

戰後世界建設研究叢書
中山文化教育館戰後世界建設研究會編



獨立出版社印行



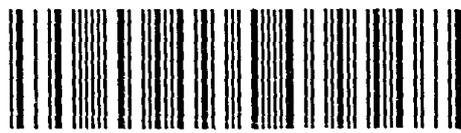
524.187
798

戰後世界建設研究叢書
中山文化教育館戰後世界建設研究會編

原著者 L. E. Corbett
譯者 何肇嘉

戰
後
世
界

獨立出版社 印行



3 0619 8162 1

戰後世界 目錄

總序

譯者序

前言

著者序

第一章	世界混亂狀態	二八二
第二章	二十世紀二十年代人類謀和平之努力	一五八
第三章	世界和平大計之種種	一四六
第四章	聯邦思想之蓬勃	一六二
第五章	南北美洲之國際制度	一七三
第六章	太平洋之和平	一六二

目錄

戰後世界

二

- 第七章 軸心秩序……………(一一一)
- 第八章 英美陣營：合作抑聯邦……………(一一九)
- 第九章 國際社會及其法律……………(一三二)
- 第十章 國家主權及國家主義對於國際社會之抵觸……………(一四六)
- 第十一章 世界經濟財政組織……………(一五六)
- 第十二章 超然國際警察隊……………(一八二)
- 第十三章 超然國際法庭……………(一九五)
- 第十四章 超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況……………(二〇七)
- 第十五章 超然國際行政機關……………(二二七)
- 第十六章 殖民地及委任統治地之處置……………(二三六)
- 第十七章 世界秩序……………(二四六)

總序

戰後世界建設問題是值得尚在作戰中的我們特別注意研究的。因為我們如果要使全世界人民無量數的犧牲獲得其應有的代價，我們和盟邦將士們的鮮血不致於自流於那末，我們便不能不為戰後的世界打算，不能不為未來世界的改造預作準備。

中山文化教育館有鑒於此，在理事長孫哲生先生主持之下，於卅二年春，集合了一部份同志，組成一個戰後世界建設研究會，對戰後世界建設問題，分門別類，作深刻的研究，同時把盟邦朝野領袖及學者名流所發表的戰後世界建設方案，計劃和主張，輯為「戰後世界建設研究叢書」，廣事介紹，藉供國人研究參考之助。在參考資料異常缺乏的現在，這種工作自有其必要與價值。

目前盟邦人士中，對戰後世界建設問題，以美國方面最感興趣，他們所發表的主張也最多。我們特把它分析歸納起來，作為本叢書對讀者的介紹，同時作為本叢書的總序言。

總序

578.183
794
3

美國人士對於戰後世界建設的主張，可分為三大派。第一派可稱為右派。他們以發展美國勢力為目的，主張以美國的力量來支配戰後的世界，要繼承過去幾百年來，英國對歐洲所採用的傳統政策。這個英國對歐洲的傳統政策，就是聯合各小國來打擊最強的國家，或者提攜次強的國家，來抗衡最強的國家。例如西班牙最強盛的時候，英國便聯合西歐諸國去打擊他；法國革命以後，拿破崙崛起支配歐洲，英國便聯合中東歐諸國去打擊他；德國統一，日趨強盛，英國便聯合法、義、俄各國去對抗他，結果演為世界第一次大戰，這派人士因為要繼承英國這個傳統政策，所以他們對於戰後世界建設的中心思想，在歐洲，則主張於戰後仍然要扶助德國，來牽制強大的蘇聯；在遠東，則主張於擊潰日本之後，再來提攜日本以抗衡富強的中國。他們無論對歐洲或遠東，都是取傳統的均勢政策。這派政論家以某某名教授為發言人。彼等自視為現實主義者，以為這次大戰結束以後，恐怕就要預備第三次大戰。第二派可稱為左派。他們主張戰後建立世界永久和平，成立國際組織，如有力的國際聯合會，或世界聯邦，提攜弱小民族和國家。對遠東，主張澈底擊潰日本，扶助中國復興，作為安定遠東的主要力量。對戰後世界經濟，則主張共同開發世界資源，

提高全人類的生活水準，扶助未工業化的國家從事工業化的建設。更主張建立世界自由貿易圈，英美攜手，以其聯合的財政經濟力量，來建設自由經濟的世界。屬於這派的政論家以在紐約出版的「新共和」和「民族」兩週刊爲宣傳機關。第三派可稱爲中間派。他們主張以美國公領導世界，建立世界和平的新秩序。聯合國家不但在戰時要合作，在戰後也要合作，認爲美國陸海空軍，將來均可佔絕對的優勢，但美國不應以此種優勢壓迫旁的國家。這派人士的思想，代表美國大部份的執政階級和產業家。「華爾」，「時代」，「生活」三大雜誌的主人亨利。魯斯便是這派著名的代表。

從上述的分析，我們知道美國人士對戰後世界建設的主張，不但未能一致，而且還有極相反的意見。因此我們從事研究的時候，先應有所分辨，才不致爲所迷惑，這是希望讀者注意的。

中山文化教育館戰後世界建設研究叢書編譯委員會。

燕工制度及其關係

譯者序

自從日本以偷襲方式發動太平洋戰爭以後，中外海陸交通因而發生障礙，輕便如書籍之運輸，亦不如宣戰前的順利。

美國國務院爲解決這困難起見，特將彼邦所出版之重要書籍製爲幻燈膠片（Microfilm），贈送我國，備供學者參考。現在運抵我國者已達一千六百餘種。這本「戰後世界」（Post-war world）即根據這種幻燈膠片譯出。本書在其編號上是第一號（Item N. 1）。

原書出版者爲太平洋學會祕書處。

著者以大西洋憲章爲本書之基本精神，以人類政治發展史及當代世界學者所擬具之世界和平計劃爲本書之背景，而提出其逐漸實現大西洋憲章的步驟與工具。著者拒用率直語調，而採取審慎筆法。在本書每章中，無不輾轉引證，反覆論述，竭力避免貿然提出其本人主張，此爲著者虛心求是之處。

著者認定，當前的世界狀況沒有什麼證據，表明世界單獨建立一個世界組織即能解決世界問題，因此他主張分別建立幾個區域國際聯合會，而以一個世界共和會為其最高的聯絡機關。所謂區域國際聯合會者，在著者的意見就是：在遠東方面建立一個東方聯盟會；在美洲方面建立一個南北美洲國際制度；在歐洲方面建立一個總聯邦，下設分聯邦；在蘇聯則自成爲一聯邦（因著者認定蘇聯原本已是一個聯邦）；在近東方面建立一個回教同盟；在澳洲，南非洲和紐西蘭方面，則加入不列顛共和國。

著者認爲，維持區域國際組織內各國間的和平易，維持世界組織內各國間的和平難，故本志側重建立區域國際聯合會，並認定區域國際聯合會足以保證區域國際聯合會會員國間的和平。這一見解，譯者看來似未盡然。假若區域國際聯合會確能維持和平的話，則希特勒德國之暴動，必已爲歐洲各國的聯合力量所壓服，而無需美國蘇聯及歐洲以外各國的參加彈壓；同樣地，假若區域國際聯合會確能維持和平的話，則醉心侵略主義的日本，必已爲東方各國的聯合力量所壓服，而無需亞洲以外各國的參加彈壓。這兩件事實，可以證

明區域國際聯合會實在缺乏維持和平的能力；因此著者給予區域國際聯合會的存在價值，本得不打一個折扣。經過這二十年間兩次世界大戰後，我們知道要維持世界和平，首先必須縮短各國人民心理上的距離。要縮短這種距離，我們必須使各國人民常常關切他國人民的幸福與禍患。要各國人民有這樣關切，我們必須使遠處西方的人在法律責任上不得不注意遠居東方的各國人民之事務，同時必須使遠居東方的各國人民在法律責任上不得不注意遠處西方的各國人民之事務。要使東方西方各國人民互相關切，則區域國際聯合會無法擔負這一使命，只有一個世界機構才能達成此一任務。可是，著者所提出的區域國際聯合會會員國，只會注意本聯合會內各國的事情。這樣無形中助長了區域國際聯合會會員國的「各家自掃門前雪，不管他人瓦上霜」的觀念，同時發揚了張伯倫的一犧牲我們不大知道的遙遠國家是沒有大礙的」精神。區域國際聯合會是加重了各國人民的區域觀念，障礙或稽延各國人民國際感的發展，使世界和平的趨勢未得順利進步。因此著者給予區域國際聯合會的存在價值，又不得不再打一個折扣。同時，歷史告訴我們，彈壓一個橫暴的侵略國，

以一個區域性質的國際聯合會是無法達成其任務的，只有一個世界機構動用壓倒的優勢力量才能把野心國家懲罰，而保障世界和平。而且現在世界各國在政治上經濟上的關連日趨密切，甲區域國際聯合會會員國間發生戰爭時，其他乙丙丁區域國際聯合會會員國因政治經濟等等關係，必難永久維持中立置身事外。所以甲區域國際聯合會會員國間發生戰爭時，其他乙丙丁區域聯合會會員國，遲早終要自動或被迫而參加這戰爭的。根據這種事實看來，著者所提出的區域國際聯合會，應該建設的理由似乎少，不應該建設的理由似乎多。有了一個嚴密的世界組織，則區域國際聯合會是一種不需要的機關，而沒有建立的必要。

著者堅決主張各國現有的國家自主權，必須作某種程度的減削，才能維持各國間的共同和平。這是一個極勇敢的建議。事實上，各國如保持其原有的國家自主權程度，則建立世界和平直是空言。要各國擔負責任制裁侵略國時，它們必藉口御責，拒絕實施國際組織的決議，而堅持國家有神聖的自主權，可以自由決定其本國認為適當的行動和措置。因此唯有把國家自主權的現有程度減削，才能確保各國的集體行動，懲罰犯罪國。

著者認定，爲適應事實的要求起見，國際機構投票時，不應做效國際聯盟的方式一致通過，而應以多數投票取決即可採取行動。

著者以爲世界各國人民的貧苦問題。未能解決以前，不足以言世界和平，因此他主張世界共和會下設一種世界經濟財政組織，處置世界經濟事項，尤其是管理各國對國際貿易的各種限制，必要時並在各國設立一監督機關。

著者並主張設立區域國際警察隊，維持區域國際聯合會的和平。

戈貝德博士對於現存國際公法，認爲缺點太多，故極力主張建立一個超然國際立法機關，用和平的立法方法改善國際形勢，以期避免戰爭。著者對於以和平的立法方式改善國際狀況，十分注意，故在第十四章對國際立法方法詳加討論。

對於委任統治地及殖民地的利益，著者認爲必須公之於當地土人及全世界各國，而不應歸於某種特殊國家獨享。

著者對於世界總機構的會址，如不設於瑞士，則應設於反對威爾遜總統參加國際聯盟

最烈的美國芝加哥。

這本「戰後世界」，未完備的地方，當然免不了。未來的戰後世界大問題，如果單獨以個人的腦力思想去謀解決，自然無法稱爲完善。戈博士先將世界各學者的戰後世界建設巨著，嚴密檢討然後撰述此書。目前關於戰後世界建設的書籍，沒有一本足稱爲一種完美的計劃。但戈博士對於戰後世界問題的寶貴研究和建議是值得我們閱讀的。同時，戰後世界建設就是我們此次所支付的血淚之唯一代價。假若我們瀆不得戰後的適當建設，我們的血淚即付東流。強大的中國已在全體民族的血淚中培育出來，因此我們對中華民族前途有切膚關係的戰後世界建設問題，不得不嚴密注視與研究，進而發出我們爲己爲人的正義公平的呼聲與要求。

