得強制之。今後各國如果要國聯維持世界和平，則國聯必定要具真有效之武力裁制之權。即如遇破壞世界和平事件發生時，國聯應有強制各會員國出空軍、陸軍或軍艦若干之權。換言之，國聯一定要有執行第十六條之權，而後牠可以保障世界和平。不然各國必繼續持其本國之軍備，以維護其安全。各國之安全，既全賴其本國之軍備，則軍縮問題當然無由解決。軍縮既無由解決，則各國無由節流。各國既無由節流，則其經濟問題亦無由解決。經濟既無由解決，則世界之安寧，經濟之發達，民生之愉快，寧可期乎？

(四) 國聯盟約第十九條規定：「國聯大會可隨時勸告其會員國覆核已經不適用之條約，及考慮足以危及世界和平之國際情勢。」根據這項規定，國聯祇有「勸告」其會員國覆核已經不適用之條約，現在德國正在要求修改凡爾賽條約，國聯如再繼續執行凡爾賽條約，而不設法修改，則德國必自動廢棄此條約，世界第二大戰，在最近之將來，勢必惹起。所以世界各國應迅速予國聯之理事會以強制其會員國「修改」已不適用之條約之權。換言之，國聯理事會應有決定適用與不適用條約之權，理事會決定不適用後，即可命令其與約會員國，立即修改之。若是則國聯方可保障世界和平，維持其世界政府之地位。

讀者或者要問：如果予國聯以上列之權力，則各國之最高威權，豈不將受損害乎？限制乎？我們的答覆是：如果我們要世界和平，我們必須積極的改造國聯，使牠由一個不完美的國際合作社，演進而成一眞眞的世界政府。要建設一個眞的世界政府，一定要從限制各國的最高威權始。