

拒签和约之后： 和平解决山东悬案的国际法预案

颜丽媛*

摘要：一般认为，1919年中国代表团在巴黎和会上拒绝签署对德和约使得山东问题成为山东悬案，该问题直到1921年华盛顿会议召开期间中日在英美的调停下签署《中日解决山东悬案条约及附约》才得以解决。事实上，在巴黎和会结束到华盛顿会议召开前，北洋政府的相关举措对于顺利解决山东问题起到了关键作用。北洋政府于外交部下特别成立和约研究会，深入分析了中日之间就山东问题的条约争议，研讨了和平解决国际争端的3种国际法预案，即提交国际联盟讨论、提请海牙法庭仲裁和选择第三国调停。这些预案既符合国际国内的实际形势，又遵从国际法与国际组织的发展趋势，使得山东问题向可控的、有利于中国的方向发展，是观察一战前后中国参与国际法秩序建构的不容忽视的内部视角。

关键词：和约研究会 二十一条 山东问题

关于山东问题的已有研究大多通过探讨中国代表团在巴黎和会（1919年1月18日至1919年6月28日）或者华盛顿会议（1921年11月12日至1922年2月6日）上的外部表现来分析山东问题的前因后果以及民初的内政外交，^①鲜少关注到在巴黎和会结束之后、华盛顿会议召开之前北洋政府曾特别成立和约研究会，^②内部研讨山东悬案所涉及的国际法问题。本

* 中国海洋大学法学院讲师、国际法学者资博士后。本研究得到“青岛市博士后应用研究项目”“山东省博士后创新项目”资助。

① 最新的研究成果肯定了北洋政府时期（1912年—1928年）中国的外交成就与国际地位的提升，这涉及第一次世界大战、巴黎—华盛顿会议、国际联盟、中日山东问题争端等等重要历史事件。例如，侯中军：《中国外交与第一次世界大战》，社会科学文献出版社2017年版；唐启华：《巴黎和会与中国外交》，社会科学文献出版社2014年版；邓野：《巴黎和会与北京政府的内外博弈：1919年中国的外交争执与政派利益》，社会科学文献出版社2014年版；Xu Guoqi, *China and the Great War: China's Pursuit of a New National Identity and Internationalization* (New York: Cambridge University Press, 2005)；〔日〕川島真：《中国近代外交の形成》，名古屋大学出版会2004年版；黄尊严：《日本与山东问题（1914—1923）》，齐鲁书社2004年版；唐启华：《北京政府与国际联盟（1919—1928）》，东大图书公司1998年版。

② 北洋政府外交部最初成立“条约研究会”研究中外条约及相关事项，后来为准备第三次保和会（即第三次海牙和平会议，因第一次世界大战的爆发而始终没有召开）更名为“保和会特别准备会”，又为将来欧洲战事（第一次世界大战）结束后议和做准备嬗变为“国际政治评论会”，再改为“战时国际事务委员会”，复变为“外交委员会”研究国际事务补助“议和委员会”，最后由于中国参加巴黎和会、加入国际联盟而需要观察世界大势履行国际条约，所以改为“和约研究会”。台湾地区“中研院”近史所档案馆：03-37-014-01-001，北洋政府外交部·巴黎和会·和约研究会·国务会议议决设立和会研究会说贴函送查照由·和约研究会缘起。

文主要根据《和约研究会会议记录》以及相关外交档案,^①详细考察和约研究会在辨析“二十一条”有无法律效力的基础上,研讨如何向国际联盟提交讨论、向海牙法庭提请仲裁或者选择第三国调停等和平解决山东悬案的国际法预案,进而挖掘一战前后中国参与国际法秩序建构的状况。

1920年9月13日北洋政府成立了隶属于外交部的和约研究会,首任书记长是后来担任华盛顿会议中国代表团秘书长的刁作谦,^②巴黎和会中国代表团主要成员之一的王正廷出任会长,刘镜人、沈瑞麟为副会长,^③会员则是包括钱泰、夏清贻、王景歧(王庆骥)、朱鹤翔、徐兆熊、施绍常、周傅经、郭云观、张润普、唐在章等在内的“于和平条件或于约文研究有素,或于对外具有成竹”^④者十余人,^⑤每周二、周五上午集中开会“研究讨论此次和平条约、国际联合会(国际联盟)事务及将来在该会提议事项,以备各机关采择履行”。^⑥由于1919年中国代表团在巴黎和会上拒绝签署《协约及参战各国对德和约》即《凡尔赛和约》导致山东问题变成极其紧迫又倍受关注的山东悬案,因此,和约研究会研究讨论的主要议题即是山东问题。也正因为如此,当中日在美国和英国调停下于华盛顿会议期间签订《中日解决山东悬案条约及附约》后不久,和约研究会形式上即宣告解散,但是其会员仍活跃于中国外交及国际法前沿领域。^⑦

需要指出的是,中国代表团1919年6月28日在巴黎和会上虽然拒绝签署《凡尔赛和约》,但是,1919年9月10日签署并于1920年6月18日批准了《协约及参战各国对奥地利和约》即《圣日尔曼条约》。因此,中国仍拥有国际联盟(国际联合会,1920年1月16日至1946年4月18日)创始会员国的资格,也成为了1919年6月28日通过并于1920年1月10日生效的《国际联盟盟约》的缔约国。此外,清政府代表中国参加了1899年与1907年两次海牙和平会议(保和会),签署并批准了两次海牙和平会议不断完善起来的《和平解决国际争端公约》即《和解公断条约》。这些公约与中外条约一起构成了北洋政府和约研究会研究和解决山东悬案的重要国际法依据。

① 日本·东京大学东洋文化研究所藏:《和约研究会会议录》(中华民国九年十月五日至中华民国十年四月十五日)全三帙四十三册,抄本,共计27次会议记录及附录。台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-37-014,北洋政府外交部·巴黎和会·和约研究会。台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-38-007,北洋政府外交部·国际联合会·大会会议。台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-33-098,北洋政府外交部·中日关系·中日二十一条译汉文原稿。台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-33-153,北洋政府外交部·中日关系·山东问题。《中日代表团解决山东悬案谈话临时会议录》(1921年12月1日至1922年1月31日,共36次临时会议),《国家图书馆藏历史档案文献丛刊:外交文牍》(第4册),全国图书馆文献缩微复制中心2004年版。

