



# 現代之中立問題

史國綱

## 一 中立法的產生

在國際關係裏，戰爭是一種變態的情形。因此遇着戰爭，除了交戰國以外，其他各國，都享受和平時期裏一切的權利。但是在這種變態情形之下，能夠享受平時的一切權利，一定有相當的義務。因此非交戰國對於交戰國的任何方面，不能參加，或有偏袒的行爲，並且要禁止自己的國民，有越軌援助交戰國的舉動。這就是中立。

現在國際公法裏所謂的中立，在十八世紀以前，還沒有成立。那時在非交戰國領土以內招兵等等，很是尋常，並不以為破壞中立，而非交戰國也不設法禁止。近三百年來，在戰爭時期內，有兩個原則，各國都很重視。第一是中立國對交戰國，絕對不能有偏袒的行爲；第二是交戰國應絕對尊重中立國的主權。從這兩個原則，演成了國際公法裏戰時的立法。

93763

到了十八世紀的中葉，對於以上的兩個原則，雖然各國政府都很

忠實地維護，但是關於人民私有的直接援助交戰國，和用了中立國的領土預備作戰的行爲，並不阻止。這種不完滿的情形，在一七九三年開始的英法戰爭時期裏卻改進了。那時法國駐美公使習內氏 (Genet)，在美國海港裏裝置了私掠船 (Privateer)，掠奪海上英國的商船。還在領事館裏，設立了捕獲審檢廳 (Prize Court)，判決所捕獲的英國商船。美國國務卿極弗生 (Jefferson) 氏以爲這種舉動，有損主權，就通知法國公使，說「各國都有權力禁止他國在領土以內行使主權，而中立國有特別的義務，禁止對於交戰國任何方面有害的行爲。」法國公使習內氏竟置之不理。美國就請求法國政府，召回習內氏。這事畢竟辦到。法國政府還授命新公使，解除在美國所裝置的私掠船的武裝，並且撤罷參預捕獲審檢廳的領事。這次美國的勝利，也就是嚴格的和誠實的中立政策的勝利。在一七九四年，美國國會通過了法案，禁止人民加入外國的海陸軍，和其他違背中立的行爲。到了一八一八年，有詳細的加入外國軍籍法案 (Foreign Enlistment Act)，美國的中立法遂

93764 集大成。在一八一九年，英國也有同樣的法案，規定中立時的義務，藉此維持中立時的權利。後來世界各國，相繼訂立。到了一九〇七年的第二次海牙和平會議，才把各國間公認的原則，訂立了公約。這是國際公法裏中立法產生的情形。

## 二 中立的兩個原則

關於中立法的內容，非常複雜，不在本文的範圍以內。但是種種法規，都基於兩個原則，前段裏我們已經說過了。現在對於這兩個原則，先加些說明，使有較深的了解；再說中立法在第二次海牙和平會議以後的變遷。

第一個原則就是中立國對於交戰國，絕對沒有什麼偏袒。例如甲乙兩國交戰，丙國宣布中立。那末丙國的政府就不能夠有任何有利於甲國而不利於乙國的，或有利於乙國而不利於甲國的舉動。假使丙國允許甲國的船隻駛入牠的海港，牠就得給與乙國同樣的權利。假使甲國的軍隊被迫而逃入丙國的疆界，例如普法戰爭時法國的軍隊在瑞士避難，那末丙國對於乙國有一種義務，就是解除甲國軍隊的武裝，看守他們，直到戰爭終止以後才允許他們自由返國；倘若乙國的軍隊到了丙國，丙國對於甲國當然也有同樣的義務。爲什麼有這種義務的理由是很明顯的。因爲丙國宣布中立以後，就不能夠直接或間接幫助交戰國的任何方面。如若允許退入境內的交戰國軍隊，休養以後再加入

戰爭，那不是等於直接的幫助麼？凡是丙國政府有了這種偏袒的舉動，就可以視爲交戰國，而不能夠享受中立國的權利了。

第二個原則就是交戰國應絕對尊重中立國的主權。有了義務，必有權利，乃是當然的。這一個原則就是關於中立國的權利方面。每一個國家不到不得已的時候，決不願作戰。因此別國間發生了戰事，也設法不使自己捲入漩渦，很願意履行中立國的義務。但是在交戰國方面，則期速勝。假使交戰國雙方面的兵力相等，唯一得到勝利的方法，就是斷絕對方面的接濟。這樣以後，常常侵犯了中立國的主權。所以中立問題中的爭點，大都和這個第二原則有關的。

