

國立政治大學外交學系碩士論文

指導教授：唐啟華 博士

The logo of National Chengchi University is a circular emblem. It features a central five-petaled flower-like shape. Inside the petals, the Chinese characters '政大' (Chengchi University) are written. The outer ring of the emblem contains the text '國立政治大學' at the top and 'National Chengchi University' at the bottom.

中國參與國際聯盟救濟白俄難民之研究
(1921~1925)

研究生：王繼舜

中華民國一百年七月

謝辭

對一位研究生來說，論文的完成是個相當重要的里程碑；而在民國百年之際，以外交史的角度對民國初年的中華民國作出些許研究，意義尤為重大。

自從大學進入外交系後，其相關的課程一直是我相當興趣的學習領域。其中中國外交史始終是本人最喜愛的科目。大學時因修習了唐啓華老師的晚清外交史課程，深深被唐老師的學養與熱誠所感動，便下定決心有朝一日撰寫與外交史有關的論文題目。

有幸進入外交系碩士班後，不忘初衷，亟思將心中醞釀多時的想法付諸實行。其中遭遇了一些不足為外人道的挫折，所幸唐老師諄諄善誘，使筆者在研究的路途中，再次燃起希望。

隨著人權思想的演進，難民的議題愈發重要，國際間對於難民的研究亦發普遍。然而國內相形之下，對於此議題之研究尙處萌芽期，遑論國際聯盟時期的難民問題。難民的出現或因天災或因人禍，人數從數百至數十萬不等，但可確定的是這些事件代表著一齣齣悲劇的上演，對於人類生存的價值與尊嚴，形成嚴重的挑戰。

中國的外交從鴉片戰爭至二次世界大戰之前這段時間，在一般人的心目中充滿著恥辱及失敗，似乎總是與不平等條約、割地賠款和內外交逼畫上等號。然而近年來隨著相關研究的發展與史料的公布，中國於清末民初時期的外交面貌也逐漸還原，而北洋政府時期在外交上的努力與成果，尤其是應該重新審視的一環。

由衷感謝唐老師，他帶領了我看見歷史不同的面貌以及身為歷史研究的態度，給予我的感動和震撼，是一生無法遺忘的。李登科老師從筆者大學部時期即一路提攜至今，早已是恩師。吳玲君老師學養兼佳，於筆者撰寫論文期間給予相當多的建議與鼓勵，我亦銘感五內。

碩士生涯的三年中，感謝許多學長姊與同學的扶持與打氣。對於本人，這三年有許多快樂的回憶，也夾雜著艱辛與悲傷的事件，但因為有你們，才使這些回

憶更加精采。

最後當然是要感謝我的父母，有你們的付出與辛苦養育，才使兒子走到這個里程碑，惟有更加努力，才能報答你們的恩情於萬一。

繼舜 謹誌



目錄

第一章 導論	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究途徑與方法.....	3
第三節 研究範圍與限制.....	4
第四節 章節安排.....	5
第二章 國際難民源起	7
第一節 難民的定義.....	7
第二節 一戰之後的國際難民.....	9
第三節 俄國難民在歐洲的流向.....	25
第三章 國聯處理國際難民之策略	31
第一節 高級專員總署之設置.....	31
第二節 南生對於國際難民事務的貢獻.....	31
第三節 由「難民協定」至「難民公約」的法制化進程.....	37
第四節 國聯遣返策略的嘗試.....	41

第四章 中國參與國聯難民救濟的立場與具體作為.....	49
第一節 楊增新對俄之交涉與立場.....	49
第二節 參加國際救濟俄難民會議.....	63
第三節 中國方面的處理及安置方法.....	67
第四節 中國本身之立場.....	74
第五章 國聯時期中國在處理國際難民事務之評價.....	77
第一節 從外交決策的觀點評估.....	77
第二節 中國參與難民救濟之表現.....	81
第六章 結論.....	87
附錄一.....	91
附錄二.....	93
參考書目.....	95

第一章 導論

第一節 研究動機

在二十世紀中，世界上最重要的國際組織乃是聯合國(United Nations)。而聯合國之前身為國際聯盟(League of Nations，以下簡稱國聯)。聯合國時期的中國，無論是中華民國抑或中華人民共和國，由於身為安理會之一員，對於組織的重要性自不待言。然而國聯時期中國之角色與重要性，卻鮮有人討論。中國身為第一次世界大戰之戰勝國，又為國聯創始會員國之一，期間所發揮的影響，值得後人研究。

中國加入國際組織及國際會議自清季末年開始，積極走向世界；即使清朝不久後即覆亡，中國接續下去的政府仍然秉持一貫的努力。民國初年北京政府加入第一次世界大戰的協約國行列，戰後以戰勝國的身分出席巴黎和會，得以剴陳自身立場與主張；更以創始會員國的身分加入國聯。¹北京政府藉由參與國聯的過程中，努力提升國際地位，並積極維護國權和爭取權利；可惜陷於內部軍閥動亂、政局長期分裂，致使其目標未能全部實現。但無論是北京政府或者國民政府，對於國聯均相當重視。

在國內的歷史著作中，對於國聯的評價大都不佳。原因在於當時日本侵略野心正熾，1931年9月悍然出兵占領東三省，中國向國聯提出控訴，盼其伸張正義，有效制裁侵略者；但因國聯本身處理國際紛爭之能力有限，無法充分滿足中國的需求，致使當時部分國人對國聯甚感失望，進而認為國聯只是一個軟弱無能的國際組織。²然而國聯本身乃一般性組織，其功能是多方面的。如果僅因其短處進而否定組織的所有存在價值，則未免武斷。國聯成立的宗旨，除了消極解決各國

¹ 中國於對德和約雖未簽字，而於奧約則已於1920年7月16日批准；故中國實為國聯原始會員之一。參見盧瀛洲著，《國際聯盟研究》(香港：商務印書館，1933)，序言。

² 張力，《國際合作在中國：國際聯盟角色的考察，1919-1946》(台北：中央研究院近史所，1999)，頁4。

紛爭以維持世界和平外，尚有積極國際合作的層面；在國際組織發揮人道關懷與國際合作上，可以國際難民的救濟作代表。

難民乃國際政治之衍生物，全世界對於難民的關注始自上世紀初。難民之存在為不容否認之事實，長久以來已成為國際社會亟待解決之難題。一次大戰後，因俄國革命蘇聯共產政權之建立及土耳其鎮壓亞美尼亞人，造成蘇、土兩國人民大量逃往國外。尤其是當時的俄羅斯甫經世界大戰，旋即因共產革命風潮進入內戰；大勢底定後遭到國際孤立，此時罕見的天災復降臨在該國，造成數千萬人死亡及流離失所，慘不可言。國聯對於此事件相當關注，並成立國際聯盟難民高級專員之代表對此等難民行使領事方面之保護及救濟工作。爾後並陸續 啓動相對應的措施，使得難民的保護行動成為國聯時期最為人稱道的具體成就之一。直至二戰前夕，隸屬於國聯的難民救濟單位有二，除了前述的國際難民事務高級專員總署，尚有「政府難民事務委員會」；後者是為了解決納粹德國所造成之難民問題。這些單位開啓了日後聯合國難民救助以及其他相關的人道主義行動之濫觴。

中國身為國聯之會員國，雖囿於國力以及國內正分裂戰亂，對於許多國際事務，往往只有名義上的參與；但是在國際難民救濟合作方面，卻在實質上提供了相當的援助。在俄共逐漸控制俄羅斯全部領土之際，有數十萬白俄難民向國外逃亡；中國當時也接收了為數不少的難民。中國為當時白俄難民所作出的努力與國聯其他會員國的配合，是本文想要深入探討的重心。

國內學界對於中國(北京政府或國民政府時期)與國聯的關係，及兩次大戰期間國聯對華之技術援助，已有部分傑出的著述；對於中國於國聯時期在國際難民救濟合作方面的研究卻付之闕如。本文將對本主題展開研究，重新發掘中國在上世紀的國際舞台曾作出的貢獻。

本文的研究重心可以分為下列幾點：

- (一)國際聯盟對於難民救濟的實質貢獻。當時國聯會員國對於難民救濟的態度如何？在當時全體一致決定的規範下，各國對於難民的救濟是否如此有志一同？而國聯的相關單位如何想方設法將難民的救濟與安置制度化、法律化？
- (二)中國對於難民救濟的態度。當時中國對於國際難民所秉持的態度為何？與國聯採取合作的立場又為何？
- (三)中國與俄羅斯難民的利害關係為何？中俄兩國接壤千里，關係即使不若唇齒相依般之緊密，亦息息相關不能視彼此為無物。大量的白俄敗軍難民湧入中國境內，對於中國有怎樣的衝擊？除了救鄰於水火之中的人道關懷外，還有甚麼政治考量及潛藏的危機？
- (四)相較於東歐、南歐…等其他收容白俄難民的國家或地區，中國所要面對的問題有何不同？當時的若干白俄軍事將領竄逃至中國後，圖謀再起，中國因為中央政府積弱，地方政府的應付方式相形重要，當時地方官員與俄羅斯新舊兩黨的折衝樽俎過程有重新檢視的必要。
- (五)中國救濟白俄難民的具體作為及評估。中國自詡禮義之邦，即使當時國弱民貧，仍秉持務實態度進行人道協助，從而達成外交目標。以國聯會員國的身分救濟白俄難民，對於中國國際地位的提升有無影響？

第二節 研究途徑與方法

一、研究途徑

(一)歷史研究途徑(historical approach)

歷史研究的意義在於將一定時期內所發生的歷史事實，作一有系統的描述與分析，並藉著其因果關聯重建過去(Reconstruction of the Past)。重建過去的同時，我們可以理解過去演變到現在的過程，發現過去歷史學家所建構的史觀與事實真

相之間的差距，破除神話和迷思，找出造成的影響及翻案的意義。本文透過閱讀及整理相關書籍、文獻、書報與官方出版品，分析中國與國際聯盟之間的淵源與合作關係，進而探討中國與國聯難民救濟合作的作為。

(二)、理論研究途徑(theoretical approach)

國際關係理論，是用以解釋國際體系中的行為者，尤其是國家的決策及造成的行為；國家又是由人所構成。歷史，是由人所創造，卻又不是人所能掌控的一連串已發生事件；然而後人觀之又似乎有跡可循。國關理論的誕生源自於對歷史事件的解釋與分析，目的便是要從歷史事件中統計出一個或然率，進而對未來演變的趨勢予以掌握和預測。本文對於當時發生的歷史事件除了整理外，也會根據當時國際局勢、中國國情等客觀因素對決策者的決策行為作理論上的分析。

二、研究方法

在歷史研究領域中，文獻分析是必然且必須的研究方法。本文將會交替運用檔案和資料，在綜觀國際局勢時輔以國際關係理論。在檔案取材方面，以典藏於台北南港近代史研究所《外交檔案》、台北新店國史館《國民政府檔案》、《外交部檔案》為主。在資料方面，本文將會參酌當時相關人員的回憶錄、傳記、日記，以及國聯相關著作，另外還會參考上海《申報》、天津《大公報》、《國聞週報》、《東方雜誌》等期刊、報章。以期言而有徵，重建當時的重要的主客觀條件。

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本文旨在探討中國與國聯對於難民救濟的合作，其中包括三個主要行為者：白俄難民、國際聯盟與中華民國。相較於同時期其他地區的難民，白俄難民有其特别的背景，本文將會先作描述。國聯時期的中華民國歷經了北洋政府和南京國民政府的更迭，其外交決策必然有改弦易轍之處；本文在時間的劃分上著重在 1921 年至 1925 年，是國際社會對於俄國難民最為關注的時期，也是北洋政府身為中華民國唯一合法政府的時期，因此北洋政府方面的決策程序在本文中也將是探討重點。而國聯身為一般性國際官方組織之首例，其單位與功能是多元的，本文的範疇也限縮在國聯對於難民救濟的範疇之內。

二、研究限制

本文的研究限制在於，國際關係與歷史學本身的研究方式可能有所不同。當今歷史研究以實證主義為主流，秉持「有一分證據，說一分話」的精神；國際關係研究則在努力發展出理論學說，借古以洞燭未來。但吾人必須承認歷史事件是國際關係研究所不可或缺的材料。因此本文在套用理論時將格外謹慎，在穩固的史料基礎上作推論，以避免失真的情況發生。

第四節 章節安排

本文章節架構可依其邏輯相關性循序漸進，概略說明如下：第二章先重新探討 1920 年代國際與俄羅斯難民的源起；第三章則重新關注國聯在救濟難民上的策略及貢獻，作為本文重心之伏筆；第四章筆者將詳述中國在參與救濟國際難民時的立場和實際作為，其中將以第一手史料作為佐證；第五章則以國際關係理論來重新評估與分析中國在處理國際難民事務的目的以及成果；第六章為結論，對本文所分析探討之內容作反思與總結，檢討是否達成了預期成果。



第二章 國際難民源起

第一節 難民的定義

在 20 世紀之前，並沒有一個明確的難民定義。關於難民定義的發展則是受到西方國家在 20 世紀初的移民政策的影響。最初，政府爲了國家利益，採取各種措施以方便外人的移入，其決定之標準則在於是否有利工商之發展，能否提供特殊技術；因此，富有的外人若被認爲有益於國家社會，則歡迎其移入。另一方面，政府並不鼓勵，甚或禁止國人外移。然而在 1917 至 1922 年間，因爲戰亂，有成千上萬的俄羅斯人逃亡，以及 1920 年代大量的亞美尼亞人從土耳其逃離，以躲避執政者的迫害及屠殺，這些難民的大量湧入，造成社會的危機，使得歐洲國家意識到到他們必須正視這個問題。難民的定義隨著時代的演進而有更明確的界定，茲將最重要的幾次列舉如下。

一、1926 年協定之定義

1921 年，國聯理事會決定召開俄國難民問題會議，並授權主席任命難民事務高級專員，並設立專員辦事處。1922 年 7 月，高級專員召開國際會議，通過《關於頒發俄籍難民身分證件協定》(Agreement with regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees);另又簽訂《頒發亞美尼亞難民身分證件計畫書》(Plan for the Issue of Identity to Armenian Refugees)。但是，上述的兩個協定並沒有規定難民的意義，僅規定難民沒有其他國籍而又需要證件，此即符合頒發證件的條件。各國爲了確立難民的法律地位，於 1926 年在日內瓦簽署《頒發俄國暨亞美尼亞難民身分證件之輔助修定協定》，對俄國難民及亞美尼亞難民下了定義：「俄國難民是指不再享有俄國政府保護且沒有其他國籍的俄國人」；亞

美尼亞難民則是：「不再享有土耳其保護，也沒有其他國籍的前鄂圖曼帝國統治下的亞美尼亞人」。

二、1928 年辦法之定義

1928 年，在日內瓦召開的「關於難民法律地位政府間會議」(International Conference on the Legal Status of Refugees)，通過了《一些嘉惠俄國與亞美尼亞難民的措施擴及於其他難民之辦法協定》(Agreement Concerning the Extension to Other Categories of Refugees of Certain Measures taken in favour of Russian and Armenian Refugees)。這項辦法將上述 1922 年及 1924 年協定的適用範圍，擴及同化後的原敘利亞和庫德族的難民，與前鄂圖曼土耳其族等難民團體。這些難民在失去以前所屬國家的保護，而不能取得新的國籍時，才能被認定為難民。

三、1933 年難民國際地位公約之定義

1933 年在日內瓦簽署《難民國際地位公約》(Convention Relating to the International Status of Refugees)。這一公約並不是為難民下新的定義，只是重申 1926 年及 1928 年協定的定義，而將適用的範圍擴及被同化的其他少數民族。¹

從上述三款文件之難民定義，可以發現，主要是從法律層面加以考量。人們之所以成為難民是因為他們受本國政府保護的權利已被剝奪。確立難民的法律地位的目的即是為便利其國際活動。難民在國外無法定居下來，因為沒有國家願意為他們承擔責任；如果國家在法律上(de jure)撤銷了對該國人民的保護，無論其方式為何，在國際法律體系上都會產生阻礙。因為傳統國際法為承認個人為國際權利和義務的主體，國際責任是由個人受其保護的國家決定。個人與國家間有關

¹ 丘宏達，《現代國際法》(台北：三民書局，2007 年)，頁 426。

保護的約定如果太過嚴苛，那麼將沒有一個國家會為個人的行為負責；其結果就是國家不承認在其境內而無其他國家為其負法律責任的個人。在國際法上為難民做出定義，即是回應個人因為國家拒絕給予保護所引起的困境。上述的難民定義，大體上以種族及地域為判別標準，同時也規定申請人必須為享有國家「法律上」的保護。另外，申請人必須在其本國之外提出申請，才能擁有難民的資格。

第二次大戰後，聯合國對於難民有更廣泛且明確的定義。大體上說，各種條約有關難民的界定，有下列三個共同因素：

- (1) 難民居留於其所屬國籍國之外；
- (2) 得不到國籍所屬國家的保護或不希望接受其保護；
- (3) 遭遇到基於政治理由的迫害而逃亡國外。²

延續國聯的工作，聯合國對於難民有了進一步的保障。在 1951 年的《關於難民地位的公約》以及 1967 年的《關於難民地位的議定書》中，對於難民有更進一步的定義：難民是指「因有正當理由畏懼由於種族、宗教、國籍、屬於某一社會團體或具有某種政治見解的原因留在其本國之外，並且由於此項畏懼而不能或不願受該國保護的人；或者不具有國籍並由上述事情留在他以前經常居住國家以外而現在不能或者由於上述畏懼不願回該國的人」³

本文對於一戰期間及國聯成立後的難民定義加以闡述，是為了說明國際法上對於難民的理解是逐漸累積演進的，同時也要強調國聯時期各國對於當時難民的處理方式也會因為這些理解而與當代有所不同。

第二節 一戰之後的國際難民

一、一次大戰後中亞與南歐地區難民

² 同前註，頁 427。

³ 《關於難民地位的公約》第一條。

全世界對於難民的關注始自 20 世紀，第一次世界大戰後，從俄國及土耳其逃亡的俄國與亞美尼亞難民人數約達二百萬人，湧入東歐各國，造成當時國際社會極大的政治問題。各國所能提供的庇護與接受庇護的技術，已不符合實際需要；因此體認到設立國際機構和簽訂多邊條約是解決難民問題的必要手段。如同 1920 年代的國際紅十字會主席古斯塔夫·阿道爾(Gustave Ador)在給國際聯盟行政院的信中指出：「有 80 萬缺少保護的俄國難民在歐洲流浪，呼籲國聯能夠成爲解決這一問題的唯一超國家的政治權威，設立一個特別委員會去處理俄國難民問題，界定他們合法地位，盡可能的援助他們，幫助他們實現就業或遣返」⁴。

早在一次大戰期間，就有大批來自帝俄及鄂圖曼土耳其帝國的難民湧入中、西歐及中國地區。兩次巴爾幹戰爭(1912 年至 1914 年)之後，二十五萬保加利亞人從羅馬尼亞、塞爾維亞和希臘遷回保加利亞；一百二十五萬希臘人從保加利亞和土耳其地區遷回希臘。在戰間期，一些回到希臘的難民住在難民營中，到 1955 年底，才得到安置。⁵

1922 年至 1924 年間，有四十萬土耳其伊斯蘭教徒被迫從希臘逃亡。根據凡爾賽和約的安排，二十萬匈牙利人從羅馬尼亞驅逐出境，另有二十萬塞爾維亞人與亞述人遭匈牙利及土耳其的強迫驅離。波蘭復國後，收容了五十七萬來自西伯利亞、法國及德國的波蘭人。德國失去亞爾薩斯及洛林(Alsace-Lorraine)兩省，使得一百零五萬德國人流浪中歐各地。

二、歐洲難民問題

(一)歐洲難民的回歸

第一次世界大戰以後的歐洲難民，首先源自新的歐洲國家政治格局的形成

⁴ 丁強，〈論弗里德約夫·南森對國際難民事務的貢獻〉，《常熟理工學院學報》，第 11 期(2008 年 11 月)，頁 102。

⁵ Gunther Beyer, "The Political Refugee: 35 Years Later", *International Migration Review*, No.1, Vol.15, pp.26-28.

及領土的重新劃分。「依據《凡爾賽和約》的政治安排，德國、奧匈帝國、鄂圖曼帝國和保加利亞作為戰敗國，大約有 500 萬人被推出國界之外，這樣，在戰後的一段時間裡，上述國家被迫接受了大約 200 萬從失去的領土上遷移回來的難民。德國也遇到了這種難民遷移的情況。依據 20 年代中期國家統計局的計算，大約有 100 多萬人，從分離出去的德國領土中遷移回到德國。」⁶僅僅「從亞爾薩斯-洛林地區就有大約 12 萬人回到了戰後的德國，另外有 16 萬來自於原德國殖民的的移民回到(或進入)了德國。隨後，依據《凡爾賽和約》，來自於原德國的東部，經劃分後話給波蘭地區的一波更大規模的難民回歸潮出現。到 1925 年夏天，根據國家統計局的統計，有 85,000 名德國人，從波蘭的西部地區返回德國。從 1920 年到 1925 年，德國為了方便波蘭西部(原德國東部)的人民返回德國，建立了 26 個「回鄉集中營」，到 1922 年底與 1923 年初的時候，這樣的集中營達到了同時容納 4,000 人的紀錄。⁷

對於德國來說，還有一個更為棘手的中歐、中東歐和東南歐的德國移民問題。在 19 世紀末威廉二世時期，由於鼓勵人口外遷政策及主張國家向東擴展的政治原因，德國政府對於德國人向中歐、中東歐和東南歐地區的遷移，不僅有著濃厚的興趣，而且給予直接的政策鼓勵。因此，國家或者資助、或者通過移民政策給予了遷移到中歐、中東歐和東南歐地區的德國人政治、經濟及文化上的特權。於是，德國人在以上地區建立了廣泛的德意志人移民區。然而對於眾多的當地人來說，這些來自德國的移民依然是少數民族。這就產生了德國外遷移民與當地的其他占多數的民族的衝突問題。關於德國移民的回歸問題，戰後的德國政府也是舉棋不定。原因在於，中歐、中東歐和東南歐的德國人的存在，對於戰後的德國人來說，是有益處的。從德國的利益來看，對上述德國人給予多方面的幫助與支持，甚至給予財政上的合作，從而使其在原地得以固定下來，這是最基本的目標。任何對上述德國人的弱化或者透過政策讓他們從中歐、中東歐和東南歐地區遷移出

⁶ Klaus J. Bades and Jochen Olmer, "Nomafa Imagroration," *Bonifations Druck Buch Verlage* 2002, pp.33.

⁷ *Ibid.*, pp. 34.

來，都是德國對外政策所避免的；而且在一些地區還存在著日益危險的經濟、社會及政治危機，如 1921 至 1924 年在俄羅斯的德國人所遇到的嚴重饑荒惡疾一直到 20 年代末的蘇聯農業集體化運動，都迫使威瑪共和國時期的德國沒有制訂與實行大幅度地接納回歸德國人的政策。⁸儘管如此，在 1917 年和 1921-1922 年，仍然有大約 12 萬德國人從俄羅斯進入了德國。其中有一半，尋求遷移到海外或者波蘭、蘇聯西部的歐亞國家。

(二)歐洲的猶太難民問題

一般人在提及歐洲猶太難民時，往往只關注的二次世界大戰中德國納粹種族主義迫害猶太難民問題。然而實際上，即使在一戰前後，在歐洲也依然存在著猶太難民問題，這也是常被人們所忽略的問題。

早在 19 世紀 80 年代，中歐、中東歐和東南歐國家的猶太人就不斷遭受到種族主義思潮的迫害，迫使上述歐洲地區的猶太人或者進入德國的漢堡港以遷移海外；或者遷移到歐洲其他國家如德國。到一戰後期，德國由於戰爭的發展，需要大量的勞動力，因此，與其他中歐、中東歐和東南歐國家驅逐、迫害猶太人相比，儘管德國對歐洲猶太人也實施了限制政策，但平心而論，德國給予了歐洲的猶太人更多的寬容，允許猶太人穿越其國境，匯集於漢堡港，從而遷移海外。德國為了滿足戰爭經濟對勞動力的需要也招募與接納了部分來自上述地區的猶太移民。

從第一次世界大戰到 1930 年，中歐、中東歐和東南歐國家施行了針對猶太移民的種族政策，曾發生數次針對猶太人的暴行，驅逐了大批的猶太移民，也迫使大量的上述地區的猶太移民簽移海外或流亡其他西歐國家。最著名的迫害猶太人的事件，當屬俄羅斯迫害猶太移民事件以及波蘭的「格拉布斯基事件」。

俄羅斯迫害猶太移民事件發生在 1903 年，從該年起，因無法在俄國繼續滯

⁸ Ibid., pp.35.