② 1921年8月,派岳昭燊为和约研究会书记长。石源华主编:《中华民国外交史辞典》,上海古籍出版社1996年版,第415页。

③ 郭廷以:《中华民国史事日志(一)》,台湾地区“中研院”近史所1979年版,第527页。

④ 《和约研究会会议记录·第二次会议记录》,中华民国九年十月十二日。

⑤ 由钱泰、夏清贻、王景歧(王庆骥)、朱鹤翔、徐兆熊、施绍常、周傅经、郭云观、张润普、唐在章等十余名会员组成,每次参会十人左右。

⑥ 台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-37-014-01-001,北洋政府外交部·巴黎和会·和约研究会·国务会议议决设立和会研究会说贴函送查照由。

⑦ 1921年8月接任和约研究会书记的岳昭燊,曾于1922年10月以“前和约研究会书记长”的身份总结清算和约研究会的各项费用开支。据此可以推算在1922年初华盛顿会议结束后不久和约研究会即宣告解散。台湾地区“中研院”近史所档案馆:03-37-014-02-020,呈报连发支票照收并将积欠之分发到发讫由,1922年10月。

一 “二十一条”名与实的争论

日本主张继承德国在中国山东权益的主要法理依据有两个：一个是《凡尔赛和约》；另一个是“二十一条”^① (Twenty-One Demands)。前者因中国未签字而不对中国发生法律效力，后者的法律效力成为中日争论的焦点，也是和约研究会讨论的重点。^②

日本特别指出，中国将有关山东问题的“一九一五年之条约及换文”称为“二十一条”与事实不符。因为日本最初提案的“二十一条”共包括五号（种），^③除撤回第五号要求外，其他数条已经全部取消或者大部分予以修正。^④日本在华盛顿会议的声明中即用“一九一五年之条约及换文”来代替“二十一条”的称谓，并坚持认为，不能随便赞成中国取消以独立主权国家资格缔结之条约的效力。中国声明中也用“一九一五年之条约及换文”一词，并认为“因此种条件中重大之不公平，故以中国政府及中国人民之名义而活动之中国代表团，不得不负提出代表与远东有实质上利益之各国之会议，而讨论此种协定之是否平等及公道，是否有根本上之效力。”^⑤可见，中国在官方文件中认可“一九一五年之条约及换文”的说法但不承认其法律效力。“一九一五年之条约及换文”即1915年（民国四年）5月25日中日之间签署的条约及换文，也简称为中日“民四条约”，是“二十一条”交涉的结果，包括《关于山东之条约》、附件一《关于山东事项之换文》、附件二《关于山东开埠事项之换文两个附件换文》等。^⑥其核心内容是“中国允诺日本，日后日本政府向德国政府协定之所有德国关于山东省依据条约或其他关系，对于中国享有一切权利、利益让与等项处分，概行承认”。^⑦

日本为了确保在第一次世界大战后取得在中国山东的权益，于巴黎和会召开前夕的1918年9月25日，就胶济铁路的相关权益照会中国并得到了中国“欣然同意”的复函。这就是使中国受到日本强迫而缔约的说法遇到更大阻力的《关于处理山东省各问题换文》。^⑧和约研究会指出，该“欣然同意”仅指“胶济铁路”，而胶济铁路只是与胶澳（青岛）租借地问题有连带关系，并非是指全部山东问题或“二十一条”。^⑨1898年中德《胶澳租界（租借）条约》^⑩第一部分第5

① 参见黄纪莲：《中日“二十一条”交涉史料全编》，安徽大学出版社2001年版；李毓澍：《中日二十一条交涉》，台湾地区“中研院”近史所1966年版；张健浦：《近六十年来的中日关系》，生活·读书·新知三联书店1937年版。

② 《和约研究会会议记录·第三次会议记录》，中华民国九年十月十五日。

③ 台湾地区“中研院”近史所档案馆：03-33-098-01，北洋政府外交部·中日关系·日置益公使面交条约五种。

④ 《国际财政经济：中美日三国关于二十一条之宣言》，载《银行月刊》1922年第5期，第1—5页。

⑤ 《中美日对二十一条之宣言（曾由许士在华会大会上宣读）》，载《东方杂志》1922年第6期，第133—138页。

⑥ “一九一五年之中日条约及换文”除包括《关于山东之条约》（1915年5月25日）及2个附件之外，还包括《关于满洲及东部内蒙古之条约》（1915年5月25日）及11个附件。王铁崖主编：《中外旧约章汇编》（第二册），生活·读书·新知三联书店1957年版，第1100—1114页。

⑦ 中国政府允诺的主要有3条。第一条，中国政府允诺，日后日本政府向德国政府协定之所有德国关于山东省依据条约或其他关系对于中国享有一切权利、利益让与等项处分，概行承认。第二条，中国政府允诺，自行建造由烟台或龙口连接于胶济路线之铁路。如德国抛弃烟滩铁路借款权之时，可向日本国资本家商议借款。第三条，中国政府允诺，为外国人居住、贸易起见，从速自开山东省内合宜地方为商埠。王铁崖：《中外旧约章汇编》（第二册），生活·读书·新知三联书店1959年版，第1112页。

⑧ 王铁崖：《中外旧约章汇编》（第二册），生活·读书·新知三联书店1959年版，第1409—1410页。

⑨ 《和约研究会会议记录·第二次会议记录》，中华民国九年十月十二日。

⑩ 王铁崖：《中外旧约章汇编》（第一册），生活·读书·新知三联书店1957年版，第738—740页。

款明确规定德国不能将租界（租借）权转让给第三国，所以德国转让给日本的做法无效。根据1900年中德《胶济铁路章程》^①第28款即最后一款的规定，中国将来有收回胶济铁路的权利。因此，《凡尔赛和约》规定胶济铁路现归日本所得以后并永远为日本所有，导致中国丧失收回的权利，违背了中德1898年条约及1900年章程。此外，日本并未履行1918年换文的义务，因而中国也可以否定该换文。^②同时，和约研究会引用英国国际法学家威廉·爱德华·霍尔（William Edward Hall）区分武力胁迫所订条约是否侵夺被胁迫国的独立用以评判条约是否无效的学术观点^③，从学理上认定侵夺中国独立的“二十一条”无效。^④由此可以推定，作为“二十一条”交涉结果的“一九一五年之条约及换文”归于无效。和约研究会明白指出，就山东问题而言，所谓“二十一条”是指二十一条款及换文中有关山东问题的部分即山东问题秘密条约及换文，简单言之曰“二十一条”。也就是说，和约研究会非常清楚中日“一九一五年之条约及换文”与“二十一条”的实质性差别。但是，在国内讨论中仍沿用民间流传甚广的“二十一条”并作出狭义解释，这样做显然更加顺应民意，也更能揭示出日本法理依据的不正当性。

