

# 論美國參院對條約的否決

胡述兆

美國憲法第二條第二項第二款規定：「總統經參院之勸告及同意，有權締結條約，但須獲得出席參議員三分之二的贊成。」根據此一規定，我們可以知道，參院欲否決一件條約，有積極的與消極的兩種方式。

就積極言，參院對於一件條約的表決，倘未獲得出席參議員三分之二的多數贊成，該條約即當然被否決。此際參院例須通過一項決議，說明該約已遭否決，參院不給與「勸告及同意」(Advice and Consent)，連同原條約，一併退還總統（註一）。但若該約表決時，贊成票已超過出席參議員之半數，則這些贊成份子，得另行通過決議，拒絕將原約退還總統，此因條約之批准，固須得出席參議員三分之二的可決，但其他決議僅須得出席參議員過半數之贊成即可（註二）。一八九二年五月參院對法國引渡條約（一八九二年三月廿五日簽訂）表決的情形，可為一例，該約雖未獲出席參議員三分之二的贊成，但因贊成票已超過出席參議員之半，故未退還總統，其後並經參院修正通過。（註三）

就消極言，參院對於一件條約根本不舉行表決，而擱置不理，在此情形，雖非明示的否決，但參院不採取行動，條約即無由公佈生效，故亦與否決無異。造成這種情形的原因，不外下述諸端：（一）參院三分之一以上的議員不願批准某件條約的意向已甚顯著，在此場合，參院外委會提出的審查報告中，例皆建議加以擱置，此種建議大率為院會所採納，而無需再舉行同意投票。（二）參院對某件條約根本缺乏興趣，即使外委會已提出審查報告，院會亦不加以討論或提付表決。（三）外委會不向參院提出審查報告，參院無從討論或舉行表決，此種情形雖少，亦非絕無其例。

自一七八年至一九三五年，參院所否決的條約共計六十二件，就中積極投票否決者十七件，消極擱置不理者四十五件（註四）。自一九三五年參院否決常設國際法院規約後，迄今未聞再有否決條約的情形（註五）。茲將參院所否決的六十二件條約，依其性質，分為十四類，略述其締約經過與參院否決的情形。

## (1) 仲裁條約

參院所否決的仲裁條約 (Arbitration Treaty) 共四件：

### (1) 美英賠償仲裁條約

該約又名Johnson-Clarendon Treaty，其目的在解決南北戰爭期間英國對美國的損害賠償問題

。美國南北戰爭時，英國協助南軍，不僅讓南軍利用其港口攻擊北軍，且供給南軍戰艦，其中最著名者為「阿拉巴馬號」(Alabama)，致使北軍蒙受重大損失，戰爭結束後美國乃向英國要求損害賠償（註六）。雙方幾經談判，於一八六九年一月十四日簽訂一項賠償仲裁條約，西華德（William H. Seward）國務卿與詹遜（Andrew Johnson）總統對該約均表滿意，乃即送往參院審議，並促請參院儘速通過，但參院外委會於一八六九年二月十八日對該約提出的審查報告中，提出了相反的意見，同年四月十三日參院就該約舉行表決，結果五十四票反對，一票贊成，終遭否決。

參院否決此一條約，主要原因有二：（一）國會與詹遜總統意見不合，「凡詹遜總統的所作所為，均為其在國會中處於領導地位的政敵所不取。」（註七）（二）其時美國正瀰漫着強烈的反英氣氛，當「阿拉巴馬號」與「佛羅里達號」(Florida)逃脫時，美國大部份人民會主張對英國宣戰（註八）。一八六六年，國會為對英國施予報復，特別修改中立法，允許將戰艦及軍需品售與他國，並對加拿大反英的「費尼安運動」(Fenian Movement) 表示同情（註九）。一八六七，當英國與阿比西尼亞(Abyssinia)作戰時，美國參院又通過決議，將英國在南北戰爭中曾經給與南方聯邦同盟（Confederate States of America）的同樣權利，給與阿比西尼亞（註一〇）。參院外委會主席薩姆納（Sumner）更是反英的最激烈份子，薩氏籍隸麻薩諸塞州，為一道地的北方人，素極反對奴隸制度，而在內戰期間，麻州的船隻遭受南軍的野蠻攻擊，損害最為慘烈，使他對幫助南軍的英國更為痛恨，他堅決反對該項賠償仲裁條約，因為該約所加諸英國的賠償責任過於輕微。他認為由於英國承認南方聯邦同盟的交戰權利，使美國內戰至少延長了兩年。他堅持英國不僅須賠償被毀船隻的損失，而且須賠償因此等船隻被毀而遭受的商業上的間接損失，並負擔戰費之半，他根據此等項目所開列的賠償總額，約為廿五億美元（註一一）。此與

約中規定的賠償數額，相差懸殊，而爲薩姆納反對該約最有力的一個藉口。

參院對此一條約的否決，使兩國間的關係愈形惡劣，而使此一賠償問題，延至一八七一年始在華盛頓條約 (Treaty of Washington) 中予以解決 (註一三)，該項條約亦曾在參院受到猛烈抨擊，但因該約已使美國所受的間接損失得到相當補償 (註一三)，終在參院獲得通過。惟須指出者，參院爲使該約順利通過，曾破例免除薩姆納的外委會主席職務。因薩氏爲著名的反英份子，倘仍任其居外委會主席之職，必使該約之通過遭遇極大的阻撓 (註一四)。

(2) 美英邊界仲裁條約 該約係於一八六九年一月十四日，與 Johnson-Clarendon Treaty 同時簽字，締約的目的在使兩國西北水道邊界糾紛，得以仲裁的方式解決之。該約簽字之翌日即送往參院審議，但參院既已否決 Johnson-Clarendon Treaty，對於該約根本不願再採取任何行動，故其失敗的原因，可謂與前項條約完全相同。惟其實質內容，亦已涵納在一八七一年的華盛頓條約中。

(3) 美墨賠償仲裁條約 該約係於一八八一年七月十三日簽字，其目的在處理美國在墨西哥兩家採礦公司 Benjamin Weil and the La Abra Mining Companies，因墨國政府的干涉而引起的損害賠償問題。一八七六年一月卅一日，兩國聯合委員會判給上述兩公司一、二五〇、〇〇〇美元的賠償費，墨國政府對此提出抗議，認爲係一種詐欺行爲。一八七八年六月十八日，美國國會下令進行調查，阿瑟 (Chester Alan Arthur) 總統亦於一八八一年下令暫停支付賠償費 (註一五)。一八八二年七月十三日兩國簽訂一項條約，約中規定，美國應就此一問題再舉行充分調查，藉以確定此一賠償事件的真偽。調查工作係由參院外委會負責主持。從該委員會所聽取的連篇累牘的證言中，我們可以清楚地看出，壓力團體 (Pressure Group) 對於國家的締約行爲，亦有極大的影響，而此兩個公司神通的廣大，甚至足以左右參院的投票。一八八六年四月廿日，參院對此一條約舉行投票，終以三十二票對廿六票加以否決 (註一六)。

參院對此一條約的否決，無異給與上項詐欺行爲一種庇護。一八九二年該案提交賠償法庭裁決。一八九七年賠償法庭對該案裁定，確認該案有偽證行爲。一九〇二年國會通過決議，撥款補償墨西哥的損失。由於參院的不察，致使一種詐欺行爲

的存在，延續了廿六年，實大有損于美國參院的威望。

#### (4) 美英強制仲裁條約

一八九〇年，美國國會通過一項決議，要求哈里遜（Benjamin Harrison）總統與英國進行談判，將兩國間不能藉通常外交途徑所能解決的任何糾紛，交由仲裁解決，三年後英國下院亦通過類似決議。於是兩國於一八九七年一月十一日簽了一項Olney-Pauncefort Treaty。克里夫蘭（Stephen Grover Cleveland）總統於該約簽字後，立即將其送往參院審議。參院外委會提出的審查報告中，雖建議加以批准，但其建議頗為勉強，因該項建議在外委會舉行表決時六位共和黨委員雖有五人贊成，四位民主黨委員却有三人反對。一八九八年五月五日，參院對該約舉行最後的同意投票，結果四十三票贊成，廿六票反對，距必須的三分之二多數僅差三票，而遭否決（註一七）。

參院否決此一條約，原因非止一端。從荷爾（Hoar）參議員所提修正案之獲得參院五十四票對十三票通過一點觀察，我們不難看出，參院大部份議員，對於該約的適用範圍，特別得將領土糾紛交付仲裁一點，深懷疑懼，因此他們堅持，除非事先獲得參院的同意，不得將兩國間未來的任何糾紛交付仲裁（註一八）。

其次，克里夫蘭總統與參院交惡，以及英國為採取金本位的主要國家，亦為該約遭參院否決的主要原因。「在投反對票的廿六位參議員中，許多都是主張採取銀本位的人，而他們之中大部份均是克里夫蘭的死敵」（註一九）。

國務卿奧爾尼（Richard Olney），在其於一八九八年五月八日致懷特（Henry White）的一封信中，曾列舉該約所以遭參院否決的各項原因。他認為，除極端族國主義（Jingoism）、參院對克里夫蘭政府的措施不滿、以及造船商因迫切希望擴充海軍從而向參院施予壓力外，尚有兩項根本的原因：第一、係因參院經常有控制行政機關的意圖，因此當其對條約行使同意權時，他們不是完全否決，就是按照其「永無錯誤」的意思加以修改，藉此貶抑行政機關，並向世界顯示參院的偉大。第二、係因英國為金本位制度最顯著而有效的支持者，使主張銀本位制度的參議員極為反感。他並引述洛奇（Lodge）對此一問題所發表的激烈演說，表示此種反對金本位制度的情緒，影響了東部參議員對該條約的態度（註一〇）。

## (二) 設立地位條約

參院所否決的設立地位（包括領土的讓與、合併與確定邊界）條約共八件：

### (1) 德克薩斯合併條約

德克薩斯合併條約（Treaty of Texas Annexation）係於一八四四年四月十二日簽字，同年四月廿一日送往參院審議，參院於六月八日，以十六票對三十五票，加以否決。

一八四四年初，泰勒（John Tyler）總統任命素極維護奴隸制度的參議員卡爾洪（John C. Calhoun）為國務卿，此為泰勒政府準備擴充奴隸制度或增加新奴隸州的警兆，北方參議員立刻提高警覺，嚴陣以待。因此當德克薩斯合併條約送往參院審議時，北方議員立即表示強烈反對，他們指責泰勒政府簽訂此一條約的主要目的，乃是蓄意擴充奴隸制度，而認為無法容忍。故此一條約之否決，實為自由州與奴隸州鬭爭的直接結果，而為其後南北戰爭的前奏（註二一）。

當泰勒總統將此一條約送往參院審議時，正值民權黨（Whig Party）召開全國代表大會的十天前，此乃一極為不智之舉。○因就當時的情形言，民權黨提名克萊（Clay）為總統候選人已成定局，而克萊為對此一條約的堅強反對者，則為衆所週知的事。克萊既被民權黨提名為總統候選人，當然會加強該黨對此一條約的反對態度。其時參院的陣容，民主黨佔廿三席，民權黨佔廿九席。民權黨的廿九位參議員，除密西西比州（Mississippi）的漢德遜（Henderson）一人外，其餘廿八人均為克萊的支持者（註二二）。故在三十五張反對票中，廿八票屬於民權黨，七票屬於民主黨（註二三）。