留下去，大量的猶太移民逃離俄羅斯，不是流向巴勒斯坦，就是流向西歐，從而構成了歐洲猶太移民遷移歷史上的第二次移民潮。⁹波蘭的「格拉布斯基事件」發生在 1924 年到 1926 年。當時的波蘭部長格拉布斯基(Glabusky)，爲了驅逐在波蘭擁有大量財富的猶太移民，制定和實施了收取重稅的政策，這一政策沉重打擊了猶太移民中的中產階級，迫使波蘭大量中產階級的猶太移民遷出波蘭。由於當時的美國剛剛實施了新移民法，改變了自由移民美國的政策，因此開始限制歐洲的猶太移民移居美國的數量。美國歷來是東歐國家猶太移民的主要目標國家，但美國自 20 世紀始，對來自歐洲的移民進行了區別對待。於是從 20 世紀 20 年代開始，進入美國的東歐和東南歐國家的猶太移民大幅地減少。1921 年，有 11 萬 9 千人進入美國；1924 年僅爲 4 萬人；1925 年降至 1 萬人。由於美國移民政策的變化，使得波蘭猶太移民無法實現移居美國的梦想；於是，大量的波蘭移民留向西歐國家或者移居巴勒斯坦，從而構成了歐洲猶太移民遷移歷史上的第四次移民潮。¹⁰

在歐洲，儘管反猶主義的思潮與暴行始終存在，但德國同其他中歐、中東歐和東南歐的國家相比，一直到 20 世紀 30 年代之前，還是給予了猶太移民更多的寬容及接納。正如德國著名移民研究專家Bade所指出，「在威瑪共和時期，針對東歐的猶太人遷移，德國的移民政策和一體化政策就對其進行限制。從 1880 年到 1929 年大約半個世紀裡，大約有 350 萬猶太人離開了中歐、中東歐和東南歐地區。他們移民的主要目的地是美國；而德國對於中歐、中東歐和東南歐地區的猶太人來說，只是他們海外遷移的中繼站。漢堡及不萊梅對於外遷猶太人來說是最重要的外遷港口。儘管德國對穿越其國境的猶太移民實行限制政策，同時也提供了一些幫助。然而從 1880 年至 1914 年只有一萬名東歐的猶太人來到德國。他們在 200 萬來自於中歐、中東歐和東南歐地區、通過漢堡及不萊梅港口、實現海外遷移的猶太人中，很小的組成部分。在第一次世界大戰中，來自於中歐與東歐

⁹ 宋全成，〈論一戰後的難民問題〉，《人文雜誌》，2008 年第 3 期，頁 78。

¹⁰ 同上註，頁 79。

國家或地區的猶太人數量的提高。出現這一情況的背景是德國的募兵政策(Anwerbepolitik)。當時在德國軍隊所佔領的俄羅斯--波蘭的廣大地區，由於軍人數量的減少及勞動力的缺乏而在地國的範圍內招募了大約 3 萬名猶太人。」¹¹ 實際上，在德國參與一戰以後，「全德國 54 萬猶太人都自豪地與德國其他人種並肩作戰，保衛德皇及其帝國。」¹²

然而到了 1918 年 4 月，德國的這項招募猶太移民勞動力的政策被禁止。原因在於德國實施了反猶太主義所主導的針對中歐、中東歐和東南歐國家與地區的猶太移民問題的拒絕政策。根據這項政策，德國戰時經濟的勞動力供應必須對軍事機構負責，而猶太移民不能成為戰時經濟的勞動力。但在戰爭的最後階段與戰間期的動盪中，這項有計畫地限制猶太移民的政策失敗了。由於反猶主義在中歐和東南歐國家，首先是在波蘭、捷克斯洛伐克，後來在巴爾幹國家、烏克蘭也興起反猶主義。儘管來自於德國的猶太回遷者也在增加，但與此相反的情況也出現了。中歐與中東歐地區的經濟、社會和文化危機，使其形成針對猶太人的武力驅趕及暴力行爲，迫使許多上述地區的猶太人逃向西歐國家。因此，與中東歐、東南歐國家有著地緣政治關係的德國，就成為上述地區的猶太移民實現遷移海外的中轉國家與避難國家。到了 1921 年，來自中歐與東歐地區、逃往德國的尋求政治避難的猶太人達到了 7 萬人；這些使「邊界的阻擋作用無效」的猶太人，至少在此時德國的猶太人被同意接納避難。當時的德國給予了猶太人中東歐國家所不能給予的寬容和慷慨。與中東歐國家不斷迫害與驅趕猶太人相比，德國彷彿成為猶太人真正的天堂。由於在法律上猶太人擁有與其他人種相同的權利，因此與其他中東歐國家的猶太人相比，與德國主流社會融合的猶太人最多。可是一戰結束以後，曾經與日耳曼民族並肩作戰的猶太人，卻成為反猶主義與種族主義政策迫害的對象。「戰爭失敗後，德國成為猶太人安全港灣的理想也隨之破滅。」¹³

¹¹ 張顯奎等譯，《第三帝國：殺人機器》(海南：海南出版社，2001 年)，頁 18。

¹² 同上註，頁 19。

¹³ 同上註，頁 20。

從 1919 年至 1923 年間，中歐、東歐和東南歐國家驅逐、迫害猶太人的風潮開始蔓延到德國。因此，德國國內反對猶太人的勢力得到進一步的加強，已經出現了針對外國猶太移民的公開暴力驅逐活動。與這種民間的反猶主義勢力急遽發展相伴隨的是，希特勒領導下的德國國家社會民主黨的排猶、反猶主義的宣傳和政策，在德國最終形成驅逐和滅絕猶太人的種族主義。在這樣的背景下，從 1925 年到 1933 年，在德國的猶太人不僅在政治、經濟、文化上的地位每況愈下，而且人身安全也不斷遭受到納粹分子攻擊與威脅。於是，在德國的猶太人被迫流亡海外或逃往其他國家，進而使在德國的猶太人的數量銳減。在Bade的研究中，他認為：「在巴伐利亞，到 1923 年，針對來自中歐、東歐和東南歐國家與地區的猶太人，出現了官方層面上反猶主義的拘留和驅逐猶太人的浪潮。在普魯士，1919 年尚為中東歐、東南歐遭驅逐之猶太人的避難所，而現在對猶太人的庇護政策卻受到了強烈地限制。通過反猶主義的驅逐政策——這種政策在威瑪共和國時期的、日益增長的進行限制的庇護政策與越來越惡化的經濟狀況——而推動的猶太人在德國的繼續遷移，在第一次世界大戰及戰間期裡，猶太人的數量驟然下降。到 1925 年，人口統計中尚有 10.8 萬東歐猶太人，這一數量與 1910 年的數量相比，僅僅提高 3 萬人。儘管從 1914 至 1921 年，大約有 10 萬猶太難民已經遷移出去。到 1933 年的人口統計，東歐猶太人的數量又下降了 1 萬人，降到了 9.8 萬人。」¹⁴ 眾所周知，這不是德國針對猶太人的最終結果；對猶太人更嚴重的迫害和滅絕，是發生在第二次世界大戰期間。¹⁵

三、俄國難民起源

(一)內戰

俄國的難民主要是因為政治體制的劇烈改變而起。1917 年十月革命後，共

¹⁴ Klaus J. Bades and Jochen Olmer, "Nomafa Imamigration," *Bonifations Druck Buch Verlage* 2002, pp.41.

¹⁵ 宋全成，〈論一戰後的難民問題〉，《人文雜誌》，2008 年第 3 期，頁 80。

產黨正式取得政權，在隔年二月與德國簽訂伯列斯特(Brest-Litvosk)條約後，便退出戰線，集中力量肅清國內反對勢力。共產黨的部隊稱為「赤衛軍」，因此被稱為「赤黨」；和「赤黨」進行抗爭的各地方的反共勢力，被人稱呼為「白黨」，他們的聯軍被稱為「白衛軍」；因此雙方的戰爭是為「赤白之爭」。¹⁶

共黨雖在意外順利的情況下，推翻了臨時政府，並在彼得格勒及莫斯科兩都地區獲得勝利，但其所能實際控制的範圍，亦僅限於兩都附近的中心地帶。除此以外，遼闊的俄國原野，大多仍在敵對勢力的盤據之下。即以共黨黨員人數而論，在共黨執政初期，於全國一億七千餘萬的全部人口之中，接受馬克思主義教條加入共黨組織者，為數不過二十五餘萬人。其餘民眾，或則堅決反共，或則中立游移。共產政權能否屹立不搖，尚須經過一段艱苦的考驗。¹⁷

反共政權與蘇維埃政府間之內戰，在時間方面歷時四年(1917 年底至 1922 年止)；在空間方面，交戰地區遍及全國，北至白海，西至波羅的海，南至黑海裡海高加索，東至西伯利亞東部以迄日本海，均曾先後發生激烈的戰鬥。¹⁸

國際方面的干涉力量，亦伴隨著赤白內戰而起。協約國方面因受俄德和約的影響，對德難以統一作戰，更因蘇維埃政權撕毀了的俄時期以來和各國簽訂的條約蒙受了巨大損失；尤其是賴債一節，引起了國際憤怒。當時歐洲戰場亟待捷克兵源的補充，但因交通受阻，只好迂迴的利用西伯利亞鐵路，往海參崴運送，然後再由海路，經由巴拿馬運河登陸歐洲。1918 年春，協約國為確保這條運兵路，便對蘇俄實行武裝干涉，擴大封鎖。¹⁹1918 年秋，為蘇維埃政權之最低潮階段。蘇維埃政府所能控制之地區，僅限於新舊兩都間的中心地帶，面積狹小，當時共黨之處境正值存亡之秋。²⁰

1919 年 5 月，聯軍放棄調停計畫後，決定與高爾察克(Kolchak)之反共政府進行進一步之聯繫，當時高爾查克設於鄂木斯克(Omsk)的政府，已獲全俄反共勢力

¹⁶ 李迺揚，《俄國通史》(香港：亞洲出版社，民國 45 年)，頁 137。

¹⁷ 李邁先，《俄國史》(台北：國立編譯館，民國 58 年)，下卷，頁 445。

¹⁸ 同上註，頁 448。

¹⁹ 李迺揚，《俄國通史》(香港：亞洲出版社，民國 45 年)，頁 138。

²⁰ 李邁先，《俄國史》(台北：國立編譯館，民國 58 年)，下卷，頁 458。

之支持，承認其最高領導地位，白軍陣營表現了空前的團結態度。在高爾察克之下，主要反共政權一為南俄之鄧尼金(Denikin)，二為北俄之米勒(Miller)，三為波羅的海方面之尤登尼契(Yudenitch)。5月27日法國總理克里蒙梭(Georges Clemenceau)代表聯軍向高爾察克表達繼續支持之意願，並稱如其能以具體行動證明具有團結致力自由和平之能力時，聯軍即將給予武器及糧食之協助。七月間，美國駐日大使毛利斯(Roland Morris)專程前往鄂木斯克訪問，為反共政府帶來無上鼓勵。白軍於是決定糾合各方力量，向莫斯科發動圍攻，依照計畫，東路由高爾察克指揮，捷克兵團亦參加協助，自西伯利亞攻向烏拉山及窩瓦河谷，然後與鄧尼金由南向北推進之白軍會師，同時阿堪吉爾之白軍南襲莫斯科之北部，尤登尼契之白軍則在西區攻擊彼得格勒。四面八方，形成合圍之勢。²¹

即使如此，共產黨卻擁有兩種勢力：第一、由於外國軍隊的參加作戰，使俄國一部分愛國之士，尤其是青年軍官，反而支持赤黨勢力，捨命抵抗外來的侵略者；第二、雖然許多農民並不瞭解共產黨的經濟理論，也不歡迎徵發糧食的政策，但他們卻厭倦白黨政府的腐敗，反對一切還原的行動，寧可忍受共產黨的榨取，而不願地主制度的復活。他們認為徵發糧食的政策也許是暫時性的，而地主制度卻是一個永久性禍害。因此，俄國人民都盡可能地去阻擾白衛軍的進展。²²

高爾察克之攻勢於1919年春開始，最初進行極為順利，三、四月間已到達波姆(Perm)、奧倫堡及烏拉爾斯克(Uralsk)一線；同時鄧尼金部隊於六月間到達哈爾科夫及沙瑞津(Tsaritsyn)一線。整個形勢，一時頗為樂觀。然而此時，高爾察克犯了一個重大戰略錯誤，不僅戰線過分拉長，且將部屬之兵力過份集中於偏北之右翼，希望先與來自阿堪吉爾之白軍取得聯絡，攻擊莫斯科之東北方。一來波姆一帶地廣人稀，補給困難，森林密布，不易行軍；二則與南俄鄧尼金之主力距離延長，未能配合行動。遂使紅軍獲得機會，在高爾察克與鄧尼金兩軍之間，楔入一支部隊，切斷其彼此之間的聯絡。紅軍部隊在弗龍茲(Mikhail Frunze)將軍的

²¹ 同上註，頁460。

²² 李迺揚，《俄國通史》(香港：亞洲出版社，民國45年)，頁138。

統率下，於五月間展開攻擊，反共勢力節節敗退。八月中旬，不僅烏拉山區全部失守，甚至退到西伯利亞西部之伊爾提什河一線。聯軍對於高爾察克政府之承認至此即予撤銷，而且在高氏政權崩潰後，進駐西伯利亞之國際聯軍亦於 1920 年初紛紛撤離。²³

當高爾察克所屬白軍攻至烏拉河流域時，鄧尼金統率之「南俄軍」亦已進至窩瓦河上之沙瑞津，雙方距離十分接近；然而當高部為紅軍壓迫向東撤退時，鄧氏竟拒絕派兵東向以牽制紅軍，遂被紅軍各個擊破。²⁴鄧尼金之戰略過分急於向莫斯科之攻擊，1919 年 7 月 3 日，分三路攻向莫斯科：東路由蘭吉爾(Wrangell)將軍統帥高加索騎兵沿窩瓦河北進；中路由西道林(Sidorin)將軍統帥頓河哥薩克自羅斯托夫北攻；西路由麥馬耶夫斯基(Mai-Maevksy)將軍統率原志願軍自哈爾科夫前進。至十月中，白軍已兵臨莫斯科。而尤登尼契所統率之西北軍，以愛沙尼亞為根據地，在英軍支持及坦克增援下，已挺進至彼得格勒附近的沙皇村；但因兵力微薄無法作更進一步之進展，曇花一現。

鄧尼金之攻勢自十月中旬起轉勝為敗，所占各地先後失守，1920 年 3 月底退至黑海東北岸。賴英艦之助，轉運至克里米亞半島。經此打擊，鄧尼金辭職，殘餘部對改由蘭吉爾將軍指揮。法國雖承認其為南俄政府之統治者，但軍事援助則未到達。蘭氏於 1920 年夏秋之間曾發動數次攻勢，並企圖與波蘭侵入烏克蘭之部隊聯繫，均未成功。到了十月底，困守半島之白軍終被紅軍逐出，約有十三萬餘人退入君士坦丁堡，南俄反共勢力亦被消滅。²⁵

在人心向背下，1920 年代初期各地方之反共政府已悉數盡被赤黨所平定。白俄殘部歷盡艱險，部分退入了中國以及東歐國家境內。

赤白內戰以及俄羅斯赤化的過程中，造成了約兩百萬名俄國人成為難民；加上土耳其於一次大戰後殘殺亞美尼亞人，其人數之多與遷徙環境之廣，引起了國

²³ 李邁先，《俄國史》(台北：國立編譯館，民國 58 年)，下卷，頁 461。

²⁴ 同上註，頁 462。

²⁵ Michael M. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*(New York: Oxford University Press, 1985), pp.59.

聯的重視。

(二)赤色恐怖

共產黨奪取政權的手段有二，其一為拉攏與分化，聯合次要敵人，打擊主要敵人。聯絡各黨各派的投機、動搖、和左傾分子，進行離間工作。其二則為威脅，利用赤色恐怖製造風聲鶴唳的氣氛，進而加以控制。共產黨製造赤色恐怖的目的有三：一是對各地方反共人民所組織的「白色政府」的復仇；二是對武裝反革命派所組織「自衛軍」的聯合包圍行動的反攻；三是徹底無容赦地實行階級鬥爭。

赤色恐怖始自 1918 年秋天，當時列寧遇刺未遂後，共產黨公然宣布：為防止蘇俄來自外部的襲擊和內部資產階級的「復辟」，不惜以極端的手段，實行「勞動義務」，組織「取締反革命非常委員會」，嚴懲所有被他們認為的危險分子。1918 年 11 月，赤色恐怖已廣泛地適用於法庭，採用前所未見的審判方法：不管有無反抗蘇維埃政府的證據，只要查明他是屬於資產階級，具有特殊經歷，就可處罪。1922 年泰晤士報報導蘇俄赤色恐怖的犧牲者，總共不下數百萬人。其中分僧正、僧侶、教師、醫生、將校、士兵、警官、地主、知識份子、勞動者和農民；在各階層中，尤以知識份子被害的最多，其數不下五十萬人。²⁶

在內戰接近尾聲、勝負局勢將定之際，共產黨人同樣對戰敗之白黨黨人進行清算，為了躲避赤色恐怖，亦是白俄殘兵難民越界流亡他國的重要原因。²⁷

(三)共產體制

從 1917 到 1921 年，共產黨政府不惜重大犧牲，開始嘗試其純粹共產主義的共產體制。共產黨政府最初的經濟政策，可分為兩個階段。第一個階段是從 1917 年到 1918 年。在這一年中，大地主和資本家都被清算了，共產黨直接掌握了生

²⁶ 李迺揚，《俄國通史》（香港：亞洲出版社，民國 45 年），頁 137。

²⁷ 關於中蘇雙方對於白黨敗兵難民特赦遣還之交涉，可參照中研院近史所彙編的《中俄關係史料》（民國十年）。

產機構和產品。下一個行動便是誘發所謂無產階級，向小資產階級作鬥爭。然後用「勞動紀律」強迫工人就範，實行「動勞競賽」。此外，在農村還建立了「貧農委員會」(Committee of Poor Peasants)，鞏固地方蘇維埃政權，使之聽命中央。然而在這之後，隨即進入了內戰時期，因此從 1918 年到 1920 年以前，蘇聯的經濟發展為配合時局，進入了第二階段。

當時，協約國除了在軍事和政治方面對蘇俄施加壓力外，更進一步實行經濟封鎖。於是蘇俄的經濟便日趨困窘，國民生活不安，前線作戰的紅軍軍糧補給也成了問題。在這嚴峻的局勢下，共產黨實行了若干激烈措施，這樣的措施被稱為「戰鬥的共產主義」(Militant Communism)政策。首先對工廠加強管理，讓工人控制工廠和運輸工具；其次是強制徵發農產。共產黨對民間宣傳：「用農民供出的食糧，供應工業上的生產階級；工業上的製成品，分給農民享用」。一般百姓由政府按照社會價值，發行「食物卡片」，實行定糧分配。共產黨員及勞動者為第一級，一般政府僱員為第二級，手工藝者及失業者為第三級，至於其他人民，則被視為未從事生產工作之「寄生階級」(parasitic class)，不在政府照顧之列。由於寄生階級所得之糧食僅為第一等階級的四分之一，因此時有餓死的情形發生。

此外共產黨政府還實施以物易物的方式取代貨幣制度。1918 年，政府廢除金本位制度，禁止私營商業，國外貿易由政府專利，查封所有公寓，分配給工人居住。人民的珍貴物品和多餘的衣服也被沒收。家庭制度被看作是資本主義的基礎，婚姻不得採用宗教儀式，任意離合，由政府照顧那些無人需要的兒童。取締私立學校，希臘正教會的財產充公。這種反常的措施，在共產黨看來都是用來創造勞動者的社會財富，藉以提高人民大眾的物質生活。然而，這樣的實驗卻適得其反，得到失敗的教訓。²⁸

對於蘇維埃社會主義體制的缺陷，吾人可整理如下：²⁹

²⁸ 李迺揚，《俄國通史》(香港：亞洲出版社，民國 45 年)，頁 140。

²⁹ 宋全成，〈蘇聯社會主義模式的基本經驗教訓〉，《理論學刊》，1998 年第 5 期，頁 93。

1、蘇維埃的社會主義模式，在處理發展社會生產力和進行階級鬥爭的關係問題上，過份注重階級鬥爭在社會發展中的推動作用，造成階級鬥爭擴大化，嚴重阻礙了國家生產力的發展。一個良善的社會主義，應該是要將基層的生產力看作是國家建設的根本；因此在取得政權後，應該要實行的是多種行業並存、保留商品生產及貨幣、發展科學技術、提高人民生產水準等多種方法，有力地促進生產力的發展。然而紅軍取得內戰勝利後始終把階級鬥爭看作是比發展社會生產力更為重要的任務。於是，階級鬥爭在社會各個領域，一方面是首要任務，另一方面又將範圍與程度擴展至生活每個層面，最終導致鬥爭擴大化，錯誤地鎮壓和殺害一批優秀份子與棟樑人才，阻礙了國家建設的步伐。

2、蘇維埃社會主義模式由於是高度集權缺乏民主監督，崇尚個人崇拜，因而是典型的人治，違反與破壞法律的事情，上自中央，下至地方，無處不有。一個現代化的國家，無論奉行資本主義亦或是社會主義，都必須具備遵法守法的法治精神。蘇維埃社會主義無視體現人民意志的法律，崇尚個人崇拜，將各人的意志凌駕於法律之上，蘇維埃政權所訂的法律上尚且不能保護黨和國家的高層領導人，遑論一般人民群眾。蘇維埃社會主義無視與踐踏法律，給國家建設帶來巨大的破壞。

3、高度領導的黨領導體制，黨政不分，以黨代政，影響全國人民對無產階級政黨的信任。因此也影響了全國人民參與政治的熱忱，在國家相關的問題上，黨決定了一切的結構，使一般人民根本沒有機會參與國家的管理，國家機器的運作也被少數人專權獨佔。

4、片面強調重工業的發展，忽視了輕工業和農業的發展，破壞了重工業、輕工業及農業發展的比例，深深地阻礙了人民物質與文化水準的提高。優先發展重工業，對於推動社會主義工業化建立國家產業基礎，無疑是非常必要的；然而重工業的發展並不能脫離輕工業與農業的基礎。沒有輕工業與農業的發展，重工業的發展便缺乏後續的推動力。不僅如此，要實現社會主義生產的目的，要實現社

會主義生產的目的，滿足人民群眾日益增長的物質和文化水準需要，離開輕工業與農業的發展是不可能的。

(四)饑荒

造成俄國難民暴增的原因除了人禍之外，亦有天災。1921年7月時，關於俄國大饑荒的報導已在國際間流傳。中國亦有相關報導謂：「最近俄國所遭受之大饑饉，乃數世紀以來歐羅巴全洲甚至全世界所未曾有；其慘苦之狀，已為不可掩之事實。餓殍載道，屍體遍野，盜賊蜂起，惡疫流行…」³⁰。即使當時，政權尚不被世界各國承認，其外交總長翟趣林³¹也曾拍電向各國呼求援助：「俄國政府願不問現有之政治關係若何，承受任何國之援助。在今俄國十州地面，旱魃為災，收穫無著。住民一千八百萬，迫於饑饉，顛沛流離，慘不忍言。即給予半數之食料，已約需一百萬噸。切盼外國之接濟。」法國媒體則估計災區呈現顆粒無收狀態約五千萬人。災民沒有可食之物為糧，不得已以草木充飢；其結果引發霍亂等疫疾，情況雪上加霜。8月2日美國商業總長胡佛(Herbert Hoover)報告說道：

饑荒最甚之處，在裏海北岸一帶。而其所以陷於如此窮苦，實由農業衰微、運輸廢弛之所致。蓋自革命以來，種子及農具，均甚缺乏。農產額大為減削，而盧布發行竟超一萬億之巨數。貨幣價值低落，農民之貯蓄思想因而大弱。至運輸事業，則鐵道毀壞、車輛減少、煤礦停廢、燃料不足，大部分已在停止狀態，故在西伯利亞，及其他產穀之區，雖有剩餘食糧，亦無從接濟也。³²

由以上報告可知，甫經內戰與天災的俄國，面臨的是凋零破碎的殘局，而直接受害的仍是黎民百姓。即使接受了外國的救濟，在1920年至1922年間，由於饑荒

³⁰ <俄國之大饑荒>，《東方雜誌》，第18卷第17號(1921年9月)，頁71-73。

³¹ 民國初年報章雜誌譯作姬采林或齊采林。

³² <俄國之大饑荒>，《東方雜誌》，第18卷第17號(1921年9月)，頁73。

而死亡的人數，仍達五百萬人之眾。³³

造成飢荒的原因，是因為農業低落的關係。十月革命前夕的全國耕地，已因大戰影響，僅及 1914 年大戰爆發前的六分之一，農產則僅及戰前的百分之十四。

「戰鬥的共產主義」實施之後，情況較之前更為惡劣。1918 年秋季「國家經濟最高委員會」頒布新令，實行土地國有政策，將原由農民耕種之土地，劃歸「國有農場」(State Farm)集體經營。同時利用「貧農委員會」向「富農」、「中農」展開鬥爭，因此激起農民的反抗。怠耕或拒耕的結果，糧產更趨低落。1921 年的全國耕地已降至六千萬公頃，糧產數量亦降至三千萬噸(1916 年為七千四百萬噸)。以當時全國人口一億三千七百萬人口計算，每人每年所得之食糧僅有五百磅，根本無法維持溫飽。其中尤以城市工人之情形最為嚴重，工人之配額雖受特別優待，但亦不足維生，於是大批離開工廠，重返鄉村，又轉而加速工業的崩潰。³⁴

正當俄國人民陷入饑饉邊緣之際，1920 及 1921 年又連續發生兩次大旱災。南部農產區因受中亞燥風的影響，產量大減。1920 年全國農產量降至一千八百萬噸，1921 年的南俄穀倉，竟至全無收穫。也就是說，1922 年時全國將有三千五百萬人全無食糧供應，一千五百萬人將臨半饑饉狀態。全國因此而騷動。³⁵

(五)產業凋零

工業方面，大戰之前原已具有相當基礎，伯列斯特條約簽訂使俄國工業損失百分之五十四，所受打擊已甚嚴重，其後由於戰鬥的共產主義之實施，更使局勢惡化。十月革命發生後，工人劫收工廠，自行成立管理小組，接管行政。由於知識缺乏，技術低劣，乃使原料消耗量增加，機器破壞，成本提高，而產量銳減。由於毫無計畫，有時甚至將整套機器熔為原料，部分鐵軌，亦投諸熔鋼爐中。1918 年夏季，更進一步實施「企業國營」政策，受此法案影響而移歸政府接管之工場

³³ 李邁先，《俄國史》(台北：國立編譯館，民國 58 年)，下卷，頁 467。

³⁴ 同上註，頁 468。

³⁵ 同上註，頁 469。

及礦山，總值高達三千萬盧布。政府接管之後，由於工人工資過低，糧食缺乏，生產效率十分低微。生產總量 1920 年僅有 1913 年的 13.2%。主要工業如紡織之紡錠降至戰前的百分之四，鋼鐵產量降至戰前的 5%，頓內次區之煤炭產量降至戰前的 10%，日用消耗品產量則降至戰前的 13%。與工業有密切關聯之運輸數量亦隨之減少，全國交通運輸設備，已呈現全部停頓狀態。³⁶

綜觀一戰後之俄國概況，可略整理為：

- 一、長期戰爭的直接影響，自 1914 年世界大戰爆發以來，俄國不僅經過了四年大戰，又繼之經過了四年的內戰；故其所受戰禍損失，比受害最大之德國尤多一倍。
- 二、由於聯軍經濟封鎖的影響，在此期間，俄國對外貿易全部停止；平時賴以平衡預算的糧食輸出，幾等於零。國家財政受到嚴重的打擊。
- 三、蘇維埃政府推行「戰鬥的共產主義」的影響，農民怠耕，糧產低降，工業生產亦遠離戰前標準。勞工與農民之間的關係日趨惡劣，造成內部的混亂。
- 四、天不作美，1920 至 1921 年連續發生前所罕見的旱災。³⁷