无论是“二十一条”还是有关山东问题的“一九一五年之条约及换文”都是中日秘密外交的产物。中国在巴黎和会召开期间适时地将“二十一条”公之于众，希望能够使山东问题秘密条约归于无效，这赢得了国际及国内舆论的热烈支持。巴黎和会前夕美国总统伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）为增进第一次世界大战后国际间合作与持久和平，于1918年1月8日在国会发表“十四点和平原则”演说，提倡公开外交、反对秘密外交，呼吁建立一个具有特定盟约的普遍性的国际联盟。^⑤《国际联盟盟约》条款体现了“十四点和平原则”相似的宗旨与理念，和约研究会认为可以援引《国际联盟盟约》^⑥第19条与第20条解除中日涉及山东问题的秘密条约的法律效力。^⑦尽管第一次世界大战后的《国际联盟盟约》并没有明确禁止秘密外交与威胁或使用武力，但是秘密条约与武力胁迫所订条约的法律效力已经开始受到了国际社会的广泛质疑。

二 是否向国际联盟提交讨论

和约研究会探讨和平解决山东悬案的国际法预案的重要前提是中国不与日本直接交涉。因为

① 王铁崖：《中外旧约章汇编》（第一册），生活·读书·新知三联书店1957年版，第944—947页。

② 《和约研究会会议记录·第八次会议记录》，中华民国九年十一月九日。

③ See William Edward Hall, *A Treatise on International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1880).

④ 《和约研究会会议记录·第八次会议记录》，中华民国九年十一月九日。

⑤ “1. 公开的和平条约，必须公开缔结，缔结后不得有任何种类的秘密的国际谅解，而外交也必须始终在众目睽睽之下坦率进行。……14. 为了大小国家都能相互保证政治独立和领土完整，必须成立一个具有特定盟约的普遍性的国际联盟。”齐世荣主编：《世界通史资料选辑：现代部分（第一分册）》，商务印书馆1998年第2版，第3页、第11页。

⑥ 第19条：大会可随时请联盟会员国重新考虑已经不适用之条约以及长此以往将危及世界和平之国际局势。第20条：（一）联盟会员国各自承认凡彼此间所有与本盟约条文相抵触之义务或谅解均因本盟约而告废止并庄严保证此后不得订立类似协议。（二）如有联盟任何一会员国未经加入联盟以前负有与本盟约条文抵触之义务，则应采取措施以摆脱此项义务。世界知识出版社编辑：《国际条约集（1917—1923）》，世界知识出版社1961年版，第273—274页。

⑦ 《和约研究会会议记录·第三次会议记录》，中华民国九年十月十五日。

巴黎和会结束后，日本提出的山东问题交涉意见与中国极其相左，中国国内排日情绪高涨，再加上中日实力悬殊，中国很容易受到日本挟制，所以与“鲁案直接交涉”的坊间传言^①恰恰相反，北洋政府始终不愿意与日本直接交涉。和约研究会最初认为，中国可以根据《国际联盟盟约》第11款第2项，作为联盟会员国以友谊名义提请国际联盟行政院或大会注意山东问题。同时研究《国际联盟盟约》第15条规定的由国际联盟行政院或国际联盟大会解决争议的程序与方法。国际联盟行政院由主要协约及参战各国代表与联盟其他四会员国代表组成，此联盟四会员国由大会随时斟酌选定，在大会第一次选定四会员国代表以前，比利时、巴西、西班牙、希腊代表为行政院理事。^②实际上，国际联盟行政院最初由“四大国”（英国、法国、意大利和美国）决定，由于巴黎和会召开后不久意大利选择退出，“四大国”变成了“三国会议”。^③

和约研究会认为，在巴黎和会期间，法国始终抱定一种无能为力的抱歉态度，属于中立派；美国一直保持愿意帮助中国的友好态度。美国参议院以不赞成山东问题的解决办法为理由之一否决《凡尔赛和约》，直接导致美国没有加入国际联盟。美国新任共和党总统沃伦·G·哈定（Warren G. Harding）对于是否推动前任民主党总统威尔逊加入国际联盟的方针态度暧昧。英国的态度则较难把握。具体而言，在日本趁着第一次世界大战的时机与英、法、意各国均签署了协助日本取得中国山东权益的秘密协议之外，英国与日本之间另有于1911年续签10年、还有1年期满的《英日同盟条约》。若是1年期满后，英国不再受《英日同盟条约》的束缚也许会对中国有利。再者，由于与居住在中国的日本人存在竞争关系，居住在中国的英国人在中日山东问题争端中更倾向于帮助中国，赢得了中国民众的好感，可是，这与居住在英国本土的英国人的态度毕竟不是一回事，有待详细考察。综合看来，目前了解到的还是在巴黎和会期间各国的态度，外交部需要电讯驻外公使考察现在各国的态度并征询各国国际法专家的意见。和约研究会认为，尽管如此，国际联盟将来的情形仍由“四大国”决定，曾在巴黎和会上试图帮助中国的美国并未加入国际联盟，日本又是国际联盟行政院常任理事国，所以中国若是向国际联盟提出山东问题必须格外审慎。^④

若是中国向国际联盟提出山东问题，那么是提交国际联盟行政院还是国际联盟大会也是需要研究的问题。根据《国际联盟盟约》第15条，国际联盟会员国之间发生“足以决裂”的争议未提交仲裁时可以提交行政院。山东问题是否属于“足以决裂”的争议还需要进一步认证。和约研究会认为，日本曾于巴黎和会上口头承诺从德国手中继承山东权益后再返还中国，并不是直接将山东据为己有；中国反对将德国在山东的权益由日本继承，故也拒绝日本所谓的归还。这似乎不能称为“足以决裂”，因此提交行政院没有充足理由。相比较而言，提交国际联盟大会比提交国际联盟行政院要求的条件更加苛刻，所以如果山东问题不能提交国际联盟行政院也就不能够提交国际联盟大会。^⑤1919年—1923年是国际联盟的初创时期，无论是国际联盟行政院还是国际联盟大会都还不是很完备，中国自然没有充分把握保证这两个机构可以圆满的解决山