要而言之，此一條約遭參院否決的原因有三：①北部議員堅決反對擴充奴隸制度與增加新奴隸州。②參院為民權黨所控制。③泰勒總統與卡爾洪國務卿不孚時望。

在此值得指出者，德克薩斯的合併，雖因此一條約的被否決而暫時作罷，但合併的目的，於一八四五即告完成。不過此時的總統，已不是泰勒，而是波克（James Knox Polk），合併的方式，亦不是經由條約，而是根據一八四五三月一日國會兩院各以多數票通過的聯合決議（Joint Resolution）而已（註二四）。

(2) **丹麥讓與西印度群島條約** 一八六七年十月廿四日美國與丹麥所簽訂的讓與丹屬西印度 (West Indies) 條約，參院未採取任何行動，參院外委會雖曾於一八七〇年三月十七日提出對該約的審查報告，但參院並未加以討論。參院所以對該約置諸不理，主要係對西華德國務卿的作爲不滿所致（註二五）。

### (3) **聖多明各合併條約**

聖多明各 (San Domingo) 合併問題的解決，雖爲詹遜政府努力目標之一，但西華德國務卿始終未能與多明尼加共和國總統裴資 (Baez) 獲致協議。迨格蘭特 (Ulysses Simpson Grant) 總統上臺，裴資又向美國政府提出諾言，假如美國能助他對抗其政敵卡布雷爾 (Cabral)，他願將聖多明各無條件讓與美國。其時美軍正盼望在多國的薩馬拉灣 (Samana Bay) 獲得一個海軍基地，格蘭特乃立即對裴資的建議表示接受，格氏並認爲「合併聖多明各，可以增加一個移民的地方，而有助於黑人問題的解決」（註二六）。費喜 (Hamilton Fish) 國務卿雖對此一計劃極不贊成，但經不起格蘭特的勸說，終於勉強順從格蘭特的意思，格蘭特乃即派其軍事顧問巴布科克將軍 (General Orville E. Babcock) 前往多明尼加談判，並授權其與多國政府簽訂兩項條約。一爲合併聖多明各條約，一爲租借薩馬拉灣條約。談判甚爲順利，兩項條約於一八六九年十一月廿九日同時簽字。格蘭特總統於收到此兩項條約的約本後，即與參院外委會主席薩姆納舉行私下會商，要求其予以支持，薩姆納當亦表示首肯（註二七）。格蘭特既得薩姆納的承諾，乃於一八七〇年一月十日將該兩項條約送往參院審議，並於三月十四日專函參院，要求參院於條約所規定的批准期限內採取行動。適在同日，參院外委會提出對聖多明各合併條約的審查報告，建議參院不予通過。薩姆納於將外委會之審查報告向參院提出時，曾發表一項爲時四小時的長篇演說，對該項合併條約備加攻擊。格蘭特對薩姆納之違背諾言，至爲憤怒，他曾從多方面作最大的努力，期挽救該約遭致否決的命運，但一八七〇年六月卅日參院舉行最後表決時，仍以廿八票對廿八票，加以否決，而薩姆納參議員亦爲投反對票者之一（註二八）。

此一條約被否決的主要原因，係因大多數參議員反對再使新的黑人成爲美國的公民（註二九）。事實上，格蘭特的閣員對於此一合併，亦不表贊成。當格蘭特就聖多明各的合併問題，向他的閣員們徵詢意見時，沒有一人表示同意（註二〇）。

就我們看來，讓一個文化完全不同的黑人地區與美國合併，即非重大錯誤，亦不能算是明智之舉。

(4) **薩馬拉灣租借條約** 此一條約之締約緣起及經過，已於前節中附帶提及，由於參院已否決聖多明各條約，使該條約亦受到連帶的影響，參院根本未對此一條約加以審議。

(5) **繆桑拉島租借條約** 一八七二年二月十七日，一個未經合法授權的美國海軍官員，代表美國與薩摩亞 (Samoa) 簽訂一項租借繆桑拉島 (Island of Tutuila) 為美國海軍基地的條約 (註三一)。該約係於同年五月廿二日送往參院審議，參院未對該約採取任何行動。事實上，格蘭特總統對該約應否批准，亦感猶豫，他在將該約送往參院審議時的咨文中說：「我願建議同意貴院批准此一條約，因為他對保衛美國，似乎有所裨益。」(註三二) 總統與參院均對該約缺乏興趣，似乎是該約被擱置的主要原因，自然，簽字代表的未經合法授權，也是該約不受重視的原因之一。

(6) **美英邊界條約** 該約係於一八九七年一月卅日簽字，同年二月廿二日送往參院審議，一八九七年三月十日參院外委會提出審查報告，建議無條件通過，但在院會中討論時，意見非常分歧，結果於一八九九年十一月六日決議再付審查。其後外委會未再對該約提出審查報告，該約乃被無限期擱置 (註三三)。

(7) **夏威夷合併條約** 該約係於一八九七年六月十六日簽字，早在一八九三年二月十五日，美國即曾與夏威夷 (Hawaii) 簽訂過一件合併條約。但因此一條約送往參院審議時，參院會期行將結束，未及完成審議手續即告休會，不久克里夫蘭就任總統，他對此一合併不表贊同，乃將此約自參院撤回。一八九六年共和黨舉行全國代表大會時，大多數共和黨人均主張夏威夷應與美國合併。同年十一月大選，共和黨候選人麥金萊當選總統。麥氏為順應黨內要求，乃於一八九七年六月十六日，再與夏威夷簽訂一項合併條約，並立即送往參院審議，麥金萊總統在其將該約送往參院審議的咨文中指出：「夏威夷與美國合併，不僅適宜，而且必要」 (註三四)。

該約送往參院後，其約文及附件即被公佈，輿論對該條約的反應頗為分歧。麥金萊總統在其於一八九八年向國會提出的年度咨文中，力促參院儘速通過該項條約，但參院的民主黨議員及部份共和黨議員，均對該約公開表示反對。因為合併夏

威夷，將使他們所代表的某些經濟利益，受到威脅。就當時的情勢言，該約欲在參院獲得三分之二多數票的通過，極為困難（註三五）。

一八九八年四月，美、西戰爭爆發，情勢的變遷，使美國迫切需要在加里福尼亞與菲律賓之間，獲得若干基地。參院既已顯示對夏威夷合併條約的反對態度，麥金萊政府乃決定倣效德克薩斯的合併方式，再次要求國會兩院通過聯合決議，以達到合併夏威夷的目的（註三六）。實則美、西戰爭爆發後，該約要在參院獲得三分之二的通過，並非難事，只是麥金萊不敢冒險而已，合併的目的既達，參院也就未再對該約加以討論。

(8) 第一次松島讓與條約 一九〇三年七月二日美國與古巴簽訂的第一次松島讓與條約 (Isle of Pines Treaty)，因參院未及時採取行動，致沒有交換批准（註三七）。參院外委會原於一九〇三年十一月十日提出審查報告，建議通過，但「參院未能於一九〇四年二月二日以前完成批准手續。依該約第四條之規定：「本條約應於簽字之日起七個月內，在美京華盛頓交換批准書。」致使該約無法發生效力（註三八）。

### (三) 運河水道與通路條約

參院所否決有關運河、水道與通路的條約共七件：

#### (1) 美尼友好通商航海條約

一八四九年九月四日，美國與尼加拉瓜 (Nicaragua) 簽訂的友好通商航海條約 (Treaty of Amity, Commerce and Navigation)，係於一八五〇年三月九日送往參院審議，參院未予採取行動，泰羅 (Zachary Taylor) 總統對該約應否批准，頗感猶豫。他害怕假如美國批准該約，可能開罪英國，而導致嚴重後果。他在將該約送往參院審議的咨文中說：「本條約第三十五條的規定，顯然承認尼國對運河區的主權與財產權。批准本約，勢將使我們牽入與英國的糾紛中，不過我對該約經過慎重考慮後，認為尼加拉瓜的要求是公正的……而保障正義正是我們的責任。」（註三九）參院不對該約採取行動，可能係由於總統對該約的不確定的態度所致。

(2) **美墨交通通路條約** 一八五九年十二月十四日，美國與墨西哥簽訂的交通通路條約 (Treaty of Transit and Communications)，係於一八六〇年一月四日送往參院審議。此一條約對於保障美國在德洪特畢克道 (Tehuantepec Route) 的權益，具有重大價值。依該約的規定，美國應付與墨西哥四百萬美元的代價，其中二百萬元須於交換批准時支付，其餘一百萬元則保留給予美國公民向墨西哥所要求的賠償。勃萊克 (Jeremiah S. Black) 國務卿為使參院順利通過，曾與參院外委會舉行私下會商，請求彼等加以支持。但參院於一八六〇年五月卅一日舉行表決時，以十八票對廿七票，予以否決，同年六月廿七日雖經臨時動議，對該約重加考慮，並經決議留待次屆國會處理，但次屆國會的參院並未對該約再加審議。

從該約投票的情形及輿論對該約的評論看，顯示該約被否決的主要原因，是由於地域觀念與政黨的鬭爭。投贊成票的十八位議員，全部屬於民主黨，而十四人係來自南方；投反對票的二十七位議員，廿一人屬共和黨，六人屬民主黨，就中廿三人來自北方，四人來自南方。故紐約論壇報 (New York Tribune) 指責「該約係擁護奴隸制度者的陰謀，旨在擴充奴隸區域或增加奴隸人口」(註四〇)。

(3) **美哥第一次運河條約** 一八六九年一月十四日，美國與哥倫比亞簽訂一項有關運河通行的條約，參院雖曾加以討論，並有通過的意向，但因哥國國會拒絕批准，參院並未對該約舉行表決 (註四一)。

(4) **美哥第二次運河條約** 美、哥第一次運河條約既因哥國國會反對而失敗，兩國乃於一八七〇年二月廿六日，再度簽訂一項類似的條約。但該約送往哥國國會審議時，哥國參院又加以猛烈抨擊，該院堅持，締約雙方應與其他國家謀取一項共同協議，於締約國之一與他國交戰時，交戰雙方的軍艦均禁止通過運河。由於哥國的條件太苛刻，遂使該約不能為美國所接受，故美國參院未對該約採取行動 (註四二)。

(5) **美尼運河通行及基地租借條約** 一九一三年二月八日，美國與尼加拉瓜簽訂一項條約，美國同意給與尼國三百萬美元，作為美國取得尼國一條運河的排他通行權，在芳西嘉灣 (Gulf of Fonseca) 取得一處海軍基地，以及大小穀島 (Great Corn and Little Corn Islands) 九十九年的租借權的代價。該約係在塔虎脫 (William Howard Taft) 總統任內簽訂，當其送往

參院審議時，國會行將休會，參院無法於塔虎脫任期屆滿前完成對該約的審議手續，次屆國會的參院亦未再加討論，該約遂被擋置。總統改選，國會易屆，也許是該約遭擋置的主因（註四三）。不過該約的主要條款其後併在 Bryan-Chumorra Treaty 中，此項條約係一九一七年二月十八日批准。

(6) **美哥（哥斯達里加）運河建設條約** 一九二三年二月一日，美國與哥斯達里加 (Costa Rica) 簽訂一項有關兩國在哥國境內合作建設一條洋際運河的條約。該約係於簽字之翌日送往參院審議，參院始終未採取任何行動（註四四）。