何肇嘉 五十二年四月二十八日於重慶

本書乃太平洋學會遠東戰爭問題研究叢書之一。

本書為麥吉爾大學 (McGill University) 國際公法教授兼社會科學及商業研究會主席

席戈貝德博士 (P. H. Corbett) 所著。戈博士著有一「加拿大與世界政治」一書，(一九

二八年出版)，及「美加爭執事件之解決」一書，(一九三七年出版)。

本書原稿曾分送世界各地學者參訂。著者對於各學者所提出之批評經縝密考慮，並已

在許多地方加以修正。要在這裏一一舉出各學者姓名，事實上是不可能。如僅選出幾位向

讀者報謝，則容易引起誤會。故本學會及著者對於凡經參訂本書之任何人，均於此特致謝

忱。

雖然許多批評意見已經撮入本書內，但此等學者對於本書當然不是負責任。本書所論

述之事實及其所持之觀點，非代表太平洋學會或其理事會，或其在任何會員國分會之意見

。本書論見全由著者負責。日本分會認定不能參加本研究會，故對本研究會之組織或研究結果，均不負責。

本研究會在工作進行中，曾得下列各顧問種種指導：

加拿大英國哥倫比亞大學 (University of British Columbia) 柯格斯教授 (Prof.

essor H. F. Angus)

美國加尼福尼亞大學 (University of California) 康脫黎夫博士 (Dr. I. B. Conr-
ville)。

法國政治學院 (Ecole des Sciences Politiques) 若勒里先生 (M. Etienne Den-
nery)。

各顧問曾與本學會主席秘書長共同合作，以求此次研究結果所發表之各書籍均成爲健
全的公正的文獻。每一書籍的原稿均經送達最少兩位顧問參訂；各顧問對於本書及他書雖
無書前說明書，已認定本書爲研究遠東戰爭問題之一有用貢獻。

本研究會之目的在於提供因遠東戰爭而引起的問題之非正式文獻，使各會員對於當前遠東局勢獲得一種公正的及具有建設性的認識，以備調整太平洋區國際關係時，得將其中重要問題提出考慮。爲達到此種目的起見，本研究會乃進行研究，研究範圍包括：敘述造成一九三七年中國日本及有關各國間局勢之各種政治經濟情形；估評可能影響各國對遠東政策之戰時發展趨勢；最後，預算戰後可能產生之政治，經濟，社會主要情形，在這種情形下可能實行調整之方式，及調整後對於有關各國將要發生之影響。

本研究會不敢提出解決遠東局面的特定計劃。本研究會之目的僅在搜集當前危機的種種情報撰爲書本，俾缺乏時間或缺乏專門知識研究此種數國文字的廣泛資料之人，便於閱讀而已。同時要促讀者注意的，就是日本分會現在亦撰述遠東問題叢書。該項叢書與本研究會無關，應由日本分會單獨負責。

本書「戰後世界」，即根據下列四個總則之最後一個撰述的：

其一 關於促成西方國家對遠東採取現行政策之政治經濟情形；關於西方國家在遠東

之土地的及經濟的利益；關於西方國家內政治經濟發展，與乎西方國家對其他國家的外交政策發展所影響於其遠東政策之程度；關於目前四方各國在遠東地位的衝突所能產生之效果；關於西方國家對遠東態度，及對遠東政策之改變。

其二 關於促成本現行外交政策之政治經濟情形，及其可能的重要未來發展；關於日本地理環境，物資資源，政治經濟組織，及中國政治經濟發展，暨他國外交政策所影響於日本對華政策之程度；關於戰後日本之政治，經濟，社會的主要因素；關於足以協助日本解決其基本問題的他國關係之調整。

其三 關於促成中國現行外交政策之政治經濟情形，及其可能的重要未來發展；關於一九三一年至一九三七年間中國之統一與建設，及中國採取團結抗日政策之準備；關於中國政治團結程度，及其經濟力量；關於中國抗戰及其目前發展情形所影響於他國在華利益及中國對外關係之程度；關於戰後中國可能產生之政治，經濟，社會的主要因素；關於足以協助中國解決基本問題的他國關係之調整。

其四 關於根據以上述三總則而著成的各種書籍之情報及建議，提出調整特定問題之可能方法；關於過去兩國或多國調整太平洋政治經濟關係的種種努力之分析，及其成敗之原因；關於過去各種國際行政程序，權力機構，及其效果；關於戰後必需各國共同調整之重要問題，及解決此種重要問題之最有帮助的辦法；關於關係各國所須進行之國際調整；關於增進太平洋區各國安全，及增進各國和平發展之實際國際組織制度的基本條件。

太平洋學會祕書長 卡德 (Edward C. Carter)

一九四一年十一月十五日於紐約

觀
後
世
界

卷

著者序

本書目的在於研究上次世界大戰後所成立的國際機關之致敗原因，提供當代思想家認定建立未來有效國際社會之必要方法，分析超然國際組織所需要的權力及其需要的機構之主要問題，最後草擬雛形世界共和會之各種必要機關。

遠在一九三九年以前，許多觀察家已經警告第二次世界大戰難於避免，而從事計劃及期制止。自從該年九月希特勒侵略波蘭，接着英法宣戰以後，參加研究此次大戰原因，及計劃永久解決世界問題的人們，有如雨後春筍。但此種研究及計劃多數限於某一區域而已，非限於歐洲，即限於大西洋區，太平洋區。最初很少人能察覺歐亞戰爭，是互相關連，而草擬一種廣大的和平總綱及整個世界的國際組織制度。但是他們有一個相同的基本觀念——高傲的國家自主權應居於全體人類社會的總利益之下，這個全體人類社會已被科學及工藝學的進步促成爲世界化了。現在各參加研究戰後問題的人數之多，已經證明人類

國際感之發展，並不因二十世紀二十年代的和平機構之瓦解而怯餒。

國際聯盟的歷史已證明，各國政府及其人民尚未了解各國應減削國家的自主傳統以爲一九一九年聯盟約的基本條件，因而不肯接納減削國家自主權的國際盟約。所以，國際聯盟要實行動作時，每每受到反對，謂國際聯盟並非一超然國家，會員國應有其生存權去自行判斷一切糾紛事件。因此以集體行動解決國際爭執事件，裁減軍備，處置國際間經濟的社會的不平等之偉大期望，終成畫餅，換言之，防止戰爭於未然的希望，卒告粉碎。

今天是各方高呼實行動作的時刻，許多當代人士認定這一呼聲是捨近圖遠的思想家之叫囂。可是我們如果要把重疊的戰後問題留待勝利之日交給各國政府代表去研究，實爲一種短視的愚蠢之舉。

戰後問題之必須作熱烈的初步研究及公開討論，已爲英國情報部祕書尼高遜先生（Mr. Harold Nicholson）用其本人直接經驗所說明。尼高遜先生乃英國出席巴黎和會的英國代表之一。在「英國爲什麼要作戰」一書中，他說明和平會議的基本錯誤，就是「預

先沒有訂定一個顯明的計劃。各國在作戰四年中所積聚下來的憤恨，及各國代表之急於恢復戰前狀態，於是造成一種緊張空氣，致令長久的和平計劃無由考慮。結果就是在兩種衝突的主張中——一方要求以武力維持和平，另一方要求以正義維持和平——取得一個不幸的妥協。假若我們需要長久的和平計劃，（當然，我們是需要的），則我們應於此時開始。

一九四一年一月六日羅斯福總統對國會所發的咨文指出一個高尚目的，這高尚目的已爲一九四一年八月十四日羅邱聯合宣言（譯者：即大西洋憲章）所一再確認。但是這兩位領袖沒有說明應該用什麼方法及什麼機構纔能實現其宣示的目的。實現這高尚目的之方法及機構必須由專家計劃出來；如果要這種方法及機構能夠永久存在，則這種方法及機構必須先爲各國人民所了解和接納。在此次戰爭期中，這種方法及機構愈得各國人民所了解，則建立永久和平的機會愈大。如果我們要依靠沒有演習到熟練的各國政治家的會議，像幻術家一樣，去在其乾坤袋裏製出一種法寶來，實屬愚蠢之尤。

本書各章目的在激發各方人士從事準備解決戰後問題的艱巨工作。一九一九年的經驗，仍留存於人的腦海中，我們相信未來世界秩序的機構當不致付託於一個會議去決定。由戰勝國而建立的臨時國際政權，可能予世界以相當時間去從事建設一個更堅更強固的國際機構。但我們必須注意，這種臨時行政機構不得鼓勵勝敗國家間的永久仇恨，並不得攔阻最後的完備的世界組織之產生。一個戰後大計苟得各關係國認識為人類和平之最終目的，則這個大計將要得到各國的有效合作。這個戰後大計並要確定居間的區域國際機關的方

式及動作，使其能夠自然地成為大西洋憲章所企求的「廣大永久全體人類安全制度」。

第一章 世界混亂狀態

凡爾賽條約結束了第一次世界大戰，並建立了國際聯盟用保永久和平。現在，距離這個「新時代」的誕生，剛剛超過二十年，戰爭烽火一再爆發於歐亞非三洲。世界強大國家均被牽入一巨大戰爭中，人類力量，人類勇敢，人類精神，以及科學發明無不用之於屠殺與毀滅。在這戰爭中，約束國家交處增進共同利益之一切國際法律，國際機關均被置腦後。人類張牙弄爪的鬥爭，又再成爲今日世界的狀態。

此次戰爭的根源，遠種在第一次世界大戰中及第一次世界大戰以前。其性質是屬於政治的，經濟的，社會的，和心理的。——痛苦，野心，恐懼三者的交織，造成交戰的歷史與心情。

爭取屬地與特權成爲人類生活的特色。在我們名之爲一個國家的羣裏面，個人利益是受着一種權力支配，使之與國家利益相互攸和。國家的政治組織，藉道德和宗教關係，

對於融和個人與國家間的利益獲得相當幫助。但是個人對國家的道德標準，從未成爲國家對世界的道德標準；而個人居處在「自主的」國家裏面，却不願服從超然國際權威機構所施行的法律。

國家的政治組織並未能完全消滅戰爭。否則革命便不會產生。但是國家的政治組織，就是人類至今所能想出來制止鬥爭的最良方法，國家的政治組織愈好，革命發生的機會愈少。假若我們承認鬥爭是人類天性，則人類間常常發生戰爭，而戰爭範圍又如此廣大，其原因實由於：我們不能爲世界人類社會建立一個政治組織去約束國家的行爲。

在戰爭進行中，所謂希望拯救人類生命，即戰鬥員及非戰鬥員的生命者，其意義即指當戰爭結束之時，我們必須竭力計劃一個世界人類社會的政治組織。一九一九年的和平會議曾起草國聯盟約，並建立國際聯盟，這些事實均足爲我們有力的鼓勵。國際聯盟第一個目的之失敗，未能充分證明「集體安全」是一個妄想。反之，現在各國人民均熱烈從事於一種廣大運動，極力主張當機會降臨時，務將消滅戰爭之目的一再求謀，並認定有了兩次

世界大戰間的經驗，今後不容再犯國際聯盟機構及其程序的錯誤。

目前各國政府對於此次大戰的性質，此次大戰的近因，及其對此次大戰之作戰目的，曾發表宣言明白申述。我們對於這些宣言必須加以檢討，因為它們對於戰後維持和平的組織之可能方式，並不是完全沒有關係的。