俄國雖因退出戰局而未列戰敗國之林，然而其經濟凋敝、民不聊生之慘狀，較諸歐陸各戰敗國有過之而無不及。流竄他國的難民與國內各地流離失所的人民 (Internally Displaced People) 不計其數；十月革命之後移居國外的俄國人數，在統計上比較混亂。列寧在 1921 年俄共十大上的演講曾經提到，有 200 萬俄國人流亡海外。³⁸然而在同年 3 月，他在另一次演講中說約有 70 萬俄國人流亡國外。³⁹1921 年 2 月 21 日，在巴黎出版的俄僑刊物《俄國地方自治機關與成是難民就濟委員會公報》中所公布的俄國難民的總數為是 194.6 萬人。國際紅十字協會 1921 年初公布的在羅馬尼亞和土耳其的俄國移民人數為 75 萬 8 千人，1923 年國際勞工局統計在歐洲的俄國僑民為 100 萬人，然而這僅僅是在所在國註冊的

³⁶ 李迺揚，《俄國通史》(香港：亞洲出版社，民國 45 年)，頁 140。

³⁷ 李邁先，《俄國史》(台北：國立編譯館，民國 58 年)，下卷，頁 466。

³⁸ 列寧原著，《列寧全集》(北京：人民出版社，1988 年版)，頁 42。

³⁹ 同上註，頁 129。

俄國僑民人數。俄國皇室成員尼古拉大公於 1924 年至巴黎時，那時歐洲的俄國僑民人數就在 300 萬左右。在 1928 年第 9 次國際聯盟會議上，著名的社會活動家和學者、挪威人南生(Fridtjof Nansen)⁴⁰公布他的調查與統計數字，表明至 1927 年歐洲及亞洲的俄國僑民人數大約是 106 萬餘人；1928 年俄國僑民人數大約是 64 萬餘人；1929 年俄國僑民人數大約是 102 萬餘人。

由於故土難離、國內形勢變化較快及蘇維埃政權的相應政策，最初一段時間，有一些流亡國外的俄國難民返回蘇俄。蘇維埃政權人民委員會於 1921 年 11 月 3 日頒布大赦令，赦免曾參與白衛軍的人員；大量的白衛軍軍官、士兵及哥薩克人，從遠東、蒙古和中國西部返回俄國。其中，「回歸祖國委員會」發揮了重要作用。同年 12 月 5 日，蘇維埃政權又頒布法令，規定了返回俄國的最後期限，否則將永遠視為放棄蘇俄國籍。以下四種人將被視為永遠放棄蘇俄國籍：1、在國外逗留 5 年以上與至 1922 年 1 月 1 日沒有取得蘇聯政府發放的外國護照或相應證明的人；2、1917 年 11 月 7 日以後未經蘇維埃政權允許從俄國出走的人；3、志願參加反對蘇維埃政權軍隊或者參加反革命組織的人。4、在國外居住沒超過 5 年，但在國外生活過，並且在 1922 年 1 月 1 日沒有在蘇維埃政府登記的人。從這份文件規定的日期看，蘇維埃政權留給俄國僑民做出抉擇和返回蘇俄的時間只有 26 天，時間相當緊迫，使得持觀望態度及路途遙遠的俄國僑民喪失了返回母國的機會。⁴¹

第三節 俄國難民在歐洲的流向

來自於俄羅斯的難民潮，在整個世界範圍內廣泛散播。最初，俄國難民大多是選擇移居與俄國接壤的國家與地區，如波蘭、保加利亞、波羅的海國家。因為

⁴⁰ 關於南生博士對於國際難民救濟的貢獻與成就，請詳見本文第三章。

⁴¹ 張建華，《激盪百年的俄羅斯》(北京：人民出版社，1990 年)，頁 71。

他們認為蘇維埃政權維持不了多久就將失敗，屆時他們可以馬上返回母國。⁴²然而當 1921 年蘇維埃政權擊潰白衛軍的多次進攻以後，這些俄國移民不得不改變他們想法，開始向更遠的地方流亡。

大致上來說，俄國僑民移居國外路線有六條，分述如下：⁴³

第一條：從土耳其到巴爾幹，這是一線。

第二條：從土耳其到巴爾幹、捷克斯洛伐克，再到法國，這是由南向西的一條路線。

第三條：從波羅的海到北歐的路線，即北線。

第四條：從遠東到中國，再到亞洲國家的一線，這條路線可以稱東線。

第五條：從歐洲到北美、中美洲及南美洲的路線。

第六條：從歐洲到澳洲再至紐西蘭的一線，這是離俄國最遠的一條路線。

其中大部分難民集中在法國、巴爾幹半島國家和德國。集中在這些國家的原因如下：

以法國來說，自法國大革命以來建立起來的自由、民主與平等的公民政治理念和文化，使法國成爲人道主義的典範及政治自由者的避難所，而法國人也以此引爲自豪。於是，法國成爲許多反蘇維埃人士在被驅逐出境或被迫流亡後的首選避難國家。

再就巴爾幹國家與德國而論，這些國家與俄羅斯在地緣上的接近，加上俄羅斯的西部地區，其居民就是德國移民及其後裔。因此，巴爾幹半島國家和德國成了俄羅斯西部移民外遷的重要目標國家。而德國成爲戰後某段時期俄羅斯難民的重要接納國家。有專家統計，「在 1919 年，大約有 10 萬俄羅斯難民滯留德國，到 1920 年已經達到 56 萬人。俄羅斯的難民人數上升到最高的年份是 1922 至 1923 年，根據人民聯盟和外事局的報告，在這兩年的時間裡，大約有 60 萬俄羅斯難

⁴² 同上註，頁 70。

⁴³ 同上註，頁 71。

民滯留在德國；其中僅 1923 年在柏林，就有 36 萬來自俄羅斯的政治避難者。」⁴⁴ 大量難民到來，其安置和接納，對德國的居住與勞動力市場的困難狀況來說，是一個嚴重的社會問題。在德國，大量的難民宿營地被建立起來，有不少過去的戰俘集中營，現在也被用於難民的接納與安置。在整個 20 年代，在Cell的Scheuen，在柏林的Wuensdorf，在Quedlingburg，在Warmbeck及奧德河的法蘭克福，建立了一系列的俄羅斯難民集中營。⁴⁵在這些難民集中營中，由於俄羅斯難民的數量眾多，安置和接納這些難民需要許多年的時間。因此，有一部分變成爲存在多年的難民緊急集中地。「從 1923 年起，在德國的來自於俄羅斯的難民的數量開始下降。1925 年在德國的來自於原沙俄的難民只有 15 萬人滯留，到 1928 年難民的數量依舊是 15 萬人；到 1933 年就剩下了大約 10 萬人，在柏林形成了『俄羅斯人柏林區』的『移民歐洲中心』，這一『移民歐洲中心』還具有重要的文化與政治功能，在 20 年代中期它一直扮演著德國的俄羅斯難民外遷到『俄羅斯人巴黎區』的重要角色，這種情況一直延續到 1940 年德國軍隊進攻蘇聯爲止。」⁴⁶由於德國並沒有讓這些俄羅斯難民融入德國的移民融合政策，德國政府因爲意識形態的考量，對這些俄羅斯勞動力也不感興趣；從而缺少移民與難民的一體化政策。因此，對俄羅斯難民來說，工作及生活在德國是十分困難的。可以預料，如果在德國繼續滯留，不會有更好的發展。於是，繼續向外遷移就成爲在德國的俄羅斯難民的重要選擇。

對於在德國的俄羅斯難民來說，主要是以兩個地方爲主要目的地：法國與美洲。選擇法國的原因，在於巴黎的相關部門正在施行為推動法國的經濟社會重建與發展而尋求外國勞動力的積極移民政策。法國從 19 世紀後半起，由於人口出生率的低下，人口死亡率的上升，導致法國經濟社會發展所需要的勞動力嚴重不足。在本國勞動力不能滿足經濟社會發展的情況下，外國移民，特別是外國勞工

⁴⁴ Klaus J. Bades and Jochen Olmer, "Nomafa Imagroration," *Bonifations Druck Buch Verlage* 2002, pp.38.

⁴⁵ 宋全成，〈論一戰後的歐洲難民問題〉，《人文雜誌》，2008 年第 3 期，頁 77。

⁴⁶ Klaus J. Bades and Jochen Olmer, "Nomafa Imagroration," *Bonifations Druck Buch Verlage* 2002, pp.36.

的到來，因此受到了法國各界的歡迎。這種情況一直持續到第一次世界大戰。在第一次世界大戰中，法國軍人陣亡人數超過了 130 萬人，這些正值生育年齡的青壯年勞動力的死亡，不僅對法國的社會經濟造成了嚴重的損害、工廠倒閉、商業凋零、農業荒蕪，而且導致法國人口男女性別比例的失調，大大減少了法國戰後人口的出生數量。如果再加上 120 萬平民的死亡，法國失去人口的總數高達 250 萬人。「這是後果嚴重的情況，這些在出生率異常低的年份裡(1914-1918)出生的人，對以後數代人都要產生影響。」⁴⁷第一次世界大戰結束以後，法國的社會經濟重建，需要大量的勞動力，顯然不可能在法國國內解決。因此，引進外國勞工成爲必然的發展。正如法國史學家所說：「一方面是戰爭的巨大損失，另一方面是重建遭破壞地區及重振經濟需要 300 萬勞動力。光從國家內部擠榨勞力如提高就業年齡、增加婦女就業機會解決不了問題，外國勞力的湧入於是備受歡迎。」⁴⁸在這樣的背景下，在德國的難民紛紛來到法國，加入法國重建家園的建設行動。這些沙俄難民成爲法國一戰以後完成經濟和社會和經濟重建建距任務的重要生力軍，爲實現法國經社的復興，做出了重大貢獻。

歐洲國家與當地的政府以及居民，對於俄國難民的態度是不一樣的。絕大多數是以冷漠、至多是用寬容的態度來對待俄國難民。因爲此時正是歐洲經濟蕭條時期，大量俄國難民的湧入，無疑給各國增加了就業的壓力及治安的困難。只有南斯拉夫、保加利亞、捷克斯洛伐克等國對俄國難民敞開友好的大門。1920 年春，在貝爾格萊德設立了「俄國紅十字協會」代表處，建立了「全俄地方自治聯盟」與「全俄城市聯盟」。⁴⁹

值得一提的是，當時捷克斯洛伐克的首任總統馬薩利克(Tomas Masaryk)，原來是俄羅斯文學與哲學研究者，對於俄國和俄羅斯文化有很深的感情，但在政治上他是持反蘇反共立場的。他認爲蘇維埃政權很快就將垮台，而捷克斯洛伐克政府應該同爲來俄國的「新政府」保持友好關係。馬薩利克在 1921 年向捷克斯洛

⁴⁷ *Ibid.*, pp.37.

⁴⁸ 宋全成，〈論一戰後的歐洲難民問題〉，《人文雜誌》，2008 年第 3 期，頁 78。

⁴⁹ 張建華，《激盪百年的俄羅斯》(北京：人民出版社，1990 年)，頁 73。

伐克政府建議發行「俄羅斯股票」，向國內外募集資金，以用於救濟俄國難民。1921年發行的「俄羅斯股票」價值110萬法郎，1924年達到了830萬法郎，1925年是730萬法郎。這筆資金主要用於救濟俄國僑民，幫助貧困的俄國大學生繼續就學，以及解決俄國難民的醫療問題。1923年捷克斯洛伐克政府每月撥給俄國難民500萬克羅尼(約250萬法郎)。由於捷克斯洛伐克政府的這種救濟措施即時且有力，可以說整個20年代，該國僑民的生活要好於其他國家俄僑的生活。然而到了1934年，隨著捷克斯洛伐克政府承認蘇聯，並與之建立起正式的外交關係，她對俄僑的態度自然發生巨大的轉變。從1935年開始，俄國僑民需要重新再捷克斯洛伐克進行登記；也因此，許多原先的俄國難民不得不離開該國，再度踏上顛沛流離的路途。

至於選擇移民美洲的原因，則是由於19世紀以來歐洲移民延續下來的外遷傳統以及當時的美洲已建立起完善的移民網絡。一方面，移民美洲幾乎是歐洲移民外移的思維模式，儘管當時的美國已經開始了選擇移民政策，僅歡迎來自西歐與北歐的「老移民」而限制來自東歐的「新移民」。但對於在歐洲的俄羅斯難民來說，移民美洲依然是海外遷移的首選。另一方面，美洲經歷了長達一個多世紀的移民遷徙，一些俄羅斯移民已經在美洲建立了基於情感的移民網絡。這種移民網絡可以為俄羅斯新移民的到來和安置提供行之有效的幫助及支持。於是，大量的德國與在歐洲其他國家的俄羅斯難民便逐步從他們的第二家鄉及母國，跨越大西洋實現了移民美洲，特別是北美國家的目標。第二次世界大戰爆發以後，「俄羅斯移民的歐洲中心」從德國轉移到了美國，與德國的「俄羅斯移民歐洲中心」一樣，它也同樣肩負著重要的政治和文化平衡性功能而落戶紐約。

通過一戰後歐洲難民問題出現的成因、難民類型及難民進程的考察，可以得出下列結論：⁵⁰

(一)跨越國境的國際移民，歷來與國際政治格局、地區民族關係、國家與地區的

⁵⁰ 宋全成，〈論一戰後的歐洲難民問題〉，《人文雜誌》，2008年第3期，頁80。

社會政策和生存環境(包括社會環境和自然環境)的俄化等因素，存在著密切的因果關係。一戰後的歐洲難民問題正式上述四個重要因素共同作用的必然產物。

(二)第一次世界大戰後的歐洲難民主要可分為德國難民、俄羅斯難民及在歐洲的猶太難民三大類型；但從移民類型學的角度來看，一戰後的歐洲難民實際上也涉及道跨越大西洋的海外遷移移民和跨越國境的工作移民兩種類型。

(三)嚴重的歐洲難民問題直接導致了國際難民組織的誕生。一戰後歐洲大陸上到處充斥著漂泊、流浪的難民潮，解決歐洲難民問題越來越引起歐洲國家的關注。然而解決歐洲的難民問題不是不可能透過移個或少數國家的努力就可完成，而是需要國際層次的共同協作。國際組織對於難民的救濟之論述請詳見本文第三章。



第三章 國聯處理國際難民之策略

第一節 高級專員總署之設置

隨著難民人數的日益增多，對於渠等救援的難度越來越大，到了 1921 年，許多援助機構的資源已消耗殆盡；此外，涉及俄國難民問題也已超越了單純的人道主義範疇，成爲一個政治性問題。這種人道性和政治性的交織更增加了解決難民問題的難度，在這一特殊的時代背景下，國際聯盟開始了解決難民問題的工作。¹

根據紅十字會的想法，由國聯設立一個特別委員會去處理俄國難民問題。儘管對於是否要干預的觀點差異很大，國聯行政院還是同意採取行動，於 1921 年 8 月成立一個專門處理難民問題的職務—國聯處理歐洲俄國難民問題的高級專員。這是國際聯盟爲處理國際難民問題的第一個行動，也是第一次正式承認了國際社會對解決難民問題負有不可推卸的責任。²

第二節 南生對於國際難民事務的貢獻

若述及處理難民事務之高級專員，則必須先對弗里德約夫·南生(Fridtjof Nansen)作一介紹。他是挪威著名的探險家、海洋學家和政治家，曾先後擔任挪威駐英首任公使、挪威駐美商務委員會主席和挪威駐國聯首席代表。在 1921-1930 年期間，除了擔任駐國聯首席代表外，南生更成爲首位處理難民事務的高級官員。懷著崇高的人道精神與救世理想，南生對於國際難民所做的貢獻可歸類如下：

¹ 丁強，〈論弗里德約夫·南森對國際難民事務的貢獻〉，《常熟理工學院學報》，第 11 期(2008 年 11 月)，頁 102。

² 同上註，頁 103。

一、緊急救助與長遠解決相結合，從全局審視難民問題

對於為數眾多的難民，南生首要的工作就是開展緊急救助，通過提供資金、衣物、食品、藥品等難民生活上的所需，以解燃眉之急。在 1922-1923 年期間，南生署下的工作人員在烏克蘭設立了無家可歸者和飢餓者中心，給 1200 萬-1500 萬人提供食物。但這種辦法僅僅是暫時緩解難民的生活困境，杯水車薪。

南生積極尋求長久解決難民問題的方案。在任職期間南生對難民問題的處理主要採用三種方式，即(一)自願遣返、(二)就地安置、(三)異地定居。這些方式成為過去和現在難民國際保護的基礎。遣返是最為簡單的辦法，南生本人贊成難民自願返回，但強調遣返只是難民問題長期解決的一個部分，南生更看重幫助難民尋找就業的可能，最終達到經濟上的獨立。然而他的建議遭到許多政府的抵制，當時全球性的經濟衰退導致多數國家失業率居高不下，各國明確表態為難民提供就業機會是不可能的。重新安置的辦法會給庇護國帶來長久的經濟負擔和社會負擔，例如難民的到來將會在衣食住行等方面給當地社會帶來沉重壓力，同時，還有可能長期影響當地社會的民族關係和社會穩定。³

儘管如此，南生本人對於這一問題有著更為長遠的思考。他相信把難民看做歐洲總體失業問題的一部分，通過集中精力把援助重點放在難民創造就業機會上，那麼國際難民機制也會有助於解決歐洲經濟問題。⁴為歐洲戰後的重建做出貢獻並且可以預防更多難民的湧現。南生同樣堅信國聯代表難民利益的努力有助於消除不忠和不滿；通過分配和安置勤勉的、受過較高訓練的難民，這一行動有助於提升全球各地文明的水準。

為此他和眾多政府當局展開協商，為了便利難民流動以及找到工作，已經限

³ 丁強，〈論弗里德約夫·南森對國際難民事務的貢獻〉，《常熟理工學院學報》，第 11 期(2008 年 11 月)，頁 103。

⁴ Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*(New York: Oxford University Press, 1993), pp.38.

制難民入境的各國政府應該同時暫時修改它們各自的規章，形成一套更為綜合的包含就業和社會服務的規定，如 1928 年通過的《關於俄國和亞美尼亞難民法律地位的協議》⁵指出，關於限制外國勞工的規章不應該從嚴地適用於居住在該國的俄國和亞美尼亞難民。⁶由此可見，在實踐中南生已經逐漸意識到未來的國際難民機制將會逐漸包含難民安置、就業機會以及難民援助與經濟發展之間的關聯。

二、界定難民的法律地位，通過立法保護難民權益

南生也對難民的權利以及如何對難民進行保護、難民身分的界定開始進行研究與探討，並通過創設國際法律或條約對此作出規範。

南生特別關心難民的法律地位問題，認為對難民提供法律保護甚於物質援助。「一戰後的大多數難民被剝奪了國籍，不持有有效護照。對難民來說，護照不僅是從庇護國到其他國家入境時有需要，而且也是在庇護國取得居住許可、社會保障和勞動許可等所不可缺少的文件。沒有護照的人，易受拘留和驅逐。」⁷事實上依照規定，難民被剝奪了本國政府的保護，相對地需要國際保護。當時難民面臨的主要問題之一是他們缺乏國際承認的身分證件，使得他們避難的請求複雜化。南生以一種簡單根本的方式，通過引進一種新的護照形式解決這項困難。南生在日內瓦召集了一次特別政府會議，1922 年 7 月簽署了《關於頒發俄籍難民身分證件協定》⁸，並且創立了關於難民旅行和身份的證明，也就是後世所稱的「南生護照」(Nansen Passport)，到 1928 年共有 51 個國家簽署公約，同意給予「南生護照」的持有者相當於在一個國家的外國人的法律地位。作為難民保護的第一份法律文件，「南生護照」最重要的意義在於它是難民最重要的文件，使他們能

⁵ 請參照本文第二章。

⁶ Ivor C. Jackson, "Fridtjof Nansen: A Pioneer in the International Protection of Refugees," *Refugee Survey Quarterly*, Vol.22, No.1(2003), pp.30.

⁷ 日本國際法學會，《國際法辭典》(北京：世界知識出版社，1961 年)，頁 640。

⁸ 請參照本文第二章。

夠在他國旅行和居住。這種國際護照產生了難民的法律地位，使他們不再被國家當局與文職人員所忽視。在長期且仍在演變中的一系列難民保護的國際法律措施中，「南生護照」是第一個代表。

1927年9月的國際聯盟會議與1928年5月的政府間第二屆國際會議相繼做出決議：1、鑑於難民缺乏法律保護，授權國際聯盟最高委員會採取各種措施處理俄國難民問題；2、不擁有公民權的俄國與亞美尼亞難民應該服從僑居國的法令；3、處於某國保護及庇護的俄國僑民，在涉及他們的個人狀況時仍受原保護國的庇護；4、按照難民的母國法律所形成的難民婚姻關係與證書予以承認，配偶雙方共同擁有結成婚姻關係時約定的權利，堅持配偶雙方財產共有的原則；5、沒有國籍的俄國難民和亞美尼亞難民擁有規定的權力和財產權；6、在俄國與亞美尼亞難民中實行法律保護；7、俄國難民與亞美尼亞難民的離婚問題，按照他們的僑居國的法律辦理。⁹

爲了履行對難民的法律保護，在南生主持下國際上頒布了一系列專門協定。在這些國際文件中，出現了國際法對於難民定義的萌芽。對難民概念進行界定，其實直就是對國際救援對象的一種國際法下的資格規定，這一界定關係到「國際社會應該對甚麼樣的人提供援助」，這是國際救援中一個非常現實的問題。一戰後國際社會以國際協議的方式規定難民的概念，儘管很不完善(主要強調難民的客觀因素)，但無疑是難民概念發展的歷史性里程碑，標誌著難民問題不再是個別國家任意決定的事件。1928年6月的《關於俄國和亞美尼亞難民法律地位的協議》也是第一個試圖解決難民不驅回問題的國際文件，該協定第七條規定了不驅回原則，及俄國與亞美尼亞難民不應被驅回到其生命或自由可能面臨迫害威脅的任何國家。這一條款最終在20世紀30年代編撰成國際法，成爲普遍的國際法規則。

⁹ 張建華，《激盪百年的俄羅斯》(北京：人民出版社，1990年)，頁72。

三、創立專門辦事機構，加強國際合作

國際聯盟保護難民主要基於以下兩個原則：聯盟承擔對特定難民的政治和法律保護的責任。南生初始只是處理俄國難民問題，後來其職權擴大到亞美尼亞、亞述、亞述-迦勒底和土耳其難民；聯盟對難民的干預是建立在臨時基礎之上的，「那時起草的關於國聯的組織和活動的一切文件，都認為難民組織完全是暫時性的組織。」¹⁰就是在這樣的氛圍中，南生主張難民援助的制度化、常態化，很快建立起了自己的辦事機關——總部設在日內瓦的高級專員辦事處，其手下有一小批屬員，他們起先屬於秘書處，然後轉屬國際勞工組織，後來又轉屬於秘書處。南生曾在大約 15 個歐洲國家的首都指派了代表，這些代表通常都是政府官員，又是國聯的第二級代理人。根據《關於俄國和亞美尼亞難民法律地位的協議》，裡面有提及：「高級專員盡可能委任國家代表，處理與個人身分有關的不同服務，只要這樣的服務不在國家當局的排他性管理權內，比如證明個人身分、家庭處境和民事地位，證明來源國發行文件的有效性，證實難民良好的名譽等等所謂類似領事的功能。」

難民事務高級專員表面上是獨立的，但由於國聯在財政上只提供機構日常行政管理費用(每年預算一萬至一萬五千英鎊)而無難民援助基金，所以南生還必須充分動員各國政府、國際組織以及慈善團體從事難民的救濟工作。為此南生創立了戰間期通行的一個模式：僅利用國際聯盟的聲望和行政支持，援助行動所需資金依賴於個別國家或私人機構的直接財政支持。南生和國際紅十字會、國際勞工組織以及其他國際組織緊密合作，互相協調，為解決難民問題做了大量工作，其中與國際勞工組織的合作尤為突出。「在南生直接鼓勵下，國際勞工組織專門設立了難民科，充當難民就業機會信息的情報交換所，把一國預期的雇員與另一國

¹⁰丁強，〈國際聯盟與國際難民的遣返嘗試〉，《西伯利亞研究》，第 37 卷第 3 期(2010 年 6 月)，頁 73。

預期的雇主一一對應起來」¹¹，因為這樣當時幫助了約六萬難民找到了合適的工作。

四、審時度勢，注重方式創新。

南生在工作中不拘泥於常規，而是具體問題具體分析，強調實際效果。緊隨希臘土耳其戰爭之後，在小亞細亞出現了新的危機。1922 年希土戰爭中希臘慘敗，土耳其將 130 萬至 150 萬希臘人從他們世代居住的小亞細亞驅逐出境。南生立即趕往此地區幫助協調國際救濟行動，強調高級專員必須在政治爭論中保持中立。儘管他本人責備土耳其要對危機負責，但他對希臘和土耳其難民都給予援助並且會晤了雙方的政府官員。爲了徹底解決希土之間的民族矛盾，通過實地觀察和思考，南生提出一個大膽的計畫——由國家所主導的系統性的族群交換政策，即通過正式交換希臘土耳其居民已恢復這一地區的秩序。起初這一計畫遭到雙方的反對，被其他國家嚴厲譴責爲不負責任、不切實際的；憑藉熟練的外交手腕，南生成功地使雙方在 1923 年洛桑會議上接受了這個計畫，並在 1923 年 7 月 24 日簽署的《洛桑協定》中得到了實現。根據協定，約 150 萬土耳其籍的希臘人從小亞細亞和東色雷思遷往希臘，約 50 萬希臘籍的土耳其人遷往土耳其。他的計畫被證實是歷史上最大規模的人口交換。¹²

綜上所述，在 1921-1930 年期間，南生作爲國際聯盟難民的援助展開了諸多工作，在難民國際保護原則的界定方面也起到了關鍵作用，並且構築起處理難民問題的基本框架：國際聯盟難民事務高級專員辦事處所代表的制度要素、「南生護照」體系以及隨後的 1924 年、1926 以及 1928 年的特殊難民協議所代表的規範要素。這兩個要素在 1950 年《聯合國難民事務高級官員辦事處章程》、1951

¹¹ Gil Loescher, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*(New York: Oxford University Press, 1993), pp.40.