(7) **美加聖羅倫斯深水道條約** 一九二〇年，美國與加拿大兩國政府委託美加國際聯合委員會 (International Joint Commission)，研究蒙特瑞爾 (Montreal) 與安大略湖 (Lake Ontario) 及伊利湖 (Lake Erie) 之間的聖羅倫斯河 (St. Lawrence River) 的改良問題，藉使海上航運能從加拿大東部的聖羅倫斯灣 (St. Lawrence Bay)，溯聖羅倫斯河而上，經安大略湖與伊利湖，而達於其上游諸大湖，並公平劃分聖羅倫斯河的巨大水力發電資源。一九三一年七月十八日，兩國根據該委員會提出的報告，簽訂一件聖羅倫斯深水道條約 (St. Lawrence Deep Waterway Treaty)。依該約規定，兩國政府應擬訂一項統一的計劃，在聖羅倫斯河中開鑿一條廿七英呎深的水道，改進上游諸大湖間的通道，並建立水力發電廠，藉使水力資源獲得充分利用，完成該計劃所需的費用，過去與將來合併計算，估計為五四三、四二九、〇〇〇美元，由兩國平均負擔。但因加拿大業經化費在該計劃範圍內的改良費用較美國為多，故美國將來應負擔的費用遠較加拿大為多，同時約中規定，密歇根湖 (Lake Michigan) 亦應包括在該計劃實施範圍以內。這是美國的一項重大讓步，因為密歇根湖早已公認為美國的內湖。

當該約送往參院審議時，參院認其對美國不利，乃於一九三四年三月十四日，以四十六票對四十二票加以否決。該約被否決的原因有三：(1) 參院不願密歇根湖包括在該計劃範圍之內。(2) 從經濟觀點看，該計劃對美國得不償失。(3) 地域偏見，投反對票的都屬於新英格蘭及密西西北河流域等具有航運的州（註四五）。

## (四) 賠償條約

參院所否決的賠償條約共二件：

(1) **美西賠償條約** 一八六〇年三月五日，美國與西班牙簽訂一項賠償條約，藉以解決因古巴 (Cuba) 當局發布的一項臨時律令所引起的賠償糾紛。該約於一八六〇年五月三日，送往參院審議，參院於同年六月廿七日，以廿三票對十七票，加以否決，根據表決的情形判斷，該約是政黨鬭爭的犧牲品，因為在廿三張贊成票中，廿二票為民主黨，一票屬共和黨，在十七張反對票票中，十五票為共和黨，二票屬民主黨（註四六）。

(2) **美墨賠償條約** 一八六二年四月六日，美國與墨西哥簽訂的一項賠償條約，於同年六月廿三日送往參院審議。外委會於七月十二日提出審查報告，參院未加討論，即決議予以擋置。

## (五) 私人權利條約

參院所否決有關私人權利的條約共三件：

(1) **美英國際版權條約** 一八五三年二月十七日，美國與英國簽訂的一項國際版權條約 (International Copyright Convention)，曾在參院討論經年，最後終被擋置。在參院討論該約期間，許多美國人民團體曾向參院請願，祈求參院不予通過（註四七）。

(2) **美赫廢止移民課稅條約** 一八四六年五月一日，美國與赫斯 (Hesse) 簽訂的一項有關廢止對移民課稅的條約 (Treaty of Abolition Taxes on Emigration)，外委會會建議予以通過，但參院並未舉行表決。

(3) **美比財產繼承權條約** 一八五三年八月二十五日，美國與比利時簽訂的一項有關財產繼承權的條約，曾在參院審議達七年之久，但最後仍被擋置。

## (六) 奴隸買賣條約

參院所否決的此類條約僅一件，是即一八二四年十二月十日，美國與哥倫比亞簽訂的奴隸買賣條約 (Slave Trade Convention)，參院於一八二五年三月九日，以四十票對零票，一致加以否決。當該約送往參院審議之時，正值因參院嚴重修正美、英奴隸買賣條約，使英國無法接受，而終使該約未能生效之後。參院既強烈反對美、英奴隸買賣條約於前，自不欲再批准類似的條約於後，這也許就是美、哥奴隸買賣條約遭一致否決的主要原因所在（註四八）。

## (七) 漁業條約

參院所否決的漁業條約共三件：

### (1) 美英漁業條約

一八八五年，當民主黨的克里夫蘭就任美國第二任總統之時，正值美英兩國的漁業關係，因一八七一年的華盛頓條約 (Treaty of Washington) 中某些條款的有效期限行將屆滿，而陷於惡劣狀態的階段。克里夫蘭要求國會注意此一情勢，但參院為共和黨所控制，對克氏的話相應不理，使此一問題的解決，益增困難。

一八八六年，美英兩國在漁業方面，曾發生一連串的不愉快事件。一八八七年一月十九日，參院外委會就兩國的漁業關係提出一冗長的報告，並建議賦與總統充分權力，於其認為必要時，得拒絕英國與加拿大對美國水域所提出的不公平要求。參院即根據此一建議，通過一項報復性的法案。其時兩國政府正就漁業問題，進行外交談判，此一法案的通過，對於談判的進展，無疑增加一種阻礙，故談判經年，條約始於一八八八年二月十五日正式簽字。克里夫蘭於該約簽字後，立即送往參院審議，並特別致函參院，請其儘速通過。

就條約的內容言，該約不失為一公平的妥協，美國雖有若干讓步，但其所得多於所失，苟能順利付諸實施，至少可暫時平息兩國漁業方面的爭執，但參院於一八八八年八月廿一日對該約舉行表決時，仍以廿七票對卅票，加以否決。

此一條約被否決，原因甚多：美國漁民對於允許英國人所捕之魚進入美國市場銷售的條款，堅決反對；西部人民反對政府對英國所免除美國漁民的關稅給與任何賠償（註四九）；但最重要的原因仍為政黨的鬭爭。當該約在參院審議之時，正值總統選舉之年，有一位共和黨參議員曾經很露骨地表示：「我們不能讓民主黨政府順利解決此一重要爭執而提高其聲譽。」（註五〇）佛琴尼亞州的參議員雷都伯格（Ridleberger）曾預測該約在參院表決時，必係民主黨贊成而共和黨反對。參議員摩根（Morgan）也認為，根據參院共和黨議員的行動，該約實已刲數難逃（註五一）。而最具體的事實，莫過於參院投票的結果，贊成的廿七票全屬民主黨，反對的卅票都是共和黨，沒有一個民主黨議員投票反對，也沒有一個共和黨議員投票贊成，其政黨立場之鮮明，為美國歷史上所罕見（註五一）。

(2) **美英保護與繁殖鮭魚條約** 一九一〇年五月廿五日美國與英國簽訂的一項保護與繁殖鮭魚條約（Treaty for the Protection, Preservation, and Propagation of Salmon），參院從未採取行動。一九一九年九月廿日，兩國原已簽訂一項類似條約，並會送往參院審議，但威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）總統要求將該約撤回，俾便修正其中第二條，使其符合華盛頓漁業條約的精神，參院乃於一九一〇年一月十六日將該約退還總統（註五三）。一九一〇年五月廿五日的條約，事實上僅係一九一九年條約的修正本，參院擱置不理，可能是不滿威爾遜撤回前約的行為。

(3) **美英第二次保護鮭魚條約** 一九二九年三月廿七日，美國與英國簽訂的另一保護鮭魚條約，參院於同年十二月十三日決議加以擱置。

## (八) 商務條約

在參院所否決的六十二件條約中，命運最慘者，莫過於商務條約，計達十九件，佔總數的百分之三十一。而在此十九件商務條約中，又以互惠商務條約（Treaty of Commercial Reciprocity）所佔的比率最大，計十六件，佔百分之八十四。茲將參院所否決的十九件商務條約，分為一般商務與互惠商務兩組，分述於下：

## (甲) 一般商務條約

(1) **美哥和平友好航海商務條約** 一八四四年十二月廿日，美國與哥倫比亞簽訂的一項和平友好航海商務條約(*Treaty of Peace, Friendship, Navigation and Commerce*)，因參院未能於條約所規定的交換批准期限內，完成審議手續，致未發生效力。一八四六年十二月十一日，兩國再簽訂一項類似的條約，參院於一八四八年六月三日，未加修正，即予通過。

(2) **美約商務條約** 一八七九年十月四日，美國與位於馬達加斯加島(*Island of Madagascar*)以北，孤懸於非洲東海岸以外的一個小島約漢納(*Island of Johana*)，簽訂一項商務條約，該約係於一八八〇年一月廿七日送往參院審議。參院雖曾要求總統提供其發給美國談判代表的訓令，但並未對該約加以討論，參院外委會亦從未對該約提出審查報告，該約遂被擱置。

(3) **美土一般關係條約** 一九一三年八月六日，美國與土耳其簽訂的一般關係條約(*Treaty of General Relations*)，雖以一般關係為名，實以通商為主。當該約於一九一四年五月三日送往參院審議之時，立即遭遇國會內外的強烈反對，一九一七年一月十八日，參院對該約舉行最後同意投票，結果以五十票對卅四票被否決(註五四)。

參院所以否決此一條約，乃係對凱末爾(*Gozi Mustafa Kemal, Known as Kemal Atatürk*)新建立的土耳其共和國缺乏信心，而且對於該約遺棄亞美尼亞(*Armenians*)的規定表示不滿，因該約某些條款，使人感到對於那些痛苦無告的人民，漠視不顧(註五五)。

## (乙) 互惠商務條約

(4) **美瑞互惠商務條約** 一八三五年三月六日，美國與瑞士簽訂的互惠商務條約，參院於翌年(一八三六)六月十日以十四票對廿三票，加以否決(註五六)。

(5) **美左互惠商務條約** 一八四四年三月廿五日，美國與德意志的左華爾(*German Zollverein*)簽訂一項互惠商務條約，於同年四月廿九日送往參院審議，參院決議予以擋置。參院不批准該約之主要原因，係因該院認為，總統主動與外國

簽訂此類條約，已超出其行政權力範圍之外。參議員柯阿特（Choate）在將外委會的審查報告向參院提出時的一篇演說中宣稱：「立法機關為政府的一部門，有關通商事務，應由國會立法規定。」（註五七）他認為由立法機關行使此一職務，遠較行政部門為有效。外委會的審查報告，即係根據此一觀點，建議予以否決。一八四四年十二月十日，泰勒總統曾專函參院，要求加以通過，但參院採取外委會的意見，決議予以擱置。

(6) **第一次夏威夷互惠商務條約** 一八五五年七月廿日，美國與夏威夷簽訂的第一次互惠商務條約，外委會於一八五七年三月十一日提出審查報告時，建議不予通過。參院於同年三月十四日，決議無限期擱置（註五八）。

(7) **第二次夏威夷互惠商務條約** 一八六七年五月廿一日，美國與夏威夷簽訂的第二次互惠商務條約，參院於一八七〇年六月一日，以廿票對十九票，予以否決。不過美國與夏威夷的互惠通商，在一八七五年簽訂的一項條約中，終告實現（註五九）。

卡遜條約(Kasson Treaties)..