交戰國不但尊重中立國領土和領海以內的主權，不能在這些裏面有任何的軍事行動，還不可以侵犯中立國在國際公法範圍以內國際間的貿易。例如丙國開往甲國的商船，在公海上遇着乙國的軍艦，可以被牠檢查；但是船上若沒有戰時禁止品（Contraband），那就不能夠扣留。因爲戰爭發生以後，祇有交戰國之間互相的國際關係起了變化，其餘的卻和平時一樣。交戰國再也沒有這種權力，使中立國限制牠的人民的貿易範圍。交戰國在國際公法中祇有一種權利，就是在公海上，如若在中立國的商船上檢查到了運往其他交戰國的戰時禁止品，可以沒收。這個戰時海上貿易自由的問題，非常複雜，到了相當的時候，我們還要討論着；現在我們祇是很簡單地說明了第二原則的性質。

這樣看來，中立是一個有兩方面的問題。第一：中立國不履行中立

國的義務，就可以被視為交戰國，或當時的交戰國對牠提出抗議作為後日要求賠償的基礎。歷史上最顯著的一個例，就是阿拉排曼船（the Alabama）事件。英國爲了不遵守中立的義務，結果賠償了美國相當的損失。第二，交戰國不尊重中立國的主權，也可以使中立國加入戰爭。美國加入歐戰，就是爲了這個原因。

### 三 中立的困難

中立問題裏的困難，不在中立國的能否不偏不袒，卻在交戰國的能否尊重中立國的主權。戰爭是一樁不幸的事情，不到不得已的時候（那些野心國侵略土地的戰爭自然是例外），決不願妄動干戈。所以遇着戰爭的時候，一般沒有利害關係的國家唯恐被捲入漩渦，很願遵守中立國的義務，免了戰事上的損失。在交戰國方面，固然願意尊重中立國的主權，免得另生枝節，或迫着中立國加入對敵。但是交戰國的期望，卻在速勝。假使雙方的兵力大約相等；那末得到勝利的方法，就在斷絕對方的接濟。因爲這種的情勢，難有兩全之策。這樣對於海上的貿易，就不得不干涉了。

關於這點，英國美國向來抱着不同的政策。美國主張海上的自由（Freedom of the Sea）。因爲美國地大物博，遇着戰爭，可以不必依賴着海外的接濟，而國外的商務卻是國家繁榮的要素。況且她自獨立以後的政策，就是不與聞他國的事情，因此減少了許多參加戰爭的可

能。這樣她自然要力爭戰時貿易的自由。但是英國卻接近多事的歐陸，而她的屬地又散佈全球，參加戰爭的機會就要比美國多了不少。她的制勝方法，完全依賴着她的海軍來斷絕敵方的接濟。這樣對於戰時的貿易自由，不能不有嚴格的解釋。歐戰的早期裏，英美有了不斷的衝突，就是因爲對於這個問題立場的不同。

還有，戰時禁止品的範圍，日漸擴大。在第二次海牙和平會議裏，規定了絕對的戰時禁止品的種類。凡是在這些範圍以內的，由中立國運往交戰國的當局，可以沒收。但是同時也規定了交戰國可以通知中立國，增加絕對的和非絕對的戰時禁止品。因此在歐戰裏面，幾乎沒有一樣東西不是戰時禁止品。有時國際間的條約裏，規定了種種東西，在戰爭時期裏不得認為禁止品，這在形式上至少是一個限制，中立國貿易上一個保障。但是美國和西班牙宣戰（一八九八年）的時候，就不願條約上這種的束縛，宣佈爲禁止品了。這些間接的禁止中立國和交戰國貿易的範圍，對於中立國是非常不利的。