沒有其他描寫此次戰爭的東西會比「這是民主政治與獨裁政治之戰爭」的解釋來得更通行。此次戰爭是由德國攻擊波蘭而開始，實際上波蘭未能謂為執行民主政治的國家；後來加入民主集體方面作戰的，有希臘和蘇聯。在希臘兩國中，獨裁政治實較代議政治為習熟。但無論如何，這個解釋確有其真實性的。

當然，不列顛各國及其一部份同盟國，對其國民個人利益，十分重視。此種國家之賦予國民以個人自由者，係以該國民之自由不侵犯別一國民之自由為限。但是納粹主義和法西斯主義，認定個人幸福應寄託在祖國光榮上。為發揚此種光榮起見，它們動員其國民，並操縱其國民的生命。

並有很多證據表示着納粹黨徒，一經征服一個國家後，即強迫該國採取納粹式政府。所以許多國家的人民寧願犧牲生命拚死，也不甘心給納粹式政府管治。這是一種真實事情。因此，解釋此次戰爭爲民主政治與獨裁政治之戰爭是正確的。

但，這不過是整個故事之一部份而已，並不是整個故事的最主要部份。抵抗白德義侵略的國家，其主要動機就是保持國家神聖。就抵抗軸心的各國觀點而言，此次戰爭最簡確的定義就是：反抗侵略，反抗侵略者。德國之進攻希臘和蘇聯，並非因希臘和蘇聯的政制與德國政制不同的緣故。希臘和蘇聯之英勇保衛國土，並非因其政治理論，甚或生活方式與德國不同所致。這是一種保衛國土，保衛自主而抵抗外寇的情緒行爲。

我們對於此次戰爭的真實性，必須認識清楚，這是十分重要的。對於擊潰希特勒主義有極大貢獻的一部份國家，恐怕要一再從事抵抗，反對外國向其實施民主政治。反軸心各國之共同目的，就是各國人民自由選擇其生活方式及其政治制度。這是國際上民主化的要素。所謂各國人民選擇其生活方式及其政治制度者，最低限度必須與他國的和平及安全

相容，不得稍有危害。

德義日三國領袖憤言，德義日對於世界土地及其成果之公平的分嘗，已被人剝去。故必須以武力取其認為應有的東西。德義日經過初期重大勝利後，更宣佈準備在歐亞非三洲實施一有效政治組織。她們聲言現在的自主國家決不能求謀人類幸福與安全，國家自主權只爲強大國所應有，她們主張全世界應由兩個或三個「主宰種族」均分，並將那些弱小民族統治之。

我們應該承認要求謀人類和平及繁榮，非將國家壁壘及競爭打破不可。將現在各國合或爲一個或幾個廣大的國際社會，似乎就是使戰爭及不景氣無法復發的唯一可能方法。換言之，各國必須服從超然國際權力機構。當然，有些人士仍然以爲國家就是人類理想的終極權力機構；但是人們意見分歧的最大地方並不在於超然國際組織之應否建立，而在於人類程度是否已經認識確有建立超然國際組織的必要，及如何能使該組織執行其職務。

要建立任何超然國際權力機構，並要該機構造成其任務，必須以大國領導爲先決條件

。假若美國已經參加國際聯盟，或者英法兩國不為其各該目的打算而聯合動武，則此次世界大戰想可避免。但是，我們這裏所指的超然國際權力機構，與納粹所提出的權力機構是大相徑庭的。

在一個由民族而組成的國家裏面，起初是由一個強有力的個人，或強有力的一班人提出其意志，而令其全體同羣服從。但是自中古時代以來，人類政治歷史已由個人權力原則，進步到自由原則了。美國是近代國家中的最大一個，她能善用人類過去的經驗，而將其本身組織為一個民主國家。現在我們所提出的廣大國際社會是否也要經過專制階段然後演進到民主階段？抑或我們可以善用累積的知識像草擬美國憲法的作者一樣，尋求一個捷徑？

英美兩國領袖曾再三宣示，決為自由人民建立自由國際組織。他們曾以適當語調說明舊與納粹所計劃的超然國際獨裁機構決不兩立。雖然這樣，但他們所宣佈的詳細目的，仍然暗示着要建立一個握有強迫力量的有效國際機構。他們的目的是要建立一種超然國際行

政機構，該機構雖由各國自由參加，但無論如何必須是強而有力的。他們用國家的民主中心精神建立世界機構。

有些信奉民主政治的人，更主張這個超然國際機構應該不單只制止戰爭。爲適應英美人民日益急切的要求起見，他們主張超然國際機構而且要增進全世界人類的生活水準，並普及個人自由。假若我們對他們的宣言只作一種表面解釋，則我們將會發覺他們具有一個明顯的矛盾。如果超然國際機構不獨斷國家政府的理論和行爲，則人類生活環境怎能改善？言論宗教自由怎能確保呢？但是，如果要獨斷，則與超然國際機構的民主原則發生衝突。

表面矛盾之點不過是明顯而已。現在聯合起來抵抗軸心的各國，其政權雖然形形色式各不相同，但在奪得勝利之日，每一政權對和平問題均有其發言地位，故美英兩國似難強迫他國採取英美特殊政治哲學和政府方式。但是國際上如果建立新的行政機關，則必予她們以無窮機會，使她們能善用其資源和潛力，推進其英美民主政治之社會的及精神的目的。

軸心所主張的「新秩序」與英美政治家所計劃的戰後世界根本不同，所以此次大戰，就一方面言，可以說是兩個超然國際組織的主義戰爭。

一九四一年八月二十日在下議院所發表的演說中，英國首相聲明他本人決不令其內閣擔負任何明確的戰後建設計劃。在邱吉爾先生心目中，戰爭現階段就是爭取不列顛的生存，國人不應因戰後世界機構問題的分歧意見，而影響其對當前緊急任務的團結。同時，他的意思或許是不願英國和其盟友因調整未來世界問題而發生分裂，成為兩個敵對的陣營。有些人士解釋邱吉爾先生的聲明，認為邱先生對於建立新的民主化世界秩序之一般原則，也拒絕負責。雖然這樣，但有很多證據表明，不列顛各國在戰事爆發後數月中，曾幾次說明其建立有效的國際社會之目的。

曾經數度充任不列顛共和國發言人的史末資將軍，於一九四〇年七月二十一日在國會演說，不列顛共和國現正為爭取二次建立國際聯盟的機會而戰，這一次建立的國際聯盟，必須具有三個中心力量，足以實施國際間的共同決議。他在開普敦（Cape Town）所發表的演說中

，有着下列重要的一段：

「國際聯盟失敗的主要原因，就是它缺乏一個中心力量，能為整個人類社會執行適當的職權而不致影響每一國的自由。因此我們當今的目的要建立一個國際社會以補救這個缺點，這個國際社會將具有一個中央組織，這個中央組織將擁有必要的權與力以監督全體人類的共同利益。國與國間的交處往還必須自由，各國的商業，經濟，財政必須自由，不受限制和障礙。國與國間，正如人與人間，必須有法律的統治，消滅強權和暴力，而維持彼此間的和平」。

這不是一個學院裏學術家的說話，而是一個具有實際責任的政治家的說話，他是國際聯盟重要起草人之一，國際聯盟的弱點，現在他自己也承認了。上面這一段話無形中提出一個像理論家所主張一樣的極理想的計劃。這個計劃已由反對歐亞侵略者之各國領袖，一天一天的作間接直接的確認了。

一九四一年一月六日羅斯福總統在對國會發表的咨文中，說明政府的和平目標：

世界混亂期

一〇

「在未來的日子中，我們要求有一個世界建築在四個人類基本自由之上。

第一個人類基本自由，就是言論自由——全世界各地人民均得享受。

第二個人類基本自由，就是信教自由——全世界各地人民均得享受。

第三個人類基本自由，就是免於匱乏的自由，（此一自由，世界各方認為就是各國達成經濟諒解，確保每一國的國民獲得其健全和平的生活。）——全世界各地人民均得享受。

第四個人類基本自由，就是免於恐懼的自由，（此一自由，世界各方認為，就是全世界各國一致裁軍，直至沒有一個國家能以物質侵略鄰邦的地步爲止。）——全世界各地人民均得享受。

這不是一個虛渺的理想。這是一種新世界的確切基礎，這一新世界可能在我們這一時期，尤其這一代實現的。

一九四一年五月二十七日羅斯福總統在其廣播中又再聲明：

「我們只有接受一個言論自由，信教自由，免於匱乏的自由，免於恐懼的自由之世界」。

一九四一年五月二十九日艾登外相代表政府演說，曾聲明：「在一九四一年一月六日羅斯福總統對國會所發的咨文中，我們已尋出了我目的之真義」。艾登引述羅斯福總統所提出的四大自由而加以贊揚以後，他更詳細討論了什麼方法去保證免於匱乏的自由。他說：「戰後防止饑饉，防止全歐貨幣混亂，防止失業，防止市情及物價動盪，就是我國和他國的願望。因為這些情形曾促成我們在第一和第二次大戰間二十年的痛苦」。艾氏引述一九四一年五月十八日赫爾先生的演說時稱：「赫爾先生說國際財政機關及協定務必有助於一切國家之基本事業及其繼續不斷的發展，並必須用貿易方式清償債務以吻合一切國家的福利。此點我謹為響應」。

世界得免恐懼的自由及得免貧乏的自由，決非用說話可以保證；無論誰出此種自由的人，其力量如何強大，其心地如何誠懇，也不能單以其說話確保此種自由的實現。一九四

一年七月二十二日威爾斯對於軍縮問題所發表的演說，與羅斯福總統所提出的四大自由有着同樣的力量，他說：「……取消攻勢軍備及限制暨減少守勢軍備，只有得到一種嚴格的國際監督機關和管理機關去辦理才能達到目的……」這句話的意思，就是要建立一個國際組織確足實施國際的共同決斷，即使觸犯反叛國家的意見亦所不惜。

一九四一年八月十四日羅斯福總統及邱吉爾先生的聯合宣言均提出上述同樣目的。這是一種截至現在止反軸心陣營作戰目的之最權威文獻，這文獻所表達的意義是「適當」。它沒有提出一種不顧當地民意而擅將其領土變更的計劃，這點無形中已駁斥該聯合宣言瓜分德國的謠言；它保證一切淪陷國家的人民自由選擇其政體之權。它應允予一切國家，不論戰勝國也好，戰敗國也好，以同等貿易及獲取原料的機會。它說明其宏謀國際經濟合作的願望，以確保勞工生活水準的改進，經濟的提高，和社會的安全。它希望在擊潰納粹暴政後，能夠建立一種和平，使世界全體人民能安心生活，不受恐懼及貧乏威脅，並自由旅行海上而不受阻。最後，它聲明在廣大永久全體人類安全制度未確立以前，必須把全圖侵略

或可能從事侵略的國家解除武裝。

很顯明的，羅斯福總統及邱吉爾先生的聯合宣言，對於言論及信教自由，沒有提出明確的解釋，大抵就是因為恐怕這些自由發展後，將與人民自由選擇政體的諾言發生矛盾的緣故。（譯者：因一國人民自由選擇其本國政體，該政體或許會和英美式的民主精神抵觸的。）該聯合宣言之其他各點，實質上是羅斯福總統以前言論的複述。

該聯合宣言所暗示的國際機構，還要另行計劃。該宣言沒有提及任何國際聯合會，國際聯盟，或國際聯邦的字眼。「廣大永久全體人類安全之制度」一語，其措詞如此慎重，就是顯示着我們必須先將侵略的武器褫奪，然後纔能建立這個制度。美國人民對此如是冷淡，而邱吉爾先生又聲明不願在現階段擔負任何明確的世界和平機構計劃，大抵就是因為戰後建設大計還要與其他各國政府商討的。