¹² 丁強，〈論弗里德約夫·南森對國際難民事務的貢獻〉，《常熟理工學院學報》，第 11 期(2008 年 11 月)，頁 105。。

年《關於難民的公約》和 1967 年《關於難民議定書》中都得到鞏固和進一步發展。

第三節 由「難民協定」至「難民公約」的法制化進程

雖然在 1920 年代，國際聯盟頒布了一系列關於難民的國際協議，主要包括 1922 年 7 月 5 日《關於頒發俄國難民身分證件的協議》、1924 年 5 月 12 日《向亞美尼亞難民頒發身分證件的協議》、1928 年 6 月 30 日《關於俄國和亞美尼亞難民所享有的特定便利措施擴展到其他難種類難民的協議》。¹³這些協議創立了南生護照，也產生第一份試圖解決難民不驅回的問題。然而這些協議儘管有許多創新之處，但他們本身都未能產生法律義務，僅僅只是向政府提供無拘束力的「建議」。¹⁴這點是可以被理解的，在國際社會上，國際法的制定均是從國際共識開始；但如何從協議轉換成法律，其過程則需要種種條件的配合。

由協議到公約的法律化的困難之處有：首先，如果不能確定其他國家也將效仿，少有國家會冒險採取主動，除非多個國家同時簽署這樣的公約。其次，公約內容涉及不同的方面，如難民就業、社會權利和教育等問題；需要政府多個部門合作與溝通，難度之大可想而知。最後，如果政府的確希望簽署這樣的法律文件，將會給締約國帶來長久的經濟負擔和社會負擔；例如大量難民的湧入將會在食衣住行等方面給本國帶來沉重壓力，同時可能會影響本國的族群關係和社會穩定，容易遭到各團體的反對。¹⁵

主張由國際聯盟主持締結普遍性難民公約的思想孕育於 20 世紀 20 年代後期，由一位具有國際法專門知識的俄國難民雅克·魯賓斯坦(Jacques L. Rubinstein)在 1927 年 9 月 7 日提出。身為私人組織顧問，魯賓斯坦向難民高級專員遞交了他的建議。他的建議得到認可並且隨後由南生交給國聯大會，國聯大會轉而命令南

¹³ 請參照本文第二章第一節。

¹⁴ James C. Hathaway, "The Evolution of Refugees Status in International Law: 1920-1950," *The International and Cooperative Law Quarterly*, Vol.33, No.2(1984), pp.350.

¹⁵ 丁強，〈對 1933 年關於難民國際地位的公約〉的歷史考察〉，《歷史教學》，2009 年第 12 期，頁 45。

生召集一次政府間的會議。會議於 1928 年 6 月 28 日至 30 日在日內瓦召開，提議制訂一份公約，可是眾多國家表示不願爲了難民的利益立約承擔正式義務，結果只是締結了協議。¹⁶

在沉寂一段時間之後，先前魯賓斯坦制定正式難民條約的建議在 1931 年再次被提出。該年 8 月政府間難民問題諮詢委員會在日內瓦召開第四次會議，鑑於南生國際難民署在 1938 年 12 月 31 日將結束其使命，會議保證爲了給予難民保護，應該訂立有約束力的規定來取代以前的各項協議。另外，經濟大恐慌在歐洲的蔓延和各國給予難民的待遇缺乏一致導致難民形勢日益嚴重，使得公約的訂立更顯必要性。身分和旅行證件到期的難民被各國政府驅逐出境的趨勢在增長，但是這些難民沒有進入鄰國的簽證，失業的增加更加劇難民被驅逐出境的情形。一些國家立法禁止雇用外國勞工，結果許多難民紛紛失業。再者，各國政府給予本國失業者的救濟措施並沒有擴展到失業的無國籍外國人，失業難民被迫從事非法的謀生方式。爲了維持生計，許多人偽造證件，或者秘密進入他們認爲或許有更好機會的國家，結果遭到審訊、監禁和驅逐。這些難民沒有立足之地，只能選擇流浪或自殺。難民的權利根本無法被保障，處境日益惡化。

作爲對諮詢委員會提議的回應，1931 年 9 月國聯大會的第十二次年會要求南生國際難民署的管理機構¹⁷與委員會磋商，考慮訂立難民公約的可行性。在國聯行政院 9 月 29 日決議通過以後，1931 年 10 月 27 日國聯秘書長德拉蒙德把諮詢委員會第四次會議的所有提議傳達給有關政府諮詢反饋意見。然而結果表明參與國明顯地對難民條約沒有興趣；其中十三個國家對於立約的建議未給予直接的答覆，而且也沒有一國政府表示強烈支持。對比之下，身爲非政府組織的私人組織顧問委員會，在 1932 年 3 月 21 日的會議上表示樂意贊同諮詢委員會的立約提議。

¹⁶ 同上註，頁 46。

¹⁷ 由於南生個人威望與影響無人可比，他逝世後其高級專員的職務被廢除，新設機構的最高權威由一個管理機構行使。其成員包括難民署領導人、國聯秘書長、國際勞工局局長、政府間難民問題諮詢委員會的代表、私人組織顧問委員會的成員以及主要國際救濟組織的成員。

南生國際難民署的管理機構在 1932 年 4 月的會議上，批准了一個關於「整個難民問題」的調查問卷。在給管理機構的成員、諮詢委員會和私人組織顧問委員會的信件中，這份文件將設法確定一旦難生難民署到期，難民公約是否將確保難民形勢穩定的最好方式。1932 年 5 月 2 日調查問卷正式散發，並且最終得到了 26 個答覆。1932 年秋天國聯大會第六委員會召開會議，當時的會議報告人羅伯特·塞希爾子爵(Viscount Robert Cecil)在 10 月 6 日委員會的報告中指出，國聯大會很高興獲悉南生國際難民署開始準備起草公約，相信在與諮詢委員會協商以後，其管理機構能夠在下一年度報告簡要地陳述這個公約的梗概。報告反映出塞希爾對公約持強烈支持的態度。他的報告不久被國聯大會第十三次年會所通過。1932 年 10 月 28 日，南生國際難民署的管理機構任命了一個三人專家委員會，考慮保證公約給予難民保護的可行性，以及考慮有關運用 1922、1924、1926 和 1928 年協議所提出的某些問題。值得注意的是，委員會中只有納瓦耶¹⁸是一國政府代表，當初他也是雅克·魯賓斯坦 1927 年立約倡議的擁護者。另外兩位成員是來自俄國的難民：拜倫·波利斯·諾爾迪(Baron Boris Nolde，委員會的技術顧問及前俄國大使理事會的成員)和雅克·魯賓斯坦(研究俄國難民狀況的中央委員會成員，也是南生國際難民署管理機構的代理成員)。到 1933 年 1 月 9 日，三位專家已經公布了他們的報告，並且通報了南生國際難民署 1932 年 5 月調查問卷的結果。

1933 年 1 月 24 日，諮詢委員會召開了第五次會議。在會議召開期間，委員會達成幾項重要的與條約相關的決議。首先，通過了專家委員會報告的結論並且同意締結難民公約的必要性；其次，委員會決定請求由主席和南生國際難民署管理機構的主席共同準備條約的起草。最後，經管理機構批准，委員會支持由專家委員會提議的締結公約的簡化程序。

1933 年 4 月 26 日南生國際難民署管理機構的七次會議通過了上述三個決議。

¹⁸ 納瓦耶擔任法國外交事務部訴訟部門的副主任，同時也是南生國際難民署管理機構的副主席和政府間難民問題諮詢委員會的主席。

在 5 月 18 日正式寄往國聯委員會和行政院的一封信件中，管理機構主席喬治·維爾納(George Werner)對簡化程序做了解釋：「南生國際難民署和諮詢委員會的主席將被告知：1、爲了保證給予難民保護的目的，準備起草一份公約；2、連同專家的報告一起，與有關政府就難民問題的解決進行溝通；並且 3、爲了公約最後文本的起草以及獲得通過，邀請這些政府參加一個小型的有限會議，以後的進入是開放的。」¹⁹然後維爾納以給予接納的難民數目爲依據，把對解決難民問題最感興趣的國家列於表上。這些國家包括在諮詢委員會中有代表權的 14 國中的 13 個—比利時、英國、把加利亞、中國、捷克斯洛伐克、愛沙尼亞、法國、德國、希臘、拉脫維亞、波蘭、羅馬尼亞、南斯拉夫、奧地利、埃及、芬蘭、立陶宛以及瑞士。

1933 年 10 月 26 日星期四的上午，政府間關於難民問題的會議在日內瓦召開。來自十幾個國家的政府代表出席了爲期三天的會議。英國、德國和立陶宛的政府代表則缺席。值得注意的是幾位傑出難民的參與和貢獻，包括亞美尼亞難民中央委員會的帕查利安(L.Pachalian)以及專家委員會成員塔爾迪和魯賓斯坦。諾爾德與魯賓斯坦參與的普遍性可在以下的事實得到證明：在總共 59 頁的會議正式副本中，他們的評論共在 23 頁中出現。尤其魯賓斯坦鮮明的姿態反映了他在公約設計起草中的中心作用。²⁰1933 年 10 月 28 日下午，政府間的會議就關於難民國際地位公約的最終表現形式達成了一致。由魯賓斯坦、諾爾德和納瓦耶首先倡導的簡化程序戰略使得公約順利通過，並遵從了魯賓斯坦及諮詢委員會同時起草的草案。通過的《關於難民國際地位的公約》共 11 章 23 條，含定義、行政措施、法律地位、勞動條件、勞動事故、福利與救濟、教育、財政制度、相互條件的免除、難民委員會的設立和一般規定。²¹

對於難民公約制定過程本身，魯賓斯坦在 1936 年做了如下的評論：「1933

¹⁹ Louise W. Holborn. "The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938," *The American Journal of International Law*, Vol. 32, No. 4(1938), pp.690.

²⁰ Claudena Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*(Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.285.

²¹ 《國際條約集(1924-1933)》(北京：世界知識出版社，1961 年)，頁 523。

年 10 月的會議使用了與 1928 年不同的戰術。沒有以犧牲計畫文本為代價來使每個人滿意；絕大多數規則未被運用。投票支持的所有條款都被保存，各國政府認為不能接受的條款可以保留。因為這些方法，這一個保護國際難民的國際公約能夠獲得通過。」除了戰術運用得當外，難民的代表、私人志願組織及國際難民保護的倡導者都對公約定案做出了重要貢獻。

1933 年《關於難民國際地位的公約》的制定從國際難民法的發展歷史看，它是對 20 世紀 20 年代各種難民協議的鞏固和進一步的發展；制定的根本原因是由於 30 年代初期歐洲經濟危機的加深，歐洲各國難民政策紛紛做出調整，直接導致難民處境的惡化。制定有約束力的法律來保障難民各項權益變的日益緊迫；從其制訂過程來看，它的定案是多方參與的結果，其中非政府組織和個人發揮了關鍵性作用。²²

第四節 國聯遣返策略的嘗試

1921 年 8 月上旬，國聯已決定組成委員會，調查俄國災情；同一時間，南生發表演說，呼籲各國注目俄國災情。然而當時蘇維埃政權基於主權考量，聲明不能容忍設立外人管理處。²³即使如此，8 月 30 日，萬國救濟兒童聯合會仍將糧食衣服送往俄國以解燃眉之急。²⁴31 日，救濟俄災委員會決議派遣專門小組赴俄調查，專門小組由英、法、意、比、日、美六個國家各派出一位代表組成。值得注意的是，由於美國並非國聯之成員，其代表白朗(Walter Brown)聲明彼將不受委員團總機關之節制；美國僅在災區與各國合作，至於賑濟的管理，則是自由行

²² James C. Hathaway, "The Evolution of Refugees Status in International Law: 1920-1950," *The International and Cooperative Law Quarterly*, Vol 33, No. 2(1984), pp.47.

²³ <俄國之大饑荒>，《東方雜誌》，第 18 卷第 17 號(1921 年 9 月)，頁 75。

²⁴ 《萬國救濟俄災委員會開會討論賑俄物品》(1921 年 9 月 1 日)，申報：173-10。

動。²⁵約在同一時間，白朗赴里加(Riga)與蘇維埃政府代表李德維諾夫談判，簽訂了《美俄救濟協定》共 19 條。²⁶美方救濟的條件為釋放在俄美國囚犯，經由蘇方許可後全部釋放回國，而美國也守信將食料及藥品運往俄國。

對於如何永久解決俄國難民的問題，南生想出了兩種方式：一種是遣返；另一種則是逐步疏散。當時南生與國聯大會均認為遣返是最好的方式。1922 年 3 月 15 日，南生送交給國聯大會的第一份工作報告的十四條「最終解決方法」中提到：「從長遠來看，對於在歐洲出現的 150 萬難民所引起的問題，除了把他們遣返回本國外，沒有其他令人滿意的解決方法。」²⁷他還認為難民的遣返與蘇俄戰後重建關係密不可分：「輸入到俄國的外國勞工不能取代俄國勞工；而且外國不能提供該國經濟真正恢復所需的有實用價值的全體人員。透過運用對俄國重建有使命感而現在在各國領土內的成千上萬俄國兒童和年輕人，沒有比這更快且更好的方式。」²⁸

英法兩個大國同樣對南生的想法表示贊成，因為這樣將解除她們對逃亡的白俄士兵的財政責任。在赤白內戰期間，英法武裝白俄軍隊，因此她們認為對戰敗的白俄士兵負有道義上的責任。1921 年 8 月，法國政府向國聯報告：「已經花費了 1.5 億法郎，並且仍以每月 400 萬法郎的速度在增加。」²⁹沉重的財政負擔導致法國反覆威脅將停止 1920 至 1921 年間整個年度的支付，而且要求任命一位高級專員安排將難民遣返回到蘇俄。同年 5 月，英國外交部次長向國會聲明，英國政府希望看到難民返回俄國從而結束英國歲入的消耗。英國外交部官員同樣認為：「我們非常期待難民遣返計畫獲得成功，尤其是因為我們每月共計花費 2 萬英鎊在維持 4800 名難民的生計上。」³⁰

²⁵ <外國大事記>，《東方雜誌》，第 18 卷第 20 號(1921 年 10 月)，頁 141。

²⁶ 詳見本文附錄一。

²⁷ Claudena Skran, "Profiles of the First Two High Commissioners," *Journal of Refugee Studies*, Vol. 1, (Mar/Apr, 1988), pp.282-293.

²⁸ Fridtjof Nansen, *General Report on the Work Accomplished up to March 15th, 1922*(Geneva: League of Nations, 1922), pp.51-52.

²⁹ Macartney C A., *Refugees: The Work of the League*(London: League of Nations, 1931), pp.14-20.

³⁰ Claudena Skran, *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*(Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.150-153.

然而，俄國難民內部對於何時遣返以及在甚麼情況下實施存在嚴重分歧。1921 至 1922 年間，南生收到很多俄國難民團體的信件。來自下等階層和哥薩克的難民，由於生活貧困提出立即遣返的要求，而其他階層的難民則強烈反對遣返。例如在 1922 年 8 月，哥薩克領導人彼得·柯拉斯諾夫將軍在寫給南生的公開信中，懇請他不要和布爾什維克黨談判。³¹這樣的原因在於多數因政治因素逃亡國外的俄國難民把自身看做俄國的合法代表，他們認為在現有情況下，只要導致他們流亡的政權依然在執政，救無遣返的可能，並且不相信蘇聯會做出任何保證。

在國聯中，大多數的成員國認為遣返是解決俄國難民問題的一種可行方法，然而前提是難民的自願結果。會員國認為「假如遣返是自願的，它將會是明智的解決方式。」在 1921 年 8 月關於俄國難民的日內瓦會議上，與會各國就已經討論了難民可能非自願遣返俄國的問題，認為遣返的方式僅僅適合那些渴望返回俄國的人。當時會議通過的決議第四條要求：俄國難民不應被強迫遣返回俄國。

以國際紅十字會為代表的私人志願組織對遣返也持謹慎態度。原則上他們承認遣返是解決難民問題的一種方法，例如國際紅十字會主席古斯塔夫·阿道爾 (Gustave Ador) 在 1921 年 2 月 20 日致國聯行政院的求助信中，提到難民高級專員的任務之一，便是協助難民遣返或在俄國之外獲得工作。³²但是，私人志願組織對回國後俄國難民的安全表達了擔憂，害怕他們成為政治迫害的犧牲品；阿道爾在同年 6 月強調，難民遣返的前提是能夠保證他們的人身安全。

作為難民來源國的蘇俄，最初對難民遣返持反對態度。除了主權考量外，彼將俄國難民視為資本主義世界的支持者，堅信他們不斷密謀反對共產主義政權。為此，蘇維埃政權在 1921 年 12 月 15 日頒布法令，剝奪了所有俄國難民的國籍，³³很多俄國難民因此喪失了返回祖國的機會。與此同時，在蘇俄不被國際社會承認的情況下，蘇俄始終把確保蘇維埃政權的生存置於優先考慮地位。蘇俄認為國聯

³¹ Ibid., pp.154.

³² Michael M. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*(New York: Oxford University Press, 1985), pp.89-91.

³³ George Ginsberg, "The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917-1956," *The American Journal of International Law*, Vol. 51, No.2(1957), pp.329.

是由英法所主導，而被遣返回國的難民可能被英法指使，在其領土內從事反革命活動，對政權穩定構成威脅。

從上述可知，難民遣返的可行性在於難民來源國、難民接納國、國際組織還有難民本身各方面的相互配合，彼此信任且協力合作。為保障遣返難民的利益，難民接納國應做出妥善安排；難民來源國則需要為難民的重新定居做出規劃，並確保其政治權利不因曾經離國而有所損害；國際組織居中協調，梳理各方訊息；同時難民的回國意願也該被充分尊重。由此對照國聯安排俄國難民的遣返計畫，可以想見其過程將會多麼艱辛。

南生在 1921 年期間並沒有安排難民遣返的任何嘗試，而是非常廣泛地聽取各方對於遣返的意見，並且認真研究實施遣返的必要條件。他在 1922 年 3 月 15 日遞交給國聯大會的工作報告中指出：「在目前俄國普遍饑荒和疾病肆虐的情況下，建議大量難民返回其來源國是錯誤、不可行的。」同年 5 月，南生重複了他對形勢的判斷。直到 1922 年夏天，他對遣返前景的評估才開始改變。在這期間，他收到了來自保加利亞的眾多哥薩克團體的遣返請求；與此同時，蘇俄境內的饑荒問題逐步得到緩解。而更重要的是，蘇俄態度的變化給難民遣返計畫帶來轉機。內戰結束後，蘇俄開始進入和平建設時期，內政與外交政策均做了調整，積極尋求重返國際社會，為恢復經濟爭取外援。蘇俄對難民遣返表現了謹慎的興趣認為其有助於加快國內經濟復興。由於南生在戰後遣返戰俘和賑濟俄國基民的出色表現，蘇俄政府對他有充分的信任，南生因此成為蘇俄和國際社會溝通的橋梁。當蘇俄拒絕與國聯就難民遣返進行談判時，她宣布打算接受南生個人的斡旋，俄國難民遣返問題正式提上議事程序。

1922 年 7 月，南生在柏林和蘇俄駐德全權代表克列思廷斯基舉行了會談，並初步擬定俄國難民遣返計畫，包括以下幾點內容：(一)關於遣返人數，計畫每月從保加利亞至多遣返 2,000 名俄國難民；(二)返回地點在頓河、庫班和語泰利克和這些蘇俄非饑荒地區；(三)蘇俄政府鄭重聲明 1921 年 11 月的大赦令適用於

所有回國人員，包括那些原本被排除在外的白軍官；准許南生委任的註俄代表隊遣返回國的難民進行監督，並且能夠和他們自由接觸與交談；允許少量回國人員返回流亡地告訴他們的同胞關於彼在俄國的情況；(四)同意蘇俄在俄國紅十字會的幫助下，有權對可能的遣返人員進行審查並且拒絕接納政治上可疑的人員；(五)所有難民被要求簽署一份表明他們是自願返回的聲明。³⁴

可以看出，這份遣返計畫內容非常全面，充分考慮前所述及雙方在遣返上的爭議。在遣返地點上，南生可說是費盡心思在選擇。強調物質與政治安全，他為所有願意回國的難民取得蘇方大赦的承諾及優厚待遇的保證；南生的代表可以對回國難民進行後續訪問並且有權監督蘇俄是否兌現對回國人民做出的保證。最重要的是，「自願」成為遣返的必要條件。而南生也做出了妥協，滿足蘇方出於國家安全考慮所提出的請求，即該國有權選擇可能遣返的人員。

儘管如此，各方對於遣返問題的爭論並未平息。在 1922 年 9 月第三次國聯大會上，俄國難民遣返問題再次被提出。國際紅十字會主席古斯塔夫·阿道爾在全體會議上聲稱，他收到眾多俄國難民團體反對遣返的抗議。阿到爾呼籲大會：「我們不能允許任何一個難民違背其意願被迫返回他的祖國…我希望遣返能在不久的將來進行，但是我重申除非給予正式的保證我們才同意。」南生通過向國聯大會概述遣返計畫的內容對阿道爾的發言做出回應。他否認自己對強制遣返有任何意願，並且強調：「由於我從未建議他們之中的任何一人違背自己的自由意志返國，我不能理解這樣的抗議有任何根據…這些人希望回國，而他們有些同胞希望他們不要回國。」³⁵南生一針見血地指出，俄國難民團體操縱的持續抗議純粹是為了追求政治利益。另外，在歐洲經濟蕭條的背景下，英法及其他接納國不願進一步救濟援助或提供資金支持重新安置計畫，許多俄國難民的生計因而難以維持。南生認為遣返是難民擺脫赤貧、獲得安全的最佳方式。

³⁴ Elena Chinyaeva, "Russian? Migrates: Czechoslovak Refugee Policy and the Development of the International Refugee Regime between the Two World Wars," *Journal of Refugee Studies*, Vol.8, No.2(1957), pp.147.

³⁵ *Ibid.*, pp.150.

1922年10月，南生—蘇俄遣返計畫正式啓動，保加利亞成爲唯一允許蘇俄紅十字會代表團在其境內監督俄國難民遣返過程的國家。其原因有二：第一是保加利亞領導人的個人因素，農民黨領袖亞歷山大·斯塔姆伯利斯基對蘇俄政府懷有好感；第二，因戰敗而逃亡的白俄士兵已成爲保加利亞國內一種不穩定的政治力量，他們甚至威脅要推翻政治上激進的農民黨政府。把他們遣返回國符合保加利亞的利益。

難民遣返工作起初頗爲順利。南生任命約翰·高文(John Govern)爲其駐莫斯科的代表，莫內具體負責監督抵達蘇俄領土的遣返人員。11月，南生的代表參觀了頓河和庫班和地區，並且和自願返回人員舉行了單獨會談。駐俄代表隨後向南生回報：「對於回國人員來說，情況是困難的，但是他們不希望離開俄國。」同時，根據計畫的規定，回國難民的代表返回保加利亞，並且把他們在蘇俄的經歷告訴其他難民。南生與其駐俄代表也積極宣傳蘇聯的良好表現，以此證明難民遣返的正當性。南生從蘇俄向國聯報告：「現在我和蘇維埃政府再遣返方面已經合作了一年多時間…我必須說，儘管有許多困難，蘇維埃政府事實上信守了她向我以及我的組織所有義務、協定和諾言。」³⁶

然而幾個月後，遣返計畫遭到三方面因素的破壞。首先是蘇俄政府的態度發生了轉變，她起初允許回國難民代表返回保加利亞並告知他人在蘇俄的情況，但是後來竟以南生及其駐蘇代表的報導已足夠充分爲由，單方面取消了這一規定。蘇俄的作法引起了西方國家和俄國難民團體的不滿。其次，在1923年年中，國外的俄國難民出版品大量刊登遣返難民遭到蘇方任意非法處決的報導。有一份報紙寫道：「在返回的鄧尼金與蘭吉爾的難民中，參加戰爭的官員或多或少已被槍殺。大部分哥薩克人遭處決，布爾什維克的赦免權僅給予士兵…」爾後，國聯難民機構進行了調查，儘管沒有發現大量殺人的證據，但是證實許多前政府官員已神秘消失。這一結論至少說明，俄國難民團體對返國人員受到不公證待遇的指控

³⁶ Ibid., pp.152.

並非空穴來風，因而給遣返計畫蒙上一層陰影。最後，「保加利亞事件」的發生直接導致遣返計畫終止執行。1923年6月9日，察可夫領導的反對派發動政變，推翻了農民黨政府並且開始了「白色恐怖」的統治。斯塔姆伯利斯基被捕，並在備受酷刑之後遭殺害。³⁷1923年7月初，蘇聯紅十字代表團撤出索菲亞，因為他們被指控從事間諜活動並且被拘的兩名紅十字官員遇害。蘇方譴責南生在所菲亞的代表英人柯林斯站在保加利亞政府一邊。柯林斯駁斥了這些指控，並向南生報告在蘇聯紅十字代表團辦公室發現了大量涉嫌活動的宣傳材料。保加利亞事件使南生陷入進退維谷的境地。他設法在保加利亞和蘇俄之間進行調停，爲了試圖安撫蘇俄，他甚至提議更換他在索菲亞的代表。但是這一切都已經無濟於事，保加利亞和蘇俄兩國政府都拒絕重啓遣返計畫。11月2日，隨著最後498名難民返回蘇俄，遣返計畫正式告終。

南生—蘇俄遣返計畫嘎然而止，引起對於南生是否是否適任高級專員角色的激烈爭論。1923年8月27日，在蘇聯紅十字會代表團被驅逐不久，許多以倫敦爲基地的俄國難民組織發出要求替換南生的請願書，他們對高級專員和蘇維埃政府非常密切的關係表達了不滿，並且列舉了以下罪狀：他爲俄國饑荒受害者工作，卻著述贊成與蘇聯和解，並且已經成爲莫斯科蘇維埃的榮譽成員。³⁸對此南生強調，他僅僅贊成難民自願返回，而且只不過是爲了難民自身的利益。他認爲「遣返只是難民問題長期解決方法的一部分，不是外交棋盤上的戰術運用。」在南生—蘇俄遣返計畫終止執行後，國際聯盟難民機構逐漸把注意力轉移到俄國難民的重新安置和法律保護方面。

在國際聯盟難民機構的監督下，共計六千名來自希臘與保加利亞的難民返回蘇俄。³⁹儘管和原本計畫的遣返人數相去甚遠，而且計畫以失敗告終，但這是歷

³⁷ 丁強，〈國際聯盟與國際難民的遣返嘗試〉，《西伯利亞研究》，第37卷第3期(2010年6月)，頁75。

³⁸ Katy Long, "State, Nation, Citizen: Ranking Repatriation," *Working Paper Series*, No.48(Aug. 2008), pp.11.

