

論不列顛自治領的外交權

陳鍾浩

十九世紀初葉的不列顛帝國外交，仍由英吉利主持。英國國會，有無上的權威；英國的法律効力，遍及於全帝國境內。殖民地的內政與外交，既由英王的代表及英政府派出的官吏負責處理；殖民地人民，不能干預。所以當時的不列顛帝國外交，也就是英國外交。自從帝國中「白色殖民地」，受近世民治思想的激盪，發生獨立自主的運動。英當局鑑於一七七六年美洲殖民地獨立的教訓，未雨綢繆，實施一種適應時代需要的辦法。經過相當時間的爭持，加拿大首先在十八六七年獲得「自治領」(Dominion)的地位；一九〇〇年澳大利亞也取得同樣地位。新西蘭在一九〇七年，南非在一九〇九年，也成了自治領。最後愛爾蘭經過劇烈的爭持，至一九二二年，英愛訂立條約，南愛成爲自由邦 (Irish Free State)，規定享受自治領所享受的一切權利。這些自治領在內政上既享受自治，在外交上也要求自主。因此英帝國外交權過去完全由英國操縱，到現在，各自治領對外交，也有充分發言的權利了。她們要求外交自主的呼聲，起於一九一九年一次大戰以後。自治領在巴黎和會及華盛頓會議中，竭力爭取外交自主。及至一九二六年，帝國會議，對此反覆爭辯。終於在十一月十九日，通過著名的「貝爾福報告」(Balfour Report)，其中關於

所謂「魏斯特明斯脫組織法」(Westminster Statute)，要點有三：一、各自治領議會，有制定法律的無上權力。一切自治領法律，不能認爲觸犯英國法律而宣告失効。二、大不列顛法律不能施行於自治領。三、不列顛與英國成爲不列顛獨立民族聯合國(British Commonwealth of Independent Nations)共効忠於王室。於是各自治領支配自己的命運，決定自己的需要。她們在法律上，有對內對外自主的權利，在事實上，也有與英國合作的必要。我們先論自治領的外交權力，再論自治領與英國維繫的方法。

說到自治領的外交權，大別之可分數種：一、代表權，二、決策權，三、宣戰權，四、締約權，試分論如下。

一、代表權 一個國家的駐外代表，可以運用政治方法，謀本國利益的保障。一個國家有權派遣代表，更是國家獨立自主的象徵。

通常所謂代表，大別爲兩種：一、爲臨時代表，秉承本國命令，出席爲某種事件召集的國際會議。二、爲駐外使節，受本國付托，駐紮他國，處理經常外交事務。自治領的代表權，也可從這兩方去說明。自治領派遣代表，參加國際會議，始於一九一九年的巴黎和會。而要求代表權最烈並且首先獲得此項權利的爲加拿大。在一次大戰中，自治領在人力及物力上，對帝國貢獻頗大。她們在戰後和會中，表示意見。在休戰協定尚未簽訂以前，一九一八年十月二十九日，加拿大總理包登爵士(Sir Robert Borden)即致書英內閣云：「關於和議

時，自治領的代表權，應請嚴密注意。加拿大的人民與報紙，均感覺加拿大應有代表，出席和會。余亦深知自治領派遣代表，可能引起若干困難。惟對此困難，應有適當辦法，以資克服。是以擬定加拿大

的自治團體。在內政與外交上，地位平等，不相隸屬。雖同効忠於王室，實係自由聯合。在帝國以內，構成不列顛民族聯合國。」自治領的地位，至此粗定。爲進一步確立帝國各部分之關係，一九三〇年，帝國會議接受一九二九年的不列顛與自治領合組之委員會的報告，爲