美國大總統與英國首相所舉行的八月會議，並不是一個草訂世界憲法的決定大會。但無論如何，他們的聯合宣言，就是一種共同担保，在軍事勝利後，必以其可能的資源去實

現其宣示的目的。這一宣言就是答應建立一種強有力的國際行政機關及國際管轄機關。

羅邱聯合宣言的目的，就是現在人類希望以堅強的新努力，結束世界混亂狀態建設世界和平秩序的大基礎。以前人類曾抱着同樣的希望，一九一九年曾經建立國際機關來實現這種目的。但這些國際機關爲什麼到底要失敗呢？

第二章 二十世紀二十年代人類求謀和平之努力

一九一九年世界各國非感作戰的疲乏即覺維持中立的辛勞，而歡迎一種勇敢動作，建立國際機構以制止戰爭。當時各國沒有想及那一種國際機關是確實需要的，也沒有想及這種國際機關與個別國家的傳統權力及作用有什麼關係。它們具有的，僅是一個含糊的信念，認定生活在戰爭陰影下是不夠安全，必須執行一種步驟應付這個陰影。英國、荷蘭、斯堪的尼維亞各國，法蘭西、義大利、甚至德國的知識階級均忙於計劃一種國際間的聯盟以實施和平。一九一七年及一九一八年有些國家任命其官員或委員會負責草擬一種國際社會的組織法。但是參加討論的國家為數甚少，而政府官員方面事先沒有充足時間縝密考慮，同時沒有配合的努力使各主要國家一致，故結果只能建立一種由大國領導的國際聯合組織，以遏止侵略而已。在和平會議的草率和衝突中，這個最低限度的國際聯合組織，如果沒有威爾遜總統的極力堅持，必致胎死腹中。他不僅堅持國際聯盟必須建立，而且堅持國際

聯盟的組織法必須列明於和約內。

的確，國聯盟約列明於每一和約之首。但是這個盟約，並非威爾遜本人或其他代表所期望的盟約。每國代表團均提出其本身建議。法國代表團建議設立一個世界警察隊，美國代表團建議設立一個國際立法機關和國際經濟委員會，監督糧食和原料的供應。英國和法國聯合反對這些建議。有些代表呼籲設立強制執行的仲裁制度，其他代表主張不要這種仲裁制度。威爾遜主張立刻允許德國參加國際聯盟，而法國代表團提出反對。日本代表團痛感美國和英國自治領不准其移民進口，而要求各國發表一個種族平等宣言，這一要求因英國的抵抗而失敗。甚至主張建立國際聯盟最力的人，連威爾遜包括在內，也因各國代表團的建議而生畏而引退，例如日本的建議苟得通過，則必須有一超然國際機關有權檢查國家內政，法國建議設立國際警察隊及議院建議設立國際立法機關苟得通過，則世界社會必具有一種超然國家的性質。

除了直接關係未來世界秩序的談判發生困難以外，和平會議對於探討保障永久和平的

辦法，其空氣也並不順利。各國代表團裏面，及代表團間也發生嚴重衝突，一部份代表要求報復，他們提出立即從事建設的方法，及向戰敗的敵人索取經濟，財政，土地以確保未來的安全，另一部份代表主張迅速與戰敗國融和，他們相信祇有戰勝國及戰敗國自動的及有效的合作才能實現國際間的和平與復興。各國代表團都是政治家，是確欲杜絕戰爭的，但他們却要求充分賠償戰債，懲罰德國，並永遠削弱德意志民族使之不能再為侵略之慮。祇有經過一個長期的民衆教育運動，才能使一般民衆和許多國家代表，明白這些要求到底互相毀滅的。可是各處均充滿焦急情緒——各國國內均急於復員及取消戰時種種限制。而當時巴黎的空氣急於恢復原狀和正常政治生活。在各國的野心衝突中，在各國互相猜疑和敵視的空氣下，要以幾個月的時間去計劃一個完全新的國際機構以發展人類間的關係，當然是不夠的，因為要這個國際機構能夠耐久，則各國原有的權力必須有所變更，而該國際機構的力量，必須超出從來國際機構的力量以上。

但國際聯盟就是在這種騷亂情況下誕生出來的。國際聯盟保留會員國國家自主權，

二十世紀二十年代人類求謀和平之努力

會員國狹隘政治利益予以讓讓，並對被侵略的會員國提出華麗堂皇的担保，但這種担保後來要依賴會員國政府的意見才能執行，會員國如決心遵行其決議，則此種担保可做出許多偉大的事情，但會員國如不願奉行其決議，則此種担保直是空文，所以國際聯盟開頭即受損害，實無足奇。國際聯盟是列於和約首端，但因和約不公平，於是引起人們對當時的新秩序也加以反對，結果國際聯盟調處各國和平之使命遂遭嚴重障礙。雖然如此，但國際聯盟尚有一點成就，——有些人士相信國際聯盟已完成了一些具有永久價值的任務，並認定國際聯盟最後雖然崩潰，但仍為建立未來國際組織的無價的經驗泉源——，我們也不能不對它表示感謝。如果威爾遜總統不竭力主張建立國際聯盟為解決整個和平問題的先決條件，即各國出席代表想會全放棄草擬國際社會的念頭。

和平會議的紙上成果，就是一束條約，每一和約的首端均列有國際聯盟盟約三十六條。在盟約中，國際聯盟會員國——最後共有六十幾個會員國——答允保護每一會員國的領土及獨立。各會員國允願裁減本國軍備，將爭執事件提交國際調查，並願於國際聯盟公佈

其決斷後或發表調查報告書後三個月內，無論如何決不進行戰爭。各會員國坦允對於破壞信約及從事戰爭的會員國，斷絕商務上及財政上之關係，各會員國受權國際聯盟行政院（由大國及小國代表組織而成）建議會員國應採取何種軍事步驟，以爲經濟制裁的後盾。

國際聯盟大會各會員國均得派代表出席，對於已經成爲不公平的條約，提出修改，對於威脅和平的國際環境，提出改良。建立永久國際法於海牙。從德國及土耳其取過來的殖民地，交國際聯盟會員國代爲治理，以謀當地人民的福利。設立各種委員會及機關，世界各國均派代表出席，制止流行症的蔓延，管制毒藥及白奴的販賣，並改善勞工環境。每一會員國對於其他會員國給以商業平等待遇，並予以交通上之自由。一個專門性質的祕書廳設於日內瓦，具有適當的樓房和設備。

國際聯盟是世界上前所未有的最勇敢的國際組織。當時很多人輕視這個理想的新機構，並預料它要更早崩潰；但有過幾年，它爲一般人所擁護，這是政治家不要忽略的。各國政府曾先後感到不得不聲明國際聯盟就是其本國「外交政策的奠基石」。美國人民拒絕接

納國聯盟約造成各國慘痛的失望；但是這種挫折是由於政黨之一時政策所促成，雖然並不參加，國際聯盟亦開始其工作，希望其成就能够迅速促成美國參加。國際聯盟在成立的早期中，所進行的工作並不是沒有效果的。

瑞典和芬蘭曾因波的尼亞灣之亞蘭島發生爭執。國際聯盟委員會判定芬蘭有更大理由，瑞典乃慨然接納這個判決。希臘及保加利亞互相馳兵邊境作戰，國際聯盟即實行干涉而解決之。東歐各國及巴爾幹各國常因國界問題而發生劇烈爭執。國際聯盟爲之彌縫。對於但澤方面，波蘭及但澤自由市不斷發生爭執，也已用和平方法解決；在薩爾區也能艱辛地維持德法的和平。同時國際聯盟對於德土兩國殖民地，能够維持一種遙長的代治制度，並且能够監督東歐中歐小數民族所受的待遇。

奧大利及匈牙利，因其領土爲和約所規定，其工業及市場亦因當時大變及和約的關係而致脫節，故陷入極度困苦中。國際聯盟乃貸款給牠們，並協助其盡力開發已被破壞的資源。國際聯盟迭次舉行經濟會議，指出擺脫不景氣的方法，（大多數方法均不爲各國所採

納)。國際聯盟曾設立一個經濟情報研究機關，其成績博得全世界的稱頌。

國際聯盟衛生局及社會局，對於亞洲、非洲、南美防病工作及禁止全世界販賣毒藥及白奴之工作，均卓著成效。國際勞工局與國際聯盟合作，並由國際聯盟維持經費，它曾經完成一種重大工作，即減少工人工作鐘點，保護工人健康，限制童工，並增進工業雇工的福利。因其成績如此重要，故國際聯盟，或常設國際法庭已成為國際組織中的領導機關。

常設國際法庭由一九二二年第一次會議起至一九四十年止，已經判決了三十一宗國際爭執事件。除此以外，常設國際法庭對於二十七宗糾紛問題曾提出問式的意見，此項爭執問題尚無常設國際法庭提出此種意見，則將引起嚴重衝突。此種判決及意見除能維持當時和本外，並能在國際上形成一種定則，俾將來解決國與國間的爭執時知所依歸，正如國家法庭的判決一樣，作為裁判人與人間爭訟的標準。

以上就是國際聯盟及其聯繫機關的成就。這一切都是事實，可從過去二十二年的公正記載獲得明證。反對建立超然國際組織的人，說國際聯盟完全沒有完成過一件工作，可

是上面的事實彰彰在目，值得緊記的。

的確，上述一切成就未能成爲一種防禦戰爭的牢固長城。國際聯盟雖有此種成就，但在他方面也有缺點。如果我們檢討它的缺點，我們必能明白爲什麼它對於處理重大任務即告失敗。

波蘭聲言維爾那應該屬於波蘭，而不應屬於立陶宛，故出兵爭取該城。國際聯盟行政院對該爭執事件不能下一公正判決，雖然立陶宛不斷抗議，但國際聯盟仍讓波蘭佔其所取。法國左袒其愛護國，故被人罵爲攔斷國聯行政院，致行政院處置失當，同時法國對於德波瓜分上西里西亞，也袒護波蘭，故亦被人指摘。

一九二八年阿爾班尼亞及希臘劃界委員會勘劃國界時，義籍委員在希臘境內雅尼那遇害。義大利要求雪恥，包五千萬里拉賠償。希臘政府拒絕義國一部份要求，但聲明願意將此事件交國際聯盟處理，並願接納其決議。義大利的答覆，就是發砲轟擊科佛島，轟斃十五平民，傷三千餘平民繼而佔領之。當希臘向日內瓦國際聯盟行政院申訴時，義大利原爲

行政院會員國，指國際聯盟無權處理此事。義大利謂該劃界委員會實對另一機關負責，即對巴黎大使團會議負責，故祇有該機關纔能處理此事。國聯行政院本可認定義大利之奪取科佛島，係屬於破壞聯盟約之行爲，但它却贊同義大利的要求由巴黎大使團會議處理；而巴黎大使團會議結果譴責希臘以滿足義大利的要求。因此，一個強大而又得人袒護的大國，可以操縱法律於掌上，爲所欲爲而肆無忌憚。最可惜的，這回並不是墨索里尼最後玩弄國聯盟約的一次。