³⁹ Maitre J. L. Rubinstein, "The Refugee Problems," *International Affairs*, Vol.15(Sep/Oct, 1936), pp.718.

史上第一次以國際組織調停的方式遣返難民，對後來處理難民問題的國際組織具有重大的借鑑價值。

南生—蘇俄遣返計畫的失敗，顯示遣返難以成爲解決難民問題的永續方式的癥結：政治因素；而難民個人的意願也相當重要。在這項事例中，難民來源蘇維埃政權起出表現對俄國難民遣返的興趣，除了經濟重建的需要，還出於摧毀國外俄國難民反蘇運動的政治考量。在保加利亞事件後，蘇俄對政治上可疑的回國人員失去容忍，而一旦難民接納國保加利亞拒絕合作，受到政治因素干擾的遣返計畫只能停止實施。該計畫在對返回難民個人安全的保證上有許多值得稱道的地方，但是事件的發展表現了一紙承諾的侷限性。一旦俄國難民返回蘇俄，就恢復了國籍，意味著做爲主權國家的蘇聯有權對其國民採取任何措施。如果返國難民的人身安全和生活條件沒有保障，公民權利不能享受，甚至繼續受到迫害與懲罰，則無異於將他們驅逐出境，完全違背了人道主義原則，並且極大地影響其他難民自願遣返回國的意願。作爲協調人的國聯難民機構及其工作人員，由於本身力量 and 作用的侷限承受了太多的壓力，對被排除在國際體系之外的蘇維埃政權無計可施，只能寄望於道義，而沒有實力做爲依靠的道義在國際現實之中是軟弱無力的。

第四章 中國參與國聯難民救濟的立場與具體作為

1920 年後俄國內戰接近尾聲，俄共對於戰敗的白俄軍民展開血腥鎮壓。中國與俄國在國界接壤數千里，如何收容俄國敗兵難民也成了當時中國政府必須正視的問題。在國際場合中，當時的中國雖然身為國聯之創始會員國，卻因為本身國力不振與國內軍閥相互爭戰，對於許多國際事務，往往心有餘而力不足；但是在救濟白俄難民一事，卻在實質上提供相當的援助。綜合當時主、客觀的種種因素，中國參與國聯救濟白俄難民，不但可以配合國際行動，有效提升國際地位，在實質上也可以減輕大量白俄難民入境的衝擊。

第一節 楊增新對俄之交涉與立場

在本文設定的時空背景(1921-1925 年)，時任新疆省長暨督軍的楊增新(1864-1928)扮演極為重要的角色。蓋新疆省地理位置特殊，為中國西北屏障，地當進入中亞之孔道，形勢之重要，不言可喻。此外新疆三面與俄國接壤，俄國政局動盪，新疆自無可能置身事外。無論是革命前的沙俄，抑或革命後的蘇俄，以當時中國的國力不振及新省財政軍力支絀的情況，處置稍有不慎極有可能遭逢巨變。在楊氏主政時期，沙俄先是在北疆屢次製造事端，而後又接連出現沙俄難民、敗軍入境事件；直至蘇維埃政權逐漸穩固，難民得到安置，情勢才稍微穩定。吾人如欲探討中國參與救濟白俄難民立場，楊增新與俄之間的外交折衝實有必要先

作一說明。

一、俄屬哈薩克、布魯特等族湧入

新疆伊犁、塔城邊外爲哈薩克部，烏什、喀什、蒲犁邊外爲布魯特部，清同治、光緒年間，中、俄兩次劃界而歸入俄屬。然國界雖分，游牧之哈薩克人往往無視國界，穿梭其間。沙俄統治哈薩克族不若我國之聽任其自由，常干涉其生活，且俄人於 19 世紀末 20 世紀初大量移民入游牧地帶，哈薩克等族對俄人積怨頗深。民國二年至三年間，即有俄哈因俄人移入其地而遷入新疆，楊增新要求俄人收回，俄方拒絕；後雙方達成協議，新疆接受部分俄哈，該俄哈(俄籍哈薩克人)則喪失俄籍。¹1916 年 7 月間，沙俄於哈拉湖一帶徵兵，哈薩克族不從，俄官捕殺其頭目數人，以致激動眾怒，乃起而殺俄兵、俄民，並且有擄掠行爲。其地有早年俄人收撫之回族，及維吾爾族人亦以同教關係趁機叛亂，一時哈、部、回、維各族同時叛變，殺官吏、焚街市、擄婦孺、掠牲畜，以致地方秩序大亂。未參與叛亂者，恐遭波及，紛紛竄入新疆。²

沙俄官員決定採取激烈之手段對付事變，於 9 月初調集軍隊剿辦叛逆，且對於哈薩克等族不分良莠，一概痛擊；當時在哈拉湖附近，光是華僑被俄軍槍殺者即達四千餘人之多，其對於俄國屬民之殘暴情形可想而知。³人民大量逃入新疆，根據楊氏記載，單單伊犁 9 月初即有數萬難民湧入，每起常有數千人，且攜帶武器、牲畜和所擄之俄人婦孺，我國駐卡軍隊實難以阻止。此外，塔城亦逃入俄哈數萬人，他們占據中哈(中國籍哈薩克人)草場，中哈紛紛逃入烏蘇、沙灣、精河各縣。烏什、喀什一帶竄入數萬以布魯特族爲主，另有維吾爾、回族等族之難民，「彼等爲通過往烏、喀之山路，不問有路無路，遇險要山嶺、河澗即將牲畜推下，

¹ 李信成，《楊增新在新疆》(台北：國史館，1993)，頁 100。

² 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國 54 年)，已集上，頁 62。

³ 同上註，已集下，頁 12。

任其跌壓以成路，人從而度過；冬寒，很多難民凍、餓死於山中，屍體枕藉，填塞道途，慘不忍睹……」⁴因為山路崎嶇，軍隊無法堵截，中方軍隊基於人道精神，只好任其竄入。阿爾泰距事變地點較遠，難民竄入者較少，然而亦達千餘人。10月底，俄軍以砲火轟擊逃集伊犁邊境的俄哈，雖有我方守軍鳴槍警告，俄哈仍不顧生命逃入我境。⁵至10月底，竄入新疆之俄屬哈、布等族難民已達30萬人，其中伊犁最多有16萬人；塔城有6、7萬人；烏什、喀什有5、6萬人；阿爾泰千餘人。⁶

當時新疆人數既少，軍隊裝備差，財政又短缺，驟然面對人數如此眾多的強悍民族，其困難可知。楊增新處置之方針為「一面嚴加防範於入口卡倫，阻止使其不得入境，最為上策；若已前行入境者，一面善為勸導，使其安分守法，不致擾亂我國治安。仍與俄領交涉，令其設法收回」，並訓令邊境官員不宜操切辦理，以免俄逃民鋌而走險。⁷新疆處理俄難民，實處於兩難的局面：「撫之是容納敵國叛逆，剿之恐又釀成交涉」，故只有以和平方式將之驅逐，又本於人道主義希與俄國交涉，免去逃民之罪將其收回，如此逃哈等始能免去恐懼、甘願回國；若強力驅逐，一方面新疆軍隊無此能力，二方面恐俄哈等起而反抗，擾亂新疆，致無法收拾。

俄國對於逃赴伊犁之難民，初允許我方自由處置，⁸而後不准，並要求俄哈等將所擄去俄人交出始准其回國，及俄哈兩次交出俄人婦孺，由我方送交俄領事接收。正交涉間，俄軍又砲轟俄哈且不允收回俄哈，除非交出所有俘虜；楊增新主張俄政府先允寬免其罪，俟收回後再行清查。⁹1916年11月，俄境已恢復平靜，俄方要逃哈速回，俄土耳其總督魯巴特金定下《哈民遵守條例》，其要點為：放還所擄人民、交出槍械、執送叛變首領、各回原牧地、供應國家利益及馬匹、

⁴ 同上註，已集上，頁32、41。

⁵ 同上註，已集上，頁28-30。

⁶ 張大軍，《新疆風暴七十年》（台北：蘭溪出版社，民國69年），頁389-393。

⁷ 楊增新，《補過齋文牘》（台北：文海出版社，民國54年），已集上，頁4。

⁸ 同上註，頁4、14、32。

⁹ 張大軍，《新疆風暴七十年》（台北：蘭溪出版社，民國69年），頁337。

將侵占未經官許之村落、草場、傷害俄民之地點交付官府查收。我方即據以向伊犁地方之俄哈宣示，並限期勒令一律回國，¹⁰然俄哈仍持懷疑俄政府之態度。12月，伊犁官員中將分散各處之逃哈集中，並將俄哈所攜人口及其槍枝收集送至邊境，以便與俄官接收。詎料俄方竟刁難不收，要求我方先將叛首交出始允收回，否則不准俄哈越境一步；只允先收回槍枝、俘虜與牲畜。楊增新認為先收回游牧哈薩克之牲畜無異斷其生路，另外交出叛首於部落民族即交出其頭目，難保其部民不生亂，故不許；並求北京向俄使及俄政府交涉。¹¹同時，俄兵嚴守邊卡，不讓俄哈過界一步，12月尚有俄哈越界被慘殺者。¹²

當逃伊犁的俄哈仍交涉間，阿爾泰之俄哈早於9月間即由俄方收回。¹³12月底喀什之俄民亦先後遣送出境。¹⁴此二處之俄逃民人數最少，俄方官員亦很快與我方達成遣返交涉。究其原因，在於此二處離事變地點遠，逃民並未參與叛變，只因地方騷亂而竄入新疆；至於伊犁、烏什等地之逃民係在俄境犯罪，畏罪潛逃而來，且攜有俄國人質，故在辦理上較為棘手。

12月，俄國要求我國在烏什、溫宿等處拏辦頭目54名，右派軍官致溫宿開名單請地方官協助拏辦十餘人，皆為楊增新所反對。俄方堅持須先將叛首交出，始准俄哈回國。我方則以為，所有叛首亦即游牧哈薩克等族之頭目，將頭目交出，其所轄必力為抗拒，不易辦理，應由俄方先允寬免其罪收回俄哈，若罪無可赦應於返俄後辦理。¹⁵雙方迭經交涉毫無結果，俄使譴責新疆辦理不善，不若阿爾泰之辦理迅捷；¹⁶新疆答以新、阿不同，新疆逃哈既多且俄官又阻其歸路，且俄方又刁難不肯收回，實俄哈滯留新疆之因。雙方各有堅持，互不相讓，當時正值寒冬，俄哈凍斃無數。

¹⁰ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，己集上，頁35。

¹¹ 同上註，頁49-51。

¹² 同上註，己集下，頁5-7。

¹³ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變與一般交涉(民國六年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁29-30。

¹⁴ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，己集下，頁59-60。

¹⁵ 同上註，己集上，頁62-63。

¹⁶ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變與一般交涉(民國六年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁8-9。

到了 1917 年，事件終於有了轉機。俄國發生二月革命，臨時政府建立，赦免逃新俄哈罪責；共和政府查出事變乃有心官員激變所造成，遂決定寬免亂民罪責。¹⁷中俄雙方交涉完成，決定於三月內令俄哈等族全數返俄。至五月，伊犁方面已驅出俄哈約十六萬餘人，所剩只數百戶，¹⁸後延至 9 月仍有數千人未返，乃准其在中竟過冬，俟來春再回。¹⁹烏什、阿克蘇方面，多布魯特窮民，新疆對窮困者發與乾糧、麵斤並護送其返國，²⁰然時間俄兵民截殺返俄布民之消息，令渠等裹足不前，且有去而復返者，直至七年秋冬開始大部返國。然留牧於新疆者，為數亦甚眾；1927、1928 年間，楊增新曾派員調查，分別發給入籍護照，以便稽考。

遷延三年，逃新達三十萬人之俄屬哈薩克、布魯特等族人，雖使新疆部落、草場、人民受驚嚇不少，新疆官員疲於交涉，終於有驚無險地以驅逐出境的方式結束。此事件順利完成，為新疆邊境官員累積了處理俄國難民的經驗，為日後更難應付的白俄敗軍的處理作出準備。²¹

二、白俄敗軍之竄擾

俄國十月革命後，布爾什維克黨取得政權，俄國內亂隨之引發。²²隨著內亂之擴大，新疆與俄新、舊兩黨的接處與交涉亦增多，楊增新於民國 7 年(1918 年)3 月初，向北京政府請示處理方針，時北京仍承認舊俄使領的代表權，並對俄亂持中立態度，令楊氏嚴守邊疆並設法護橋、對竄入之俄軍無論何黨均令其繳械、為護僑可就近與接境有勢力之俄官作非正式之交涉，²³中立不干涉即為楊氏處理俄

¹⁷ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國 54 年)，已集上，頁 19-20。

¹⁸ 同上註，頁 22。

¹⁹ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變與一般交涉(民國六年)》(台北：中研院近史所，民國 49 年)，頁 139。

²⁰ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國 54 年)，頁 23、25-26。

²¹ 李信成，《楊增新在新疆》(台北：國史館，1993)，頁 104。

²² 俄國內亂始末請詳見本文第二章。

²³ 中研院近史所編，《中俄關係史料—新疆邊防(民國六至八年)》(台北：中研院近史所，民

亂之準則。

1918年4月，俄七河省之新黨求派領事至伊犁、塔城，楊增新以領事之派遣應俟兩國政府交涉而有正式公文，將之推給中央政府，委婉拒絕。²⁴俄新黨領事國里賀(Joik)抵塔城邊求入境，且威脅若不放行將帶兵入境，楊氏仍加以拒絕。後塔城沙俄領事派員赴俄境將國氏暗殺，新黨擬派兵入塔城，經楊氏派兵勸阻。新黨擬派之伊犁領事金士維赤(Jinkevitch)為伊犁舊俄領事秘書，舊俄領事令其返俄，否則將予以殺害。楊氏令地方官派員護送金氏出境，並以俄文書申明保護之意，以與新黨保持和睦。後金氏致函申謝，舊俄領事向我方抗議，說我方有聯絡亂黨之實，楊氏答以金氏為俄領秘書自應保護，彼致謝意乃人之常情。²⁵可見楊氏在處理俄國新舊兩黨問題上不但嚴守中立，而且盡可能的不開罪於雙方。

四、五月間舊俄駐塔城、伊犁領事分別要求塔、伊當局派兵入俄境協助平定新黨，楊增新約束地方官不得派兵介入，應嚴守中立以免開罪於新黨而遭禍。²⁶五月底，舊黨第一批派兵二百餘人、難民數千人逃入伊犁一帶，楊氏令地方官將難民安置邊境，並派員約束其行動，俟俄境亂事稍平再勸令其回國；對於攜械之逃兵，應先由邊卡竭力阻擋，若有遶赴入境者，即令卸除武裝，由地方官指定地點居住，不得亂走，一俟事平再令回國。²⁷對於敗兵難民之處理原則乃確定。

當時伊犁鎮守使楊飛霞要求添募軍隊，楊增新不准，答說對付俄亂是外交問題，應依國際公法與俄人交涉，若全恃兵力抵禦實防不勝防；楊並要求楊飛霞注意內政問題，以免新疆之少數民族被俄人煽動而生事，「現在對於外交，只可和平交涉；對於內政，只有固結民心；若使外交決裂，則內亂必乘機而起。因宗教之關係起種族之競爭，後患何堪設想。」²⁸由此可看出，本著國際公法與俄人交涉，亦遵守公法嚴守中立以免捲入俄亂漩渦。對內則改良政治以固結民心，乃楊

國 49 年)，頁 18。

²⁴ 同上註，頁 27。

²⁵ 同上註，頁 61。

²⁶ 同上註，頁 31。

²⁷ 同上註，頁 53。

²⁸ 同上註，頁 53-54。

增新處理俄亂之對策。

1918年夏季，白黨(舊黨)勢力極盛，列強意積極干預，蘇維埃政權四面受敵，處於軍事包圍與經濟封鎖之中。在西伯利亞方面，6月白俄黨人於鄂木斯克成立西伯利亞臨時政府，10月改名為全俄政府，11月白俄海軍上將高爾查克奪權並自封為俄國最高執政官及白俄聯軍司令，在英、法、美等國支持下，高氏力量增強至30萬軍隊，圖從東朝西向莫斯科進攻。在協約各國及日本的積極干涉俄亂下，5月底與日本簽訂軍事協定之皖系政府，對於俄亂改採偏袒舊俄之政策，不再強迫解除東三省舊黨軍之武裝。8月初，北京外交部發電新疆，說明現在俄國情勢已生變化，對待俄亂之方法不能不稍有更易，楊增新去電北京主張於新疆仍應持不干涉主義；理由是東三省有亂，可以三省之兵力更可將北五省兵力由鐵路往援，且協約各國及日本亦不會坐視。新省則交通困難，各地有事尚不能互救，只恃省城派兵，又無充分軍械，且防線過長，一旦叛起，全疆皆受影響，故仍應採中立政策。²⁹北京以新疆情形特殊，令楊氏自行斟酌辦理。

在中日軍事協定下，日本派一調查團至新疆，分赴各處調查邊防，10月曾提議由日本派一師團、一混成旅至新疆協防，楊增新極力反對，後經北京與日議定新疆國防由中國自行擔任。³⁰11月，日人慫恿駐斜米之白俄阿連闊夫(Annenkov)求假道伊犁以攻擊七河省的新黨，又勸我出兵攻新黨，謂將來可收回種種利權。楊氏洞悉其意不在於攻擊新黨，而在於使新疆陷入俄亂中，好藉詞派兵至新干涉，乃堅決反對。楊氏並告誡躍躍欲試的地方官，派兵開釁最為不智，且將新疆糜爛之舉動。北京雖一度令楊氏准許舊黨借道，亦不得不改變原議，³¹日人在新疆之陰謀終未成功。

1919年春，高爾查克的軍隊，突破紅軍防線越烏拉山進攻窩瓦河流域。舊俄駐新領事及新疆沿邊舊黨軍，為配合局勢，極欲攻擊仍在俄屬土耳其斯坦占優

²⁹ 中研院近史所編，《中俄關係史料—新疆邊防(民國七年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁95-96。

³⁰ 同上註，頁127-128。

³¹ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，癸集四，頁11-12、16。

勢之新黨，並圖謀將新疆捲入戰場。4月，駐伊犁白俄領事呂巴(Lyuba)在伊召集俄逃民數百，加以訓練，擬攻新黨；並對外散布不實消息，以挑撥新舊兩黨仇視新疆。³²5月，斜米白俄再求假道塔城赴伊犁，且已派兵至邊卡，經新疆及北京向俄方嚴重交涉後始退。³³另有俄軍官到伊犁，擬在伊徵集俄屬民赴俄作戰，且於8月公開張貼徵兵布告，經伊犁地方官切實阻止，呂巴始允不在新疆徵兵。³⁴呂巴在伊犁種種不法行爲，深爲新黨所痛恨，欲去之而後快；我方亦屢次抗議請俄公使將其撤換，俄使不願照辦。北京令楊增新將呂巴遣離伊犁，楊氏反映呂巴乃強悍分子，而且與舊黨聲息相通，強迫驅離恐反致亂，只得緩圖除去之策。³⁵

舊俄領事及日本調查員屢勸新疆地方官派兵入俄，新疆武員亦心動而思出兵。3月，喀什提督馬福興擬派兵十五營赴俄，楊增新以新疆無餉無械且無外援，實無力與俄開戰，戰端一開將使全疆破壞，加以阻止。³⁶七月，塔城武員亦有以武力對付俄亂之意，請求增添軍隊，楊仍本初衷，對俄亂堅持中立態度，強調應以外交方式解決，他認爲「對於兩黨皆須用攏絡手段，抱定公法妥爲交涉，以期消患於無形；若恃兵力抵制，便是下策，後患無窮。」³⁷11月，馬福興擬於喀什各縣召集回兵，楊仍阻止，並申言將兵額補齊即已足用。³⁸

1919年5、6月紅軍反攻，7月已將高爾察克的部隊逐出烏拉山，高軍節節敗退，11月紅軍攻下鄂木斯克，高氏政權瓦解。1919年底至1920年初，西西伯利亞俄舊黨軍加速潰敗，新疆邊防一尤其伊犁、塔城一帶，更形吃緊。爲因應新情勢，楊增新於12月底派團長張鍵赴塔城，一月即將之委任爲道尹，以期軍事、外交連成一氣、利於交涉。並令酌量召集蒙古、哈薩克人成軍，以固國防。伊犁方面，一月底已有白俄軍五六百人逃入，楊氏令以和平方式解除其武裝並妥爲安

³² 同上註，頁191、194。

³³ 同上註，頁209、221。

³⁴ 同上註，癸集五，頁26-27。

³⁵ 同上註，頁215。

³⁶ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，癸集七，頁1。

³⁷ 同上註，癸集一，頁31。

³⁸ 同上註，癸集二，頁42、46。

置，以利將來解除武裝一事。³⁹一月，塔什干俄新黨派員至伊犁，要求引渡舊俄官兵及領署人員、設駐伊商務委員、開通由七河至伊犁俄電報，引渡逃來俄民，並調兵至邊境，有不允許其請求即欲決裂的態勢。伊犁鎮守使楊飛霞調集蒙古兵千名以備患，楊增新亦由省城抽調軍隊赴伊，仍求與之交涉，以化事端，令楊飛霞以正式公文照會俄新黨，並派員赴俄與之交涉，申明新疆中立之立場，以國際公法之規定駁去其引渡政治犯及架電線入我境之要求，而允與之商議互設商務委員及難民回俄之事宜。二月底新黨終將部隊調回，新黨與新疆仍維持和諧關係。⁴⁰新黨痛恨舊俄駐伊領事呂巴，楊增新派軍隊保護並監視之。隨著舊黨勢弱隨時將有敗入新疆可能之際，留呂巴此一強悍難纏而又熟悉情況之舊俄分子在伊犁終有危險；三月，新省當局已決定將其遣離伊犁，呂巴仍堅持不行；後以俄敗軍將至，四月中楊增新令地方官將呂巴強制遣送迪化。⁴¹塔城方面，二月底，楊氏擬文由道尹發文新黨帶兵官，申明對俄亂遵照公法，嚴守中立抱定不干涉主義，嚴守邊防不令敗兵逃入我境；然為遵公法崇人道對逃入者又不能阻止，對敗兵除依公法解除武裝由我指定地點並派兵監視外，務請新黨不要追擊逃入我境之人。⁴²共產黨見新疆遵照公法採不干涉政策，也願意遵照公法，視新疆為中立國。

1920年3月間，舊俄敗軍一萬一千餘人以巴奇赤(Bakich)為首，為新黨追擊敗退塔城邊境。經與我守軍交涉，彼方同意解除武裝。我守軍乃順利地解除其武器數千桿槍枝，舊俄人員則經我方安置於額敏縣盟哈游牧地帶並供給其糧食，交由蒙古馬隊監視。新黨派員至邊境經與塔城人員交涉，亦允遵公法不越境一步。⁴³塔城道尹張鍵除以蒙古馬隊監視俄人外，另以蒙古哈薩克兵丁分駐各邊卡，楊增新亦贊成用蒙、哈兵，因漢兵以逃跑為常事，常致缺額；而土著蒙、哈不會逃跑，且各有馬匹，習於游牧，易於成軍，亦易遣散。楊氏並下令速調查蒙、哈壯丁並

³⁹ 同上註，癸集五，頁 26-27。

⁴⁰ 同上註，癸集五，頁 29-32。

⁴¹ 同上註，癸集六，頁 5、11。

⁴² 同上註，癸集二，頁 12-13。

⁴³ 同上註，癸集二，頁 31-32、24-27。

造冊存查，以利隨時調遣。⁴⁴楊增新令守軍對俄敗軍應一面善為待遇，一面嚴為防範，並於由塔城赴伊犁要地設卡嚴守，以免伊、卡兩處俄軍聯成一氣。⁴⁵5月初，塔城官員向新黨提議赦免敗軍之罪必得安心回國，新黨不許，且有將投誠軍官殺害者；舊黨敗兵難民亦不肯回國，交涉只得從緩。⁴⁶此批敗軍實際上是由數股軍隊所組成而一起潰入塔城，彼此意見不合，其中尤其以多托夫(Dutov)及阿連闊夫舊部的軍人對巴奇斥最感不滿，5月底彼輩謀殺害巴氏而另舉首領，後被我方查獲敗兵埋藏之武裝而中止，經我方勸導該二部敗軍陸續回國達三千七百餘人，其勢漸弱。⁴⁷巴奇赤既不符人望，對我方即表現合作態度，有助於我之管理敗兵，而巴軍之大多數武器均已交出，故其數雖眾卻亦受我節制。

同時間，另一股由阿連闊夫率領之敗軍向伊犁方向逃來。阿氏為西伯利亞哥薩克軍首領，後雖服從高爾察克之領導，然向駐西西伯利亞，⁴⁸1918及1919年中屢欲假道伊犁圖以新疆為基地。與其他轉戰各地後敗退潰散新疆沿邊之舊俄敗兵不同，阿軍雖由二萬人減至只剩數千卻仍保留其較完整之組織，而阿連闊夫本人野心勃勃仍欲再戰。楊增新為因應阿軍竄入伊犁之情勢，派兵赴伊分駐要地並令伊犁鎮守使楊飛霞調用蒙古馬隊以協防。⁴⁹4月初，阿軍以敗退至博樂塔拉沿邊一帶並駐紮該地。該軍為飢餓與傷病所苦，4月底5月初多次派兵入境強索食麵，拘人索羊並搶劫糧料。楊增新以阿氏擁多兵，非小股流寇可比，仍令守軍根據公法妥與交涉，力持鎮靜和平解決，不宜與之開戰。⁵⁰4月底5月初，阿軍小股數百人解交槍枝入境，實際為就食而來；經我方與俄塔什干新黨政府交涉，新

⁴⁴ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變(民國九年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁456。

⁴⁵ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，癸集二，頁18-19；癸集三，頁8-9。

⁴⁶ 同上註，癸集三，頁5。

⁴⁷ 同上註，癸集三，頁14-15、18、21。

⁴⁸ 中國人民解放軍軍事科學院編譯，《蘇聯軍事百科全書(中譯本)》(北京：解放軍出版社，1986年)，卷七：人物志，頁32。

⁴⁹ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變(民國九年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁179。