① 马建标：《谣言与外交——华盛顿会议前“鲁案直接交涉”初探》，载《历史研究》2008年第4期，第55—70页。

② 世界知识出版社编辑：《国际条约集1917—1923》，世界知识出版社1961年版，第267—268页。

③ 英国首相戴维·劳合·乔治、法国总理乔治·克列孟梭、意大利首相维托里奥·奥兰多和美国总统伍德罗·威尔逊组成“四人理事会”，处于巴黎和会的核心地位。

④ 《和约研究会会议记录·第二次会议记录》，中华民国九年十月十二日。

⑤ 《和约研究会会议记录·第三次会议记录》，中华民国九年十月十五日。

东问题。

此外，究竟以山东问题还是以“二十一条”提请国际联盟讨论仍需要研究。由于山东问题的关键是“二十一条”，和约研究会认为可以就“二十一条”的效力问题提请国际联盟讨论。根据《国际联盟盟约》第19条与第20条的规定，国际联盟会员国可以解除与《国际联盟盟约》条文相抵触的条约义务。“二十一条”显然与《国际联盟盟约》精神不符，已经不适用，需要予以解除。倘若中国欲解除而日本不让解除，似乎还是可将“二十一条”提交国际联盟讨论，因为中日1915年条约及换文与1918年换文均是由于中国受到日本不同程度的武力胁迫而签署，中国可以此为理由，提请国际联盟行政院讨论否定“二十一条”。事实上，国际社会更关注山东问题，不太注意“二十一条”，山东问题亦或“二十一条”提请国际联盟讨论还需要进一步斟酌。和约研究会考虑到美国尚未加入国际联盟，日本肯定会联合他国予以阻挠，估计提出后成功的几率不大；若是提出国际联盟讨论后失败，中国势必又要与日本直接交涉，这只会让山东问题更加棘手。^①此外，中外旧约多数有待修正，中国还需要将旧约整理出来，一起提交国际联盟讨论。

这一切都让中国向国际联盟提出山东问题有诸多不确定因素，若是山东问题的国际联盟讨论结果对中国不利，中国还是要面对直接与日本交涉的难题。所以，和约研究会最终认为，较为妥当的做法是暂时不提交国际联盟讨论山东问题，并声明保留将来在适当的时机提请国际联盟讨论的权利。为此，和约研究会还建议中国公使顾维钧咨询中国顾问、美国威尔逊总统的国务卿罗伯特·蓝辛（Robert Lansing），若是中国今后提请国际联盟讨论、要求复议，需要履行什么样的手续。蓝辛回复说，无需履行任何特别手续，只要在声明书中有此保留提案权的说明就可以保障中国将来有重新提案的权利。^②最终中国代表顾维钧与唐在复于日内瓦第一次国际联盟大会（1920年11月15日—1920年12月18日）的最后一天声明保留向国际联盟提出山东问题的权利。^③顾唐两公使在发表该保留声明之前曾咨询外交部，隶属于外交部的和约研究会赞成保留提案权的主张。^④与此同时，和约研究会也在研究将山东问题提交仲裁法院裁决是否为一个可行的预案。

三 考虑向海牙法庭提请仲裁

《国际联盟盟约》第14条规定，“行政院应筹拟设立国际常设法院之计划并交联盟各会员国采用。凡各方提出属于国际性质之争议，该法院有权审理并判决之。凡有争议或问题经行政院或大会有所咨询，该法院亦可发表意见。”但是，国际常设法院于1922年2月15日才在海牙宣告成立，《国际常设法院规约》于1920年12月16日通过的时候该法院还在筹建

① 《和约研究会会议记录·第四次会议记录》，中华民国九年十月二十二日。

② 《和约研究会会议记录·第三次会议记录》，中华民国九年十月十五日。

③ 台湾地区“中研院”近史所档案馆：03-38-007-01-034，北洋政府外交部·国际联合会·大会会议·国际联合会大会会议第一届大会·十八日开大会情形并闭幕事。

④ 台湾地区“中研院”近史所档案馆：03-38-007-01，北洋政府外交部·国际联合会·大会会议·国际联合会大会会议第一届大会。

中。^① 鉴于根据《国际常设法院规约》成立的当代国际法院前身的国际常设法院还没有准备就绪，和约研究会建议可以根据《国际联盟盟约》第12条、第13条的程序，^② 将山东问题提交已经成立的常设仲裁法院（常设公断法院，海牙法庭，公断院）^③ 裁决。常设仲裁法院依据1899年《和平解决国际争端公约》于1900年在海牙成立，1907年第二次海牙和平会议通过的《和平解决国际争端公约》对1899年《和平解决国际争端公约》进行了补充和修正，详细规定了国际仲裁制度及其组织章程，而中国与日本都是1899年与1907年《和平解决国际争端公约》的缔约国。

和约研究会认为，根据《国际联盟盟约》第13条，联盟会员国间发生争议适于仲裁而不能在外交上圆满解决的问题可以提交仲裁。解决山东问题的关键点在于确认“二十一条”是否具有法律效力，中日之间对此在外交上针锋相对，没有取得任何成果，因此，中国可以考虑请求国际联盟将山东问题转交常设仲裁法院仲裁。现在的问题是，刚刚成立的国际联盟行政院与已经存在的常设仲裁法院如何根据《国际联盟盟约》第12条的规定并行不悖地运作还有待进一步研究；^④ 由于常设仲裁法院只受理法律问题争议，关于山东问题是否属于条约或者国际法上的解释问题也存在疑问。另外，根据《国际联盟盟约》第13条的规定，国际法庭受理须以两国同意为限，也就是说，若是提交仲裁须争议双方同意即属于非强制仲裁（Optional Arbitration）。虽然中日两国都是1907年《和平解决国际争端公约》的缔约国，但是日本是否同意就山东问题提交仲裁仍然存在疑问。^⑤ 根据和约研究会的分析，日本只愿意与中国直接交涉谈判，期望能够左右中国，而不受英美等国的干涉，彰显日本是东亚“黄种人”的主人身份。^⑥ 值得一提的是，日本代表在巴黎和会时提出要在《国际联盟盟约》部分提及种族平等问题，中国代表出于保护华侨利益的目的也表示支持，但是由于“三国会议”的阻挠，最后并没有获得成功，日本趁机以退出国际联盟相要挟，作为交换，美国默许了日本对于山东问题的

① 世界知识出版社编辑：《国际条约集1917—1923》，世界知识出版社1961年版，第531—543页。

② 第12条：（一）联盟会员国约定，倘联盟会员国间发生争议，势将决裂者，当将此事提交仲裁或依司法解决，或交行政院审查。联盟会员国并约定无论如何，非俟仲裁员裁决或法庭判决或行政院报告后三个月届满以前，不得从事战争。（二）本条内无论何案仲裁员之裁决或法庭之判决应适当期间宣告，而行政院之报告应自受理争议之日起六个月内作成。

第13条：（一）联盟会员国约定，无论何时联盟会员国间发生争议认为适于仲裁或司法解决，而不能在外交上圆满解决者，将该问题完全提交仲裁或司法解决。（二）兹声明，凡争议有关条约之解释或国际法中任何问题或因某事实之实际，如其成立，足以破坏国际义务，并由于此种破坏应议补偿之范围及性质者，概应认为自适于提交仲裁或司法解决之列。（三）为讨论此项争议起见，受理此项争议之法庭应为按照第十四条所设立之国际常设法院或为当事各方所同意或照各方现行条约所规定之任何法庭。（四）联盟会员国约定彼此以完全诚意执行所宣告之裁决或判决，并对于遵行裁决或判决之联盟任何会员国，不得进行战争。设有未能实行此项裁决或判决者，行政院应拟办法使生效力。