一八九七年，美國國會通過了格萊闢稅法案 (The Dingley Tariff Act of 1897)。該法案第四條授權總統，得對輸入美國之任何貨物或美國所無的天然產品，減少百分之廿的關稅，以期換取他國給與美國的同樣優待，藉以增進美國與其他國家間的互惠貿易（註六〇）。麥金萊總統根據此一授權，任命卡遜 (John A.Kasson) 為特別專員 (Special Commissioner)，負責與其他國家談判簽訂互惠條約事宜，經卡遜之手而簽訂的此類條約凡十件，連同其他美國代表簽訂的兩件，共為十一件（註六一）。其簽字日期與締約國如下：

- (8) 一八九九年六月十六日美、英關於英屬巴貝多斯 (Babadoes) 互惠商務條約。
- (9) 一八九九年七月十日美、阿 (阿根廷) 互惠商務條約。
- (10) 一八九九年七月十八日美、英關於英屬圭亞拉 (Guiana) 互惠商務條約。
- (11) 一八九九年七月廿一日美、英關於英屬土耳其及開柯斯島 (Turks and Caicos Islands) 互惠商務條約。

- (12) 一八九九年七月廿二日美、英關於英屬牙買加 (Jamaica) 互惠商務條約。
- (13) 一八九九年七月廿四日美、英關於英屬百慕達 (Bermuda) 互惠商務條約。
- (14) 一八九九年七月廿日四美、法互惠商務條約。
- (15) 一八九九年十月廿日美、尼 (尼加拉瓜) 互惠商務條約。
- (16) 一九〇〇年六月五日美、丹 (丹麥) 關屬丹屬聖克洛克斯 (St. Croix) 互惠商務條約。
- (17) 一九〇〇年六月廿五日美、英 (多明尼加) 互惠商務條約。
- (18) 一九〇〇年七月十日美、厄 (厄瓜多爾) 互惠商務條約。
- (19) 一九〇二年十一月八日美、英關於英屬紐芬蘭 (New Foundland) 互惠商務條約。
- 雖然一八九六年麥金萊得以當選為總統，及一八九八年中間選舉共和黨得以控制國會，均係得力於其「互惠商務」的政綱 (註六二)，但參院從未對這些條約採取行動。爲期獲得參院通過，這些條約的交換批准期限均會加以延長，然參院除對法國互惠商務條約舉行過討論外，其他互惠商務條約根本未予置理。
- 參院擋置這些條約，原因甚多：「有些參議員因爲這些條約的某些規定，影響他們的地方利益，而加以反對」 (註六三)；生產原料的廠商，因害怕他方締約國的同樣原料輸入美國，影響他們的利益，而力加反對，這些商業團體包括加州等地的水菓種植者、毛質與皮革製造者、糖商、編織品製造商及便宜珠寶製造商等，他們的意見當然對於參院具有很大影響。另外還有一個很重要的原因，誠如關稅委員會 (Tariff Commission) 提出的報告中所言：「最有力的理由，乃是理論上的互惠與實際上的互惠之間，有着無可避免的差別，從理論言，互惠可以刺激增加貿易的希望，但在實際上，互惠可能導致減少進口貨的關稅，而使國內貨物受到不利影響。抑有進者，美國出口貿易的擴張，並未賴於任何澈底的互惠條件，此一事實，培育了無需與外國訂立互惠商務條約的成見。」 (註六四)
- 要而言之，參院不通過這些條約的理由，可歸納爲下列幾點：(一) 關稅應由法律制定，不應由條約規定，因此有些人認爲

這些條約爲違憲，因爲此將剝奪衆院制定進口稅的權力。(二)黨派鬭爭，包括政黨間的鬭爭與政黨內部的派系磨擦。(三)互惠條約無可避免地會削弱國內某些工商業的保障，因而引起許多工商團體的反對。(四)美國的出口貿易日益增加，減少了這些條約的重要性。

## (九) 引渡條約

參院所否決的引渡條約 (Treaty of Extradition) 共三件 (註六五)：

(1) **美墨引渡條約** 一八五〇年七月廿日，美國與墨西哥簽訂的引渡條約，於簽字之當日即送往參院審議，參院遲遲不對該約採取行動，國務卿韋伯斯特 (Daniel Webster) 曾促請參院注意費爾摩 (Millard Fillmore) 總統致送該院的一件報告中所提到的一項事實，認爲參院有對該約採取行動的必要，他說：「我要請貴院對此事加以鄭重注意，藉以決定該約是否應加反對，如有必要，自可提出修正，以便提請墨西哥政府考慮。」(註六六) 惟參院並未因韋伯斯特的要求，對該約採取行動，該約遂被擱置。

(2) **美英引渡條約** 一八八六年六月廿五日，美國與英國簽訂的引渡條約，其適用範圍頗爲廣泛，舉凡竊盜、夜盜、殺人、及惡意傷害等罪，皆可成爲引渡的對象。克里夫蘭總統曾將該約擱置兩年，於一八八八年七月六日始送往參院審議，參院於一八八九年二月一日對該約舉行最後投票，結果以十五票對卅八票，加以否決。在十五張贊成票中，十票爲民主黨，五票爲共和黨；在卅八位反對者中，十四位屬民主黨，廿四位屬共和黨。從此一表決結果看，該約之被否決，亦與政黨鬭爭有關。惟其失敗的主要原因，係由於美籍愛爾蘭人的反對，他們曾對該約提出嚴重抗議，並向參院請願，請求不予通過 (註六七)。

(3) **美土引渡條約** 係於一九二三年八月六日，與美土一般關係條約同日簽字，而於一九二四年五月三日送往參院審議，參院從未採取行動。參院所以對該約擱置不理，也許係因一般關係條約已被否決之故 (註六八)。

## (十) 保護國與勢力範圍條約

參院所否決有關保護國與勢力範圍的條約 (Treaties Affecting Protectorates and Spheres of Influence) 共11件。

(1) **美洪經援條約** 一九一一年一月十日，美國與洪都拉斯 (Honduras) 簽訂一項財政援助條約，藉使洪國免受歐洲債權國的控制。因洪國國會認為該約違反洪國憲法而拒絕批准，故美國參院未對該約採取行動。

(2) **美尼經援條約** 該約係於一九一一年六月六日簽字，締約目的與上項條約完全相同，在尼加拉瓜 (Nicaragua) 纓於歐洲債權國的干涉。參院不對該約採取行動，似乎並無顯著理由。「是否係因參院反對政府的金圓外交 (Dollar Diplomacy)，或對該約的本身不滿，不得而知。」(註六九)

## (十一) 同盟條約

參院所否決同盟性質的條約僅有一件，是即一九一九年六月廿八日與法國所簽訂的安全公約 (Security Pact)。該約係與凡爾賽條約同日簽字，並與凡爾賽條約同時送往參院審議，由於凡爾賽條約在參院引起軒然大波，該約之受留難，實為意料中事。參院外委會根本未對該約提出審查報告 (註七〇)。其時美國正值孤立主義抬頭，參院不願政府在歐洲事務上作任何政治性的承諾，也許是該約被擱置的另一原因。

## (十二) 多邊條約

參院所否決的多邊條約 (Multilateral Treaties) 共九件，除凡爾賽條約 (Treaty of Versailles) 與常設國際法院規約 (The Protocol of the Permanent Court of International Justice)，因特殊重要，將分別另列專節討論外，本節所討論者僅為七件。在此七件多邊條約中，屬於美洲地區多邊者一件，屬於國際性多邊者六件。而在六件國際性多邊條約中，參院

積極投票否決者僅一件（註七一），其餘五件只是消極的擱置不理。茲將本節所討論的七件多邊條約，依其簽字時間的先後分述如次：

(1) **工業財產公約** 一八八三年三月廿日，美國簽字加入國際性的工業財產公約 (Industrial Property Convention)，並於一八八四年三月十一日送往參院審議。參院外委會對該約提出的審查報告中，建議不予通過，參院乃於一八八四年六月十二日，一致投票否決，阿瑟總統曾要求參院重新考慮，但參院並未進一步採取行動（註七一）。

(2) **國際法編纂條約** 一九〇二年一月廿七日，美國與美洲其他國家簽訂一項多邊條約，規定有關國際法的編纂事宜 (Codification of International Law)。該約係於一九〇五年五月五日送往參院審議，但參院未能於規定批准的期限內及時採取行動，上述國家乃於一九〇六年八月廿三日，另行簽訂一項類似的新約，藉資替代（註七二）。

以下五件國際性多邊條約，係參院迄未採取行動者，就理論上言，仍在參院審議之中（註七四）。

(3) **航船公約** (Convention Regulating Air Navigation)，一九一九年十月卅日簽字，一九二六年十一月九日送往參院審議。

(4) **取緝諷穢丑版物發行流通公約** (Convention for the Suppression of the Circulation and Traffic in Obscene Publications) 一九二二年九月十二日簽字，一九二五年一月十五日送往參院審議。

(5) **海運貨物提單規則統一公約及定議書** (Convention for the Unification of Certain Rules Relating to Bills of Lading for the Carriage of Goods by Sea, and a Protocol of Signature Thereto)，一九二五年六月廿二日簽字 (註七五)，一九二七年二月十六日送往參院審議。

(6) **國際監督戰爭用具與武器貿易公約** (Convention for the Supervision of the International Trade in Arms and Implement Of War)，一九二五年六月十七日在內瓦簽字，一九二六年一月廿二日送往參院審議。

(7) **禁止在戰爭中使用毒氣及從事細菌戰議定書** (Protocol for the Prohibition of the Use in War Asphyxiating,

Poisonous or other Gases and of Bacteriological Methods of Warfare) , 一九二五年六月十七日在日內瓦簽字，一九二六年一月十一日送往參院審議。

### (十三) 凡爾賽條約

一九一九年六月廿八日，爲第一次世界大戰善後，在法國巴黎簽訂的凡爾賽條約 (Treaty of Versailles) ，威爾遜 (Thomas Woodrow Wilson) 總統於同年七月十日送往參院審議，參院於一九二〇年三月十九日，以四十九票對三十五票，加以否決。

此一條約之被否決，會引起美國朝野的激烈爭辯，在一九二〇年代美國出版的許多有關政治與外交方面的著作中，均不惜以最大篇幅，對此一問題作詳盡的剖析 (註七六) 。良以凡爾賽條約是美國參院所否決的最重要的條約，其影響亦最爲深遠。它不僅斷送了威爾遜的政治生命，使美國重入孤立主義之途；而且損害了美國在歐洲甚且在世界的威望，由是種下第二次世界大戰的因素 (註七七) 。爰將其締約前後的情勢，參院審議的經過，及其失敗因素，分述於後：

#### 甲 締約前後

幾個世紀以來，世界上許多政治家與哲學家，已經有一種觀念，要藉一個國際聯盟或聯邦組織，來維持世界的和平。廿世紀以來，此種觀念更趨完善，持此主張者亦日益增多。在美國，遠者不談，僅就一九〇〇年以後而言，前輩政治家如老羅斯福 (Theodore Roosevelt) ，塔虎脫 (William Howard Taft) ，魯特 (Elihu Root) ，布里安 (William J. Bryan) 等人，莫不抱持此種主張，而威爾遜更是使此種觀念成爲制度的設計人 (註七八) 。