⁵⁰ 同上註，頁299-300。

黨已發下明文赦免逃伊舊俄敗兵之罪，我乃將此軍遣返。⁵¹先後有 7500 多名白軍返回俄國，但仍有一萬餘人殘留在新疆。⁵²阿氏迭次要求入境，惟不肯解除武裝，至 5 月中其勢不可支，始陸續將刀、槍交出，並將大批可用武器埋藏俄境。20 日阿軍僅交出少數武器然並無攜帶武裝，我軍准其入境，共有官兵 1260 人，連同以前陸續入境之病卒共計 1400 餘人、戰馬 700 餘匹、牛 140 餘頭、車 120 餘輛、汽車 2 輛，受安置於伯樂塔拉河沿邊一帶。⁵³

阿連闊夫雖已解裝入境，仍圖謀東山再起，求帶兵赴迪化轉經喀什赴印度，或准其入中籍入營投效，或指定地點准其耕牧，我方均不准；阿氏求低價售出其未繳之武裝，我方則同意收購。楊飛霞為防範阿軍有不利我之舉動，將守軍全換成較可靠之蒙、哈軍，楊增新同意其措施。⁵⁴6 月初，我軍查獲阿軍潛赴俄境搬運埋藏的軍械，楊飛霞以阿軍留駐伊犁邊境易於生亂，不若將計就計讓其帶兵到山西省，再圖遣散。⁵⁵楊增新初不同意，後令楊飛霞與阿氏交涉，若阿氏同意將埋藏武器挖出售予我方，並將兵丁遣散只留部分軍官後，准其帶兵赴迪化，我並願致送返俄官兵川資。阿氏同意，乃將大部分兵丁遣散，留四百餘名軍官加上二百數十人共七百餘人，仍求赴印度，楊增新不准；後阿氏同意赴迪化，乃於 8 月間遷至迪化。⁵⁶阿軍遷離後，伊犁仍留有多托夫所屬一千數百餘人不願回國。多托夫是奧倫堡哥薩克軍首領，1917 年即組軍團與新黨相抗，一直在奧倫堡一帶佔很大勢力。其人深受部屬擁戴，雖以敗退新疆且無多少兵力，卻極有號召哥薩克軍之力，新黨人亟欲去之而後快。⁵⁷1920 年 11 月，多氏派員赴俄詐降新黨之舊俄兵在俄起事，本來要在伊犁響應，未能成功；至 1921 年 12 月仍欲煽動舊

⁵¹ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國 54 年)，癸集八，頁 21、23。

⁵² 陳東杰、辛亞超，〈楊增新主政新疆時期與俄(蘇)關係〉，《宜賓學院學報》，第 10 卷第 9 期，2010 年 9 月，頁 9。

⁵³ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國 54 年)，癸集二，頁 47；癸集六，頁 19。

⁵⁴ 同上註，癸集八，頁 21、23。

⁵⁵ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變(民國九年)》(台北：中研院近史所，民國 49 年)，頁 319-320。

⁵⁶ 同上註，頁 354。

⁵⁷ 同上註，頁 378-379。

俄兵起事，仍未果。後由新黨派人至伊犁將之謀殺。⁵⁸

阿連闊夫在迪化仍欲謀亂，1920年10月初楊增新決議將阿軍移至古城，再由古城經甘肅至北京返俄，或由科布多返俄，10月中將其移至古城，令居城外。楊增新的真實用意乃是為了分解阿部力量，從而達到各個擊破的目的。⁵⁹當時外蒙俄舊黨軍得勢，阿氏躍躍欲試，在古城迭獲阿氏與謝米諾夫(Semenov)勾結之書信。為避免阿軍赴外蒙與謝軍合流造成災難，乃決定將其送至哈密轉甘肅返俄，阿氏堅持由科布多返俄。12月，破獲阿氏派至塔城陰謀暴動之鐵血團，阿氏圖謀暴動之意圖至為明顯，果於12月底查明阿軍內藏有派員前返俄境挖取之大批武器，我軍向阿氏交涉將軍械交出。仍在交涉間，阿軍突於1921年1月6日以機槍向城內守軍開火，經我軍與之對戰，阿軍始退，仍於城外建築工事備戰。楊氏一方面由東西兩方調集軍隊至古城，一方面仍令守城之張鳴遠持和平態度與阿氏交涉。阿連闊夫知我軍已向古城齊聚，於一月底交出部分武器，二月底再交出若干，同時又一面派員四處理藏軍備。守軍欲以武力強行教訓阿軍武裝，楊增新仍持隱忍政策，求以和平解決。⁶⁰

楊增新認為強悍如阿連闊夫者，若令其由柯布多返國，於國家有重大不利，主張將之安置於甘肅敦煌；甘肅極力反對，北京支持楊氏之議，令甘肅督軍洪濤遵辦。⁶¹3月中，阿軍武裝終於交卸淨盡，分起送往哈密。4月間，於古城一帶查獲阿軍埋藏之武器，後又陸續挖出甚多。5月將大部分阿軍(約460餘名)分小股遣送至敦煌安置，餘三百名則仍留在新疆。3月底在遣送阿軍同時，楊令守軍密將阿連闊夫扣留並送往迪化監禁，給其吸食鴉片消磨其意志。⁶²阿連闊夫後經楊增新釋放，前往張家口，為馮玉祥逮捕交與蘇聯，被解往斜米受審後遭槍斃。⁶³

⁵⁸ 楊增新，《補過齋文牘》(台北：文海出版社，民國54年)，癸集六，頁37-39。

⁵⁹ 同註64，頁9。

⁶⁰ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變(民國十年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁5-6。

⁶¹ 同上註，頁30-31。

⁶² 陳東杰、辛亞超，〈楊增新主政新疆時期與俄(蘇)關係〉，《宜賓學院學報》，第10卷第9期，2010年9月，頁9。

⁶³ 同註63，頁8。

擾亂新疆兩年兇悍多變之阿連闊夫，終於在楊氏堅定的意志與高度的容忍，加以新疆官員竭力遵行楊氏指令下，依據國際公法以外交方式解決。

在塔城的巴奇赤一直與塔城當局保持合作態度，1920年8月初有多起舊黨敗兵陰謀暴動被當局破獲，巴氏協助欲謀亂軍官送交當局。⁶⁴10月另一起敗兵千餘人由勝系克統率，僅繳出少數槍械，後勝氏謀暴動經守軍查獲，1921年1月初又查出勝氏派員赴山中挖掘所藏槍械，我軍將之全數挖出；3月又謀亂，我軍將首要解赴迪化乃止。巴奇赤均未參予這些暴動。4月，我方我方與塔城邊外葦塘新黨交涉收回舊黨敗兵難民，經蘇維埃方面同意寬免敗兵難民之罪以收回，然而舊黨官兵卻反對遣返，且發傳單謀叛。5月初，塔城當局決意先將難民遣回俄境。其時適逢邊境又逃來敗兵一股3000餘人，不願解除武裝；當交涉解除部分槍械仍待全行繳械之際，巴奇赤命人強迫哈薩克人帶路，上述敗軍遂得攜械赴額敏與巴軍會合。⁶⁵巴氏之改變初衷而謀叛亂，或係因懼怕被遣回遭審判所致。楊增新面對此情勢，命塔城道尹妥籌應戰，仍派員與巴氏交涉繳械，另一方面則派人員赴俄與新黨交涉，若舊黨不繳械是違背公法，新疆願與新黨聯合除亂。⁶⁶依據國際公法，中立之國須將入境之軍隊解除武裝，否則交戰之另一方得入境剿除敵對之武裝。因此如果我方若無法解除舊黨之武裝，即不能阻止新黨入境追擊。楊氏不願以武力強行解除巴軍之武裝，是不願與舊黨開戰，因為若與之交戰將暴露新疆軍備之弱；新黨亦將不相助而導致新疆局勢糜爛。故寧可採取中立立場，一面再勸舊黨繳械，一面與新黨交涉以於必要時借新黨之力驅除舊黨。況且此時阿連闊夫部已出境，新疆各地之舊黨已不具備趁機擾亂之能力，正可利用新黨除去塔城之舊黨。

5月底，新疆與俄新黨達成共識，由新黨分別由俄國葦塘及宰桑兩處入境收服舊黨，新黨派兵至塔城，先至洋街搜捕舊俄軍人，繼至額敏巴軍營地攻擊，巴

⁶⁴ 楊增新，《補過齋文牘續編》(台北：文海出版社，民國54年)，卷五，頁6-7。

⁶⁵ 同上註，卷五，頁20、22、24。

⁶⁶ 中研院近史所編，《中俄關係史料—俄政變(民國十年)》(台北：中研院近史所，民國49年)，頁56。

軍敗退並裹脅我軍而行，楊氏調兵防堵於南面各處以防巴軍南竄迪化，並令各軍以截堵為主，不必追擊。⁶⁷巴奇赤知我軍嚴守南面，乃竄向防務最薄之阿爾泰，6月初擊敗新黨軍，新黨軍撤回，巴軍北竄直向承化，阿山與迪化通訊中斷，道尹周物學不懂以外交方式應付，自認守土不力而自戕殉國。楊增新令知事魯效祖代理道尹，命其退至布爾津，若不可守則可退往俄屬宰桑，以免軍隊、裝備之損失，並令毋庸阻止新黨追擊巴軍，以免捲入漩渦。⁶⁸魯氏不明白楊氏之用意，一再阻止新黨軍入境，且於7月親率軍隊與巴軍應戰為其所敗，而失陷大砲多尊，楊氏乃將其免職。⁶⁹8月，楊氏派劉希曾赴俄與新黨會商合作討滅巴軍事宜，原則是由新黨擔任攻擊，我則濟以食糧並協同堵禦。8月底俄新黨軍由宰桑出發，新疆軍隊在烏魯木齊河一帶阻擊舊黨軍，在紅軍與新疆軍隊的兩面夾擊下，巴奇赤部損失殆盡紛紛逃竄。9月下旬，巴奇赤見毫無勝算，企圖率領殘部經布爾根逃竄至外蒙地區；10月，巴奇赤部徹底戰敗全部逃出新疆，新黨軍在完成作戰計畫後也按照協議全部撤出新疆，退回宰桑。至此，逃竄至新疆的白軍全部肅清。⁷⁰

俄亂由1917年起延至1921年，威脅著新疆的安全，新疆內則缺餉、缺械，外又無中央之任何援助，面對歷經百戰之白俄敗兵之竄擾，幸賴楊增新以正確之方針堅持中立不干涉主義，對強悍的阿連闊夫則引入古城不戰而屈之；對巴奇赤則引新黨以逐之；對新成立之蘇維埃政權則自始即妥為因應，依公法與之交涉而保持和諧關係。終於有驚無險地度過擾攘多年的俄國內戰，幸而保住新疆這片國土，楊氏愛國護國之功是無庸置疑的。楊氏不但保住新疆，更趁機收回種種利權，在俄亂未結束前，楊即與塔什干之蘇維埃政權本著平等原則於1920年5月簽訂通商條件而收回俄商貿易不納稅之權；又於舊俄衛隊離去時收回貿易圈地之主權，

⁶⁷ 同上註，頁82。

⁶⁸ 同上註，頁91-92。

⁶⁹ 楊增新，《補過齋文牘續編》（台北：文海出版社，民國54年），卷七，頁48。

⁷⁰ 同註64，頁9。

並令所有前為華籍冒入俄籍者復籍，且允許旅新之殷實俄商歸化。⁷¹沙俄雖去，新興之蘇聯向外輸出革命又帶來新的威脅。楊早就洞悉最足危害新疆的不在於俄亂，而在於民族主義的浪潮，而以改良政治來固結少數民族之心。⁷²

綜觀楊增新在處理沙俄敗軍難民的問題上，所運用的外交原則如下：⁷³

- (一)維護國家主權：這是楊增新基本外交政策的核心。在進行一切外交交涉中，楊始終以維護國家權益為前提。
- (二)和平處理外交事件：俄國難民入境後，楊增新與沙俄進行交涉，沙俄代表給予楊增新任意處置難民的權利，也就是承認新疆當局擁有武力驅逐難民的權利。然而楊增新採取人道主義措施，發放難民食物，成功穩住難民，爭取了與沙俄進行外交交涉的主動權，也避免給沙俄政府留下禍害新疆的藉口。
- (三)靈活多變：俄國內戰初期，楊增新堅持中立不干涉政策，這是因為俄國內戰尚未結束，白軍看似處於下風，但協約國出兵對俄國內戰進行干涉，鹿死誰手還未可知。此時貿然干涉俄國內戰會冒太大風險，很可能對新疆的穩定帶來負面影響。當紅軍取得國內勝利後，他馬上果斷聯合紅軍將新疆境內的白軍驅逐出境。其實不論採取何種策略，都是為了保全新疆的安定。

第二節 參加國際救濟俄難民會議

中國開始於國聯議會上反映白俄難民事務始自 1921 年 7 月。7 月 14 日當時兼任出席國聯代表的駐英公使顧維鈞發文請示是否要加入國聯安置難民大會⁷⁴，而外交部也立即發電通知黑龍江巡閱使、吉林、黑龍江及新疆督軍等人，因渠等身居邊疆要員，與白俄難民有直接的接觸，對於中國加入安置難民大會一事如有

⁷¹ 楊增新，《補過齋文牘續編》(台北：文海出版社，民國 54 年)，卷七，頁 48。

⁷² 同上註，卷九下，頁 4-5。

⁷³ 陳東杰、辛亞超，〈楊增新主政新疆時期與俄(蘇)關係〉，《宜賓學院學報》，第 10 卷第 9 期，2010 年 9 月，頁 11。

⁷⁴ No.475〈收駐英顧(維鈞)公使電〉(1921 年 7 月 14 日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁 404。

任何建議，可以一併回報予顧維鈞。值得注意的是，約在同一時間，黑龍江巡閱使張作霖、新疆督軍楊增新等人，均有通報俄國難民入境；其中在新疆的俄國殘軍，不肯解除武裝，與當地的軍民發生衝突。⁷⁵8月21日，外交部指示上述三省軍要調查下列事項：(一)在奉、吉、江三省難民若干；(二)各該難民如何生活有無工作；(三)各地方是否有安置及善後辦法；(四)辦理此項救濟有何特別組織、每年用費若干。⁷⁶從上述史料可看出，隨著俄國內戰的結束及蘇維埃政權的逐漸穩固，有越來越多的俄國白黨敗兵難民逃亡進入中國邊疆，的確已經成為中國政府不得不正視的問題。

國聯方面亦在同年8月成立高級難民專員總署，且在月底舉行難民會議。⁷⁷中國方面也派遣李世中為代表參加該會議；8月28日，顧維鈞根據會議內容發電至外交部，內容為：

昨據李委員電以會中公擬以各國欠前俄帝國款項移作救濟經費涉及庚子賠款，其難民按照舊約享有領事裁判權，則由他一國代為保護。該款應如何應付。當告以瑞典一層，不應以欠帝國債務專惠一部分俄民，他國倘無所欠即解囊之責，亦頗不合；且將來俄政府是否承認既屬疑問，因慈善事業而牽及債務關係尤多周折。至庚子賠款，正在展限期內此時不便提起，況在華俄民決議由我國照料，現自不必另籌救濟辦法。至他國保護一層，俄民在華遵我法律相安無事，旅居不願採用土耳其制度云云，或能酌量在會聲明。⁷⁸

從顧氏的報告可看出，當時對俄難民的救濟事業，其實牽涉到了各國的政治考量。其中包含了抵債、領事裁判權的歸屬、以及是否採用土耳其管制該境內難民之制度。對此顧維鈞的建議是，雖然抵債對於中國減輕庚子賠款的壓力有助益，但相

⁷⁵ 《楊增新電》(1921年7月21日)，外交檔案：03-32-452-01-005。

⁷⁶ No.585《收駐英顧(維鈞)公使電》(1921年8月21日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁466。

⁷⁷ 請參見本文第三章。

⁷⁸ 《俄難民事》(1921年8月28日)，外交檔案：03-38-043-01-015。

對地對俄國沒有債務的國家就沒有義務救濟該國難民，因此不要主動提及；領事裁判權方面，由於此特權對於中國而言不平等，則以遵從中國法律為前提；至於已遷居中國境內的俄國難民，則由中國自行照料，無須另籌救濟方法。從後來的發展可看出，北洋政府大致上依照顧氏的建議而行。9月10日，外交部發電子顧氏，稱中國對於救濟難民一事的看法與各國相同，欲知曉列強提出任何救濟辦法。⁷⁹而8月底召開的難民會議，其討論出來的救濟方法也在9月17日公布：(一)訪查無業難民人數及其技能；(二)受領事裁判權限制之國由高等委員根據現在困難情形與各該國籌畫爭回方法。關於護照問題，由高等委員與所有關係國政府，協定變通辦法。所在國所發給之照仍有效，其前俄(帝俄)使領所發者，則繼續有效；(三)安插難民工作，便利難民移徙；(四)難民不得迫令回國，自願者聽其遣回，經費及保護辦法由高等委員商定；(五)難民有學識者特加注意，俾有職業；(六)提倡私立會社解囊協助，並保護婦孺；(七)維持教育與宗教；(八)保護俄屬猶太難民；(九)所有有關係國各派委員一人，以便與高等委員接洽救濟事宜；(十)賑款當由世界各國切實擔負，由行政院囑聯合會⁸⁰財政股詳加查核，其前俄政府存儲外國之款項，並當加以討論；(十一)設法同時賑濟俄國。⁸¹9月17日，在第二次難民會議上，當時也留駐美國的中國代表王寵惠發表聲明，表示對於救濟難民，中國的立場與國聯各國一致；然而對於領事裁判權交由他國代為保護一節，中國甚為反對。國聯主席當場承諾會將王氏之聲明記載進議事錄。⁸²可以看出，中國當時所極力爭取的，仍是國權的平等；至於其他救濟難民之立場，則與各會員國一致。北洋政府外交人員在國際場合上提升中國國際地位之努力，可見一斑。

相對於約兩個月後的華盛頓會議，中國代表在難民會議上的提議顯然較被尊重。主要原因有：

⁷⁹ No.644<發駐英顧(維鈞)公使電>(1921年9月10日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁504。

⁸⁰ 文中聯合會意指國際聯合會，現譯國際聯盟，特此註明。

⁸¹ <救濟俄國難民事>(1921年9月19日)，外交檔案：03-38-043-01-022。

⁸² No.665<收英京顧(維鈞)唐(在復)王(寵惠)代表電>(1921年9月24日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁515。

- 一、國際間利益歧異較小：華盛頓會議中國代表團提出之說帖被列強刻意擱置，主要是因為其內容涉及到列強利益如重申門戶開放，山東問題也直接衝擊日本在華利益，盱衡當時中國的實際國力，說帖之不被接受可說在預料之中。難民問題雖一度因其他與帝俄有債務關係國家欲用救濟難民之名抵債，然而中國並沒有隨波逐流，將其視為國際慈善事業，因此在會議過程中受到的政治阻力較小。而中國當時在意的主權問題在難民會議中也沒有被列強干預。
- 二、中國受直接牽連：中俄兩國接壤數千里，俄國反共勢力遭擊潰，其敗軍難民除了逃往東歐與東南歐地區外，便是進入中國邊境。由於直接受到波及，中國對於俄國難民的動向，掌有第一手的資訊；國聯對於難民的處置與援助，也直接影響中國對於境內難民的處置。
- 三、歐洲的經濟動盪：此時第一次大戰剛結束，歐洲到處是經過戰火摧殘的斷垣殘壁，各國國內經濟蕭條，失業率攀升。數十萬計的俄國難民湧入，對於大部分的歐陸國家來說，均是嚴重的社會問題。中國如果能分擔起難民安置與遣返的工作，對於歐洲成員國來說，不啻是一大福音。國聯方面希望中國主動擔負責任，對於中國代表的態度自然有所不同。

同一時間，顧維鈞通知外交部，英、美等國已成立籌賑會，其中英國是將會款交由紅十字會聯合理事部送往災區自行散放或交由其他國際團體散放；美國則是單獨辦理賑濟行動，自行與蘇聯政府代表簽訂協議。10月13日，針對俄國難民的救災會議於華盛頓舉行，中國亦派代表參與。

相對於國聯會員國的踴躍討論與行動，俄國勞農政府(共產政府)的回應則是相當矛盾。一方面國內物資極度匱乏，對於賑濟物資自然孔急；然而另一方面其政權建立尚不穩固，視各國干涉為洪水猛獸。因此俄國寧願與各國單獨達成協議，而對國聯賑災委員會的集體行動持保留態度。1921年8月30日路透社報導，勞農政府先是禁止其國內賑務委員會向各國募捐物資，而後更以該委員會不遵守命

令之名將所有成員逮捕。⁸³探究其真正原因，有可能是因為政治因素，即委員會成員中有反對革命者。9月9日，勞農政府明確拒絕由協約國組成國際委員團派人進入俄國調查災區狀況；其結果導致該團認為俄國政府態度冥頑不靈，如將物資陸續運往俄國，只會中途被勞農政府侵占，無益於事，因此該團宣告解散。⁸⁴1922年以後，蘇維埃政權已經受到國際社會的普遍承認，中國外交部方面亦將其稱呼由「勞農政府」改為「蘇俄」。此後國聯難民會議的召開逐漸減少，外交部檔案對於該會議的記載也非常零星。可見度過天災之後，蘇俄方面最在意的仍是主權的維護，不甚樂意見到外國的救濟團體進入其領土。

第三節 中國方面的處理及安置辦法

一、中國配合國聯的行動

外交部自1921年7月通知東北、新疆等地軍要調查所轄區域內俄國難民流竄情形。不久各地陸續回報。7月19日東三省巡閱使張作霖回報，俄僑在吉、江(黑龍江)兩省為數不少，但能服從中國法律，自當聽其居住。楊增新於21日回報稱近來進入新疆邊境的俄民數目，阿年闊夫⁸⁵部下，尚存六百數十名，計安置於甘肅敦煌者四百數十名，安置於新疆古城者一百八十餘名，伊犁軍尚存二千餘名。其中塔城逃來俄敗兵八千餘名，於是年5月攜帶武裝入境，不肯卸除武裝，致俄新黨越界追擊，該俄舊黨即竄越阿山，形同流寇。⁸⁶

除了邊疆要員外，外交部亦發文通知上海、天津及煙台交涉員將8月21日所要徵詢事項作一調查。9月天津交涉員祝惺元與煙台交涉員周嘉琛皆表示該區沒有難民滯留；然而10月26日江蘇交涉員許沅回電呈稱：

⁸³ 《俄災賑濟委員會之近情》(1921年9月1日)，申報：173-10。

⁸⁴ 《勞農政府拒絕委員團及俄賑》(1921年9月9日)，申報：173-210。

⁸⁵ 民國初年書籍亦有譯作阿連闊夫。

⁸⁶ No530<收新疆督軍(楊增新)電>(1921年7月29日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁425。

…現時滬地俄國難民約有一千名左右，多數係由海參崴、哈爾濱等處來滬，大多住於虹口北河南路俄國善堂及禮拜堂內。此外，猶太人、波斯人亦不在少數，此項難民，則散居虹口、楊樹浦各處三等客棧，或猶太慈善堂內。至各該難民生活狀況，男則做成衣匠及各種工作，女則傭工，次者在北四川路、鴨綠路等處做下等娼妓，甚至求乞度日，惟均在租界區域內。現時並無籌有安置及善後辦法，亦無特別組織用費。⁸⁷

從上述報告中可知，俄國難民如不是經由陸路進入中國新疆、東北一帶，則是透過海路進入上海。在 1924 年南生致外交總長顧維鈞的函件中，根據國聯的統計，逃至中國境內的俄國難民人數高達 6 萬(表 4.1)，高居所有收容俄國難民的庇護國的第三位。而這些難民的處境從電報中可知相當蹙蹙，能夠自力更生者不多。許沅另外抄錄俄國難民在上海生活情形予外交部：一、各難民實數難查，因除住兩租界者外，此外不來局註冊，綜約之有三千五百至四千之譜，其中僅五百人常居於此。二、各難民僅百之十五或二十可以自立，餘雖迫於謀事，或求慈善會之助，而事乃極不易得，因大半缺少應用知識，或不習英語。蓋在滬所以受經濟困難，既如上所云，而各國洋行大半亦正在節費，或不用俄人爲行員，因個人均僱其自國人，不得不如是。三、本地行政首長對於俄難民尚無救濟之法，以前固全屬俄領署範圍，今則本局及慈善機關竭力助之而已。四、對於慈善會之最重要者有二：(一)猶太人慈善會係扶助入猶太教之俄人。(二)俄國慈善會，救助之俄人，無宗教黨派之別。入款乃會員費，義務捐並他項之款，其定期音樂會及筵會，均會中籌備，或俄女士所備。此音樂會、筵會中，各國善士均大資助，故能得捐款。⁸⁸

居住在上海之俄國難民生活情形大抵如此。

⁸⁷ No730《收江蘇交涉員(許沅)呈》(1921年10月26日)，《中俄關係史料》，「國際聯合救濟俄難民」，頁578。

⁸⁸ 同上註，頁731。

表 4-1：1924 年時流亡至世界各國的俄國難民人數

國名	難民數目	能工而無工可做之數目
奧地利	35,000	400
比利時	10,000	
保加利亞	33,000	男 8,000 女 3,000
中國	60,000	50,000 以內有 10,000 業農
芬蘭	13,000	
米孫尼亞(愛沙尼亞)	15,000	1,500
德國	500,000	80,000(大概)
希臘	30,000	3,000
日本	35,000	
拉脫維亞	15,000	400
立陶宛	35,000	200
波蘭	70,000	12,000
羅馬尼亞	20,000	
土耳其	9,000	8,000
以上數目由各國政府向高等委員或他政府調查而來		
捷克斯拉夫	27,000	
但澤 ⁸⁹	3,500	
丹麥	1,000	
大不列顛	4,000	
匈牙利	2,600	
義大利	1,500	

⁸⁹ 原文為 Danzig。

塞爾維亞、克羅埃西亞暨 斯洛文尼亞王國	45,000	
瑞士	4,000	
突尼斯	4,000	
上述由俄羅斯各難民所開		

資料來源：北洋政府外交部檔案，檔號：03-38-043003-002

進入 1922 年後，國聯與難民高級官員南生便開始緊鑼密鼓籌備俄國難民救濟事宜。首先是難民護照，各國於 1922 年 7 月正式簽訂《關於頒發俄國難民身分證件的協議》，發行「南生護照」。當時國聯全權代表辦事處所發給中國外交部公文的内容為：⁹⁰