但是最困難的，卻是貨物的目的地（Destination）問題。依照着國際公法，凡是戰時禁止品運往交戰國的敵國的土地或預備交與牠的軍船等等，才能沒收；運往其他中立國的，卻不能過問。假使事實上是這樣簡單，倒沒有什麼麻煩的地方。可是因爲有許多的軍用品，可以先運到交戰國鄰近的中立國，再轉運到真正的目的地，因此發生了許多問題。在南北戰爭的時候，美國就採用了「繼續航海的主義」（Doctrine

93766 of Continuous Voyage)。凡是中立國的商船載運了絕對或非絕對的禁止品，名目上是運往其他中立國的，但是倘若證明了這商船到了名目上的目的地以後，還要開往交戰國，或把貨物轉運到交戰國，就可以沒收。換一句話說，可以不顧貨物的名目上的目的地，而以牠真正的目的地 (Ultimate destination) 爲斷。以後各國都採用這個主義。在一九〇九年的倫敦宣言 (Declaration of London) 裏，對於非絕對

的禁止品，除了中途可以在中立國的口岸停止而再開往交戰國的，放棄了「繼續海航的主義」。但是在歐戰時期裏，卻變本加厲了。不但中立國和交戰國的商務處於絕境，中立國和其他中立國的貿易也發生種種的障礙。

這樣弄得中立國只有義務，而沒有權利，反不如加入戰爭，使戰爭有早些了結的可能，恢復平時的情形。這中立論也不是沒有見解的。

#### 四 歐戰後的新局面

大戰以後，一個新局面成立了。

國聯盟約第十六條規定了凡任何國聯會員國不願國聯盟約第十二、第十三、或第十五等條而宣戰，就是對於其他全體的國聯會員國宣戰。因此對於這個破壞國聯盟約的國家，各會員國就要行使經濟的或武力的制裁。這樣看來，在國聯的範圍以內，就沒有中立。因爲中立裏不偏不袒的原則，完全不存在了。批准了國聯盟約而加入國聯的國家，

遇着這種事情的時候，就有幫助所謂被侵略者的義務；並且要行使種種損害侵略者的事情。當然不能再宣布中立了。

在一九二〇年，瑞士要加入國聯，但是同時還要保留她歷史上中立的政策。當時允許了她的要求，而承認這是一個例外。可見那時一般的意見，都以爲中立沒有存在的可能了。

一九二九年的非戰公約也有同樣的趨勢。雖然牠沒有規定制裁的辦法；但是牠的主要目的在鼓動世界公意，以反對侵略的舉動。況且前美國國務卿史汀生氏 (Stimson) 解釋這個公約，說遇着重要的破壞和平的事端，各國應當會商，這是從公約的條文裏可以推知的。假使這公約認定侵略的戰爭爲非法，假使這公約給與各國在危急的時候有會商的機會，那末會商的結果當然是設法阻止非法的戰爭了。即使退一步說，批准非戰公約的國家既然承認了侵略的戰爭是非法的，那就不應該幫助侵略國。這樣對於交戰國的兩方面，就不能有相同的待遇，顯然和中立的原則不合。因此至少在理論方面，非戰公約也是不許有中立的。

還有在事實方面，也有使中立難於存在的現象。試看歐戰裏的情形，幾乎沒有一樣貨品不是戰時禁止品；而對於「繼續海航的主義」更有苛刻的規定。因爲歐戰證明了，在戰爭的時期裏，國內的工業大都在政府的手裏，用於軍事。科學的發明使種種的貨物都成爲軍用品。如若有效，非完全斷絕對方的接濟不可。這樣使中立國的處境，日難一日。

了。況且嚴格的行使這種政策，極易和中立國發生衝突；中立國加入戰爭的可能增加了不少。

所以在歐戰以後，有許多學者說中立已經成了過去的史實；就是依着法理和事實來觀察，至少在戰後和平的早期裏，中立的確有消滅的傾向。

## 五 中立的將來

但是國聯盟約是一個像憲法一般的文件。以後的慣例和解釋，可以改變牠字句上的意義。因此僅僅說了牠的條文，卻不能夠完全認識牠，還要看近年來各國關於牠的實施是怎樣。

說到這兒，我們一定要記着，國聯盟約的第二十條規定了禁止各會員訂立和牠的條款有不適合的條約，而已經成立的也認為取消了。但是國聯成立了以後，的確有許多條約，承認中立的存在，卻沒有被國聯宣告非法的。