國際聯盟兩大會員國意見的分歧，就是阻止國際聯盟成功的主障礙。法蘭西漫長的陸地國界，在四十四年內遭受兩次侵略而陷於破碎，而其田園城市已給戰爭蹂躪，故不以國聯盟約保證安全爲滿足。在和平會議中，法蘭西要索取來茵河左岸。後來各國決定由法國佔領來茵河左岸。五年，並訂立一草約由英美共同保證，苟其遭德國侵略時即予保護，故法國索取來茵河左岸的要求遂作罷論。美國因不願接納凡爾賽條約，故亦拒絕接受該草約而不與英國共同保證法國被德國侵略時即予保護。但是，因爲該草約不能單獨約束英國

，故該草約無法成立，而法國的安全終未得更大的保證。法國因此乃從事聯盟，與比利時、波蘭、捷克斯洛伐克、南斯拉夫、及羅馬尼亞等國成立聯盟，作為補救步驟。這是一種包圍政策，後來遂成為德國藉口之一。法國屢次企圖加強國聯盟約，並保證國聯盟約迅速制裁侵略國。一九二三年法國締結互助草約及一九二四年締結內瓦草約，其目的即在於此。這兩個草約均因天不列顛及其自治領之拒絕參加而宣告失敗。不列顛各國不僅不加強國際盟約，反而似決心將其削弱。

互助草約第十條規定簽約國互相保證各該國之獨立及領土，此一保證法國認為未够明顯。但在加拿大方面，則認為太確切而竭力設法將其刪去。加拿大此舉失敗後乃退回一九二三年國際聯盟大會提出一建議而獲通過，致使這個原本已屬含糊的保證更為含糊。不過，這個決議差一票即一致通過；這是決定了互助草約若干條的意義。這個決議的功數，顯是給予每一簽約國以一種法權，決定自己參加軍事行動之程度。換言之，該決議即等於聲明：「不錯，我們答允保護你，但你必須等待，讓我們決定應否履行我們的答允。」

望你的攻擊者溫文有禮，暫停進攻，待我們從詳考慮。」

當這個時候，法國在兩種情緒衝突下似已焦急無措。她一方面渴欲削弱其歷史敵人，另一方面堅持要確定一賠款數目使其敵人分期賠償，但事實上這項賠款，祇有一強大而繁榮的國家才能開始繳付。爲求達到這兩個目的起見，法國得比利士的協助，於一九二三年一月佔領德國最富庶的工業區魯爾。英國袖手旁觀，表示中立，但加以非議。

就紙上的數目計算，法國佔領魯爾的第一年算是獲利；但是佔領以後法郎跌值，結果法國得不到安全保證，也得不到經濟便宜。法國佔領魯爾只有給予德國以痛苦和破壞，加重德國對凡爾賽和約的憎恨，延遲了歐洲綏靖工作兩年，引起了英國及他國的反感。法國明白其武力行動失敗，於其心理起引了突變，潘嘉爾（Poincaré）內閣塌台後，即由赫里歐（Herriot）組閣，準備對德採取一個比較合作的政策。

自一九二四年八月採取道威斯計劃（Dawes Plan）將整個賠款辦法修改以來，大不列顛即進入一個和睦時代，她雖然拒絕接受凡爾賽和約的義務，但對於範圍狹小的勞加

奴條約談判，却佔領導地位。在勞加奴條約中，大不列顛及義大利担保法蘭西及比利士不受德國侵略，同時擔保德國不受法蘭西及比利士侵略。因為勞加奴條約置法德於同等地位，並因為勞加奴條約沒有列明擔保法國及其盟友的國界，故法國對於以勞加奴條約代替互助條約或互助草約，仍未感完全滿意。但是法國外長白里安決心善用勞加奴條約。白里安與英國張伯倫（Austin Chamberlain）暨德國斯特萊斯曼（Gustav Stresemann）進行一個歐洲計劃，這個計劃當時確具有一種合作精神。一九二六年九月德國參加國際聯盟，並在行政院獲一永久代表席。當時的熱烈空氣促使白里安的計劃成爲一種歐洲合衆國計劃。許多事的歐洲問題，當時似向着總解決之途邁進。

歐洲問題之複雜，確有建立一個汎歐組織以求其解決之必要。政治的不安與經濟的失調使人不能不加以注意。在但澤，在米美爾，在波蘭走廊與祖國隔斷的德國人，在蒂羅爾，在多瑙河區受外人統治的奧大利人及匈牙利人均成爲散佈西處的小火山，此項火山隨時均有結集爆發的可能。德國隣邦指德國秘密擴軍圖謀復仇。中歐東歐人民自第一次大戰以

後已遭遇失業與饑饉的痛苦，現在更因一九二二年及一九二三年德國改變幣制而加劇。關稅壁壘及各國限制進出貨物更塞斷國際貿易的交流。一九二七年日內瓦國際經濟會議曾通過英明的決議，療治此種病態，但是沒有一國採用這個藥方。

德奧提議為適應兩國緊急經濟需要起見，實行關稅聯合。德奧關稅聯合引起德奧合併，德奧兩國政治鑄合本為凡爾賽和約所不許，也為法國及多瑙河區盟邦所決心制止的。德奧關稅合併使一九二九年及一九三十年白里安歐洲聯邦計劃的談判，陷於停頓。接着世界不景氣，日本正當世界陷入不景氣中，不願一切路滿洲。

中國三翻四覆向國際聯盟申訴，但國際聯盟終無辦法制止傲慢的侵略者。大不列顛以西門爵士出席國際聯盟，她感覺大不列顛在太平洋的地位太弱，她過時恐慌喪失其東方市場，她未能確知美國的反應而過度憂慮，因此西門爵士對於任何制裁的提議均不擁護。加拿大及澳洲也和大不列顛一樣，不贊同制裁建議。集結安全又一再表現僅為空談而已。國際聯盟除遭逢這個挫折以外，更因兩年來軍縮會議的失敗，遂使人們以為國際聯盟為執行

共同政治動作的工具之期望，也卒告幻滅了。

一九三五年又再來一個機會，本可補償業已失去的一切。義大利藉口發生疆界爭執事件，繼而偽裝聽候國際仲裁，最後實行其久經計劃的對阿比西尼亞之侵略。國際聯盟大會認定此舉為破壞國聯盟約的侵略行為，有五十一個會員國參加引起盟約第十六條實行經濟財政制裁。此舉看來似乎頗認真。

很不幸，主要會員國不能堅持其信念。國際聯盟通過這個決議之時，正在賴伐爾赴羅馬不過幾個月之後，法國賴伐爾對過北希特勒勢力膨脹起見，求謀他國協助，於是攜備一批建議前赴羅馬向墨索里尼提出，請其加以考慮。如果德國重整軍備，或企圖併吞奧國，法國為酬答該國與法國談判起見，法國對於該國要求阿比亞尼王給予特別利益，決不提出反對。國際聯盟此次通過制裁決議，遂使法國政府陷於窘境。法國如果拒絕參加制裁，即等於否決國聯盟約。但如果協同制止該國侵略，則將失去在羅馬所贏得的便宜，且將驅使該國投入德國的懷抱。因此法國只有態度模稜。

英國也非丹心一片擁護該決議。義國聲聲準備作戰，英政府向其人民宣佈，保證決不因保護阿比亞尼而牽入戰爭。同時並有一種恐懼，如果墨索里尼在軍事失敗後，法西斯政權即告崩潰，結果將為共產主義代之，但是共產主義在英國保守黨眼光中，是一個最壞的東西。英外相賀爾以國聯代爾草擬一計劃瓜分阿比亞尼亞，將該國大部份土地給與義大利。後因英國民衆劇烈反對，這個妥協遂告失敗；但英國仍小心戒慎，務使對侵略國義大利的經濟禁運不致過嚴。加拿大參加制裁委員會的代表對於對義禁運煤油一事早且提出疑問。故對義禁運煤油一舉已為加拿大所否認，國際聯盟第一個制裁失敗，加拿大應分負其咎。雖然對義停止煤油供給未必能制止實際的侵略，因為實際的侵略要比預料來得更急遽的，但此舉畢竟是禁運煤油這一種主要辦法。

希特勒利用義國問題分散世界視線，並利用英法缺乏決心處置國際事件，故於一九三六年進兵萊茵河，破壞凡爾賽條約，尤其是勞加奴條約。國聯行政院在倫敦召集會議，宣佈此為破壞條約之行爲，但不能提出任何膺懲或補救動作。德國勢力日漸膨脹，故成爲

對議有效制裁的障礙，一九三六年七月之放棄對議制裁，主要的原因是由於德國進兵河時所促成。法國拚命和東歐各國及西歐各國締結與勞加奴條約性質相同的條約，以補救其破碎的安全保證，但其談判終無效果。

德國駐兵萊茵河畔四個月後，西班牙即發生內戰。英法深恐俄國對西班牙社會主義政府的援助，及德義對佛郎哥的法西斯叛黨的援助會使歐洲陷入戰爭，故急忙地與二十四個國家締結一個不干涉條約。蘇美德均爲不干涉條約的簽約國，但三國均派志願軍和武器前往西班牙。西班牙政府要求國際聯盟制止德義實際的侵略，但終歸罔效。國際聯盟所能爲者，僅發表一紙宣言促各國必須履行義務，不得干涉他國內政而已。佛郎哥藉其獲得優勢外援，遂於兩年毀滅鬥爭後，建立其獨裁政權；這是義德軸心的盜匪行爲之又一勝利。

此後接着發生的，就是奧國被併，捷克之蘇台德被吞（當時沒有一個國聯會員國竭力要求引用盟約第十條），可笑的慕尼黑協定之訂立，米美爾及但澤被佔領，波蘭被侵略，最後英法於一九三九年九月宣戰。英法兩國政府一方面恐慌，一方面被騙，故屈服又屈服。

，每次均誤信侵略者吞了這回肥肉即即滿足。幾乎以前本可藉國際聯盟力量容易解決的點，演暴力，結果成爲無法阻遏的洪流。直接的威脅終使英法不能再閉目不理。

國際聯盟瓦解的原因，有些人說是英法忽略「現實」而自行裁軍。他們說，英法的錯誤，就是把國際聯盟依靠誠懇的希望，而不依賴實力。但其真正原因並不在於英法裁軍，而在於裁軍後英法又採取一種削弱國際聯盟的政策。一個國家必須協同其他國家共同建立一個強固超然國際社，然後才能裁軍，即等於個人必須與其同胞建立一個國家以爲安全的保護，然後才不帶攜帶武器隨處行走。

還有一個更劇烈的論調，說國際聯盟被規定負責執行凡爾賽條約時，已經註定失敗了。凡爾賽條約確忽略經濟平等原則，對戰敗國給以重荷，結果使其對這個新的國際機關發生懷疑與憎恨，這是一件難於否認的事實。

但是，單獨批評當較提出補救辦法爲容易。組織人類社會的各種計劃，很容易互相衝突的。新組織的國際機關很難逃出建設及復員的任務以外。我們將求謀戰後早期和平的會

議，及求謀戰後長期和平的會議分開，就是一種最聰明的辦法。人們情感的衝動會在這過渡時期消弭下去，在第二個會議中（即求謀戰後長期和平的會議），各國不致受戰爭的刺激，頭腦當較清醒，故對於長期和平的問題可提出冷靜的決斷。雖然這樣，但建立戰後早期和平的步驟，必須具備建立最後國際組織的精神，而最後的國際組織，必須有一種切實規定，俾於必要時得隨時加以調整。靜力的國際秩序決不足以應付世艱，生命必須具有動力，根據已得的教訓，我們知道如果要保衛現狀決不能得到和平，只有阻礙爆炸而已。