民族精神，否則，在加拿大，必將發生不良印象，甚至惡劣情緒。此爲君所能想像者。」加拿大對此態度，至爲堅定。不久，南非史末資將軍 (General Smuts) 對於大戰所引起之自治領的新環境，亦加以說明。謂：「在目前，不列顛帝國，已非一單一的集權的國家，乃爲自由平等國家的聯盟。協力合作，爲高上政治理想而努力。」英倫政治家，對自治領的要求，最初表示反對。深恐此舉，破壞帝國之統一。轉念自治領如獲有代表權，帝國在國際上之發言力量可以增加，亦願予以同情的考慮。時列強態度未明，即自治領內部意見亦不完全一致。一時未有結果。至一九一九年一月，和會即將召集，加首相包登對加拿大派遣代表一事，作「直率與堅決之要求」。帝國作戰會議，乃作下列之決定：一、加拿大及其他自治領，在和會中，應與其他次要協約國，如比利時等同樣享受單獨代表權。二、在英、意、日代表團中，自治領可以參加。卽意、日代表五人，不一定全爲英人。此項「雙重代表制」，將使不列顛帝國的地位，優於其他強國，如英、法、意、日等。而自治領的地位，亦優於其他小國，如比利時。故他國亦有異議。加拿大與南非等，復向國際要求同等待遇。月四日，加政府致電時駐倫敦之加總理包登謂：「加拿大作戰之損失，與美國相埒。美國既有代表五人，加拿大何能獨付缺如。大不列顛既有代表若干，而加拿大無單獨代表，此實難以承認。」史末資將軍亦贊同此說。至此，澳洲亦隨同要求。結果，在和會中，自治領的代表，有下列之分配：在執行會中，五大強國中，每一國家，派出代表五人，構成二十五人會議。後以人數過多，不便討論重要問題，各國減少代表一人，各出二人，共十人。在英帝國代表二人中，加首相常出席會議，成爲帝國代表之一，參與大計，此爲其他小國所不能期望的。最後執行會中，英、美、法、意各由一人代表，日人以不願過問歐洲問題，亦退出會議，一切重要決定操之於四巨頭。因此英帝國乃由英首相喬治一人代表。然各自治領代表仍參加帝國代表團。她們的態度，仍可影響帝國之政策。在全體會議中，共有三十二國，大

國五人，小國一至三人不等。各自治領，各有單獨代表，加拿大、澳洲、南非各有代表二人。新西蘭一人。新芬蘭在帝國代表五人中，有代表一人，彼以國際利益不甚重要，不願有個別代表。總之，自治領在巴黎和會中，地位頗爲優越。但一九二一年的華盛頓會議，則形勢較爲不同。以美國召集會議的請柬，僅及英國。英國予以接受，並通知各自治領，準備代表全帝國出席。南非史末資將軍，深表不滿。認爲「南非不能以本國名義出席會議，卽不願有任何代表。」其他自治領態度，較爲和緩。結果，在華盛頓會議，僅有一不列顛帝國代表團。各自治領均得參加。惟無單獨代表團。帝國代表共七人。英國三人，爲貝爾福勳爵 (Lord Balfour)，李助爵 (Lord Lee) 及吉純爵士 (Sir Auckland-Geddes)。由英王授其「全權」，代表全帝國簽署條約。自治領方面，加拿大的包登，澳洲的比爾斯 (G. Foster Pearce)，新西蘭的沙姆 (Sir John Salmond) 亦由英王授權，得本國政府同意，爲有關自治領的代表，惟其權力爲有限的。各自治領並爲國際聯盟的會員國。在常會中，各有三人組織之代表團，依國名第一字母之序次，排列席次。更表示自治領的獨立性。第一次大戰後，各自治並要求派遣使節，往紮他國。加拿大以與美鄰近，關係密切，要求派遣公使，一九二〇年，始得英國允許。嗣以技術原因，延至一九二六年。麥西 (Marshey) 被派爲駐美第一任公使。隨後，其他自治領競相效尤。截至現在，各自治領與他國互換使節，已司空見慣。如澳、加與中國，亦均互派使節，作外交上的往還。

二、決策權 各自治領既自覺爲自主國家，並有本國代表，更根據本國需要，決定對外態度。在一九二一年左右，英日同盟，行將滿期。續盟與否，成爲帝國中討論熱烈的問題。在一九二一年意日會議中，英首相喬治主張敷衍日本，對英日同盟，不欲遽爾斷絕。惟加總理梅根 (Meighen) 認爲英日續盟，勢必影響英、美關係。加拿大在同年六月二十九日之備忘錄中有云：「英日同盟，如續訂並不能強使加國會必予批准。其中的重要條款，在加拿大一般目光中，