例如一九二二年在華盛頓簽訂的九國公約，第六條說：

「在一個中國沒有參加的戰爭裏，訂約國——除了中國以外——同意於竭力尊重中國中立的權利；中國也宣稱，當她是一個中立國，她將遵守中立的義務。」

這條文是很明顯的，對於國聯盟約的義務也沒有什麼保留。這個條約裏九個簽約國，八個卻是國聯的會員。

關於這個問題，一九二三年裏卻有一個緊要的階段。在第四次的國聯大會（Fourth Assembly）裏，加拿大提議關於國聯盟約第十條的解釋。這條使會員國以誠意來「尊重和維護國聯所有會員國土地的完整和政治的獨立，而反抗牠們外來的侵略。」大會裏以二十九票對一的多數通過了一個解釋第十條的決議案。牠的開始說國聯行政院建議任何動作的時候，必定要顧及各個會員國的情形；而第三段又說：

「關於維護會員國土地的完整和獨立，當由各會員國合法的當局決定，到了如何程度，才運用牠的兵力來履行這種的義務。」

這個議決案裏固然沒有提及第十六條裏所謂的「經濟制裁」，但是在無形之中已經把該條的原意改變了。因為在事實上，「經濟制裁」一定要牽連着軍事行動的。譬如甲乙兩國宣戰，而國聯判決乙國是侵略者，那末依照着第十六條，對於乙國，各會員國就要行使「經濟制裁」。但是這樣以後，唯一的結果，要使乙國以敵國的地位對付各會員國，於是牠們爲了自衛，祇能被迫而戰。現在軍事上幫助的義務既然可以單獨處置，「經濟制裁」當然也可以自由行動，否則這個議決案是毫無意義的。在這種情形之下，可見通過這個議決案的時候，已經承認會員國可以中立了。

當德國在一九二六年加入國聯的時候，她得着英國和其他列強很明白的表示，承認一九二三年的議決案是準確的。一九三二年裏，土

93768 耳其也在同樣的情形之下加入。這些新近加入的國家都訂立了許多中立的條約。但是在一個新國家加入國聯之前，第一要使國聯大會承認牠能夠完全履行會員的義務。這樣看來，國聯大會已經不以爲這些中立條約是和國際盟約矛盾的了，卻是很明顯的。

還有更顯著的例，就是意大利和希臘，都是國聯的會員，訂立了這樣的一個條約。牠的第二條是：

「訂約國裏的一國被另外的一國或數國無理攻擊以後，在這種情形之下，訂約國裏的其他一國在戰爭時期內，一定要遵守中立的態度。」

國聯的會員能夠訂立這種的條約，中立當然是存在的了。

假使國聯真有無上的威權，在和平破壞的時候，能夠運用第十六條裏的制裁，那末至少在國聯的範圍以內，可以沒有中立，但是從國聯處置中日事件看來，國聯就沒有行使第十六條的決心。英美曾經提議過禁止軍火案，但是對於中日兩方，卻是同等待遇。況且依照着上面所說的，國聯盟約已經在無形中逐漸改變了牠原有的立場。假使以後有了戰爭，無論國聯的對付方法是怎樣，必定有以前戰時的中立，這是毫無可疑的。

至於非戰公約，更不必說了。牠是不禁止自衛的戰爭；而在事實上，我們知道現在的戰爭，雙方都說是自衛的。非戰公約既然沒有規定一個國際的機關，來斷決任何戰爭裏的責任問題，也不強迫簽約國，在某

種特殊的情形之下，要有任何的舉動。這樣看來，假使簽約國要守中立的時候，牠決不會干涉的，並且也沒有干涉的基礎。

國聯盟約的意義上起了這種變化，也是迫於情勢。假使國聯要行使牠的第十六條，非得着會員國裏強國的合作不可。在國聯的範圍以外，還有幾個強國。牠們沒有明白的表示，國聯的會員國怎樣敢有動作呢？但是在美國方面，始終不放棄絕對的國家主權。這樣假使國聯執行經濟制裁的時候，英國也願意把她的海軍來實行這種的制裁；又假使美國不同意於國聯的判決，採取了中立的態度；那末英國一定要和美國發生許多的衝突。英國何苦來擔這種責任呢？