現在我們常常聽到有人說，當美國拒絕參加時，國際聯盟幾乎流產。的確，美國之決定不參加，就是表示國際聯盟不能再依靠美國的優勢力以爲後盾。如果美國參加，或許會領出國際聯盟採取較勇敢較遠大的政策。但是對於嚴重事件，例如滿洲事件，軍縮會議，及制裁義大利等事件，即使美國加入國際聯盟，到底國聯盟約能否執行，尙屬疑問，因爲有許多事實明證使我們不能不發生疑問的。狹隘的國家利益觀念，與乎重要國家對超然

國際社會的懷疑，即使美國在國際聯盟提出勇敢的建議，也許要遭其他會員國反對。有時亦表現着，美國不參加國際聯盟，並非國際聯盟失敗的重要原因。

國外國內雖然沒有充足的壓力迫令美國參加國際聯盟，但美國對於二十世紀二十年代求謀和平的運動，並非完全置若罔聞。美國哈定總統政權發動裁軍，於一九二二年舉行華盛頓海軍縮減會議。在華盛頓締結的條約，一時避免了各國海軍競賽，並阻遲了日本實現亞洲大陸野心為期十年。各國戰艦噸位比率規定為：美國佔百分之百，不列顛共和國佔百分之百，日本佔百分之六十，法國佔百分之三十五，義國佔百分之三十五。在太平洋特定區域內，不得建設海軍根據地，或新防禦工事。直至今日止，華盛頓條約算是制止各國擴軍，減輕各國經濟負擔及避免威脅和平的危險之最有效方法了。

華盛頓條約沒有限制簽約國建造巡洋艦及輕級軍艦。但該條約取消了英美既有的某級戰鬥艦，並規定其將來不能再建該級戰鬥艦。主張以武裝維持和平的人士，認定一方面英美取消，並以後不能再建該級戰鬥艦，而另一方面英日聯盟又同時終止，這就是英美後來

不能遏止日本在西太平洋侵略之主要原因。他們說，因為英美連遏止日本侵略所必需的政
治便利及實力也一同放棄。

不錯，英國缺乏強大艦隊駐紮遠東，這就是日本侵略滿洲時，英國不能履行諾言的藉
口。但鑒於當時經濟危機，即使英國有強大艦隊駐在遠東，英國是否會採取行動，實為一
種歷史上的疑問。可是華盛頓條約（規定各國在太平洋區互不侵犯），正如國聯盟約之被
人遺棄，却是一種事實，而不是疑問。海軍限制也隨而消逝。整個太平洋條約的失敗命運
，就是各國不密切合作之又一明證。一方面有九國公約存在，另一方面有國聯盟約存在，
日本竟能對國聯盟約及華盛頓條約於不顧，而以暴力佔據中國領土，這就是國際混亂狀態
的一種奇觀。九國公約是促成限制海軍的各種條約中之一。在一個四強條約裏，美英法日
聲明尊重簽約國在太平洋嶼島屬土及自治領的權益，如任何其他國家威脅此種權益時，四
國即行商討應付。在九國公約裏，美、英、日、法、義、荷、比、荷與中國規定，尊重中
國自主權，獨立，及領土行政完整，求謀並維持各國在華商業機會之均等，協助中國建立

強固政府，各國不得向中國索取足以影響他國的特別利益。英日同盟從不為美國所歡迎，四強條約已經把這個同盟結束了。九國公約認為是展開中國安全與和平進步的新時代。九國公約規定共同商討一節，各方認為充分保證當外國在華利益發生衝突時，可不須採用武力而求得解決。

九國公約雖然規定各國共同商討解決爭執問題，但沒有規定設立國際法庭裁判爭執事件，並沒有規定各國共同或單獨制裁任何毀約國。九國公約有了這個缺點，同時沒有規定辦法適應日本日漸緊急的經濟需求，於是日本當着二十世紀三十年代世界不景氣襲擊西方民主國及加劇日本經濟需要之時，決心實現其帝國野心，九國公約在日本侵略下遂告解體。

巴黎非戰公約，原由法外長白里安提議，美國洛卿凱洛格響應，遂於一九二八年八月二十七日在巴黎簽訂，後來參加者有六十五國，可是這個非戰公約也和九國公約一樣，終告罔效。

在巴黎非戰公約，又名爲白里安凱洛公約中，世界各國聲言譴責以戰爭手段解決國際爭執，並拒絕以戰爭爲實現國策的工具。各國並允願對於任何性質之爭執事件唯以和平方法求謀解決。但該公約原文沒有載明判決爭執事件的方法，及對毀約國的制裁。該公約只靠人類天良及輿論纔能發生實效，證明它沒有辦法阻止日本侵略中國，阻止義國征服阿比西尼亞，或阻止德國奪取捷克斯洛伐基。美國政府在史汀生不承認原則下，堅決拒絕承認以武力奪取的領土爲合法；但是此舉仍不能使該公約成爲保證和平與正義的工具。

這個國際社會機構，很像一個沒有拱心石的牌坊由幾個不同時代不同手藝的工匠所建築的一樣不穩固。所以一遇打擊，即非一部塌倒而是全崩潰。

二十世紀二十年代的和平計劃已告失敗，不能維持和平。但我們能否斷定這項計劃是完全沒用呢？這項計劃的失敗，大抵是因爲當時倉卒考慮，同時能夠了解其真正意義的人太少。許多人士也認定是這個理由，並給我們以種種曾經縝密研究的新計劃。他們這項計劃和我們的經驗，將會對我們指出建立未來良好國際機構的大道。

第三章 世界和平大計之種種

十七世紀曾一度在法國財政總監的蘇里（Duc de sully）在其備忘錄中提出一個歐洲組織大計，蘇里指這個歐洲組織就是他和他的君皇亨利四世計劃出來的。這個大計將歐洲分為十五個國家，由六個區域院和三個中央院治理。區域院之應設於何地及應具備何種權力，皆視其能以強制力量解決區域內爭執事件為斷，而中央院則處理戰爭和其他屬於所謂「天下基督共和國」的事務。

這個計劃稱為「亨利四世偉大計劃」。該計劃的區域組織及中央組織之性質正與我們今日各方計劃所提出者相同。蘇里認俄國為「天野蠻不能加入其一天下基督共和國」。因為草擬該計劃的兩位著者都是聲譽隆盛的人物，所以它成爲一個最著名的計劃之一。當蘇里時代及蘇里時代以前，已經有不少歐洲聯邦計劃或世界聯邦計劃產生，其詳細情形，竟有類似國聯盟約的一樣，甚至比國聯盟約要更進步。數世紀以來，思想家曾致力求謀和平，並

計劃廣大的共和國而博得其當代知識人士的贊佩。

但這項計劃可惜沒有一個見諸實行。辦理特種事務的國際機關，例如國際郵電聯合會，已在十九世紀成立，但是到一九一九年第一次世界大戰結束以後，各國才實際參與這個組織。各國當時所簽訂的國聯盟約，其中細則有與文藝復興以來各時代人士所提出的而尚未實行的各種計劃相同。這就是證明，即使是被人忽略的國際計劃，但對於未來國際組織，多少還有一種決定性的影響。

即使當國國際聯盟早期，即其全盛時期，歐洲人士仍有許多渴求安全的欲望，未得滿足。不僅法國歷次內閣是極力要求附加安全保證，就是他國私人團體也要求有一個更密切的更強固的國際聯合。

一九二二年高登河夫卡爾洛吉伯爵 (Count Coudenhove-Kalergi) 在維也納創立一個協會致力建立一個汎歐聯盟。這個運動博得有些國家尤其是法國政治家及貧民的擁護。白里安 (M. Aristide Briand) 任該會名譽會長，當一九二五年，赫里歐 (M. Herriot)

任法國內閣總理時，法國政府正式承認該會。該會設於瑞士京城後仍繼續進行工作，其創辦者發行各種書籍論文，並在歐美各地舉行演講。將來這個運動將要發生重要效果的。該會具有歷史的重要性，因為一九二九年白里安曾向國際聯盟建議組織歐洲合衆國，此舉與該會有很大關係。

「歐洲聯邦組織備忘錄」經過一九二九年國際聯盟大會初步討論以後，白里安於一九三十年五月印發該備忘錄。這個備忘錄的性質很像是一種憲法草案和提案兩者混合而成的東西。它主張建立一種「未來聯邦」，「歐洲共和國」，「歐洲聯邦」，或「密切永久和平聯邦」。該備忘錄主張建立一個歐洲會議，由國際聯盟的歐洲會員國代表組成，作為一個「初步的指導機關」，並建立一個行政機關由歐洲會議的幾個國家代表組成。但該備忘錄對於這兩個機關的權力，組織及程序問題，主張留交將來歐洲各國會議去解決。

這個備忘錄有兩個特點，都是具有極式保守主義色彩的。這就是把每一國的獨立及自主權慎重地保留，並把經濟問題置於政治問題支配下。後來各方所擬的聯邦計劃均根據於

一個原理，即認定國家自主權是一種危險的東西，向現代世界政治和經濟的密切組織，已令調整國際經濟關係爲任何未來維持和平的組織之必要工作。

白里安企圖「發展歐洲仲裁及安全制度，並將羅加洛國際安全政策發展爲一個全歐共和國，將各國所有特別條約鎔化爲一種廣博的「國際制度」。這就是白里安所求謀的「國際機構，期以強制力量解決國際爭執事件，並執行國際機構的立法，行政，或司法的決議案。白氏備忘錄沒有切實提及後來和平設計家所常談的和平變革——即不採用武力而將吻合現存法律但造成國際間不平等的形勢，改變過來。白氏的草案，在當時一兩年間曾引起各國密切注意，但他對於建立有效的廣大國際社會所將遭遇的困難，避而不談。

被邀請討論白里安備忘錄的歐洲各國中，很少國家表示熱烈，多數國家均持審慎態度，有些國家看得十分嚴重。該討論會繼續舉行，直至一九三〇年度國際聯盟大會時才停止，該大會議決將此事交付歐洲聯邦研究委員會辦理，該委員會由全體歐洲會員國代表組成而成。該委員會初時會相當努力，但後來因德奧關稅聯盟的提案，軍縮會議的波折，以至

世界不景氣等一連串的障礙，白氏的計劃終歸失敗。

這個歐洲國際密切聯合會的含糊地方，就是當時捷政府欲使該聯邦在國際聯盟範圍內建立。白氏備忘錄之未將俄國及土耳其列入，就是因為該兩國仍未成為國際聯盟的會員國。就其本來意義言，歐洲合衆國就是一個國際聯盟的歐洲事務委員會。白氏備忘錄的規定可以證明這個歐洲聯合會及國際聯盟兩者互相聯繫的，白氏備忘錄對於歐洲聯合會的威權，其中有一個規定說：「採取特別步驟使歐洲各國政府加速執行國際聯盟全體的決議。」

「它的真實價值幾何，我們必須根據一九三二年國際聯盟當時的背景而估計。現在各方草擬的許多和平計劃，對於這個歐洲聯合會沒有怎樣駁斥，因為這些和平計劃也認定如果能夠建立一個合理的歐洲國際組織，則整個和平問題可以獲得解決，可見這個歐洲國際組織還是沒有能聯參加的。」