認為對加是不利的。「梅氏的論點，引起喬治的的怒憤。曰：「君之言論，一若出之於美國公民口中。」帝國會議，對英日續盟的論辯，重要的啓示即為：自治領對帝國政策，認為與本身利害攸關的，保持決定之權利。終以加拿大的堅決反對，帝國會議對英日續盟問題，未有「一致的決議。後來英日同盟，未果續訂，自治領的態度，關係實甚重大。再則，在一九二一年希士戰事中，英人原助希反土，奈凱末爾 (Kemal) 率領的國民軍，節節勝利，希軍退出小亞細亞，土軍追擊直達韃靼海峽。一九二二年九月，與英駐軍遭遇於欽統克 (Chanak)，情形嚴重。英土此時，雖已訂立賽夫條約 (Treaty of Sevres)，但未得土革命政府的批准，故雙方有再度作戰可能。英首相喬治認海峽地帶，對英國頗為重要。從感情上說，第一次大戰中，英軍曾在此作壯烈犧牲。從戰略上說，該區為地中海的北口，為英人保障蘇彝士與埃及的屏蔽。乃致電各自治領，請為協助。澳洲、新西蘭，並不熱烈贊助。加拿大及南非反對頗烈。加拿大總理金氏 (Mackenzie King) 云：「當戰事或戰事威脅發生，其他國家或英帝國他部分可能參加時，加拿大參戰與否概由加國會決定。」他更說：「吾人相信果欲維持帝國各部分之正常關係，必須承認各國會之無上權威，尤以決定戰事為然。加拿大國會，應有權決定加參戰與否。對加拿大全民族如此重要的問題，由一人或少數人決定，實欠公平，亦不適宜。」由於自治領態度的不一致，加拿大的反對，以及英國國內不滿喬治的近東政策，英國對土，不能不讓步。喬治因此在一九二二年十月二十日下野。法儒巴多 (J. Barkour) 對此評論，謂：「欽納克事件發生之次日，喬治在事先未作諮商，遽爾要求援助，幾失却帝國的統一。」英國經此教訓，凡對外政策，涉及自治領利益時，極端慎重。關於帝國共同政策，必徵自治領意見。各自治領亦表示立場。譬如在一九二二年國聯第三次大會討論互助公約草案時，加拿大反對第十條所課之責任。一九二四年討論「日內瓦議定書」時，澳洲以環

表謂：「議定書可能妨害國家之權」。澳洲不願仲裁，加拿大反對對裁，各自治領政策互異，「議定」雖以一九二五年保守黨組閣，未果訂立。自治領的獨立自主的政策，已充分表現。其次英國與他國交涉訂約時，如與各自治領利益無關，不課自治領的責任。譬如一九二五年羅加諾條約訂立時，英國以此為歐洲問題，不涉帝國利益。故第九條即規定現約對自治領不課任何責任。當時蒙特勒 (Montal) 星報 (The Star) 亦坦白的說：「吾輩為美洲國家，而非歐洲國家。」在一九四三年開羅會議後，澳洲、新西蘭等國，認為將來處置日本代管羣島，應由國際會議開會討論。兩國並主張戰後土地的分配，不應以戰時軍事佔領為依據。在在表示對戰後南太平洋形勢的關注，留意未來對國際會議中發言之餘地。自治領意見之重要性，英外相寇生 (Curzon) 已充分認識，謂：「今日不列顛之政策已非唐寧街 (Downing Street) 之政策，乃帝國之政策，遠處之自治領總理之意見，應予以密切注視。」

三、宣戰權 自治領對外雖享受相當的自在，然而她們共戴一君主，共為帝國的組成分子。一旦帝國與他國發生戰事，自治領在法律上，不能中立，亦將與帝國作戰之國家處於戰事狀態。如果在帝國與他國作戰時，某一自治領宣布中立，此舉將破壞帝國統一，勢必脫離帝國，其人民將不復為不列顛臣民。她將有拘禁停留本國之英國兵士與官吏的義務，她更不能容納帝國軍艦，且可與英國敵國通商。然而自治領未脫離帝國前，自治領不能享受中立權利。大不列顛與他國發生戰事，全帝國即與交戰國進入作戰狀態。在法律上，大不列顛的敵人，亦可依法認不列顛自治領為敵國。然而事實上，設英國對他國宣戰，所有自治領有權選擇作「積極的交戰」(Active Belligerency)，抑「消極的交戰」(Passive Belligerency)。積極的交戰，為將本國的軍隊資源，供祖國作戰。消極的交戰，為僅採若干軍事上戒備工作。不過積極的交戰與消極的交戰，距離甚近。交戰國在法律上既認自