(一)

(甲)凡居住中國領土之俄國難民請求發給本身證書者請照寫，與委員會報告所附式樣免費填發；(乙)他國政府所發予俄難民本身證書，與他國政府所發本國人民之尋常護照同一情形、同一辦法，應該一律准予答證；(丙)上項驗照並請准予免費。

(二)凡難民已經具有護照或其他專為土京(伊斯坦堡)難民所發之有效本身證書經高等委員會為其請求答證者應予免費。

(三)凡難民欲願往之國所應過之過境答證，應請飭令中國領事准予免費答證，不得遲延。

(四)並請極力協助高等委員會代表徵集車輛，籌畫其他運輸上之便利及補助糧食，俾此項難民得以通過貴國領土；其費用若能豁免則予豁免，否則請予以最優待之利益。

東南歐於一戰後爆發希土戰爭，戰事一直延續至 1922 年。戰爭也使得該地

⁹⁰ 《各國代表討論俄難民執照經倫敦會議決事》(1922 年 9 月 26 日)，外交檔案：03-38-043-02-002。

區的難民收容國無法繼續負荷對白俄難民的保障。該年 6 月，國聯發文外交部，除了通知在土耳其的俄國難民要輸送往他處，「關於君士但丁堡俄國難民之輸送方法及其護照等事，曾由聯合會高等委員擬具辦法數端，業經行政院 3 月 25 日議決通過。目下該項難民生計困難已達極點，急待移處他方拯之衽席。茲將原案送請貴國政府察照，並請將對於該項辦法是否悉擬採納之處，迅賜答復。」⁹¹在實行上，國聯提出救濟難民的方式，無論是遣返或者疏散，都會入境或過境中國，因而引發了相關單位的疑慮。當時交通部向外交部報告：

此案應以俄國難民應否准其移徙入境或通過本國領土為先決問題。按照現在內地及邊防情形，此項俄國難民如果准其移徙入境，究竟有無窒礙？且查難民本身及籍貫，證書內載該難民除某地外，無論欲赴何處，皆得入境、居住及自由旅行一節，尤與吾國與各國歷訂條約不符…⁹²

內務部也報告：

我國素以人滿為患，兼之歷年水旱偏災，人民蕩析流離所在多有，尚未能妥籌生計；即關於災黎安置，亦以移植不易，頗感困難。倘再容外國失業難民任意遷入，非但窮於救濟，且恐於邊防布置暨腹地治安發生窒礙。該國際聯合會行政院所議決通過之請將君士但丁堡等處俄國難民移徙各國謀生各節，既係徵求同意，按之我國現狀，似難輕予贊同…⁹³

外交部如實將這些疑慮及困難收錄進參與國聯大會時的說帖之中，同時也發文通

⁹¹ 《俄難民事》(1923 年 10 月 29 日)，外交檔案：03-38-043-02-005。

⁹² 《關於聯合會對於俄難民問題意決案，應以應否准俄民遷徙入境為先決問題，請會商內務部核辦見復》(1922 年 8 月 5 日)，外交檔案：03-38-043-04-006。

⁹³ 《俄難民移徙各國謀生似難輕予贊同，請查酌主持辦理並見復》(1922 年 9 月 19 日)，外交檔案：03-38-043-04-007。

知國聯全權代表辦事處。⁹⁴國聯的回復是：

貴政府於南申君(南生)救濟俄國難民事業已屢表同情，南申君至深感謝，囑為申謝。……所載辦法南申君說明如下：(一)此制度並不含有無論何國對於前不准入境之難民必須准其入境之責；故貴政府一面儘可批准該制度，一面仍可保留拒絕不正當難民之權。(二)如貴政府發印執照，則可使難民之無正當護照者易離中國；因二十國政府業已採用該制度並承認他國政府所發之執照。貴政府於南申君之事業既屢表同情，而貴代表當第三次大會委員會討論俄國難民執照時復持同情態度，故南申君甚希望貴政府能採用執照制度，同時酌量國情加以保留。如蒙件諾則該制度即可擴充推廣，其效用亦因之增長，必大有助於南申君之處置俄國難民事業等語……⁹⁵

對此交通部的回答是，由於中俄兩國壤地相接，北方邊境與各通商口岸歷來皆有俄人居留，因此該執照應該只適用在以居住在中國境內而要求出境，所赴之國也承認准其入境的俄人；或者將原有執照證書加以簽證，前提是經過高等委員為其請求者。另外如果是居住在甲國的俄國難民想到乙國而途中會經過中國，則以欲往之國(乙國)確實承認准許其入境，且經承認入境國(乙國)之駐外領事簽證始准其通過。如果乙國改變允許，拒絕難民入境，則原來收容的甲國仍需負收納義務。至於運輸與糧食部分，則可予以最優惠之待遇，但不可免費。⁹⁶內務部方面，則明快表示「極表贊同」。外交部轉知國聯，關於執照的適用，在中國與蘇俄訂立商約、另訂辦法以前，原則上可予同意，其餘均依照交通部建議方法辦理。⁹⁷因此，在1923年11月，中國正式同意南生證書的發行。

⁹⁴《關於輸送俄難民事，本國政府此內尚難承認，希查照轉復》(1922年10月20日)，外交檔案：03-38-043-04-010。

⁹⁵《俄難民執照方事業經行政院議決採用，茲將說明書連同代表會議錄，函請查照》(1922年9月26日)，外交檔案：03-38-043-04-008。

⁹⁶《關於君士但丁堡俄難民輸送執照案，國際聯合會秘書長函請重予考慮，且聲明不妨加以保留各節，究竟有無窒礙，應請主持酌復由》(1923年7月21日)，外交檔案：03-38-043-04-015。

⁹⁷《俄難民事函復查照轉赴聯合會秘書長由》(1923年11月16日)，外交檔案：03-38-043-02-011。

1923 年期間，國聯曾兩次行文中國外交部，希望中國盡快採納難民證書。值得注意的是，在 8 月 29 日的函件中，除了難民證書的採納事宜外，尚有兩件聲明，第一件是中國境內的沙俄難民如要遣送回國，必以自願且得到蘇俄政府保證為前提；另一件則是在華收容的哥薩克人下落，國聯方面希望中國政府將渠等移居滿州境內，再就地派一位專員協辦難民事務。⁹⁸由前文可以佐證，當時中國也有參與國聯遣返俄國難民的計畫；而因遣返中國境內沙俄難民的實際運作所引起的相關問題將在下文詳細討論。哥薩克騎兵則由於內戰期間多數支持白軍，新黨逐漸取得優勢後逃至中國境內，其首領之一的多托夫於 1922 年遭蘇維埃政權派人暗殺。從此在中國境內的哥薩克人便分成兩批：一批約 650 人遭圈禁於中蒙邊境某處；另外一批約 1500 人則圈禁於伊犁。對此中國則持審慎態度，當時外交部條約司所提供的意見是：「其用意難保非藉此探詢中國能否容納俄國難民，並有以滿州等處中東路一帶為安置俄難民尾閫之意。查中俄邊境相連，俄難民流入華境者，沿邊各處以及東三省、上海、天津、漢口各埠，為數甚多；既無職工可覓，救濟亦甚為難。且因黨派關係(新舊黨爭)，大多未能回國。至所稱在華收容之哥薩克人兩批，或係指新、甘等省解除武裝之俄軍而言。近年分處各地，人數尚不止此；其陸續資遣回國者業已數百人移往東清鐵路覓工一層，滿州等處無業俄人本已甚多，萬不容再有難民移入…」⁹⁹由此可看出，對於難民的處置，中國也是贊成將其遣返回國。

二、國聯駐華代表風波

1923 年 10 月 27 日，國聯指派英國人高積善(James A. Greig)為難民委員會駐華代表，辦理俄國在華難民的救濟。¹⁰⁰高氏本為一傳教士，曾至中國居住授道，

⁹⁸《俄難民證書制度各國均已採用事乞核復由》(1923 年 8 月 29 日)，外交檔案：03-38-043-02-004。

⁹⁹《俄國難民事》，外交檔案：03-38-043-04-042。

¹⁰⁰《俄難民事函復查照，轉復聯合會秘書長由》(1923 年 11 月 16 日)，外交檔案：03-38-043-02-006。

其舊寓所位於吉林省。

1924年9月15日第二次直奉戰爭爆發，俄國難民救濟活動暫停。11月11日，高積善發文詢問外交部，可否照會蘇俄政府，請其允許國聯高等委員會於遣送俄難民一事，得派代表在俄幫同辦理。¹⁰¹對於難民救濟似乎相當盡責熱衷。然而在1925年3月中國國聯全權代表辦事處卻發了一份密件，警告外交部留意高氏的動向：

…近來在華商人、教士往往以外力干涉為鼓吹，其目的在謀公共和平、求人類幸福；雖云並無惡意，但與本國主權既多關礙，而青年子弟學識幼稚，未具世界眼光，頗易為之搖惑…資訪悉國際聯合會俄國難民高等委員駐華代表某教士 Dr. James A. Greig 因我國內亂日滋，曾於去年九月間向聯合會報告各方戰爭情形，並請由行政院籌益干涉方法。聯合會秘書長雖未表示同意，而於覆該教士函中仍令隨時將中國內亂情形通報。該教士嗣於上年十一月間繼續通報中國內亂情形，且謂如由中國國民自動請求聯合會干涉，必可得良善效果。目下中國人方面尚未露此端倪，俟發現時當再續報云云。

中國代表處同時表達疑慮：

國際聯合會干涉內政本非約法所許，不易成為事實；但不能禁強國利用機會而假聯合會以掀起風波，則此等資料即可為藉口之張本。又外人或逕利用我國無意識之青年，或少數不知大體之人士鼓吹國際干涉，而為自動的請求，則自我授人以柄；一旦由會提出在議席上，則恐不易打消…¹⁰²

¹⁰¹ 《遣送俄難民事，請轉商俄政府，准予高等委員會派遣代表在俄幫同辦理理由》(1924年11月20日)，外交檔案：03-38-043-03-004。

¹⁰² 《密件》(1925年3月3日)，外交檔案：03-38-043-03-005。

外交部旋即密函吉林省長，囑其出動人員調查高氏行蹤。¹⁰³4月，吉林省長張作相密函回覆外交部，報告秘密調查後的結果：「…查該教士每於禮拜日常至施醫院禮拜堂出席講演，傳教道理，並無在公眾會場講演宣傳情事；傍求諮訪所言皆同…」¹⁰⁴爾後中國國聯辦事處亦再無相關資訊報與外交部，高積善於同年7月卸任。¹⁰⁵一樁極有可能引起國際干涉的事件至此煙消雲散。

第四節 中國本身之立場

由上述可知，中國對於救濟國際難民，尤其是俄國難民，採取的是「同情但中立」的態度。俄國自政變以來(1917年至1921年)，不斷有因戰火而流離失所的軍民流竄進入中國邊境，造成當地極大的困擾。當時新疆省長兼督軍楊增新便屢屢稟報當地離散情形。而無論是居住於中俄邊境的游牧民族或赤白內戰後的舊俄敗軍難民，背後都隱藏著濃厚的政治意味；而白俄難民的入境，更是牽涉到兩個政權的糾葛，稍有不慎便有可能將戰火延燒進中國境內。蘇維埃政權建立之初，遭到國際社會的孤立，西方列強本來支持白俄政權以圍剿共產政權，北洋政府本有意隨波逐流，爭取西方國家之好感；幸賴地方首長嚴守中立，不偏袒任何一方，才沒有得罪後來政權逐漸穩固的蘇俄。一直到1929年的中東路事件前，中國與蘇俄之間尚維持不錯的外交關係，此不能不歸功於這些地方要員的努力。

在勞農政府(蘇維埃政權)取得內戰勝利之初，國內遭遇了史上罕見的大規模旱災，天災人禍的結果，便是普遍的饑荒。數百萬的俄國人遭飢餓與疾病奪去生命，使得國際不得不對俄國施出援手。各國援救雖出自人道精神，但也包含著種種政治考量；如美國以單獨行動方式來交換在俄國的美國戰俘，若干國家欲以援助的支出來抵免沙俄所借貸的債款等。中國當時以弱國之姿參與救濟，雖然不能

¹⁰³ 《密件》(1925年3月14日)，外交檔案：03-38-043-03-007。

¹⁰⁴ 《密件》(1925年4月17日)，外交檔案：03-38-043-03-008。

¹⁰⁵ 《通知本人職務交由居諾特君接替由》(1925年7月22日)，外交檔案：03-38-043-03-012。

說完全沒有政治因素，惟並沒有在公開場合要求蘇維埃政府給予任何回饋及承諾，實屬難能。

自 1921 年 10 月以後，隨著歐美各國賑濟組織動作頻仍，中國方面官方與非官方的賑災組織也逐漸組成。10 月 26 日，由張英華、王景春及劉芳三人發起第一個籌賑俄災的賑濟組織，由熊希齡擔任董事長。¹⁰⁶ 該會之臨時檢章節錄如下：(一)本會以賑濟俄災、敦睦鄰誼、發揚國際間人道主義為宗旨；(二)本會定名為俄國災荒賑濟會；(三)本會組織，設董事部董理重大事務，設幹事部執行董事部委託之事務，並隨時處理尋常應行舉辦知事件…¹⁰⁷ 在 12 月 4 日賑災會茶會上，外交總長顏惠慶的致詞，可看出中國的立場：

…吾人只就歐戰觀之，即知俄國之犧牲甚大，且革命繼續發生，內戰連年，人民所受損失痛苦，不知凡幾。交通之不便，尤為其特徵。在此種種情況之下，而又發生極可恐怖之災荒，其情形在各報雖有記載，然亦不詳。但無論如何，吾中國人民當本人類互助之精神，予以援助，並證明『一方有難時舉世援之』之真理。不寧惟是，俄羅斯亦為亞細亞之邦，與中國壤地相接，兩國人民過界互相交易之事，無日無之。雖現時兩國尚未訂立正式邦交，苟吾人翻閱歷史，即足見中國與北鄰之邦交，發生最古，故為鄰邦舊有之交誼起見，吾國人民亦當向俄民表示同情也。現時吾國內水旱為災，人民窮困，就實際言之對於凍餒之俄民，實難援助；但吾人亦當盡吾人之力以為之，蓋予人以援助之精神與意志，其重要正與自助等也。且窮人微末之助，當與富者驕傲之施，受同等之歡迎。願吾國各界人士同起援助，向世界表示仁愛之德，並無種族國界宗教政治之分別也…¹⁰⁸

從以上言詞可知，從地理位置、兩國人民淵源以及歷史背景來看，中國當時雖國

¹⁰⁶ 《我國籌賑俄災之第一聲》(1921 年 10 月 29 日)，申報：174-626。

¹⁰⁷ 《俄災賑濟會成立》(1921 年 10 月 31 日)，申報：174-672。

¹⁰⁸ 《北京俄國賑災會茶會紀》(1921 年 12 月 9 日)，申報：176-174。

力不振，內戰頻仍，但基於道義的考量，仍然竭力提供援助；而且相較於歐美各國以條件交換的方式給予援助，中國無條件地賑濟俄國難民，更符合人道精神。

第五章 國聯時期中國在處理國際難民事務之評價

歷史研究的意義，很重要的一環在於利用有邏輯的因果關聯重建過去；藉由現場的重建，以借古鑑今。國際關係理論的誕生則是源自於對歷史事件的整理與歸納，目的是從歷史事件中統計出或然率，進而對未來演變的趨勢與已掌握及預測。中國在參與國聯難民救濟的過程中，切實地根據了本身的國情與現有的資源提供援助，亦從中提升了國際地位及實際的利益。其中的確有值得評估和後世效仿之處。

第一節、從外交決策的觀點評估

一、修約外交的實務精神

北洋政府自被承認為中華民國的合法政體以來，主要的外交手段便是「修約外交」，其秉持的精神便是實用主義。正如當時駐英公使顧維鈞曾言：¹

中國的外交，從巴黎和會以來，我經手的就很多。所犯的毛病，就是大家亂要價錢，不願意吃明虧，結果吃暗虧；不願意吃小虧，結果吃大虧……內政的對象是人民，外交的對象是與國。在內政上有時候可以開大價錢，可以開空頭支票；至於外交，就得貨真價實，不能要大價錢，否則就會自討沒趣，自食苦果。……我的政策是不要野心過大，第一我們必須保持還在手中的一切東西，然後才有可

¹ 沈潛，《百年家族—顧維鈞》（台北：立緒文化，民國 90 年），頁 279-280。

能收回我們失去的東西。許多政治家許諾要收回失地，但是當他們在努力收復失地時，卻又繼續失去現有的東西。

北洋政府的實用主義在外交策略的使用上，就是「修約外交」。所謂「修約」，在近代外交的實踐中，較常見的用法有三：一是清末西方列強為擴大條約特權而實行的例行性修約；二是日本學界著重的「條約改正」；三是清末民初中國自身認識到條約的危害後，以消除其中的不公正條款，改訂平等新約為目標的修約。²而中國政府方面的修約外交，應始自甲午戰後，從 1896 年到 1931 年九一八事件為止，中國歷屆政府一直朝改訂平等新約努力。在此期間嘗試過各種方式，融合法律與政治路線，並與國際局勢、潮流相呼應，努力擺脫條約束縛。³在實踐上，北洋政府分別對一戰的戰敗國(德、奧)廢除舊約改訂平等新約、對協約國要求改正條約、對無約國或新成立諸國堅持訂定平等條約三個方向進行。⁴

與修約外交相對應且同時並存的外交手段稱之為「革命外交」。革命外交的定義是：以革命的方法與手段來解決中外間的外交問題；不顧過去條約、協定及慣例，運用大膽而強烈之手段。運用革命精神與群眾運動的強烈支持，及在半脅迫性的情況下達成外交目標。⁵以民族情緒與排外浪潮為基礎的革命外交強調在必要時採用「體制外」的手段來完成目標，其顛峰時期約為 1925 年至 1931 年的國民政府，而此時期的重要行動則有收回租借地與租界、收回關稅自主權及收回領事裁判權等三部分。然而值得注意的是，國民政府於未取得政權之前，採用激進式的革命外交，如在五卅慘案與沙基慘案後強行收回九江、漢口等租界；到了北伐勝利，取得代表中國的合法地位後，國民政府的激進態度漸趨緩和，甚至也開始採用修約外交的務實態度。例如在革命軍進入北京後，當時的外交部長王正

² 唐啓華，《被「不平等條約」遮蔽的北洋修約史(1912~1928)》(北京：社會科學出版社，2010年)，頁 8。

³ 同上註，頁 9。

⁴ 同上註，頁 67。

⁵ 請參照李恩涵所著《北伐前後的「革命外交」(1925-1931)》(台北：中央研究院近史所，1993年)。

廷曾說明收回關稅自主權的原則：中外條約已滿期者，當然廢除；未滿期者，應經協商解除而重訂之。⁶這種「期滿廢約，未滿重訂」的精神其實與修約外交的精神完全符合。質言之，在國民政府在野時所強烈抨擊的修約外交，隨著合法政權的取得，也開始成為新政府對外交涉的重要方針。

二、中國與國際聯盟

中國外交的務實精神在國際的地位當時提升上，便是國際聯盟的參與。當時中國加入國聯的主要目的，有以下諸端：⁷1、期望國聯可以維持國際和平，主持正義；如顧維鈞向北京政府提出的報告所云：「參加這樣一個世界組織是符合國際利益的。由於缺乏一個以國際法則為主導，能夠阻止在國際關係中使用武力的國際組織，中國過去在與西方世界的交往中吃盡苦頭。」⁸2、解決山東問題；朝野在巴黎和會後，都有將山東問題提交國聯的主張。3、改變中國所受不平等對待；巴黎和會將中國所提「希望條件」及廢止二十一條，推給國際聯盟。中國對國聯因此有相當期望，如一份外交部內部文件所云：「竊維國際聯合會成立以來，以保和護法維持正義為號召，世界各國屬望甚殷。吾國久受不平等條約之束縛，昔年毅然加入聯合會者，恐實有俟機平反恢復國權之意存於其間。」⁹除了較積極的目的外，也有消極的藉國聯阻止外力進一步干預內政的想法。

1918年11月歐戰停火，次年1月和會在巴黎召開，顧維鈞被北京政府任命為全權代表之一。顧氏對威爾遜建立戰後國際集體安全體系的理想相當了解。一方面因認同國聯之理想，認為可藉此主持保障中國權益；另一方面也想在和會中介支持威爾遜成立國聯的構想，拉近中美關係，引為爭取國權之奧援。故一直與美國代表團保持密切聯繫。赴巴黎之前謁見威爾遜時，顧氏即保證在和會中一定

⁶ 蔡東杰，《中國外交史》（台北：風雲論壇有限公司，2004年），頁197。

⁷ 唐啓華，《北京政府與國際聯盟(1919~1928)》（台北：東大圖書公司，1998年），頁53。

⁸ 顧維鈞著，《顧維鈞回憶錄》，第五分冊，頁391。

⁹ <國際聯合會欠費辦法解決方法意見書>，1927年1月17日，《外交檔案》03-38/41-(1)。

贊助建立國聯。12月中旬顧氏抵達巴黎，30日與駐英公使施肇基聯名致電外交部，闡明於和會中採取聯美方針之必要，並強調美國對成立國際聯盟之重視，以及國聯對中國之重要性。¹⁰

整個盟約制定過程，中國代表顧維鈞積極參與，維護國家權益，並對一些爭議提出中肯建議，協助會議進行，部分意見形諸盟約條文中。¹¹顧氏的傑出表現，贏得他國成員的尊敬與稱許，一致認為顧維鈞對盟約的起草貢獻很大。¹²

北京政府時期中國對於國際聯盟的參與，有大會及行政院，至於其他機構也都有參與。為處理國聯事務，北京政府在歐洲設有「中華民國國際聯合會全權代表辦事處」，與國聯秘書處保持聯繫，處理經常性事務，並襄助中國代表出席國聯各種會議。

國聯附設有多種專門委員會，集各類專家，輔佐行政院及大會研究討論並建議各項專門技術問題。1920年代中期計有：1、經濟財政委員會；2、交通轉運技術顧問委員會；3、衛生委員會；4、智育互助委員會；5、禁運婦孺委員會；6、禁菸委員會；7、解放奴隸委員會；8、軍事顧問委員會；9、軍事混合委員會；10、修改盟約委員會；11、編纂國際法典委員會；12、監察預算案委員會；13、建築工程委員會。另有短期調查委員會，如：薩爾政府委員會；國聯高等委員，如：但澤自由市高等委員、救濟難民高等委員、監督奧匈財政兩高等委員。¹³以上國聯專門機構中，在北京政府時期，與中國關係較密切者首推「禁煙委員會」與「編纂國際法委員會」，其次為裁減軍備各會議及「智育互助委員會」；其他委員會及各種會議，中國能做出的貢獻相當有限。

當時國勢處於積弱狀態的中國，確實沒有資源提供國聯在國際合作上的所有需要，只能在有限的選項中貢獻有限的力量。然而在救濟白俄難民一事上，由於歐洲列強關切兼及牽動本國邊境局勢，中國表現不遺餘力。所顧及的除了國際地

¹⁰ 唐啓華，《北京政府與國際聯盟(1919-1928)》(台北：東大圖書公司，1998年)，頁13。

¹¹ 同上註，頁91。

¹² 同上註，頁93。

¹³ 周緯，〈國際聯合會之組織經過及吾國六年參與會晤情形數要〉，《外交公報》第64期，頁20-23。

位、爭端較少外，尚有抵銷庚子賠款、收編俄國軍民的實質利益。由此觀之正符合了實用主義中以實際看到的結果為重，不作陳義過高的表述，也不盲從當時一律遣返回國的潮流。相較於歐洲列強的現實主義，中國沒有趁人之危，向蘇維埃政權開出勒索式的條件或者索回清末時期種種失去的利權；相較於威爾遜式的理想主義，中國也沒有妄發高論，作出超越自己能力之外的承諾。這樣務實的態度就是實用主義的精神。

第二節 中國參與難民救濟之表現

一、國聯主要國家參與難民救濟之表現

(一)法國

法國的人道主義與政治自由向來為歐陸國家的典範，在一戰後成為俄國難民遷移的重要國家。法國由於社會經濟建設的需求，對大批俄國移民的到來，表示歡迎。¹⁴然而由於法國在赤白內戰中，對於共產黨政權表現出明顯的敵意，因此在國際場合中，法國對於俄羅斯境內難民援助的態度顯得保守。在白俄士兵的安置上，法國花費了超過 1.5 億法郎的數目，因此相當支持南生提出的遣返計畫。

(二)德國

德國是一戰後俄國難民移入數目最多的國家，人數最多時曾高達 60 萬人。然而德國沒有使俄羅斯難民移入德國的融合政策，德國執政者也不打算善加利用這些來自俄國的勞動力，如此一來龐大的難民對於德國而言，反而造成沉重的社會問題。俄國難民在德國既無法長久滯留，也謀求不到工作機會，只好繼續向外遷移。

¹⁴ 請參考本文第二章說明。

(三)美國

相較於歐陸強國，美國對於俄國難民的救濟則顯得相對積極。當時美國有一百萬富豪阿曼德·哈默帶著價值十萬美元的醫療設備來到俄國。列寧在確認此消息之後，於 1921 年 10 月 28 日將阿拉帕耶夫斯克的石棉礦開採權正式簽屬給美國人。此外美國單獨與共產政府簽訂救濟協定，以確保行動不受他國節制，又可贖回美籍戰俘回國。美國不愧為實用主義的發源國，原屬於人道精神的援外行動亦包含著濃厚的商業氣息。

二、中國參與救濟白俄難民之表現

以當時世界局勢而言，美國國力已躍升為世界第一等強國，亦成為最富有之國家，可以自由之意志與蘇維埃政權談判。然而當時中國無論從任何條件觀之，都無法像美國一般對共產政府取得完全有利的協定，只能以更務實的態度援救鄰國。