關於歐洲國際組織由學者之研究，進而成為國際會議桌上所討論的問題，但因歐洲局勢的變遷，這個歐洲國際組織，今日又復成為學者從事研究的課題。歐洲國際組織的計劃現更

爲人們深思熟慮，這些學者把它擴大爲全體民主國聯邦計劃，最後使之成爲全世界聯邦計劃。寇迪斯（Lionel Curtis）所著「天下共和國」一書及史屈雷脫（Clarence Streit）所著「民主國聯邦論」一書，就是這個性質的。他們曾引述美國，瑞士，加拿大的歷史以證明採用分權制度，便可令聯邦各單位和諧共處，即劃分聯邦中央政府及州政府的職權。美國革命時代漢米頓（Alexander Hamilton）所著「聯邦主義者」一書，現爲人們從古老的書架中取出，重新拂拭過來引爲新世界秩序的預言和福音。有些熱心思想家，對於揭發現存國際組織的弱點及計劃完備的新式國際組織，曾有可貴的貢獻。在下面一章，我們再研究聯邦主義能解決和戰問題。本章的目的，就是將現代關於聯邦問題的各種各式計劃作一個初步的天體檢討。

建立一個龐大國家將全世界各國包括在內，使各國一如美國之州與州間，一如加拿大之省與省間，一如瑞士之郡與郡間的親密交處，雖爲人類所期望，但被大家認定爲一個在預算所及的未來中獲得實現的理想。雖然如此，但是建立一種世界性的聯合會具有權力

管轄個別國家，已爲政治家及政治學者所擁護。這一建議，不僅爲人類所歡迎，而且被認爲尋求和平的必要條件。這種世界聯合會的粗形已由政治家迭次宣言中指出，並由學者草擬其詳細計劃。這些計劃現在遍及於各國人民，而各國人民正從事熱烈研究中。

大多數學士均不願將一些業已著有部份成績的國際機關完全拋棄。多數主張保留國際聯盟一部份機構。但是他們反對建立一個世界獨一機構解決根本屬於區域性質的問題。舉例言之，根據國際聯盟所得的經驗，如需實行軍事制裁之時，應由區域國際聯合會執行。有些思想家很勇敢，主張設立一個世界陸海空警察隊，足以擊潰世界任何一處的侵略；他們以爲戰後雖然未能立即做到這個地步，但將來是應該發展到這個程度的。

現存各種國際組織中，被人列入這類世界計劃的，就是汎美制度。各方均以美國必須爲任何未來世界社會的領導會員國，已爲一種不易的定理。戰後無論在任何環境下，將要建立一種民主化的國際組織以保持和平，屆時美國的地位將較一九一九年時代要強大多倍，故國際組織之需要其合作的程度，要遠較一九一九年時代爲高。最近南北美洲國際組織

日趨鞏固，且在傳統習慣上美國對西半球負有特別責任，所以美國將要寧願把汎美制度隸屬於一個世界機構，而不願將汎美制度取消，使汎美制度中的各會員國直接隸屬於一個世界的機構。南美各國的意見是十分重要的，在此次大戰前，它們不欲參加國際聯盟，這樣可以表現它們將來的政策也會採取同一的方向。

太平洋方面想也要建立一個聯合會，其形式將以九國公約為根據。但是此次必須有蘇聯為其會員，澳洲，紐西蘭，甚或加拿大也要參加而組成一個布威爾先生（Mr. Baymond L. Buell）所提出的「太平洋會議」。布威爾像其他評論家一樣，在他「孤立美洲」一書中，主張設法一個太平洋法庭，解決太平洋區域的爭執事件，並訂定制裁毀約國的條文，以加強九國公約。

歐洲方面，各方提出種種計劃。但一切計劃都是主張建立聯邦的，有些主張全歐建立一個聯邦，有些主張根據歐洲各國的地理及經濟關係而建立三四個聯邦。主張歐洲建立幾個聯邦的人，認為歐洲應採分區制，因此有一個問題需要加以研究的，就是這些歐洲分

區聯邦，是否應該屬於一個爲世界總機構單位的全歐聯合會，抑或應該直接隸屬於世界總機構？當然，這極複雜的一個組織能夠舉而成就，實屬妄想。其主要點，就是首先建立一個雛形機構，確足以證國際和平與合作的，但這個雛形機構須有充足彈性，使它能够取得進步的發展。初步重述世界的聯合會之大小，要視我們目前考慮國際機構之週密與否爲斷。

區主義作家——即主張分設區域國際聯合會而不贊同單獨建立一個世界機構的人——主張蘇聯一國應成爲一個區域聯合會，與世界機構下的各區域國際聯合會合作。這個關於歐洲同時又屬於亞洲的國家之正地位，已由布威爾在「孤立美洲」一書（一九四〇年二月十五日出版的紐約科學雜誌所載赫胥黎 (Julian Huxley) 著「科學，戰爭與建設」一文中，提出其解決辦法了。大多數和平計劃都是偏重歐洲聯盟，視蘇聯爲第一號公敵，而其草擬的國際組織乃與蘇聯對抗的。因此這些和平計劃，像其他計劃一樣，只從消極着想而不求謀進步的合作，故最後必逃不出失敗。

和平大計之種種

現在計劃世界組織的思想家，有一個新特徵，就是注意經濟需要和經濟力量。一九一九年和約的教訓，（即分割戰敗國土地後，復迫其担负無法勝任的財政重荷，所引起悲慘後果），苟非留存於政治家的腦海中，即仍活現於學者的眼前。因此，縝密考慮國際經濟組織，不僅可將戰時經濟轉變到和平經濟的過渡期間之困難減少，而且可以確保必要的糧食和原料之分配，並制止貿易壁壘的提高。談到這裏，在過去二十年中對經濟工作會着有部份成績的國際機關，必須重建而加強之。國際同業同盟制度已從巨大的私人工業手上取過來，其行政局已有政府代表及消耗者代表出席參加，而受一個世界經濟委員會監督。國際清算銀行必須擴大為一個世界中央銀行，負責安定各國貨幣。世界中央銀行通過其附屬機關，管理國際投資，並以財政開發窮困地區。如果恢復國際聯盟的經濟財政局，對於這些經濟財政機關的研究工作，當能予以協助與指導。

應與經濟機構密切合作的，就是一個以世界力量解決社會問題的健全機構。國際勞工局和一個新的國際移民委員會，與一種重新恢復的國際聯盟衛生社會局合作，將可解決世

界難民的緊急問題，並能實現改良勞工環境，居住環境及衛生環境等長期計劃。現在用之於毀滅的人力物力，屆時可用之於建設及生產事業。

英國私人團體對於世界和平問題，曾提出一個計劃大綱，這個計劃大綱可稱為一個具體舉例。這個計劃大綱是在法國崩潰前擬就的，所以它像當時其他論文一樣，假定英法獲勝，也假定英法聯合為永久和平的核心。因此，如果這個計劃大綱作戰後建設的明確計劃，則其表面價值當已失去。雖然如此，但它所訂下的方法仍保有其全部實際價值，許多方法至今仍認為建立民主化世界政府的必要條件。

消滅戰爭，中心問題在於歐洲。國際聯盟其中之一弱點，就是它企望以一個單一國際組織實現歐洲和世界秩序。歐洲本來需要一個超然國際權力機構，而歐洲超然國際權力機構的核心，必須根基於英法的永久聯盟。

在休戰協定成立後正式和約未訂立前之期間，同盟國軍隊連同英自治領及曾被納粹德國佔領的國家之隊伍，必須維持秩序並保證軍國主義不得死灰復燃。此一步驟，可繼續執

行，直至正式和約訂立後不久為止；但除英法核心外將有其他國家參加，故其軍隊將為多國所參加，而成爲一個壓倒的強大警察機構，爲國際聯盟所無而爲永久和平所需的。

北歐西歐民主國，甚至巴爾幹地中海區的許多國家，也很快地認識其本國和這個雛形聯邦是利害相同而要求參加的。北歐小國，多瑙河區小國，及近東小國均有建立聯邦的趨勢，這一趨勢必須加以鼓勵，因爲聯邦內有更大的單位參加，受大國操縱的感想將可減少；這樣，不僅可以增進這些小國聯邦內之公正利益，而且可以確保整個歐洲向着一個中央聯邦發展。

一方面肅清德國軍國主義軍隊，一方面補給一個新的國際聯合會力足維持歐洲秩序，同時增進一切歐人的福利，這樣，相信可使德意志民族的自由份子必然掌握其本國政權。在自由份子管治下的德國，將成爲歐洲合作計劃中的一個活動會員國，此種合作將使德國人民達到人盡其才的地步。

草擬這種聯邦計劃的作家，對於蘇聯並非忘記考慮，但他們沒有把蘇聯撥入這個歐洲

聯邦裏面。他們所解釋的理由，就是蘇聯本來是一個聯邦，其文化，政治，傳統均與西方不同。這些作家相信歐洲建立聯邦，將使蘇聯與其西方鄰國之間的三勢局面更趨鞏固。而且，希望（讀者目視蘇聯參加國際聯盟，將認這一希望是合理的）蘇聯聯邦願意像歐洲聯邦一樣，加入一個廣大的世界組織。

義大利與德國聯合參加作戰，故應與其盟邦受同樣待遇。

這些作家認定歐洲人民必須有一個日益發達的國際社會感，並能認識國際共同組織的效用，然後整個歐洲聯邦才能逐漸建立起來，因此這個英國私人團體不願提出一種詳細的固定的聯邦組織法。他們僅主張開頭建立一個歐洲委員會，由各國內閣總理及部長組織而成。國際局面的幻變，已將這些人士所預定的大部份機關毀滅了。本來英法作戰最高委員會可作這種聯邦機構的核心，其他國家參加這個聯邦機構時，即可派遣代表出席。

在歐洲委員會下，設一歐洲大會，由各國直接派出代表參加。該大會初步任務，就是確定會議地點，討論各國困難問題，決定該委員會的政策，並監核其決算；但經過相當期

間，該大會便可發展其立法權力及其國會式的權力。

設立兩個專門技術機構，受該委員會管轄，一為歐洲警察局，一為歐洲社會經濟建設開發局。

歐洲警察局的第一個任務，就是指揮盟國軍隊維持秩序，保證解除德國武裝，並遏止軍閥份子之復起。在這個時刻，歐洲各國裁軍當然難獲進步，但這一裁軍目的不得一刻遺忘，凡與安全吻合的種種步驟，務必採取求其實現。

歐洲聯邦必須經過各國裁軍階段，然後才能實現世界秩序。軍備及世界警察隊必須歸世界機構支配。重坦克，重砲，及軍用機必須禁止為個別國家所備。設立一個管理委員會按期檢查會員國內情形，如有任何國家犯法即予經濟制裁。各區域所組織的及指揮的陸軍及個別國所准予且有的重兵器，應派遣至軍路地用以控制含有危險性的國家。

全世界分設兩大海軍區。太平洋及西大西洋成爲一個海軍區，由一個國際海軍巡邏，以美國爲主要負責者，其餘各海洋亦成一區，仍由此項海軍巡邏，但以英法海軍負擔最大

之任務。國際海軍在每一海軍區內具有唯一權力設置各種戰艦，並控制一切根據地。這兩個國際海軍的比例多寡另行訂定，它們其中一部份責任，就是制止已被正當國際機構聲明為侵略國的航運。

空軍分配於各處以與國際陸軍及兩個國際海軍合作。

隸屬於歐洲委員會之經濟社會局，每年應有一萬萬英鎊由其開支。該款一部份用之於發展歐洲交通事業，教育事業，研究事業，衛生事業，及信用貸款，另一部份用之於殖民地大規模事業。

歐洲各國之屬地應以代治制度，國際聯盟代治地委員會必須加強，有權檢查當地的實際情形，且各國必須承認殖民地信託原則。這些英國人士對於一般代治制度雖擬交國際聯盟負責，但他們主張建立一個殖民地委員會歸歐洲委員會管轄，以監督歐洲國家代治地的行政，並支配由歐洲預算項下供給此項殖民地之津貼。他們允許現在擁有殖民地的國家執行當地的政務，但規定當地行政機構必須向戶開放而成為國際化，俾他國人士亦能參加