入積極的交戰狀態。一切俱由自治領本身及他國決定。而自治領距離作戰地帶的遠近，及與交戰國的敵意的厚薄，均有密切關係。至於自治領在英國與他國作戰之際，決定積極或消極的政策，必須經過議會的審定。加拿大對於參與英國戰事尤為慎重。一八九九年波爾戰事 (Boer War) 加總理羅里愛 (W. Laurier) 即云：「英國如作戰，我們亦作戰。然此非謂我們將參加英國政府的戰事。此必依照當時情形，由國會最後決定。」對於自治領的交戰權，亞倫教授 (Prof. Allen) 云：「英王的宣戰，無疑的所有臣民均須服從。惟自治領如本身未受襲擊，宣戰亦未必自動的引起實際軍事行動。」因此自治領有不積極參戰的權利。亞倫教授續云：「外國對此可不加考慮。對英作戰之國家，可從軍事上與政治上着眼，不襲擊自治領，甚於不妨害自治領之商業。然此並不能改變自治領的交戰國地位。除非自治領宣布獨立，才能享受中立權利。」愛爾蘭自由邦，更依據加拿大事實上的前例，在憲法四十九條中，規定：「除非自由邦受侵犯，並獲國會許可時，不積極參加戰事。」總之，在帝國對外作戰時，自治領在法律上無中立權。在事實上，却可決定積極參加抑消極備戰。至於動員計畫，軍事措置，自治邦自可作自主的及與帝國他部分協同的決定。

四、締約權 自治領既可派遣代表決定政策，則自治領應有締結條約的權利。自治領之締約權早經存在。依十九世紀下半季的慣例，凡一切條約其影響僅及於某一自治領，即由該自治領簽字，惟英國代表亦應同時簽署。如一九〇七年加拿大與法國訂立商約，加拿大代表簽字，英駐法大使在形式亦同時具名。至一九二一年，加法續訂商約，加法代表，仍同時簽字。此種訂約形式，加人早不滿意。她願英人簽署加拿大與他國締結的條約。加總理羅里愛曾云：「加拿大命運，由加人本身處理，時機已至。」第一次加拿大取得獨自簽約的權利，始於一九二三年的加美漢立布條約 (Talbot Treaty)。此約先由英美雙方草訂，由英駐美大使，送達加政府，稱為英美條約。加拿大認為該約涉及加、美兩國關係，應改名美加條約，僅由加代表與

美方簽署，並決定以航海及漁業部長代表 (Mr. Tappin) 為全權代表，在華盛頓簽字。當時英駐美大使致電加政府，堅稱「余與加代表均有全權，同時簽署。」而加總督電復：「余之內閣，認為加拿大方面，應由賴漢第簽字。君之簽署，並不需要。」英使堅持，嗣獲英政府訓令，以該約僅涉加拿大利益，可由加簽署。加拿大之主張，獲得勝利。三月二日，加代表賴漢第與美國務卿休士 (Ch. Hughes) 簽訂此約。此舉引起帝國內部的反感。英國會紛紛質問，首相波拿勞 (Bonar Law) 答稱：「加部長由王授權，簽署條約，實為合理。」嗣後，加拿大以及其他自治領與他國單獨訂約之事，時有所聞。一九二三年十月一日至十一月八日之帝國會議中，對條約訂立的程序，討論甚久，結果第九項決議「關於條約的交涉簽署與批准」，有所決定。要點如下：一、任何條約，如其結果影響帝國他部或全部利益者，締約時，應予以注意。二、進行締約交涉時，如涉及帝國他部分利益，應通知有關部分，參加談判。三、與本國利益攸關的條約，可由關係國獨自訂立。四、條約影響何國利益，由締約國決定。五、如帝國中一國，以自己的國家參加國際會議，遇事應先諮商，以求帝國意見的一致。在最後簽約時，帝國代表及各自治領代表均可簽署。如條約規定的責任，僅及帝國一部份，當由有關部分簽訂，名稱亦應標出。國際條約即由帝國代表及各自治領代表簽署。五、關於帝國局部條約的批准，由各有關部分之政府決定。關於帝國全部的條約，其批准手續，應先由帝國有關方面舉行諮商，由各政府決定，是否送請國會作最後之決定。一九三六年帝國會議對於締約手續，復加續密討論。十月二十五日，組織委員會，以貝爾福為主席，制成報告書，十一月十九日，在帝國會議中，通過關於訂約之決議，要點如下：