一九一一年，威爾遜以一介曾任普林斯頓大學 (Princeton University) 校長及政治學教授的書生，被民主黨提名爲總統候選人，而以壓倒多數票擊敗進步黨候選人前任總統老羅斯福，及共和黨候選人在任總統塔虎脫，當選爲美國第廿八任總統 (註七九) 。威氏就任後的第二年 (一九一四年七月廿八日) ，第一次世界大戰爆發，戰爭初期美國保守中立，但其中

立的地位，隨着戰爭的進行越來越不穩定，而美國人民對於藉國際聯盟維持世界和平的興趣，亦愈來愈濃厚。一九一五年六月，一千多名著名的美國人，發起組織一個勵行和平聯盟（League to Enforce Peace），倡導在戰爭結束後組織國際聯盟以維護世界和平的運動。一九一六年五月威爾遜對勵行和平聯盟發表演說，對該聯盟所倡導的運動，表示由衷的支持（註八〇）。同年美國大選，威爾遜以避免戰爭維護和平為號召（註八一），當選連任。後因迫于情勢，美國終于在一九一七年四月六日參加第一次世界大戰。一九一八年一月八日威爾遜向國會發表演說，宣佈著名的戰後和平十四點原則，其要點為：以公開方式締結和平條約；實行平時與戰時海洋上的自由；消除各國間的經濟藩籬；裁減軍備；公平調整對各殖民地的權利主張；與俄國合作建立其本身的國策與自己抉擇的制度；依民族自決原則，重新調整歐洲各國的邊界；建立一個「普遍性的國際聯合會」，提供「政治獨立與領土完整的共同保障。」（註八二）就在這一年的夏天，英、法兩國也先後提出了類似計劃（註八三）。一九一八年十一月十一日，德國投降，第一次世界大戰結束。翌年一月十二日，和會在法國巴黎郊外之凡爾賽宮揭幕。

巴黎和會為外交史上的空前盛會，有廿七個國家派有全權代表參加。威爾遜親率美國代表團與會，但在他的代表團中，沒有一個著名的共和黨人（註八四），這不僅使共和黨深表不滿，即他自己國務卿藍辛（Robert Lansing），亦頗不以為然（註八五）。由於與會的國家太多，和會的大部份問題，均由十人理事會（Council of Ten）決定（註八六），而十人理事會中，又由美總統威爾遜、英首相勞合喬治（Lloyd George）、法總理克里孟梭（Clemenceau）及意首相奧蘭多（Orlando）四人所把持。二月三日，威爾遜依據其所抱持的十四點和平原則，並參照英、法等國的意見，作成一個國際聯盟的草案，向和會理事會第一次會議提出，作為討論的張本。經十天的討論後，決議將其併為對德和約的第一章。大會並於二月十四日將該草案加以公佈。

這個草案公佈後，曾在歐洲引起普遍的同情與贊許，不過美國的反應頗不一致，當時還活着的前總統塔虎脫，認為在這種方式下與世界合作，並沒有損害美國的主權；不少學術界與宗教界的領袖，且認為這是苦難人類的一種光明的新措施

(A Bright New Dispensation) (註八七)。但是反對者亦大有人在，尤以共和黨人為然。有人認為，國聯盟約應明白規定，門羅主義 (Monroe Doctrine) 是美國所保持的政策，國聯不得干預；亦有人認為，美國必須提出一點保留，即非經國會明白授權，美國不能分擔盟約第十條及其他有關條款的制裁義務。其時威爾遜已從巴黎返回美國，準備參加國會的閉幕式，他曾對此點提出解釋，他認為盟約並未規定各國必須參加這種制裁的法律上約束，雖然他不否認具有一種道德上的義務。盟約第十條受到的攻擊最烈，威爾遜認為該條是「盟約的中心」，不能加以改變。又有人要求盟約應明白規定「一致通過」的原則；更有人希望盟約增加一條「退出聯盟」的規定（註八八）。

參院對此一草案的初步反應，則是要求把整個國際聯盟思想與巴黎談判分開，那就是說，先訂和約，然後再談聯盟。在洛奇(Henry Cabot Lodge)領導下的三十九位共和黨參議員及參議員當選人，於一九一九年三月四日國會閉會時聯合宣稱：「參院認為應首先與德國談判和約，然後小心考慮設立聯盟，以保障世界永久和平。」(註八九)這雖不是參院的正式決議，但無異是下屆參院一項非正式的最後通牒，因為三十九位參議員足以否決任何條約。威爾遜於一九一九年三月二十三日在回到巴黎去開會的前夕，曾在紐約發表一項公開演說，對此一挑戰提出答復，他說：「盟約是條約的一部份，他不僅載在條約裏面，而且互相關聯，把盟約與條約切開，足以毀掉整個重要結構。」(註九〇)塔虎脫也認為盟約與條約乃不可分割的一整體，他對威爾遜的看法，表示支持。

威爾遜返回巴黎後，美國國內批評與反對此一條約者，日益增加。塔虎脫看到這種情形，頗為驚訝，乃於一九一九年三月十八日電告在巴黎開會的威爾遜，告訴他如欲參院通過此一附有國聯盟約的條約，最好在門羅主義、理事會一致通過的原則，以及退出聯盟等要點上，加以保留（註九一）。經威爾遜在會中多方折衝，終於在盟約中增加了一條不影響門羅主義的規定（第廿一條），該條規定曰：「為維持世界和平，本盟約不影響國際公約的效力，如仲裁條約；或地域的諒解，如門羅主義。」同時還爭取到一點修改，即「任何會員國，如有兩年的通知，並完成其應盡的義務，得退出聯盟。」(註九二)一九一九年六月廿八日，凡爾賽條約簽字，和會宣告閉幕。威爾遜於七月十日，將該約送往參院審議。

## 乙 審議經過

威爾遜委曲求全所獲得的成果，並不能滿足參院反對份子的要求。當該約交付外委會審查時，他們利用延宕、再三傳人作證、提出保留等方法，來進行審議工作，同時一反過去秘密審議的慣例，立刻將聽取的證言加以公佈，對威爾遜展開無情的攻擊（註九三），使人民益發相信，盟約的修改，的確還嫌不够。威爾遜為爭取輿論對盟約的支持，也使用他最有效的政治武器，到全國各地作演講旅行，呼籲大家贊成國際聯盟，因為那是世界和平的希望；反對一個分開的條約，因為那是遺棄共同作戰盟友的可耻行爲。一九一九年九月廿六日，當他正在南部旅行演講時，這位為世界和平奔走呼號的政治家，因工作過度而中風病倒，從此且不再恢復健康，輾轉床褥，至一九二四年二月三日，殞志以歿（註九四）。

一九一九年九月十日，參院外委會提出對凡爾賽條約的審查報告，建議四十五點修正與四點保留（註九五）。這些修正與保留，是以各種想像得出的方法，來保護美國的主權，並使美國擺脫條約中政治與經濟條款下所產生的義務。外委會中的六位民主黨委員，曾建議照原約無條件通過，未被採納。參院對外委會的報告，討論近二月，未獲結論，在最後表決前，參議員洛奇又提出十四點保留（註九六），其內容如下：

- (1) 美國保留單獨決定退出聯盟的權利，不管她已否履行盟約的國際義務。
- (2) 非經國會通過，美國不承認盟約第十條及其他有關條款所規定：維持任何國家的領土完整與政治獨立；干涉其他國家間的糾紛；或為任何目的而使用美國軍隊的任何義務。
- (3) 非經國會通過，美國不接受委任統治權。
- (4) 國聯理事會或大會不得討論國內問題。
- (5) 宣佈門羅主義完全在國聯管轄權之外，不受該約任何條款的影響。
- (6) 美國不認可山東問題的解決，保留完全的行動自由。
- (7) 國會保留制定法律任命美國駐國聯代表的權利。

(8) 非經美國國會允許，賠償委員會無權干涉美國與德國間的貿易。

(9) 美國在國聯的費用須由國會通過撥款法案。

(10) 美國因受侵略威脅，或參加作戰，有權增加軍備，不受國聯任何裁軍計劃的影響。

(11) 美國有權允許住在美國的違反條約國家的國民，繼續其正常關係。

(12) 美國有管理美國私人債務、財產與利益的事由。

(13) 非經國會批准，美國不認可條約中所設計的國際勞工組織。

(14) 保護美國在國聯中對抗大英帝國任何不平等的投票權，即使是對自治領或殖民地的投票。

我們今天回頭來看洛奇的保留，有些地方似乎不像一九一九年那樣難於接受。但當時威爾遜認為完全不能接受，他並要求參院支持他的人力加反對。他說：「加上這些保留，是廢止條約，不是批准條約」（註九七）。

一九一九年十一月十九日，參院對凡爾賽條約舉行三次投票。首先表決附有「洛奇保留」的條約，結果以三十九票對五十五票被拒絕。參院民主黨領袖希區科克（Hitchcock），建議重新考慮否決的條約，而僅附上五點保留，即：(1) 國會為國聯的制裁，有授予或禁止使用美國武力之權。(2) 門羅主義不受國聯干涉。(3) 與大英帝國享有平等的投票權。(4) 美國得退出國聯。(5) 國內問題不受國聯管轄（註九八）。參院就希氏的提議舉行表決，結果四十一票贊成五十一票反對，再遭拒絕。附有保留的條約既兩度被拒絕，參院乃對不附保留的條約再舉行一次表決，結果又以三十八票對五十三票，被否決。

這個條約屢遭拒絕，引起大家矚目，要求參院再表決一次。一九二〇年三月十九日，參院將該約重新提出討論。這一次威爾遜告訴他的支持者，他不反對溫和的保留。可是參院又附上洛奇的十四點保留，還加上第十五點，表示同情愛爾蘭對於爭取獨立的奮鬥，表決的結果，又以三十五票對四十九票，四度被否決（註九九）。

當參院重新考慮該約之時，威爾遜的摯友豪斯上校（Colonel House）勸他不要表示意見，聽由參院全權處理（註一〇〇），但威氏拒絕此一聰明的勸告。他於參院最後一次表決前宣稱，如果該約再被否決，他將把它向人民提出，作一次「偉大而

莊嚴的複決」。他要把此一問題當作一九二〇年兩黨競選的主題。他堅決反對洛奇的保留，不聽豪斯的勸告，也許因為他有成功的把握。但一九二〇年大選的結果，共和黨獲得空前的壓倒性勝利，共和黨的總統哈定（Warren Gamaliel Harding）於就職後宣稱：「一九二一年三月就職的政府，確定而堅決地放棄參加國聯的所有思想，共和黨執政的美國，現在不打算從邊門、後門或地下室進入國聯。」（註一〇一）共和黨的上台，使凡爾賽條約斷絕了獲得參院通過的希望，而使美國在以後廿年中，一直陷在毫無收獲和畏首畏尾的孤立主義裏。威爾遜身體雖壞，精神仍健，他退隱一旁，以深深底失望，無比底痛苦，眼看他所設計的集體安全制度日趨崩解。威氏畢生以無比大勇爭取的和平原則，一直要到創痛更巨的第二次世界大戰，將世界震得天翻地覆之後，人們才體認到它的真正價值（註一〇一）。

凡爾賽條約既被否決，美國與歐洲戰敗國的善後問題，不能不另謀解決之道。一九二一年七月二日，美國國會宣佈與德國結束戰爭狀態，並通過決議，保留美國根據凡爾賽條約所應獲得的一切權利。一九二一年八月廿五日美國與德國單獨簽訂一項簡短條約，德國承認美國國會決議中所要求的一切權利、賠償和利益。同月廿四日與廿九日，又分別與奧國及匈牙利簽訂類似的條約。這些條約均很快地獲得參院通過（註一〇二）。