從共產革命戰爭開始，便有大量的白俄敗軍竄入中國邊境地區。當時中國邊境經社情況根本不容接納安置人數如此眾多的軍民；而且這些白俄敗軍中尚懷有異心的將領，稍有不慎，便極有可能釀成大禍。幸賴地方首長如楊增新之輩指揮若定，嚴守中立且應對靈活多變，使得赤、白兩黨無法取得任何把柄造成中國邊疆動亂。對於難民，中國也秉持一貫的人道精神，盡量將渠等收留或勸其返國。爾後蘇共逐漸取得優勢之際，中國也未改中立之立場，依循國際法將境內作亂的白俄流兵一一瓦解。當時中俄兩國的關係，無法以現實主義之抗衡、扈從或結盟等方式解釋；因為兩國此時同樣面臨國內的戰亂紛擾，對外關係上只能以最務實的態度解決問題。而類似的處境也導致兩國日後的合作，如 1919 年及 1920 年的兩次《對華宣言》、1924 年 5 月簽署的《中俄解決懸案大綱協定》(簡稱《中俄協定》)，中國地方首長對白俄敗軍難民的處置得宜，可謂奠定了良好的基礎。

中國中央政府方面，自 1921 年 7 月開始參與國聯救濟白俄難民的行動。中國積極參與，內部因素在於中國本身受到牽連，數萬俄國難民散居在國境各處；對外則因為各國不會主動干涉中國主權，中國可以藉此次慈善事業的參與，進而提升國際的形象及地位。其中因救濟白俄難民所引發的政治考量如抵債、領事裁判權之歸屬還有如何管轄境內的難民等政治考量，中國方面盡量避重就輕，以不改變現狀的前提進行人道救濟。如此既可達成救濟、安置難民的目標，亦可免於與國聯各國聯合向俄國索取利權、干涉主權等嫌疑。而有意於中國定居的白俄難民，中國政府也盡量安排其居留與安插工作。至於南生日後所大力鼓吹的難民遣返計畫，中國則早在 1920 年期間就開始敗軍難民的遣返工作(參見表 5-1)。因此對於遣返所需要的條件及產生的周邊問題相當清楚。南生—蘇俄遣返計畫所遭遇最大的困難是政治問題，中國當時亦沒有發生。

1922 年以降，國際社會中承認蘇俄的國家日增。中國利用此情勢將許多精力放在與蘇俄展開平等新約的修訂工作。此時的北京政府面臨軍閥內戰不休、倒閣頻繁、廣州政府勢力逐漸強大的威脅，仍然與革命國家簽訂了第一個平等條約。¹⁵中國本著實用主義的精神，不拘泥於意識形態，不強調左右路線，只以爭取國家利權、達成修約目的為最高指導原則，為當時積弱的國家，取得了超乎國力之上的成果。這樣務實而不現實，理想而不流於空想，也是中國救濟白俄難民的態度。

表 5-1：民國九年暨十年黑龍江運送俄國敗軍難民人數表

民國九年黑省運送赴哈(哈爾濱)俄敗兵難民數目表					
(一)繳械敗兵			(二)難民		
運送日期	次數	人數	運送日期	次數	人數
11/27	1	498	11/15	1	453

¹⁵ 唐啓華，《被「不平等條約」遮蔽的北洋修約史(1912~1928)》(北京：社會科學出版社，2010年)，頁 174。

11/28	2	489	11/16	2	405
12/01	3	658	11/17	3	498
12/01	4	624	11/18	4	1142
12/01	5	646	11/20	5	881
12/01	6	770	11/21;22	6	737
12/02	7	290	11/22;23	7	764
12/02	8	270	11/23	8	272
12/02	9	254	11/23	9	208
12/04	10	451	11/25	10	44
12/04	11	622	11/25	11	436
12/04	12	548	11/25	12	472
12/05	13	261	11/26	13	353
12/06	14	605	11/26	14	49
12/06	15	536	11/26	15	508
12/06	16	862	11/27	16	720
12/06	17	435	11/29	17	601
12/07	解械敗兵物品車	505	11/30	18	583
12/07	俄協助會物品車	4			
12/08	18	490			
12/08	19	550			
12/08	20	682			
12/09	21	505			
12/09	22	524			
12/09	俄赤十字會車	253			
12/11	23	190			

12/11	24	206	
12/11	25	214	

本表根據黑省來電編製,共計運送俄敗兵難民 22,068 人

民國十年黑江運送赴哈(哈爾濱)俄敗兵難民數目表

運送日期	次數	來處	俄人類別	敗兵及難民數目
6/27	1	工烏金斯克	敗兵難民	726
09/02	2	沙瑪勒依加庫次	同上	1239
09/09	3	依力古斯克	難民	169
09/19	4	同上	同上	223
10/08	5	依力古斯克/ 敖威尼格來斯克	同上	134
10/24	6	依力古斯克/ 格斯乃牙/ 瓦拉瓦拉波里	同上	363
10/29	7	木爾滿斯克	同上	92
10/30	8	葛站	同上	23

11/30	9	依力古斯克	同上	150
12/06	10	同上	同上	195
本表根據黑省來電編製,自 6 月至 12 月共計運送俄敗兵難民 3,314 人				

資料來源：北洋政府外交部備忘錄，館藏 03-38-043-02-021



第六章、結論

自中古世紀文藝復興以來，人本主義得以發揚，人的價值越來越受到重視，而難民的出現便是對人類價值的考驗與試煉。難民在任何時代、任何國度、任何地理位置皆有可能出現，重點在於當難民問題浮現時，國家有無能力處理這些問題。白俄難民在國際政治上有其重要的象徵，一個國家甫經對外戰爭、內戰及重大天災後，大量地往他國遷移，造成周邊國家連帶受到相當程度的影響。因為白俄難民，國際法首度將「難民」的定義法制化，並將救濟的手段程序化。援助難民本為一國的自主行動，也因為南生博士以及後來難民高級專員的努力，成為國際組織相當重要的道義行動，而這行動至今仍繼續發揚。

一、國聯的評價

身為第一個官方的國際組織，國際聯盟的評價長久以來被國人低估。常見的批評有國聯只重歐洲事務，對遠東問題漠不關心；國聯本身無實力，不能制裁強國的侵略行為；國聯是歐戰後戰勝國界以分贓，維護其勝利果實，保持現狀的機制，公理正義指是幌子而已。¹這些指責都言之有理且有憑有據，然而它是聯合國的前身，其功能是全面的。國聯在維護和平之裁軍、止戰及以和平方式解決和平爭端方面，未能成功；但在促進國際合作與人道救援上，則成果斐然。即使是從集體安全機制的角度來觀察，也可以說是由於國聯的失敗，才造就了聯合國的成功。它的許多制度及理想已為聯合國所繼承，國際公理正義等原則也普遍為各國接受。而且其國際合作的精神也取代現實主義的殘酷競爭，使得國家更願意主

¹ 唐啓華，《北京政府與國際聯盟(1919~1928)》(台北：東大圖書公司，1998年)，頁349。

動提供自身的財力物力，爾後促成國際建制(International Regime)的形成。

二、國聯救濟國際難民的成果

在 1921 至 1930 年期間，國聯為當時世界上的難民展開了許多援助行動。這些工作諸如：方便難民流動與安置難民定居；界定難民的法律地位，通過立法保護難民權益；創立專門辦事機構(高級專員辦事處)；以全新的方式處理難民問題(如發放護照、人口交換)。這些工作有些得到重大的成功，如 1933 年《關於難民地位公約》；有些事後則證明是失敗的，如居住在保加利亞白俄難民的大規模遣返嘗試。但無論如何，這些嘗試與經驗，都為日後聯合國救濟難民的事務上，奠定良好的基礎以及留下彌足珍貴的經驗。

三、中國參與國際難民救濟立場與作為

中國參與國際難民救濟，尤其是對白俄難民一層，有其用意，也有不得不然的原因。國聯創立之初，中國朝野對之期許甚高；既期望能以創始會員國的身分提高國際地位，又冀圖藉國聯活動的參與維護國權。然而囿於自身弱點，未能善盡許多義務如分攤會費、遵守盟約等，招致了許多國際譴責。但是在國際難民的救濟上，中國因為本身關聯甚大，竟成為可以提供援助的主要國家之一。

中國參與難民救濟的必然原因，在於白俄敗軍難民進入邊境的紛擾。如果不與國聯合作，僅以中國本身之國力，難以對數以萬計且散居國境各處的難民作有效的處理。而部分進入中國國境之內的敗軍難民亦非善類，俟機挑起中俄兩國糾紛，圖謀漁翁之利。所幸中國地方官員處理得當，才能化險為夷，沒有使新、舊俄黨人攫取把柄，進而尋釁生事，中蘇兩國友誼亦因此維持了相當一段時間。

對於白俄難民的處置立場，中國堅持「同情但中立」的態度，一方面對逃入

境內的難民妥為安置，尊重其權益；一方面也不偏袒任何一方，不以難民進出為藉口，對俄國進行軍事上之干涉。在共產革命初期，中國沒有參與協約國干涉俄國內戰；當共黨逐漸取得優勢、西方列強紛紛退出之際，也沒有對境內白俄軍民落井下石，僅以中立國之立場令其解除武裝。由於處置得宜，在 1921 年至 1925 年期間，中國不但安然度過邊境紛擾的問題，轉危為安，後來部分白俄軍隊甚至留在中國境內終老，成為「歸化軍」，為中國邊境國防一大助力。俄國境內發生重大天災後，中國也沒有乘人之危，向共黨政府索取清末時喪失的利權或者取消庚子賠款；因此中國與蘇維埃政權的關係一直保持友善關係，這對日後中國的國內局勢發展，影響既深且久。中國秉持實用主義的精神，不但自濟，而且救人，在國際難民救濟這樣的百年事業中留下一筆不可抹滅的功績。

四、北洋外交之再評價

當時北京外交部的外交人員，象徵著中國外交進入了新的里程，有別於清末時期未熟諳西洋國際法原則、不了解國際關係的中國官員，這批外交家們精通外語及外交辭令，秉持「惟其國弱，更需外交」之精神，為中國外交開創了新的階段。他們忍辱負重，以務實的態度為自己的國家一步步爭回各種利權，北洋政府外交部帶給國人的，不是只有五九國恥的羞辱，更有向列強改正不平等條約、與無約國簽訂平等新約以及在國際場合努力爭取國權的努力奮鬥，其作為堪為後世外交人員效仿的典範。北京政府在國聯的參與，也影響日後聯合國成立時中國代表的態度。1944 年秋敦巴頓橡園會議，美、蘇、英、中四強討論日後成立聯合國各項原則時，顧維鈞任中國首席代表，以及在國聯的經驗，提出不少寶貴建議；中國代表王寵惠提出種族與國家平等原則，王世杰主張安全理事會中非常任理事國應按地區分配等，都是明顯的例證。²

² 同上註，頁 359。

五、研究展望

在國內國際關係的領域中，對於難民的研究與著作本已不多見，遑論 20 世紀早期的國際難民。關於中國與國聯合作的研究已屬少數，對於中國參與國聯救濟難民的事業更是闕如；本文在探索的過程中，能夠參考的二手資料實在有限。僅有少數如楊增新的《補過齋文牘》以中國官員角度，對俄亂事件提供了較完整的敘述；其他當代的政府人員對於俄亂或是難民救濟的紀錄甚少。此種結果可能與當時內戰頻仍、官員更迭頻繁所致；加以中國朝野關注的焦點逐漸被國民軍北伐、民運或工運等事件轉移，國內對俄國難民的報導自 1922 年後逐漸減少。

一手史料的考證方面，中研院近史所近期公布的民國初年外交部檔案資料提供了較為完整的依據；然而進入 1923 年後，直至 1925 年，關於國聯對俄國難民救濟的記載變得較為零散，駐日內瓦全權代表辦事處的報告也相當有限。從當時的國際情勢以及相關發展推測，這段時間隨著蘇俄國內情勢的逐漸穩定，國聯會員國為避免引起該國對主權干涉的疑慮，不若 1921 年時期反應熱絡；此外同一時間難民高級專員南生博士正將心力投入俄國難民遣返的工作上，由於其路線位於歐洲，與中國並無直接關連，因此外交部檔案並沒有特別加以著墨，只能從外國學者在同一時期的研究裡梳理出些許線索。期待後進能有更多的發掘，以深厚的史學功力，對當時北洋政府在外交上的努力，提出更多有力的研究。



附錄一

美俄救濟協定

- 一、 俄國官廳對於旅行及居留於俄國內地之美國賑災委員，與以自由之擔保及種種便利。
- 二、 美國委員對於辦理本事務之俄國人及留俄外國人之聘用，有選擇之自由，勞農政府不得妨害其選擇。
- 三、 達俄國各港灣為止之貨物運送費由美國委員負擔，以後諸費用由勞農政府負擔。
- 四、 俄國國內之倉庫，凡屬於必要的，須供給美國委員，自由使用，又運輸機關亦然。
- 五、 賑濟貨物之運送及堆積，救濟委員得享有種種優先權，勞農政府須護衛之。
- 六、 賑濟貨物之種類，不得有何種之限制。
- 七、 賑濟貨物應以本機關之名義，分配於兒童及病人為限，但不得因此減少或停止兒童及病人之一般的食料。
- 八、 若賑濟貨物為青年、軍人及其他官吏所收沒，則勞農政府應與以賠償。
- 九、 賑濟機關得自由配置在各地方所要之機關，與勞農政府無何等之關係，惟政府得派遣代表於其中。
- 十、 政府應與以宿舍及衛生上之援助。
- 十一、 派遣調查員及輸送貨物之車輛及其燃料，政府應免費供給。
- 十二、 本賑濟機關對於電報、電話、無線電報及郵便，均得免費使用。
- 十三、 賑濟機關有犯罪行為時，得實行搜捕，惟以現行犯為限。
- 十四、 政府對於本事業之精神及方法應宣傳於一般人民。
- 十五、 賑濟機關設置告終時，即以現在資料，直接開始分配結養。
- 十六、 賑濟機關之人員不得有從事政治的商業的行為之事，如有違反此種禁令

時，勞農政府獲得確證後，得要求召還該人員。

十七、 實施賑濟之地點，本賑濟機關之意見，應以窩瓦河沿岸為目的地。

十八、 賑濟貨物不得含有各種之酒類，在協定地點內，稅關得檢查之。

十九、 勞農政府如有違背本協定時，賑濟機關得停止本事業之進行，賑濟機關有違約情事，勞農政府亦得有廢棄協定之權利。

1921年8月21日

資料來源：《東方雜誌》，第18卷第20號(1921年10月)，頁64-65。



附錄二

關於發給俄難民通用護照之條例

參與討論俄難民會議簽名於下之各國政府代表由國際聯合會高等委會召集於1922年7月3日在日來佛開會，將1922年3月17日南生博士報告於國際聯合會參事會時，所定訂成之提議案，加以討論，並將關於發給俄羅斯難民所需用之通用證券之提案，加以慎密之審查，已一致贊成通過，附行之通用照格式，而將該護照格式之採用及本條例之採用，提出於出席該會議之各國，參與國際聯合會之各國及未參與國際聯合會之各國。

此項護照須遵守下列之條件發給：

- 一、對於任何國家治理外人之法律及現行章程皆不得違犯。
- 二、對於管理俄籍人民單行章程即管理已失籍而未獲得他國國籍之人民，無論如何不生影響。
- 三、護照之發給，若不發給本照之國特別認可，無論如何不能予該難民以返入該國之權利。
- 四、該難民仍繼續居住發給護照之國境內時，惟該國得有權重發新護照。
- 五、呈驗護照時，若預定國直接於護照後蓋印放行，或其國認其有通用證據之文件以之呈驗，可使其領事官發給新護照，於執照人，俾得越境，則該難民得於或種情形之下，入其所願入之國。
- 六、蓋印放行，若各國中其現行章程許蓋印放行而有為上節所及之格式，則於該俄羅斯難民已得有其所欲入之國蓋印放行時，各國皆得蓋印放行。
- 七、護照之原文，至少須以兩國文字書之一，即發給該護照官吏之本國文字，一則按照1920年10月21日巴黎會議中關於放行執照之規定，須寫以法蘭西文字，發給護照時，只須不違反合法規定之事件，對於窮苦之人，得免其納費。
- 八、參與國際聯合會之各國及未參與國際聯合會之各國，未經參與本會議者，則

邀請其加入之上述之條例，並將其決定迅速通告國際聯合會秘書長。

九、為欲茲事之迅速，凡出席本會議之各國及可以加入之各國，均須請其迅速書明開始適用本條例之日期，通告國際聯合會秘書長，自秘書長接到該項通告之時起，無論何事本條例即生效力。

1922年7月5日日來佛

資料來源：北洋政府外交部檔案，檔號：03-38-043-02-002



參考書目

中文部分

一、檔案、史料彙編

《外交檔案》，藏於台北南港中央研究院近代史研究所

03-37 <巴黎和會>

03-38 <國際聯合會>

中研院近史所編，《中俄關係史料》(民國十年)：1、一般交涉；2、中東鐵路與俄政變；3、東北邊防與外蒙。台北：中研院近史所，1973-1975。

薛銜天等編，《中蘇國家關係史資料匯編》，北京：中國科學出版社，1993。

二、報章雜誌

《東方雜誌》

《大公報》

《申報》

三、專書

王正廷編，《國民政府近三年來外交經過紀要》(民國十五年一十八年)沈雲龍主編，近代中國史料叢刊三編第二十一輯，台北：文海出版社，1987。

王芸生編著，《六十年來中國與日本》第8卷，北京：三聯書店，1982。

丘宏達，《現代國際法》，台北：三民書局，2007年。

田濤，《國際法輸入與晚清中國》，濟南：濟南出版社，2001。

石源華，《中國十外交家》，上海：上海人民出版社，1999年。

包爾漢，《新疆五十年》，北京：文史資料出版社，1984。

朱漢國，《南京國民政府紀實》，安徽：安徽人民出版社，1998。

吳東之主編，《中國外交史：中華民國十期：1911-1949》，河南：河南人民出版社，1990。

吳品今，《國際聯盟及其趨勢》，上海：商務印書館，1922。

李信成，《楊增新在新疆》，台北：國史館，1993。

李恩涵，《北伐前後的「革命外交」(1925-1931)》中央研究院近代史研究所專刊(69)，台北：中央研究院近代史研究所，1993。

李迺揚，《俄國通史》，香港：亞洲出版社，1956。

李新、孫思白主編，《中華民國史資料叢稿民國人物傳》第2卷，北京：中華書局，1980。

李嘉谷，《中蘇關係(1917-1926)》，北京：社會科學文獻出版社，1996。

沈潛，《百年家族—顧維鈞》，台北：立緒文化出版事業，2001。

沈慶林，《中國抗戰時期的國際援助》，上海：上海人民出版社，2000。

李邁先，《俄國史》，台北：國立編譯館，1969年。

李鐵城編，《聯合國裡的中國人，1945-2003》，北京：人民出版社，2004。

金光耀著，《顧維鈞傳》，石家莊：河北人民出版社，1999。

林軍，《俄羅斯外交史稿》，北京：世界知識出版社，2002。

金問泗，《從巴黎和會到國聯》傳記文學叢書之十五，台北：傳記文學出版社，1983。

周琇環編，《國民政府時期外交部工作報告(民國二十二年至二十六年)》，台北新店：國史館，1999。

洪鈞培，《國民政府外交史》沈雲龍主編，近代中國史料叢刊第二十八輯，台北：文海出版社，1968。

唐啓華，《北京政府與國際聯盟(1919~1928)》張玉法主編中國現代史叢書 13，台北：東大圖書公司，1998。

唐啓華，《被「廢除不平等條約」遮蔽的北洋修約史(1912-1928)》，北京：社會科學文獻出版社，2010。

徐國琦著，馬建標譯，《中國與大戰：尋求新的國家認同與國際化》，上海：上海三聯書店，2008。

張大軍，《新疆風暴七十年》，台北：蘭溪出版社，1880。

張忠絨，《中華民國外交史》，台北：正中書局，1943年臺出版、1984年第五刷。

國史館編，《國史擬傳》第1輯，台北新店：國史館：1988。

國史館編，《國史擬傳》第4輯，台北新店：國史館：1993。

陳旭東，《對國際聯盟的再認識》，北京：世界歷史出版社，1989。

張建華著，《俄國史》，北京：人民出版社，2004。

張建華，《俄國現代化道路研究》，北京：北京師範大學出版社，2002。

張建華著，《激盪百年的俄國史—20世紀俄國史讀本》，北京：人民出版社，
2010。

張建華等著，《紅色風暴之謎—破解從俄國到蘇聯的神話》，北京：中國城市出
版社，2003。

傅啓學，《中國外交史》，未註出版地，1966。

楊增新，《補過齋文牘》，台灣；文海出版社，1965。

楊增新，《補過齋文牘續編》，台灣；文海出版社，1965。

楊澤偉，《宏觀國際法史》，武漢：武漢大學出版社，2001。

蔡東杰，《中國外交史》，台北：風雲論壇有限公司，2004。

劉紹唐主編，《民國人物小傳》第3冊，台北：傳記文學出版社，1987。

鄭會欣，《改革與困擾—三十年代國民政府的嘗試》，香港：香港教育圖書公司，
1998。顧維鈞口述，唐德剛整理，《顧維鈞回憶錄》，台北：蒲公英出版
社，1986。

薛代強主編，《中國外交年鑑—民國二十四年一月至十二月》，南京：正中書局，1936。

四、論文

丁強，〈論弗里德約夫·南森對國際難民事務的貢獻〉，《常熟理工學院學報》，第 11 期(2008 年 11 月)，頁 102-107。

丁強，〈對 1933 年關於難民國際地位的公約〉的歷史考察〉，《歷史教學》，2009 年第 12 期，頁 45-51。

丁強，〈國際聯盟與國際難民的遣返嘗試〉，《西伯利亞研究》，第 37 卷第 3 期(2010 年 6 月)，頁 75-80。

仲竹譯，〈國際聯合會的十五年〉，《東方雜誌》第 32 卷第 7 號，上海：商務印書館，1935 年 4 月 1 日，頁 201。

宋全成，〈論一戰後的難民問題〉，《人文雜誌》，2008 年第 3 期，頁 76-85。

宋全成，〈蘇聯社會主義模式的基本經驗教訓〉，《理論學刊》，1998 年第 5 期，頁 92-97。

吳秀峰，〈中國與國聯技術合作之經過〉，《民國檔案》總第 72 期，南京：民國檔案雜誌社，2003 年，頁 19-30。

吳凱聲，〈最近一年之國際聯合會〉，《時事年刊》第一期民國十九年至民國二十年，上海：大東書局，1932 年，頁 627-636。

李恩涵，〈伍朝樞的外交事業〉，《近代中國歷史人物集》，台北：中央研究院近代史研究所，1993年，頁353-374。

林孝庭，〈外交家伍朝樞與近代中國〉，台北：政治大學外交研究所碩士學位論文，1997。

唐啓華，〈顧維鈞與北京政府對國際聯盟的參與，1919-1922〉，《顧維鈞與中國外交》，上海：上海古籍出版社，2001年，頁86-112。

張力，〈國際聯盟〉，《中華民國外交志(初稿)》，台北新店：國史館，2002，頁957-1050。

張力，〈顧維鈞與20世紀30年代中國與國聯技術合作〉，《顧維鈞與中國外交》，上海：上海古籍出版社，2001年，頁220-236。

陳東杰、辛亞超，〈楊增新主政新疆時期與俄(蘇)關係〉，《宜賓學院學報》，四川：宜賓學院，2010年9月，第10卷第9期，頁9。

楊和平，〈國際聯盟的歷史方位〉，《重慶師範大學學報》，重慶：重慶師範大學，2007年第3期，頁80-86。

外文部分

一、國際聯盟出版品

Advisory and Technical Committee for Communications and Transit. *Minutes of the*

Sixteenth Session. Geneva: July 15th, 1931.

“American Comments on the Report of the League of Nations Mission.” *Information Bulletin* 1:9-10(February-April 1933).

Information Section. *Essential Facts about the League of Nations*(1933).

Special Supplements to the Official Journal-----國聯大會及各股會紀錄。

二、專書

Bendiner, Elemer. *A Time for Angels: The Tragicomic History of the League of Nations*.
New York: Alfred A. Knopf, 1975.

Burton, Margaret E.. *The Assembly of the Nations*. Chicago: The University of Chicago,
1941.

Chu, Hung-Ti. *China and the League of Nations*. Urbana: Illinois, 1937.

Curry, Roy W.. *Woodrow Wilson and Far Eastern Policy, 1931~1921*. New York:
Bookman Association, 1957.

Ferris, Elizabeth G.. *Refugees and World Politics*. New York: Prager Publisher,
1985.

Hsu, Immanuel C.. *China's entrance into the Family of Nations: the Diplomacy Phase, 1858~1880*. New York: Havard University Press, 1960.

Iriye, Akira. *After Imperialism: the Search for a New Order in the Far East, 1921~1931*. New York: Harvard University Press, 1965.

King, Wen-Zu. *China at Paris Peace Conference in 1919*. New York: St. John's Univer. Press, 1961.

Leong, Sow-Theng, *Sino-Soviet Diplomatic Relations, 1917~1926*. Canberra, 1976.

Loescher, Gil. *Beyond Charity: Interantional Cooperation and Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press, 1993.

Loescher, Gil. *The UNHCR and World Politics- A Perilous Path*. New York: Oxford University Press, 1993.

Loescher, Gil. and Ann Dull Loescher. *China Pushinf toward the Year 2000*. New York and London: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

Marus, Michael. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

Morley, Felix. *The Society of Nations: Its Organization and Constitutional Development*, Washington: Brooking Institute, 1932.

Nathan, Andrew J.. *Peking Politics, 1918~1923: Factionalism and the Failure of Constitutionalism*, Michigan University, 1976.

Skran , Claudena. *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*. Oxford: Oxford University Press, 1995), pp.285.

Walters, F. P.. *A history of the League of Nations*. London: Oxford University Press, 1952.

Zhang, Yongjin. *China in the International System: The Middle Kingdom at the Periphery*. London: Macmillan Press, 1991.

三、期刊

Hathaway, James C. “The Evolution of Refugees Status in International Law: 1920-1950.” *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol.33, No.2, 1984.

Roversi, Alessandra. “The Evolution of the Refugee Regime and Institutional Response: Legacies from the Nansen Period.” *Refugee Survey Quaterly*, Vol.22, No. 1, 2003.

Rubinstein, Jacques L..” The Refugee Problem.” *International Affairs*, Vol.15, No. 5, 1936.

Quan, Lau-king. “China’ s Relations with the League of Natons.” *The China Quaterly* 2:3. 1937.

Skran , Claudena.” Profiles of the First Two High Commissioners.” *Journal of Refugees Studies*, No.1, 1998.

Wang, Tsao-shih, "China and the League of Nations" 1920-1926. *The Chinese Social and Political Science Review*, 12:4(Oct. 1928)