据此，《国际联盟盟约》（1919年6月28日）第12条、第13条规定了可以提交仲裁或司法解决的条件与办法。世界知识出版社编辑：《国际条约集（1917—1923）》，世界知识出版社1961年版，第266—276页；《国际联合会盟约》（1926年修正本），载中华民国国民政府外交部编印：《白皮书第二号：国际联合会盟约》，1926年版。

③ 《和约研究会会议记录·第七次会议记录》，中华民国九年十一月二日。

④ 《和约研究会会议记录·第七次会议记录》，中华民国九年十一月二日。

⑤ 《和约研究会会议记录·第三次会议记录》，中华民国九年十月十五日。

⑥ 日本在威尔逊执政之前即存在“亚洲门罗主义”话语。章永乐：《威尔逊主义的退潮与门罗主义的再解释——区域霸权与全球霸权的空间观念之争》，载《探索与争鸣》2019年第3期，第97—105页。

主张。^①

事实上，常设仲裁法院仅仅是各国在决定把一个问题提交仲裁而心目中又没有其他仲裁员的时候可以召请的一张有资格人士的名单或仲裁员名单，因此常设仲裁法院既不是常设的也不是法院。^② 两次海牙和平会议都曾提议强制仲裁某些争议的一般协议，但是均以失败告终。尽管如此，1899年《和平解决国际争端公约》第19条通过保留缔约国之间订立一般或特殊条约的权利来鼓励强制仲裁。1908年时任中国驻美公使伍廷芳代表清政府与时任美国总统罗斯福的国务卿伊莱休·鲁特（Elihu Root）签署的《公断条约》就是典型的强制仲裁协议。该条约第一款规定“两缔约国遇有争端，关于法律意义或条约解释，为外交不能解决者，又不妨碍两国国家独立、重大利益、自主权、名誉，并且不干涉第三国利益者，应该提交常设仲裁法院裁决。”^③ 因此，在1920年—1921年之间，中国若是将山东问题提交仲裁不仅要面对相对原始的欠缺强制仲裁制度的常设仲裁法院，而且还要面对日本不同意仲裁的风险。

综合看来，山东问题提交常设仲裁法院仲裁还是存在诸种风险。和约研究会主要的担心源于两个方面，一方面中日之间没有缔结双边的强制仲裁条约，若是日本不同意仲裁，中国仍然需要与日本直接交涉；另一方面，常设仲裁法院专注于裁决法律问题而不关心道义问题，因此，常设仲裁法院尽管有时能够公正解决法律问题，但是法律以外的道义问题依旧难以解决。^④

四 最终选择第三国进行调停

调停与仲裁最大的不同是调停所依据的理由不仅是法理也涵盖道义。若是从道义上调停，对于中国会更有利。早在1899年《和平解决国际争端公约》就确定了第三国为争端国家提供斡旋和调停以实现争端的和平解决的方式，该公约第二编第2条至第8条规定了“斡旋和调停”的具体方式。第2条规定，“各缔约国同意，遇到严重分歧或争端，如情势允许，在诉诸武力之前应请求一个或几个友好国家进行斡旋或调停。”第3条规定，“非争议当事国在情势许可的情况下，有主动向争端当事国家提供斡旋或调停的权利。与争端无关的第三国，即使在敌对过程中也有权提供斡旋或调停。争端的任一方绝对不能将行使此项权利视为不友好的干涉行为。”同时，第7条规定，“接受调停，除非有相反的协议，并不具有中止、推迟或阻碍动员或其它战争准备措施的作用。如调停发生在敌对行为开始后，除非有相反的协议，进行中的军事行动无须停止。”为了避免争端国直接接触造成和平关系破裂，根据第一次海牙和平会议美国代表团成员、国际法学家弗雷德里克·W·霍勒斯（Frederick W. Holls）的提议，^⑤ 该公约第8条规定了特别调解程序，即“遇有足以危及和平的严重纠纷时，争端国各自选择一个国家并委托各自选择的国家直接联

① [加拿大] 玛格丽特·麦克米伦：《缔造和平：1919巴黎和会及其开启的战后世界》，邓峰译，中信出版社2018年版，第419—440页。

② [英] 华尔脱斯：《国际联盟史》（上册），汉敖、宁京译，商务印书馆1964年版，第18页。

③ 王铁崖：《中外旧约章汇编》（第一册），生活·读书·新知三联书店1957年版，第539—540页。

④ 《和约研究会会议记录·附录》。

⑤ Francis Anthony Boyle, *Foundations of World Order: The Legalist Approach to International Relations (1898 - 1921)* (Durham and London: Duke University Press, 1999), p. 74.

系另一方选择的国家”。^① 这些规定在1907年《和平解决国际争端公约》中予以完整保留并继续发挥作用。事实上，1880年已经卸任的美国前总统尤利西斯·辛普森·格兰特（Ulysses Simpson Grant）曾应李鸿章的邀请作为调停人来调停中日之间关于琉球国的争端。鉴于美国前总统的调停与中国的外交压力，已经占据琉球国全境的日本作出了些许让步，日本提出了中日分割琉球国的二分方案，即琉球群岛北部和中部岛屿归属日本，南部诸岛归属中国；中国则希望将自己分得的岛屿还给琉球国或者三分琉球国，将中南两岛归还给琉球复国。琉球国使臣坚决不同意分裂琉球国并向总理衙门请愿，促使中国皇帝下达上谕命令重新谈判，导致琉球国分割条约流产。^② 此外，美国总统西奥多·罗斯福作为调停人，因为在日俄战争后促成了日本与俄国之间的《朴次茅斯和约》的缔结，被授予了1906年的诺贝尔和平奖。