一、諮議程序——凡帝國內任何政府訂立條約時，皆須通知帝國其他部分，俾得為適當的考慮。他部分政府接受通知後，應提合理之回答。如無回覆，則進行交涉國，認為政策可被接受。惟如所擬的條約，課他國積極義務，則事先仍應徵得該國正式同意。其條約並應由

該國全權代表簽署。如在國際會議中，帝國總代表權，祇有一個。但其他部分出席代表，應本和衷共濟精神其策進行。二、簽字手續——凡某一條約，其影響僅及雙方者（帝國一部分為簽署國之一方），該約僅由有關雙方政府代表簽署。如某一條約其影響及於帝國一部分以上，則由各有關政府全權代表簽署。不列顛代表，除非由英王授權，及其他部分政府同意，不能代表帝國其他部分（指自治領）簽署。

三、條約範圍——帝國條約除由元首訂立外，其他部分亦可訂立單獨訂約。

四、條約批准——凡某一條約，其效力僅及於帝國一部分者，則由該負責部分議會批准。如某種條約，其發生之影響及於帝國一部分以上或關係全體者，則批准之權，屬於所有關係部分的議會。從此，自治領的條約權，獲得明白的規定。

說到自治領與英國及自治領相互的關係，我們可以從幾方面去觀察。

一、自治領與不列顛聯合王國，雖以平等地位構成「聯合國」(Commonwealth)，然彼此均為不列顛帝國的構成分子。帝國範圍甚大，包括不列顛聯合王國，海外殖民地，印度，及各自治領。不列顛一方與自治領構成「聯合國」，一方仍為自治領以外部分的主宰，所謂「聯合國」，依一九二六年貝爾福報告，須在「帝國以內」(Within Empire)。如此，不列顛帝國在國際上為一單位，享受國際法上的權利。英王如對外作戰，各自治領無中立權。雖則自治領「有決定本身命運的權利」(一九二〇年英首相波那勞語)。南非代表更認英國已承認自治領有離開帝國獨立之權，然此點迄無定論。事實上自治領與英國的聯合，根據經濟軍事上的需要，以及文化，血統，語言，文字上之同源，此項集合基礎並不脆弱。

二、各自治領與聯合王國同向王室效忠。帝國為各自治領與英國的聯繫，王室為帝國統一的象徵。而帝國各部分，對英王的效忠，為

國各部分對英王的效忠，更為單一的，即連合一致，「同」向王室效忠，並非個別的。由於共同效忠，產生下列結果：一、王為全帝國的元首。二、各自治領的總督或高級委員，代表元首享受若干特權。三、王掌握對外宣戰與媾和之權。四、帝國人民有統一的「不列顛的國籍」。五、全帝國人民有向英王樞密院 (Privy Council) 控訴之權。故英王的地位，與其他兩國王位「私人聯合」(Personal Union) 不同。「私人聯合」假定有若干王位，由一人承襲。帝國王位，本質為單一而不可分的。

三、在英國與各自治領進行對外交涉或締結條約之前，應繼續不斷的作「諮商」(Consultation)。各自治領在倫敦，有代表與英政府經常聯繫。如英外部在一九二四年曾派代表至澳洲，研究英外部與澳總理辦公室連絡的方法。此種「自由諮商」的重要性在一九二四年六月二十三日，英首相麥唐納曾致書各自治領總理說明，並主張召集特別會議，討論加強方法，惟未果實現。故諮商一事，在事實上早經實行，不過具體辦法，並未詳細規定。