### 丙 失敗因素

#### 一 威爾遜與洛奇不睦

洛奇與威爾遜交惡，始於一九一六年，從那時起，兩人的感情日趨惡劣。據貝米斯（Samuel Flagg Bemis）教授在其所著「美國外交史」（A Diplomatic History of the United States, 1955）一書中分析，假如當時的總統不是威爾遜，或者當時參院外委會主席不是洛奇，則美國可能已經批准了凡爾賽條約，因為洛奇原是擁護國際聯盟原則的，他不僅是一九一五年成立的「勵行和平聯盟」發起人之一，且曾不只一次表示贊成國聯的原則。洛奇反對國際聯盟，主要係因該項條約是威爾遜簽訂之故（註一〇四）。

當美國出席巴黎和會代表團的共和黨籍的代表懷特（Henry White）啓程赴巴黎之時，洛奇曾交給他一項備忘錄，據尼

文斯(Allan Nevins)在其所撰亨利·懷特的傳記中透露該項備忘錄的內容說：「洛奇寫了一項長達九頁的備忘錄，作為懷特的指導原則。他充滿信心地認為，這項備忘錄不僅代表共和黨的意見，而且是一般美國人的意見，他要懷特私下告訴他（洛奇）的老友巴爾福(Balfour)，克里孟梭(Clemenceau)和尼庇(Nitti)……威爾遜的意見不能代表美國……這不僅是美國人民的感覺，也是參院的感覺。」（註一〇五）洛奇的意思很顯然，無論威爾遜談判的條約內容如何，只要其中括有國聯盟約或任何其他類似的計劃，他都會加以反對。一九一八年十二月廿一日，洛奇在與老羅斯福舉行一項會議後，公開向盟國提出警告稱：「參院握有一項否決條約的武器，假如條約中不智地加入一些與德國締和無關的條款，這些條款必然會遭遇參院的否決或修改，而不論條約的簽字國有多少。」（註一〇六）當國聯盟約初步草案公佈後，他立即連絡參院中的三十九位共和黨參議員，聯名發表聲明，堅決反對將盟約併入和約中。

洛奇的感情用事，從下面一段話中，更可得到證明：「洛奇曾私下告訴他的朋友說，他曾研究過總統的心理，他已提出一些總統無法接受的保留，必要時他還準備提出一些。他的目的是要拒絕國聯，而把失敗的責任加到總統身上。」（註一〇七）

假如威爾遜能接受豪斯上校的勸告，對洛奇忍讓為懷，也許洛奇對條約的反對，不會那麼激烈，但他生性剛強，不肯向人低頭。他堅決反對洛奇的保留，並曾在紐約京都歌劇院(Metropolitan Opera House)發表挑戰性的演說，這不僅加深了洛奇的憤怒，也使共和黨參議員大為不滿。因此許多人認為，凡爾賽條約的失敗，洛奇與威爾遜都要負責（註一〇八）。

## 二 政黨鬭爭

凡爾賽條約失敗的另一重要因素，為政黨鬭爭。論者以為，假如威爾遜是位共和黨籍的總統，則將同一的條約送到同一的參院，必可依威爾遜的願望加以通過。亦有人認為，假如威爾遜能任命一位共和黨的領袖人物為出席巴黎和會的代表，則該約縱不能獲得參院的無條件通過，至少亦可望把附有某些保留的條約修正通過（註一〇九）。這些都是政黨政治下可能出現的結果。

就事實言，共和黨參議員三十九人的聯合聲明，固係一種政治行動，洛奇吹毛求疵，也未嘗不是本於共和黨的利益。因爲他不僅是參院外委會主席，而且是參院多數黨領袖，他要藉此打擊民主黨，爲共和黨在大選中爭取選民。從另一方面看，參院民主黨領袖希區科克反對洛奇的保留，也是爲民主黨的利益着想，因爲對條約少加一點保留，即使人民對政府多有一點信心，從而給與民主黨一個繼續執政的有利機會。

最明顯的事實，也許還在參院投票的本身，一九一九年十一月十九日，參院就附有保留的條約舉行投票時，結果爲卅九票對五十五票，卅五位共和黨議員和四位民主黨議員贊成，四十一位民主黨議員和十四位共和黨議員反對。同日就不附保留的條約舉行投票時，結果爲卅八票對五十三票，贊成的三十八票民主黨佔卅七，反對的五十三票共和黨佔四十六。此一事實顯示，民主黨執意該約須無條件通過，共和黨則堅持必須加以保留或修正。兩黨不妥協的立場，促成該約的失敗（註一〇）。

### 三 派系分歧

一九一九前後的參院，共有五個派系：(1)擁護威爾遜的民主黨集團。(2)反對威爾遜的民主黨集團，爲數不多。(3)溫和保留主義者集團，他們原則上贊成通過凡爾賽條約，但須提出一些溫和的保留，這一集團有共和黨議員，也有民主黨議員。(4)嚴格保留主義者集團，這一集團都是共和黨，而以洛奇爲其領袖。(5)共和黨中不妥協的死硬派，他們以否決該項條約爲目的，但其人數亦不多（註一一一）。

在上述五個集團中，第一集團是全力贊成通過的，第三集團是原則上表示支持的，第二與第四兩個集團有些人也不無妥協的餘地，只有第五集團堅決反對，但爲數並不多。假如不是威爾遜堅持其反對任何保留的立場，迫使參院中擁護他的人，甚至連最溫和的保留，也必須投票反對，則第一與第三兩個集團可以攜手合作，再加上第二與第四兩個集團中一些游離份子，則最後一次表決時，未始沒有獲得三分之二必需票的可能（註一一二）。

### 四 壓力團體的影響

美國人民支持凡爾賽條約者固然很多，反對者亦屬不少。對復仇心切的人來說，這個條約好像太寬大；對許多自由主義者來說，又似太苛刻。另有一部份保守的美國人，怕捲入歐洲的糾紛中，他們擰出歷史，說美國百餘年來都是置身舊世界之外的（註一一三）。其次，許多美籍外人，特別是愛爾蘭人，都對和約或國聯表示反對。「愛爾蘭人對國聯表示強烈的反對，因為那是在英國影響下而產生的組織，不會對愛爾蘭的獨立有所助益。」（註一一四）德裔美人和義裔美人，也都各有他們指責和約條款的理由。這些人民團體曾向參院提出許多請願書或備忘錄，或親自出席參院外委會作證，他們的意見，對於參院，當然不無影響。

#### （十四）常設國際法院規約

一九二〇年六月十六日至七月廿四日，國際聯盟理事會依據國聯盟約第十四條之授權而組織的法律委員會（註一一五），在荷蘭海牙（Hague）召開會議，草擬常設國際法院規約（The Protocol of the Permanent Court of International Justice），以爲設立常設國際法院之準據。一九二〇年十月廿八日該委員會所擬訂之規約草案，獲國聯理事會通過，並於同年十二月十三日提經國聯大會修正通過。自一九二〇年十二月十六日起開始由各國簽字，至一九三九年九月一日止，在規約上簽字者已有五十九國，其中五十國且已完成批准手續（註一一六）。

當常設國際法院規約簽訂之時，正值美國參院否決凡爾賽條約之後，美國的孤立主義者抬頭，對任何國際組織均不感興趣，故美國當時並未在規約上簽字。一九二一年共和黨既以反對國聯而重握政權，就常理言，美國似不會參加與國聯有密切關係的常設國際法院，但哈定（Warren Gamaliel Harding）政府却出人意表地於一九二三年在常設國際法院規約上簽字，並於同年二月廿四日將該規約送往參院審議（註一一七）。

哈定總統於將該約送往參院之時，曾建議提出四點保留（註一一八），藉供參院審議時的參考，但參院外委會遲遲不對該約進行審查（註一一九）。一九二三年十二月三日，哈定在其致送國會的咨文中，曾要求參院對該規約儘速採取行動（註

一一〇)。參議員洛奇於一九二四年四月四日答稱：外委會甚為忙碌，因參院刻正進行多項調查工作，使外委會無法湊足開會的法定人數(註一一一)。及至該規約送往參院十四個月後，外委會始組織一小組委員會(Sub-Committee)，開始聽取有關該規約的證言(註一一一)。

一九二四年大選，此一問題成為兩黨競選的主題，民主共和兩黨均宣佈贊成美國加入常設國際法院，不過有些參議員私下都表示反對，而共和黨的主要報紙也對該規約取敵對態度(註一一一)。一九二五年波拉(Borah)繼洛奇為外委會主席時告訴外委會說，他反對在此一短短的會期中對該規約加以考慮(註一二四)。不久國會休會，參院仍未對該約採取任何行動。

柯立芝(John Calvin Coolidge)就任美國總統後，又於一九二五年三月四日，促請參院採取行動。參院乃於三月十七日決定十二月十七日為該院辯論常設國際法院規約之日期，並於一九二六年一月廿七日表決通過(註一二五)，但附有五點保留：(一)美國之加入常設國際法院，不得視為與整個國際聯盟發生法律聯繫。(二)美國得在與其他國聯會員國平等基礎上，參加常設國際法院法官的選舉(註一二六)。(三)在美國國會所許可的限度內，擔負法院的經費。(四)美國得隨時退出法院，法院規約非經美國同意，不得修改。(五)法院對於美國所認為與其有關的問題，非經美國同意，不得發表諮詢意見(Advisory Opinion)(註一二七)。常設國際法院的參加國，對於美國的第一點至第四點保留，表示接受，但對於其第五點保留，則因與法院規約之規定牴觸，拒絕同意(註一二八)。故該規約雖經參院通過，並未加以公佈，而美國亦終未加入常設國際法院(註一二九)。

一九二九年，法院加入國為滿足美國的要求而使其參加法院起見，曾對法院規約加以修改，其要點如下：(一)國聯大會或理事會向常設國際法院請求諮詢意見時，由法院將其事實通知全體有關國家。(二)任何國家得對此請求提出反對，而由其他國家審查，並決定該項反對應否接受。(三)反對不被接受時，該提出反對之國家得退出法院(註一二〇)。同年，美國駐伯爾尼(Berne)代辦莫華特(Moffatt)代表美國在修改後的規約上簽字(註一二一)。

當該規約再度送往參院審議時，參院對其修改仍不滿意，而遲遲不採取行動。許多民間團體，包括「婦女選民聯盟」(League of Women Voters)曾向參院請願，要求美國加入國際法院。胡佛(Herbert Clark Hoover)總統亦力促參院儘速通過。但參院相應不理，極盡吹毛求疵之能事，務使將法院規約中任何可能損及美國主權的字句加以剔除(註一三一)。一九三五年一月九日，外委會就向參院提出的審查報告舉行投票，結果以十四票對七票獲得通過。該報告建議參院附加一點保留加以通過(註一三三)。但若干人士對外委會的建議表示不滿，赫斯特系報紙主持人赫斯特(William Randolph Hearst)命令其所控制的各報，對外委會的建議痛加譴責，而考林神父(Father Charles E. Coughlin)更在電台上發表謾罵式的演說，對美國參加國際法院，堅決反對(註一三四)。