中日山东问题争端若是由第三国调停，那么哪个国家作为调停国才对中国有利是和约研究会首先讨论的问题。第三国的选项目前还很难确定，和约研究会认为应该优先考虑与中国有经济关系的第三国，比如，“四大国”的美国、英国、法国与意大利。中国问题的解决对于“四大国”的利益或地位有密切的联系，“四大国”也有实力主持调停，但是美国尚未加入国际联盟，英国又有《英日同盟条约》的束缚，法国、意大利与日本关系密切。除了“四大国”，其他小国均没有实力主持调停，即使能够调停也没有办法让日本服从。和约研究会分析认为，若是小国出面调停，日本一定会礼貌的拒绝，因为日本向来认为山东问题属于东亚“黄种人”的家事，不会接受外人调停。^③ 巴黎和会以来，英国暧昧地表达了可以调停的意思。和约研究会认为，若是英国调停会比较合适也有利于中国，因为其他国家调停多不敢得罪日本，英国则不畏惧日本，日本却担心得罪英国。现在需要斟酌的问题是因为中国已经声明保留提请国际联盟讨论山东问题的权利而1907年《和平解决国际争端公约》第8条规定了特殊调停的期限，即“除有相反的协议，不得超过三十天”。所以，第三国调停的时间不能与国际联盟大会的时间冲突，无论调停进行的如何，都应以第二届国际联盟大会闭幕前一个月为限。这样可以避免日本以调停的名义，阻碍中国行使向第二届国际联盟大会提交山东问题的权利。中国对于山东问题的调停也需要确定调停的起始期限，以免丧失提请国际联盟大会讨论山东问题的机会。至于英国能否帮助中国还需要看《英日同盟条约》能否继续。^④ 和约研究会进一步分析，若是调停无效表示中国于外交方法已经用尽，此时提请国际联盟讨论更有理由，而且调停也不像仲裁一样具有强制约束力，中国可以根据本国利益对于调停方法进行取舍。现在的问题是第三国调停一般有两种方式，一种是争端国请求第三国调停，另一种是第三国主动为争端国调停。中国该如何发起调停颇为困难，若是由中国提请第三国调停还需要时间考虑，最稳妥的办法是中国声明将山东问题提交国际联盟讨论，然后

① 第7条：接受调停，除非有相反的协议，并不具有中止、推迟或阻碍动员或其它战争准备措施的作用。如调停发生在敌对行为开始后，除非有相反的协议，进行中的军事行动无须停止。第8条：各缔约国同意，在情势许可的情况下，建议适用一种特殊的调停，其方式如下：遇有足以危及和平的严重纠纷时，争端各国各自选择一国并赋予与另一方所选择的国家进行直接联系的使命，以防止和平关系的破裂。此项使命的期限，除有相反的协议，不得超过三十天。在此期限内，争端各国停止有关争端问题的任何直接联系，此项争端应视为已全部移交各调停国。调停国必须尽一切努力以解决纠纷。遇有和平关系确已破裂时，这些国家均负有利用一切机会以恢复和平的共同任务。世界知识出版社编辑：《国际条约集（1872—1916）》，世界知识出版社1986年版，第174—175页。

② [日] 西里喜行：《清末中琉日关系史研究》，胡连成等译，社会科学文献出版社2010年版，第449页。

③ 《和约研究会会议记录·第十六次会议记录》，中华民国九年十二月二十一日。

④ 《和约研究会会议记录·第十七次会议记录》，中华民国九年十二月二十四日。

由日本或第三国发起调停。^①

最终，美国主动邀请中国参加华盛顿会议，并与英国一起在华盛顿会议召开期间、第二届国际联盟大会召开之前担任调停国，促使中日两国在华盛顿会议管理室以36次临时会议的形式，展开了持续两个月的和平解决山东悬案的谈判。美国国务卿、华盛顿会议主席许士（Charles Evans Hughes）与英国外相贝尔福（Arthur James Balfour）在第一次临时会议上先后以友谊的名义明确表示愿意共同担任中日和平解决山东悬案的调停人，遂即便退出会议，各自留助手列席每次会议并适时协助，而法国代表仅在第二次临时会议上出席参与了一次。中国代表团主要由施肇基、顾维钧、王宠惠参与谈判，随同出席者则包括刁作谦、徐兆熊等和约研究会成员，而且每次会议均记录在案，并以中日两国代表团名义向报界公开发布每次会议的进度。正如和约研究会之前研讨所得出的结论，中日之间关于“二十一条”的条约争议过大，很难达成一致意见，因此，中国代表团在确保收回山东主权的前提下，选择搁置法理或学理争议，以实际事实为讨论根据。中日两国针对各种事实问题，特别围绕胶济铁路（青济铁路）如何向日本银行贷款、贷款期限多久、是否聘用日籍铁路工程师等各种细节进行磋商并缔结新的协议。^②与此同时，日本、英国、美国、法国于1921年12月13日签订的《关于太平洋区域岛屿属地和领地的条约》（《四国条约》）终结了《英日同盟条约》。

五 中国参与国际法秩序建构

和约研究会能够不囿于中日双边条约争议，顺应国际法与国际组织发展新趋势，将山东悬案的解决方案放置在整个国际秩序背景中分析研究，这与中国一战前就参加了1899年与1907年的两次海牙和平会议（保和会）并准备参加原定于1915年前后召开的第三次海牙和平会议有着重要关系。和约研究会前身就是袁世凯政府时期的“保和会特别准备会”，此处的“保和会”特指由于第一次世界大战爆发而始终没有召开的第三次海牙和平会议。中国在清末民初参与海牙和平会议开启了中国参加国际会议、国际组织，加入国际公约、国际社会，维护国家权益，履行国际义务，提升国际地位的重要历程。^③

中国最初参与到以欧洲为中心的国际秩序时，所依据的主要是列强威胁或使用武力逼迫中国缔结的损害中国国家权益、违背国际法基本原则的中外条约，即不平等条约，因此中国所加入的是不平等条约秩序而不是以主权国家体系为基础的国际法秩序。^④中国与列强缔结的不平等条约主要包括：1840—1842年第一次鸦片战争后的中英《南京条约》；1858—1860年第二次鸦片战争后的中英、中法、中俄、中美《天津条约》，中英、中法、中俄《北京条约》；1883—1885年中法战争后的《安南条款》；1894—1895年甲午战争后的中日《马关条约》；1900—1901年八国联

① 《和约研究会会议记录·第十六次会议记录》，中华民国九年十二月二十一日。

② 参见《中日代表团解决山东悬案谈话临时会议录》（1921年12月1日至1922年1月31日，共36次临时会议），《国家图书馆藏历史档案文献丛刊：外交文牍》（第4册），全国图书馆文献缩微复制中心2004年版。

③ 参见唐启华：《清末民初中国对“海牙保和会”之参与（1899—1917）》，载《国立政治大学历史学报》2005年第23期，第45—90页。

④ 参见王铁崖：《中国与国际法——历史与当代》，《王铁崖文选》第221—329页；Wang Tieya, “International Law in China: Historical and Contemporary Perspectives”, (1990) *Recueil des cours* 195, pp. 199–369.