四、帝國會議或稱帝國總理會議，為帝國各部分定期商討對內對外重要問題的集會。此項會議，起原於一八八七年的「殖民地會議」。其時因各白色殖民地，皆未完全自立，故在該會議中，無與英國平等討論的權利。此項會議亦未定期舉行。直至一九〇七年，始改名帝國會議，定期四年，召集一次。即至一九〇九年，所有白色殖民地均咸為自治領。一九二二年，愛爾蘭亦咸為具有自治領地位的自由邦，因此，帝國會議組成的分子，除印度外，均為平等自主的國家。又以各自治領均為立憲國，故發表的言論與行為，須經本國國會的最後審核。故帝國會議中，各參加部分地位是平等的，各部分代表的權力為有限的。然而集中帝國各部分負責當局，交換意見，討論問題，以期對外態度，取得一致。帝國會議在法律上，雖無依據，其政治意義，卻非常重大。一九二四年麥唐納認為帝國會議閉幕後，無經常處理外交之機構，及帝國會議的決議，帝國政府收用不能實施，表示這

大權力，處理會務。二、另召特別會議，商討帝國經常運籌辦法。惟第一點，遭加拿大的反對，認為有使帝國會議成爲帝國內閣的可能，足妨害各自治領的自主。各代表權力過大，不對民意機關負責，更妨害民主原則。第二點遭澳洲的反對，認爲帝國間的合作，應漸次適

展，不可操切。特別會議的召集並不需要。直至現在，帝國會議的性質，仍無大變化。然在自治領相互間及英國自治領之間，對於外交政策的商洽，仍有重要的作用。依據以上的敘述，我們知道不列顛帝國外交之形成的因素，所以在研究英帝國外交政策時，對於各自治領的外交權，不得不予以深切注意。

近時社會學上一種新理論——「S學說」

孫本文

近年美國有一部分比較年青的社會學者，欲使社會學成爲一種精密的自然科學，設法用數量說明社會現象，創所謂社會測量法，如裴恆(Bain)、龍得堡(Lundberg)、穆倫諾(Morono)、杜德(Dodd)、施威士(Bowers)等最爲著名。杜德更採用物理學代數學與統計學上的原理與公式表明社會情境的各種狀態，欲建立一種精密的社會學體系，自稱其學說爲「S學說」(The S-Theory)。杜氏現任俄利亞美國所辦的比魯(Beritt)大學教授，一九三四年美國社會學社舉行第二十九屆年會時曾宣讀「測量社會勢力的一種學說」一論文，係初次發表此項學說。一九三九年夏根據其五六年來實驗研究的結果，著成「社會的度數」(Dimensions of Society)一書。全書分七章都九百四十四頁，其副題爲「社會科學中的一種數量的體系」，於一九四二年出版。氏曾於一九三九年十月份「美國社會學評論」中先發表「演習式的社會學概論體系」一文以說明其全書要義。茲將杜氏學說要點，揭櫫如左：

粹理論與方法的探討，「S學說」是應用可觀察與可測量的社會材料，從經驗中得到對於社會現象實際客觀的認識，以建立一種精密的社會學體系。

一 基本對象

杜氏首採沙羅堅的意見，把社會學的研究對象限於一切社會現象中的共同特點；其次，更把他研究的領域限於社會學中可用數量計算與可用文書紀錄的材料。這種用數量紀錄的材料限於統計指數、表格、圖形、圖解、地圖、與簡單文句等形式。任何這類材料的單位，統稱爲「情境」。情境爲觀察研究的基本單位，在「S學說」中尤爲重要。杜氏曾從第一次歐戰以後所出版的社會科學文獻中搜集一千五百種這樣的基本情境，在其書中加以分析與印證。

二 基本概念

杜氏把每種情境分析而爲四種成分：(一)時間，(二)空間，此二者爲一切科學之所同；(三)人口，爲一切人類社會現象的共同特點，即所以使社會科學與自然科學不同之點；(四)人或環境的一切特質，包括時間空間人口以外一切事項——一切人的活動、事物、與關係。

一 基本意義

「S學說」就是應用自然科學的方法以說明社會情境的學說，「S」表明社會情境(Social Situation)。自來研究社會學的人，似都偏重純