一九三五年一月十六日，當羅斯福(Franklin Delano Roosevelt)總統向參院致送特別諒文，要求通過該規約時，正是美國朝野，對加入常設國際法院問題，重新引起激烈爭辯之時。羅斯福在其咨文中，呼籲兩黨議員捐棄黨派成見，而認為參加國際法院，乃是「顯著健全而澈底的美國政策」，他說：「我希望參院儘速同意美國加入國際法院」，他並懇求「參院的修改或稽延，不要損毀美國參加目的」，他明白宣稱：「美國參加國際法院，不會影響美國的主權。」(註一三五)參院擁護羅斯福的民主黨議員，曾建議羅斯福重施一九三三年執政初期，迫使國會中頑固份子支持政府政策的故技，命令參院民主黨的反對份子，全力求得該規約的通過。因為當時的參院，民主黨擁有六十八席，只要民主黨議員行動一致，無需共和黨的支持，即可順利通過(註一三六)。但羅斯福沒有這樣做，事實上，即使這樣做，亦不會發生效果，此無他，時移勢易，今非昔比，聰明如羅斯福者，豈無自知之明(註一三七)。

一九三五年一月廿九日，參院對該規約舉行最後同意投票，終以五十二票對卅六票，加以否決(註一三八)。

該約失敗的原因，不外下列幾點：(一)輿論未全力支持，如赫斯特系報紙，自始至終都表反對，其堅決的態度，對參院不無影響。(二)國會不願一味為總統的伴食機關，而甘心成為一個「橡皮圖章」，加以民主黨參議員的行動不能一致，遂無法獲得三分之二的必需要數。(三)國聯敗象已露，形同虛設，大國紛紛退出(註一三九)，美國既未參加國聯，自不願於此時參加與

國聯有密切關係的常設國際法院。四部分參議員及人民害怕參加國際法院，會損害美國的主權。

× × ×

美國參院否決條約的情形，略如上述，茲為查閱便利，更將參院所拒絕而已為本文所討論的六十二件條約，分為投票否決與擱置不理者兩組，各依其締約時間的先後，分別列表於下：

表一 美國參院投票否決的條約（十七件）一覽表

條約名稱	締約國	簽字日期	參院表決日期	參院表決結果		備考
				贊成票	反對票	
奴隸買賣條約	哥倫比亞	一八二四、十二、十、一八二五、三、九、	○	四〇	一四	
互惠商務條約	瑞士	一八三五、三、六、一八三六、六、十、		二三	三五	
合併條約	德克薩斯	一八四四、四、十二、一八四五、六、八、		一六	二七	
交通通路條約	墨西哥	一八五九、十二、十四、一八六〇、五、卅一、		一八	二七	
賠償條約	西班牙	一八六〇、三、五、一八六〇、六、廿七、		二三	一九	
互惠商務條約	夏威夷	一八六七、五、廿一、一八七〇、六、一、		一七	二〇	
賠償仲裁條約	英國	一八六九、十一、廿九、一八六九、四、十三、		一九	五四	
合併條約	多明尼加	一八六九、十一、廿九、一八七〇、六、卅、		一五	二八	
賠償仲裁條約	墨西哥	一八八二、七、十三、一八八六、四、廿、		一五	三三	
工業財產公約	國際多邊	一八八三、三、廿、一八八四、六、十二、		二六	二八	
引渡條約	英國	一八八六、六、廿五、一八八九、二、一、	○	三八	待查	按該約係遭參院一致否決

表二 美國參院擱置不理的條約（四十五件）一覽表

漁業條約	英 國	一八八八、二、十五、一八八八、八、廿一、	二七	三〇
強制仲裁條約	英 國	一八九七、一、十一、一八九八、五、五、	四三	二六
凡爾賽條約	國際多邊	一九二〇、三、十九、	四九	三五
常設國際法院規約	國際多邊	一九二〇、十二、六、一九三五、一、廿九、	五二	
一般關係條約	土耳其	一九二三、八、六、一九二七、一、十八、	五〇	
聖羅倫斯水道條約	加拿大	一九三一、七、十八、一九三四、三、十四、	四六	
		一九三四年按該約簽字一九二九年	三四	四二

條約名稱	締約國	簽字日期	備考
互惠商條約	德意志左華奈	一八四四、三、廿五、	
和平友好航海商務條約	哥倫比亞	一八四四、十二、廿、	
廢止移民課稅條約	赫斯	一八四六、五、二、	
友好通商航海條約	尼加拉瓜	一八四九、九、四、	
引渡條約	哥斯	一八五〇、七、二、	
財產權承諾公約	墨西哥	一八五三、二、十七、	
互賠條約	利時國	一八五三、八、廿五、	
惠商務條約	比利時	一八五六、七、廿、	
西哥		一八六二、四、六、	



保 護 鮭 魚 條 約	海運貨物提單規則統一公約及議定書	議定書	禁止在戰爭中使用毒氣及從事細菌戰	國際監督戰爭用具與武器貿易公約	取締誨淫出版物發行流通公約	引渡條約	航運河建设计約	保護與繁殖鮭魚條約	運河通行及基地租借條約	第一次松島條約	同空盟條約	經援條約	英屬紐芬蘭互惠商務條約	第一經濟援助條約	互惠商務條約	厄瓜多爾	尼加拉瓜	一九〇〇、六、廿五、
英 國 際 多 邊	英 國 際 多 邊	國 際 多 邊	國 際 多 邊	國 際 多 邊	國 際 多 邊	土 耳 其	哥 斯 達 黎 加	尼 加 拉 瓜	洪 都 拉 斯	尼 古 拉 斯	法 國 多 邊	尼 加 拉 瓜	尼 加 拉 瓜	尼 古 拉 斯	厄 瓜 多 爾	尼 加 拉 瓜	一九〇〇、六、廿五、	
一九二九、 三、廿七、	一九二五、 六、廿三、	一九二五、 六、十七、	一九二三、 九、十二、	一九二三、 八、六、	一九二三、 二、一、	一九二三、 五、廿五、	一九一九、 六、廿八、	一九一三、 二、八、	一九一一、 六、六、	一九一、 一、十、	一九〇三、 七、二、	一九〇二、 十一、八、	一九〇二、 一、廿七、	一九〇〇、 七、十、	厄 瓜 多 爾	尼 加 拉 瓜	一九〇〇、六、廿五、	
一九二九、 三、廿七、	一九二五、 六、廿三、	一九二五、 六、十七、	一九二三、 九、十二、	一九二三、 八、六、	一九二三、 二、一、	一九二三、 五、廿五、	一九一九、 六、廿八、	一九一三、 二、八、	一九一一、 六、六、	一九一、 一、十、	一九〇三、 七、二、	一九〇二、 十一、八、	一九〇二、 一、廿七、	一九〇〇、 七、十、	厄 瓜 多 爾	尼 加 拉 瓜	一九〇〇、六、廿五、	

(註1) Royden J. Dangerfield, In Defense of the Senate;A Study in Treaty-Making (Norman, Oklahoma, 1933), P. 213.

(註11) See "Standing Rules of the Senate," Rule XXXVII, Sec. I.

(註111) See "Senate Executive Journal," May 11, 1892, Vol. 28, P. 237; February 2, 1893, Vol. 29, PP. 381-382.

(註1111) Frederic A. Ogg, and P. Orman Ray, Essentials of American Government (New York, 1952), P. 501; See also Dangerfield, op. cit., P. 92,據翁氏統計，自一九一八年止，參院投票否決的條約為十五件，加上一九三四年否決的羅倫斯條約及一九三五年否決的海設國際法鹽規約，共為十七件，自一九三五年迄今，未聞參院有否決條約的情事。

(註11111) 參閱「美國年鑑」(Information Please Almanac) 頁111〇-1111。

(註111111) 參閱翁氏「國際公法講義」，頁111。

(註1111111) Johnson, America's Foreign Relations, Vol. II, P. 78.

(註11111111) James Ford Rhodes, Historical Essays (1909), PP. 218-219.

(註111111111) Clarence A. Berdahl, War Powers of the Executive (1921), PP. 88-89.

(註1111111111) Congressional Globe, 40 th Congress, 1st Session, P. 810, cited in Dangerfield, op. cit., P. 219.

(註11111111111) Carl Russell Fish, American Diplomacy (1923), P 340.

(註111111111111) Berdahl, op. cit., P.88; See also Dangerfield, op. cit., P. 219.

(註1111111111111) 據一八七一年常設仲裁法庭「區半島戰爭」審判結果，並未認定美國所提出的間接損失。見翁明敏..「國際公法講義」，頁111之附註111。

(註11111111111111) Dangerfield, op. cit., P.220.

(註111111111111111) Ibid.

(註1111111111111111) See "Senate Executive Journal," Vol. 25, P. 430.

(註11111111111111111) See "Congressional Record," Vol. XIV, P. 279.

(註12) Dangerfield, op. cit., 216.

(註13) Denna Frank Fleming, *The Treaty Veto of the American Senate* (New York, 1930), PP. 79-80.  
(註14) Allan Nevins, Henry White, PP. 125-126.

(註15) See a pamphlet published in 1845 by "A Convention of Delegates Chosen by the People of Massachusetts Without Distinction of Party and Assembled at Faneuil Hall, January 29, 1845, to Take Into Consideration the Proposed Annexation of Texas."

(註16) See Rutan, "Henry Clay and the Annexation of Texas," unpublished doctoral dissertation, University of Chicago Library, P. 47, cited in Dangerfield, op. cit., P. 222.

(註17) J. W. Foster, *A Century of American Diplomacy* (1902), P. 299.

(註18) 波兒總統係藉擴充領土的帝國主義思想的政綱而奮鬥，德州薩斯荷併問題的解決，乃其主要政綱之一。參見一八四五年十二月三日波兒與兩院聯合決議，乃係根據歐洲的趨勢，與林牧野譯「美國史綱」，頁102。

(註19) See "The Nation," May 30, 1872.

(註20) Joseph V. Fuller, Hamilton Fish, cited in Benis, *American Secretaries of State*, Vol. VII, P. 142.

(註21) See A Letter from J. C. B. Davis to the New York Herald, January 4, 1878; reprinted in J. C. B. Davis, Mr. Fish and the Alabama Claims, P. 129.

(註22) Dangerfield, op. cit., P. 224.

(註23) Frederic Bancroft, *Speeches, Correspondences and Political Papers of Carl Schurz* (1913), Vol. II, PP. 71-122.

(註24) Dangerfield, op. cit., P. 224.

(註25) See Grant's Letter Transmitting the Treaty, "Senate Executive Journal," Vol. 18, P. 254.

(註26) Ibid.

(註111) See "Senate Executive Journal," Vol. 30, PP. 111, 143; Vol. 32, P. 141.

(註112) Dangerfield, op. cit., P. 225.

(註113) Lester B. Shippe and Royal B. Way, William Rufus Bay, cited in Bemis, American Secretaries of State, Vol. IX, P. 40.