军战争后的《辛丑各国和约》。《辛丑各国和约》可以说是第一次世界大战爆发前传统欧洲“五大国”（俄国、奥地利、普鲁士、英国和法国）联合美国、日本和意大利在中国最后一次运用大国协调原理的战果。^①

第一次世界大战的爆发宣告以大国协调和势力均衡为标志的欧洲维也纳体系的瓦解，而维也纳体系本身是建立在严格区分欧洲核心区域与非欧洲外围区域基础之上的国际秩序。与此相对应，19世纪的国际法以欧洲为中心将人类区分为文明人、半文明人和野蛮人等种类，属于非欧洲外围区域的中国人被归属于半文明人，中国被认为是半文明国家，因此，所谓半文明国家的中国必然不享有基督教文明国家之间平等的国际法地位。然而，中南美洲国家在美国的推动下参加了1907年第二次海牙和平会议使得参会国由原本的26个激增至44个，^②这标志着国际法从特定的欧洲秩序延伸扩展至非欧洲区域乃至无边界的全球普遍领域，从而促使专指欧洲的国际法在第一次世界大战爆发后逐步走向终结。^③不无遗憾的是，以承继并革新欧洲文明传统自居的美国，有别于在欧洲推行国际法及国际组织的姿态，其中南美洲所奉行的仍是违背国际法基本原则的、所谓的门罗主义之罗斯福推论的帝国干涉主义。^④

清政府代表中国参加两次海牙和平会议后，加入了相对公平合理的有别于不平等条约的国际公约。参加1899年第一次海牙和平会议^⑤的中国首席全权代表驻圣彼得堡特命全权公使杨儒敏锐地觉察到，海牙和平会议是中国以往对外交涉中未曾听闻过的盛会，类似于中国春秋时期的弭兵会，其裁减、限制军备以及平息战争的措施可以视作中国外交的大转机。^⑥除因当时中国陆军与欧洲军制不同，不能签署《陆地法规和习惯公约》以外，清政府批准了第一次海牙和平会议的其他所有公约及声明。为了签署《关于1864年8月22日日内瓦原则适用于海战的公约》，清政府还补充签署了1864年《红十字公约》（《瑞士日来弗红十字会议条约十条》）即《日内瓦公约》，但是因为随后的义和团运动及八国联军战争致使相关档案丧失无存，故并未完成相关手续。直到1904年日俄战争期间，选择局外中立又茫然无措的清政府，接到了美国有意召集第二次海牙和平会议的照会，于是积极联络荷兰政府及其外交部，在第二次海牙和平会议召开之前补办了相关手续，完成了加入相关公约及声明的程序。

中国任命参加过第一次海牙和平会议的陆征祥为全权代表、特派大使出席1907年第二次海牙和平会议，开始更加积极主动的参与会议讨论。鉴于1906年清政府已将兵部改为陆军部实行近代化建制，陆征祥履职后的第一件事情就是督促清政府批准了《陆地法规和习惯公约》，至此中国加入了第一次海牙和平会议的所有3项公约及3项声明。第二次海牙和平会议的13项公约及1项声明，清朝宣统元年（1909）批准8项，至民国5年（1916）又批准5项，只有第12公

① 参见〔英〕佩里·安德森：《19世纪的大国协调》，载章永乐、魏磊杰主编：《大国协调及其反抗者——佩里·安德森访华讲演录》，北京大学出版社2018年版，第1—25页。

② 1907年第二次海牙和平会议有44个参会国，相较于1899年第一次海牙会议26个参会国，增加了18个国家，其中17个都是中南美洲国家，另外1个是原参会国挪威分立出的瑞典国。

③ 参见〔德〕卡尔·施米特：《大地的法》，刘毅、张陈果译，上海人民出版社2017年，第208—221页。

④ 参见颜雨媛：《东边用武力、西边讲法律》，载《读书》2018年第12期，第113—117页。

⑤ 1899年第一次海牙和平会议主要议定了《和平解决国际争端公约》（《和解公断条约》）、《陆地法规和习惯公约》（《陆地战例条约》）、《关于1864年8月22日日内瓦原则适用于海战的公约》（《扩展一八六四年日来弗原议行之于水战条约》）等3项公约及3项禁用某类武器（禁猛力军火）的声明。

⑥ 《使俄杨儒奏遵赴和蘭（荷兰）画押请补签日来弗原议并筹办救生善会折》，载《清季外交史料》卷141，国家图书馆出版社2015年版，第20—23页。

约《关于建立国际捕获法院公约》（《设置国际捕获审检所条约》）中国未加入。^①所以，1917年8月14日当北洋政府正式向德国（德意志帝国）和奥匈帝国宣战、加入第一次世界大战，同时废除中德、中奥条约的时候，中国得以运用已经批准生效的相关国际公约及声明。

值得一提的是，坚持和平（平和）宗旨、参加了两次海牙和平会议的陆征祥，当时就强烈地预感到列强极似中国春秋争霸时期的诸侯国，难以避免战争的祸端，中国在此形势下国际地位尤其堪忧，需要早做准备。^②特别是第二次海牙和平会议议案讨论环节，美国提议设立仲裁法院时以中国法律未齐备为由将中国列为三等国；英国进一步提议将治外法权排除在仲裁之外。^③虽然这些提案在中国代表陆征祥和其他国家多数代表的反对下并未通过，但是这种无视国家主权平等的国际法原则的提案仍然让陆征祥心有余悸。第二次海牙和平会议结束后直到民国初年成立保和会特别准备会（1912—1916）^④期间，陆征祥不间断地督促清政府及北洋政府加紧研习国际法并改良宪政，以期从根本上结束不平等条约对于中国的束缚，提升中国的国际地位与威望。因此，当美国总统威尔逊在第一次世界大战即将结束之际提出“十四点和平原则”描述国际新秩序图景的时候，中国自然深受鼓舞并憧憬着能够享有更加公平的国际待遇。

中国对于一战后国际新秩序的热切期许，既因为美国的“威尔逊主义”契合中国自古以来世界大同的理想，也源自北洋政府无力单独抗衡日本侵犯中国主权的政治现实的逼迫。日本除了在巴黎和会期间使出浑身解数、采用各种政治策略换取英美的支持或是默许之外，此前已经趁着战乱实际侵占了胶济铁路与山东青岛，同时极力阻止中国参加第一次世界大战。^⑤因为日本充分认识到，中国若参加第一次世界大战，势必会参加战后的和平会议而阻挠日本的勃勃野心。也正是因为中国参加了第一次世界大战，中国代表才有机会在巴黎和会上慷慨陈词，拒绝签署《凡尔赛和约》，捍卫国际法公理，维护国家利益。^⑥巴黎和会后，日本政府又通过各种渠道试图与北洋政府单独直接交涉而惨遭拒绝。华盛顿会议召开期间，由英美两国出面调停的情况下，中日就山东问题单独举行临时会议，展开了面对面的谈判。经过持续两个月的36次临时会议谈判，中国最终收回山东主权、否定日本赔偿要求，但是以抵押铁路向日本银行贷款15年为代价才得以赎回胶济铁路。