今年五月裏羅斯福氏給各國元首籲請和平書以及台維斯在軍縮會議裏的報告，大家以爲美國從此改變態度，要和國聯合作。但是細研究這報告，所謂的合作也是消極的。台維斯說：

「在和平發生危險的時候，美國願意和各國會商，設法消除爭端。同時還願更進一步，就是當會議裏決定了一個國家，是違犯國際間的義務而破壞和平，並且規定了方法來對付這個犯法的國家；假使美國同意於這個判決，美國決不做任何舉動，使這些國家爲了恢復和平所行使的集合的努力歸於失敗。」

這種的態度，至多不過恢復十七世紀時國際公法學者格羅昔斯氏的（Grotius）立論。他說在戰爭的時候，假使交戰國的一方面是不正當的，那末中立國就不應當幫助這個交戰國，使牠的勢力增長；假使不能

夠判決的時候，那末就相等地對付交戰國的雙方。無怪英外長西門氏 (Sir John Simon) 在國會報告的時候，要譏笑美國的大量了。

在這種情形之下，誰願冒險擁護國聯的威信，加入每次制裁的戰爭。不如靜察情勢，在不可免的時候，就加入戰爭；否則宣佈中立，坐得漁人之利。

## 六 中立的利弊

要消滅戰爭，最好使牠根本就不能實現。方法很多，就是國聯盟約的原意，未必不是一個很好的辦法。牠使未來每次的戰爭，都作為國聯全體的事情；對於犯法者，全體來制裁。這樣迫得各國慎重處事，不輕啓戰端，並且使各國了解，如若有了戰事，大家都是有的。使每次戰爭都變成大規模的，誰還敢嘗試？在這種情形裏，有如以前所說的，就沒有中立了。取消中立，達到永無戰爭的目的，無論如何是合算的。

但是在實際上，這是很不容易辦到。現在國聯已經到了日暮路窮的時候，那還有威權來使牠的會員國履行盟約裏的義務。牠的衰弱就證明了各國還不能合作，而合作卻是上面所說辦法裏的要素。我們既然不能實現這種的辦法，卻不得不使中立存在了。

有了中立，可以限制戰爭的範圍，祇使交戰國方面受着牠的破毀。歷史給我們許多很顯著的事實。拿破崙不尊重中立，使全歐陷於戰爭的漩渦。在普法戰爭裏（一八七〇年），比利時宣佈中立，得免戰禍；而

一九一四年德國蔑視她的中立，使她受了無限的損失。可見交戰國尊重中立，就不至擴大戰爭的範圍，增加戰爭的毀壞力。

還有，有了中立，可以幫助戰事的解決。例如日俄之戰，其實雙方都已經精疲力盡，但是還竭力支持，期望完全的勝利；幸而有中立的美國出來調停，纔算結束了戰爭。依照着國際公法，祇有中立國能夠調停。假使沒有了中立，那末每次的戰爭非到交戰國裏面的一方面完全屈服以後，難於終止的。

總之，假使世界各國還不預備稍稍放棄主權，用集合的力量來維持和平，那末我們還希望中立存在着，可以限制戰爭的範圍，免了牠的毀壞力量的擴大，並且還可以設法使牠早些解決。

## 七 結論

在現在的情形之下，我們承認中立還是存在的。但是保留中立，卻不是一樁易事。沒有相當的威力，決難維護中立所享有的權利。試看日俄之戰，我國不是中立麼？我國卻沒有這種力量，使日俄在我們的國土以外交戰。這種的宣告中立，祇是表示自己沒有戰鬥的能力，所以採取不抵抗的主義，喪失了國家的榮譽。真正的中立，不但是不偏不袒；還要這種力量，使交戰國不敢來侵犯自己的主權，如若自己的主權被交戰國損害了，就要使交戰國賠償。

日俄的風雲又緊張起來了。假使一旦有了戰事，我國還可以宣佈中立的。但是希望我國能有中立的威力。

二十二年十二月九日