(註114) 國會兩院聯合決議係於一八九八年七月廿七日通過。見孫希中：「條約鑑」，頁四三。

(註115) 第一次松島條約既未交換批准，美國乃於一九〇四年三月廿一日，再與古巴簽訂一項類似的條約，該約除未規定交換批准的期限外，其內容與前約完全相同。該約於簽字後即（註116），即送往參院審議。參院外委會會先後於一九〇六年十一月廿一日，一九一一年十一月廿四日，及一九一四年十一月十五日，再參院審查報告，建議加以通過，但參院直至一九一五年始最後表決通過，在參院停滯的時間長達半一年，為參院同意簽訂歷時最久的一件條約，詳見 Dangerfield, op. cit., PP. 135-142.

(註117) See "Executive B," 58th Congress, 1st Session.

(註118) See "Senate Executive Journal," Vol. 8, PP. 157-158.

(註119) J. Fred Rippy, The United States and Mexico (1926), P. 226.

(註120) See "Correspondence in Relation to the Proposed Intercourse Canal Between the Atlantic and the Pacific, The Clayton-Bulwer Treaty, and the Monroe Doctrine," Government Printing Office, 1885.

(註121) Ibid.

(註122) Dangerfield, op. cit., P. 231.

(註123) See U. S. Department of State, "Treaty Information Bulletin, No. 14," November, 1930, P. 21.

(註124) Bennis, op. cit., PP. 892-796.

(註125) Dangerfield, op. cit., P. 232.

(註126) See "Senate Executive Journal," Vol. IX, PP. 36, 146, 181, 216, 237, 238, 240, 249, 259, cited in Ibid., P.239.

(註四六) *Ibid.*, PP. 241-242.

(註四七) Robert B. Mowa, *Diplomatic Relations of Great Britain and the United States* (1925), P. 234; See also Fish, American Diplomacy, P. 376.

(註四八) Lester B. Shippe, Thomas Francis Bayard, cited in Bemis, *American Secretaries of State*, Vol. VIII, P.63.

(註四九) Fleming, op. cit., PP. 70-71.

(註五〇) See "Senate Executive Journal," Vol. 26, P. 333.

(註五一) See "Congressional Record," Vol. 59, P. 1645; See also "Executive H," 66th Congress, 1st Session.

(註五二) 謂約雖未獲得參院出席議員三分之二的必勝票通過，但變成眾臣超過出席議員之半，故未遞還總統。所以國務院認為，就理論上，該約仍在參院審議之中。見 *Treaty Bulletin*, November 30, 1930. 威廉·波拉 (Borah) 在其回參院提出的1件條約報告中，會將該約列為被否決的。

(註五三) Bemis, op. cit., Vol. X, P. 303; See also "American Journal of International Law," July, 1927, P. 503; and "Congressional Record," January 18, 1927.

(註五四) Dangerfield, op. cit., P. 234.

(註五五) See "Senate Executive Journal," Vol. 6, PP. 333-336.

(註五六) Dangerfield, op. cit., P. 235.

(註五七) Ibid.

(註五八) See United States Tariff Commission, "Reciprocity and Commercial Treaties" (1919), P. 216.

(註五九) For texts of these treaties See Langhlin and Willis, "Reciprocity," PP. 216-219; See also "Senate Executive Journal," Vol. 32, PP. 141, 572, 637, 732.

(註六〇) Dangerfield, op. cit., P. 237.

(註六) John W. Foster, "The Reciprocity Treaties and the Senate," THE INDEPENDENT, December 6, 1900, Vol. 52, PP. 2898—2899.

(註七) See United States Tariff Commission, "Reciprocity and Commercial Treaties" (1919), P. 226.

(註八) 佛萊明 (Denna Frank Fleming) 敘說在其所著 Treaty Veto of the American Senate (New York, 1930) 一書中，將一八九一年十一月十一日美國與比利時簽訂的引渡條約，亦列為被參院拒絕的條約<sup>11</sup> (見該書頁八七)，但事實上，參院已於一八五八年七月十五日對該約修正通過，見 "Senate Executive Journal," Vol. 10, PP. 462-463。佛萊明亦把一八九一年十一月廿五日，美國與法國簽訂的引渡條約，列為被否決<sup>12</sup>，因該條約於一八九一年五月十一日對該約表決時，係以廿三票對廿二票被否決，見 "Senate Executive Journal," Vol. 28, P. 237。參院後來會對該約重新考慮，並於一八九三年十一月一日修出原案。見 "Senate Executive Journal," Vol. 28, PP. 381-382。

(註九) See "Senate Executive Journal," Vol. 8, P. 207.

(註十) See Bemis, op. cit., Vol. 8, PP 366-337.

(註十一) See "Treaty Bulletin," November 30, 1930, P. 21.

(註十二) Wright, Philander Chase Knox, cited in Bemis, op. cit., Vol. IX, PP. 336-338.

(註十三) Howland, American Foreign Relations (1928), P. 272.

(註十四) 國際性多邊條約，例皆有加入條款，非原始簽字國倘願意遵守條約的規定，並合於加入的要件，得隨時簽字加入，故參院否決國際性多邊條約，僅能使美國不得加入，並不影響條約本身的效力。

(註十五) Dangerfield, op. cit., P. 245.

(註十六) See "Executive Q," 57th Congress, 1st Session.

(註十七) See "Treaty Bulletin," November, 1930, NO. 14, P. 20.

(註十八) 中印兩國於一九一四年八月廿五日在比良布魯塞爾簽訂。

(註七六) 舉其最顯者如 D. F. Flenning, *Treaty Veto of the American Senate* (1933); Howard, *American Foreign Relations* (1923); Senator H. C. Lodge, *The Senate and the League of Nations* (1925); David Llewellyn, *The True Story of Woodrow Wilson* (1924); Roy Stanard Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement* (1927); Charles Seymour, *The Intimate Papers of Colonel House* (1923); George A. Finch, "The Treaty of Peace With Germany in United States Senate," *the American Journal of International Law*, Vol. 14, PP. 155-206.

(註七七) 邱鴻潤：「美國的總統」，頁103。

(註七八) Samuel Flagg Bemis, *A Diplomatic History of the United States* (1955), P. 643.

(註七九) 1912年大選時共和黨分裂，共和黨全國代表大會提名在任總統塔虎脫為該黨候選人，該黨擁老羅斯福者乃另組進步黨而提名其競選，威爾遜則為民主黨總統候選人，故此屆大選總統候選人共有三位。

(註八〇) Bemis, op. cit., P. 644.

(註八一) 林牧野譯：「美國史綱」，頁四〇四。

(註八二) Bemis, op. cit., PP. 624-627, 及前揭書頁四〇八至四〇九。

(註八三) Ibid., P. 644.

(註八四) 美國代表團除威爾遜外，其餘為國務卿藍辛，總統顧問豪斯上校，布里士將軍 (General Tasker H. Bliss)，反威爾遜的貝司，職業外交家，代表團中唯一的共和黨人懷特 (Henry White)，但懷特並非共和黨的領袖人物，見 Bemis, op. cit., P. 633.

(註八五) Robert Lansing, *The Peace Negotiations; A Proposal Narrative* (New York, 1921), in Bemis, op. cit., P. 632.

(註八六) See Bemis, op. cit., P. 634.

(註八七) Ibid., P. 646.

(註八八) Ibid., P. 647.

(註八九) Ibid., P. 648.

(註九〇) Ibid.

(註九一) Ibid., P. 649.

(註九二) Ibid., P. 650.

(註九三) See "Senate Document No. 106," Washington, G. P. O., 1919.

(註九四) 林牧翰譯「美國史綱」，頁11。

(註九五) Bemis, op. cit., P. 652.

(註九六) Ibid., P. 653.

(註九七) Ibid., P. 654.

(註九八) Ibid.

(註九九) 謂於參謀部及委決凡爾賽條約的謊報經過，輯參閱 T. A. Bailey, Woodrow Wilson and the Great Betrayal (New York, 1945).

(註一〇〇) Charles Seymour, The Intimate Papers of Colonel House (New York, 1926-1928, 4 Vols.), Vol. IV. PP. 510-511.

(註一〇一) Furniss and Snyder, An Introduction to American Foreign Policy (New York, 1957), P. 97.

(註一〇二) 林牧翰譯「美國史綱」，頁111。

(註一〇三) Bemis, op. cit., PP. 658-659.

(註一〇四) Dangerfield, op. cit., P. 247.

(註一〇五) Allan Nevins, Henry White, PP. 252-253.

(註一〇六) See "Congressional Record." Vol. 57, PP. 724 ff., quoted in part by Fleming, op. cit., P. 190.

(註一〇七) Nevins, op. cit., P. 232.

(註一〇八) Furniss and Snyder, op. cit., P. 96; Bemis, op. cit., P. 655; Dangerfield, op. it.,c P. 250.

(註 110) Benis, op. cit., P. 655.

(註 110) Dangerfield, op. cit., P. 252.

(註 111) Ibid., PP. 250-251.

(註 111) Ibid., P. 252.

(註 111) 林牧野譯：「美國史綱」，頁四一〇至四一一。

(註 112) Howland, op. cit., P. 267.

(註 113) 諸國員會之主要任務，在起草常設國際法院規約，由十名委員組成，主席為 Descamps，報告人為 Ade la Pradelle 教授。此六個主要國家，除美、俄兩國外，均會參加常設國際法院。見彭明敏：「國際公法講義」，頁四七〇至四七一。

(註 114) Dangerfield, op. cit., PP. 126-127.

(註 115) 命定所提出的四點保留全文，請參閱“Congressional Record,” Vol. 64, PP. 4500ff.

(註 116) 值得注意者，此時外教會的組成分子，雖著重凡爾賽條約並，實質上沒有變化。見 Fleming, Treaty Veto of the American Senate, P. 174.

(註 117) See “Congressional Record”, Vol. 65, PP. 96ff.

(註 118) Ibid., P. 554.

(註 119) 一九二四年五月一日的「紐約時報」(New York Times)會刊載許多要人在該小組委員會所作之證詞摘要。

(註 120) 波拉參議員於一九二五年一月廿九日，在芝加哥發表的一項演說中，公開反對批准該規約；芝加哥論壇報 (The Chicago Tribune) 及赫斯特系報紙 (Hearst Chain Newspapers) 却會著論加以反對。見 Woody, The Chicago Primary (1926), Chapter III.

(註 121) 見一九二五年一月十五日「紐約時報」。

(註 122) See “Congressional Record,” Vol. 67, PP. 2816-2820.

(註116) 事實上在一九二一年九月第一次常設國際法院法官選舉時，已有一位美國人摩爾(John Bassatt Moore)被選為法官。

(註117) 此五點保留，原見彭明敏：「國際公法講義」，頁四七九。

(註118) 見前揭講義頁四七九至四八〇。

(註119) Dangerfield, op. cit., P. 126.

(註111〇) 彭明敏：「國際公法講義」，頁四八〇。

(註1111) Dangerfield, op. cit., P. 126, note 9.

(註11111) Charles A. Beard, *American Foreign Policy in the Making, 1932-1940; A Study in Responsibilities* (1947), P. 163.

(註111111) Ibid., P. 164.

(註1111111) Ibid.

(註11111111) Ibid.

(註111111111) Ibid., PP. 163-164.

(註1111111111) Ibid., P. 165.

(註11111111111) Ibid.

(註111111111111) 按日本因侵略中國東北遭國聯譴責，於一九三一年退出國聯；德國因希特勒上台，亦於一九三三年退出國聯；意大利因侵略阿

比西尼亞遭國聯經濟制裁後即對國聯抵制，並於一九三七年正式宣告退出。