可以肯定的是，第一次世界大战前后中国已经积极参与建构国际新秩序，从两次海牙和平会议到替代第三次海牙和平会议的巴黎和会，再到作为联合国前身的国际联盟，中国始终坚持国际公理、信守国家主权平等的国际法原则。中国从自身所遭受的不平等条约待遇的切身体悟出发，真诚地希望国际新秩序更加公平、合理与完善，成为促进国际法与国际组织发展的重要力量。

① 薛典曾、郭子雄合编：《中国参加之国际公约汇编》，商务印书馆1937年版，第961—962页。

② 《保和会专使大臣·臣陆征祥跪奏，为密陈保和会前后实在情形并近来世界大势》，光绪三十三年十一月二十九日（1908年1月1日），中国第二历史档案馆：《陆征祥出席海牙保和会奏折两件》，载《民国档案》2000年第2期，第37—42页。

③ 参见唐启华：《清末民初中国对“海牙保和会”之参与（1899—1917）》，载《国立政治大学历史学报》2005年第23期，第62—63页。

④ 参见唐启华：《巴黎和会与中国外交》，社会科学文献出版社2014年版，第14—38页；侯中军：《中国外交与第一次世界大战》，社会科学文献出版社2017年版，第201—202页。

⑤ 参见侯中军：《中国外交与第一次世界大战》，社会科学文献出版社2017年版，第82—107页。

⑥ See Xu Guoqi, *China and the Great War: China's Pursuit of a New National Identity and Internationalization* (New York: Cambridge University Press, 2005).

六 结论

巴黎和会召开以前，中国对于第一次世界大战后公平合理的国际新秩序的建立充满了热切的期望，这与巴黎和会召开以后中国巨大的失望形成了强烈的反差。巴黎和会上不公正的国际遭遇使得中国采取更加务实的态度，更加冷静客观地对待国际联盟、研究国际法，思考山东问题的解决方案。和约研究会顺应国际法与国际组织最新发展趋势，契合第一次世界大战后的和平主义与国际主义理论，在充分论证中日山东问题秘密条约及换文无法律效力的基础上，提出了保留国际联盟讨论、提请海牙法庭仲裁、选择第三国调停等至少3种依凭国际法和平解决山东问题的预案。在国际联盟第二次大会召开之前，中国最终采取的是较为稳妥的由第三国调停的方法，实现了在不与日本单独直接交涉的前提下解决山东问题的目标。1921年在华盛顿海军裁军会议期间，在英国与美国作为调停国派代表列席参加的情况下，中国通过与日本召开临时会议，收回了山东主权、赎回了胶济铁路。同年，在早些时候中德双边协商缔结的《中德协约》中，德国声明放弃关于山东的各项权利。这一系列条约最终使得山东悬案得到了和平解决。

本身即是建立在“保和会特别准备会”基础之上的和约研究会表明了中国政府对于国际社会、国际会议以及国际公法的持续关注与参与。和约研究会在国内研究山东悬案及相关问题时，不时与中国驻外外交代表交换意见、沟通想法，并能够选派成员随同出席外交谈判。隶属于北洋政府外交部的和约研究会会员既有丰富的外交经验又有扎实的国际法研究，能够在充分研究国际法的基础上，结合国内、国际的实际情形，给出切实可行的建议；中国外交代表参照和约研究会给出的建议，有理、有力、有节地开展各项工作并取得了较好效果。中国在国际联盟第一次大会中当选为行政院4席非常任会员国之一，相当程度上提升了中国的国际地位。这些成就都离不开和约研究会这类国内智囊团的智识支持。这从一个侧面体现了中国外交实践与国内国际法理论研究的密切关系。

国际法在解决山东问题方面之所以如此重要，一个不可以回避的原因是当时中国的综合国力特别是军事实力远不及日本，若是中国贸然向日本开战必然惨败，或者中国单独直接与日本交涉必然受其挟制，所以中国亟需依据国际法寻求和平解决山东问题的方法。与此同时，第一次世界大战前后的国际社会已经开始广泛讨论在世界范围内防止战争的持久和平方案，作为联合国前身的国际联盟与国际法院前身的国际常设法院尽管存在诸多缺陷，但却是持久和平方案在第一次世界大战后的成果。第一次世界大战前后是国际新旧秩序交替的重要时期，新秩序吸纳了包括中国在内的欧洲以外国家的加入，试图以国际法与国际组织为利器，更新以欧洲为中心的大国协调、势力均衡的旧秩序。可以说，全球范围内不仅强国需要国际法与国际组织，作为弱国的近代中国也仰仗国际法与国际组织。

然而，事与愿违的是，1933年2月24日国际联盟大会通过了根据1907年《和平解决国际争端公约》组建的国际调查委员会（李顿调查团）提交的报告书，不承认日本占领中国满洲（东北地区）建立所谓伪满洲国，但提议列强共管中国满洲。日本于1933年3月28日以抗议国际调查委员会报告书为由，宣布退出国际联盟，继续占据中国满洲；1937年日本发动全面侵华战争，不久再次占领山东。中国山东问题及其他主权问题的解决又推迟到了联合国时代。第二次世界大

战后，中国再次以战胜国的身份参与建构了联合国时代的国际新秩序，并逐渐摆脱了弱国标签。这均得益于第一次世界大战甚或第一次海牙和平会议以来近代中国推动国际法与国际组织发展完善的持续努力。显然，在现实国际政治格局下，国际新旧秩序之间的较量不仅不可能一蹴而就，而且还可能日益复杂，当代中国有必要在总结历史经验的基础上为维护国家利益与世界和平继续砥砺前行。

China and World Order Around World War I: An Analysis of the International Legal Solution of the Shandong Question by the Peace Treaty Research Institute

Yan Liyuan

Abstract: It was generally believed that the refusal of the Chinese delegates to sign to the Versailles Treaty at the Paris Peace Conference in 1919 made the Shandong Question unsettled until the Washington Conference in 1921. In fact, after the Paris Peace Conference and before the Washington Conference, the relevant measures of the Beiyang Government played a key role in solving the Shandong Question successfully. The Beiyang Government immediately established the peace treaty research institute, which focused on discussing the best solution of the Shandong Question peacefully without negotiating directly with Japan. The relevant international plans broke through the limitation that China might be restrained in bilateral diplomacy due to the disparity of powers between China and Japan. The relevant international plans also conformed to the latest trend of the development of international law and international organizations. It provided an excellent legal analysis perspective for studying China's participation in the construction of the new world order around World War I.

Keywords: The Peace Treaty Research Institute, Twenty-One Demands, Shandong Question

(责任编辑: 曲相霏)