其行政，人數多寡，以比例定之。

歐洲聯合會的中央機關，對於殖民地商品之生產及分配暨信用貸款等事，應賦有任何超然國際機關從所未有的重大的權力。現存國際同盟，可作為此種新發展的起點，但是這種同盟自私的和限制的策略必須改變，俾政府及消費者得派代表參加其行政局而為世界機構服務，行政局對永久國際同盟委員會負責。國際公用事業機關是負責落後殖民地必要商品之生產，並設立一機關，對於缺乏充足財政力量發展農業的國家，負責供給農村貸款。

對於解決「難分是非的爭執」（即關於國際現存法律與國際現在實際情況之爭執），這些英國人士認為永久國際法庭荷得強制執行權力，將能妥為處理。對於最後祇有改變現存法律才能解決的爭執事件，他們認為這是超過國家司法機關權力以外，可是他們不敢指定改變現存法律的權力應歸那一個國際機關執行。這是他們計劃中的一個大弱點，因為他們也把和平方法改變國際形勢的困難問題，交回各國政府解決，可是，過去各國政府對於

解決這個問題，已遭顯著的失敗。

過去，計劃一國國內社會法律的人，與計劃國際和平及國際法律的人有很大分歧。社會主義者也輕視國際間合作計劃，認定各國未採取社會主義以前，這種計劃必然失敗，但是國際主義者常常認定各國可以建立一個國際合作機構，至於個人福利則由國家政府負責，即可實現國際的合作。國際勞工局之建立及與國際聯盟之合作，已證明國際聯盟與國際勞工局是有相連關係的；但是毀滅國際聯盟的各種力量，證明國際組織計劃必須使國際經濟的，社會的，政治的活動有更密切的合作才能有成。這裏所引述的國際和平計劃，有一個重大優點，就是它們承認國際的組織必須與各國國內社會的進步並駕齊驅。

這些英國人士像威爾斯的「新世界秩序」一書同一樣，提出一種世界人權法案，雖然他們所提出的法案比較威爾斯的要簡略得多。他們所舉出的必要條件，就是思想自由，言論自由，行動自由；國家受法律統治，國際亦受法律統治；國家的用途不僅為管治，保護，及維護私人利益的工具，而且應為增進公共福利及發展文化的工具；最後，生產與分

配必須調濟，以改良全世界各地人民的生活環境。但他們跟威爾斯也有所不同，他們主張建設一個國際組織以實現這種人權法案，而威爾斯是沒有提出這個國際組織的。

但是他們的計劃，却將歐洲和平機構的一個重大而必要的條件漏去。他們討論太平洋區殖民地時，曾提出良好辦法，並主張該區設立海軍警察隊；但他們完全沒有提出太平洋各國應組織何種國際機構。這些英國人士說，確信建立世界和平的第一步，必須先把歐洲秩序弄好，本來這是不錯的。但是各國在遠東肆意爭取市場和潛勢力，及其因爭取而引起歐洲國家及遠東國家間之特別關係，並非不能繼續成爲騷動歐洲的原素。國際貿易，財政，殖民地安全，殖民地開發，當地人民衛生社會環境，移民，及國際間無法避免的爭執事件，凡此一切問題，均需國際間有一種安定的協議才能獲得解決，不僅歐洲國家應爲該協議的簽約國，而且美洲國家及亞洲國家也應該協議的簽約國。要歐洲和平合作計劃能發生真正效力，決不能單從歐洲方面着想；歐洲和平合作計劃之能否實行，也要看其對遠東問題能否解決以爲斷。讀者對於這班資格充足的英國人士竟將遠東組織忽略，想必引爲

遺憾的。

上述的計劃，其顯著特點，曾為英國，法國，瑞士，美國及澳洲各國人士著述之書籍論文所申引。此項書籍及論文將在下文討論。由於法國的淪陷及後來戰事的發展，各方均主張將英法聯盟改為英美合作，以為未來世界組織的核心和動力。雖然這樣，但是這個英國私人團體所擬具的計劃，在大綱上仍被人認為表達英美政策最終目的之文獻。

第四章 聯邦思想之蓬勃

自本世紀二十年代早期以來，聯邦主義雖曾受若干障礙，但其力量已日趨蓬勃，被人認定爲一種適當方法，足以將人類從現在混亂境況中帶到一個有秩序的世界去。我們曾經看到，當白里安於一九二九年至一九三一年間提出歐洲合衆國計劃於國防聯盟討論之時，聯邦思想曾一度達到高點。經過這個時期後，聯邦思想即遇障礙，因爲國際聯盟拒絕這個計劃，國際趨勢對着新的戰爭方向發展，於是各國競相整軍締結聯盟。在這狂風暴雨中，世界有兩大巨著出版——一本是寇迪斯所著的「天下共和國」，寇迪斯畢生致力計劃不列顛共和國之組織，另一本是史屈雷脫所著的「民主國聯邦論」，史氏是美國駐日內瓦記者，從來密切注視國際聯盟的挫折。

寇迪斯根據其政治歷史研究所得，結論認定自治的共和國，就是人類願爲他人服務的天性之產物，爲滿足這種願望起見，人類曾學習如何遏止自私慾望以謀同羣的利益。但是

這個責任感，從來祇限於同種以內，所以世界得不到和平。人類只有實現一個人類共和國，然後才能認識其為他人服務之充份可能。

現在我們的文化是由國家的共和制度發展得來。但是人類以為國家就是社會組織的終極目的，所以人類文化的發展因此受阻而不能再獲進步。國際聯盟是不夠的。它辜負了世界和平的使命，因為會員國仍能保留自主權，而其國民又需向其國家絕對效忠。這是一種聯盟式的國際組織之特質，因此國際聯盟在各國自動合作下雖然可以幹出有用的工作，但它決不能發展為一個世界政府。世界政府必須具有一切權力處斷和戰問題。這種權力非從獨立間的條約取得，而是由獨立國內的國民取得出來，這些國民對世界社會的效忠感必須越過其本國國界以外。

過去人類政治機智和道德是由於國家政府的成立而發展出來的。看了這件事情就可以證明整個世界確有組成一個社會的可能。建立世界共和國 (World-Commonwealth) 第一個實際步驟，就是將現在一些獨立的國家組成一個國家。開始時最好先從語言相

同，政體相同，自治習慣相同的各國着手。寇迪斯選擇大不列顛，澳洲，及紐西蘭首先組織成一個國家。這幾個國家的國民比較上最容易將其效忠感發展的，並容易表證其確能超越國界以外，消除人類國界觀念，而實現未來的世界共和國。

大不列顛，澳洲，及紐西蘭三國聯邦，應設立一個共同立法機關及行政機關，實行向個別國民征收稅項以供聯邦應用。該聯邦的國民經過兩代的期間享受其投票權利及負擔納稅義務以後，當必樂意致力為該聯邦服務。這個聯邦將發覺第一個共同利益，就是維持這三個單位的交通，經過相當時期後與該交通線有重大利益關係的其他國家，例如埃及，印度，及荷蘭，將會加入。隨後比利士及斯堪的尼維亞各國也將要參加。這個聯邦發展的最困難地方，就是第一個非不列顛國的參加。經過第一個非不列顛國參加以後，這個聯邦的進步當較容易而迅速。因此，不列顛共和國可以完成各國政治組合的階段，而向着「天下共和國」所計劃的世界人類社會進展。

史屈善脫著名的「民主國聯邦論」的論旨與寇迪斯的「天下共和國」相同。這兩位作

家均認定國際聯盟是不能維持和平的，因為它保留着會員國的自主權；因為它要一致投票通過才能動作，即使一致通過，也還要靠會員國的力量才能實行；因為它沒有設立具有強制執行權力的最高法庭，及製定適應國際環境的法規之立法機關；因為它沒有權力管束國家內的個別國民，同時也沒有要求個別國民向其效忠。

但是對於其他問題，這兩本書相去的地方很遠。史屈普脫提議立即建立一個廣大聯邦。此非寇迪斯所敢主張的，史屈普脫更提出這個聯邦的細則，此為寇迪斯所沒有說及的。

「民主國聯邦論」一書是一九三九年大戰爆發前出版的，它主張澳洲，比利士，加拿大，丹麥，芬蘭，法蘭西，愛爾蘭，荷蘭，紐西蘭，挪威，瑞典，南非聯邦，大不列顛，美國，及瑞士等十五個民主國立即組成一個聯邦。史屈普脫祇選擇民主國，就是因為他認定世界政府的主要目的在於保持及增進人的自由，獨裁國家拒絕這種民主原則，所以不能與之合作實現這個世界政府。而且，史屈普脫相信這個世界政府決不能以國家為其元素，而必須以國家的個別國民為其原子才能建設成功。這就是說國家的個別國民必須參與及效

忠於一個駕御國家的國際組織，這一特點是與獨裁主義的基本哲學相反的。史氏因此推定以後要參加這個組織的國家必須具備一個條件，即該國必須先行採取民主政治。史氏之所以選擇上述各國者，乃因此項國家在實力上，傳統關係上，及政治經驗上均已告成熟所致。這一聯邦在軍事上必須堅不可破，在經濟上必須富強不竭，在財政上必須安定不搖。這一聯邦的人民將付出極小的代價，而獲得遠勝於其現有的本國國防安全，他得到這種安全後，可以不須對軍備作致命的負擔，而且掃除了貿易障礙以後，會員國人民將獲得前所未有的高度水準的生活。

這個聯邦政府對於所有以國際行政力量才能增進人類自由的一切事務，均有權處理。這種事務包括批准聯邦公民資格，國防，貿易及貨幣。郵政及其他交通事業。對於唯有以地方行政力量才能增進人類自由的一切事務，則交國家政府辦理。根據史屈魯脫的意見，這種均權制度，就是確保每一國家在實驗其政治、經濟及社會事業上獲得必要的自由。讀者現在會聯想到「對威爾斯」新世界秩序」一書中他們說金錢紙有在採取

同一經濟組織原則的國家間纔能通用。要在社會政策不同的國家間維持自由貿易及行使共同貨幣似不可能。因為這些國家的經濟措置是各不相同的。

鑒於美國內戰的內在原因，聯邦歷史並不能容許各國特有社會的經濟的分歧之存在。這個聯邦有權直接向各國人民徵稅，因為它不能依靠國家捐助的；它必須擴充及指揮聯邦的本身軍隊，它必須具有一種執行法律的機構，它不僅要制定約束聯邦各國的法規，而且要制定與個別公民有直接關係的法規。

史氏建議這個聯邦組織應為兩院制，設置一個立法機構，一個行政局，一個內閣，一個內閣總理，一個最高法院。

參議院由參加聯邦之民主國人民選舉代表組織之，即由聯邦公民選舉，其比率為每一百萬人口中，選派眾議員一名。依據這個比率，美國得派眾議員二百二十名，大不列顛四十七名，法蘭西四十二名，加拿大十一名，荷蘭八名，澳洲七名，這裏僅就估眾議員席最多的六個國家的比例一說而已。在參議院中，每國最多派出參議員一名，另每二千五百

高人口中加派參議員二名，依據這個定則，美國得共派參議員十名，英國法國每國得共派參議員四名，其餘各國每國得派出參議員二名。

行政局設五人，三人由聯邦公民直接選舉，一人由眾議院選舉，一人由參議院選舉。這五個人輪流任行政局主席。行政局為聯邦軍隊的三帥，任命外交官及領事，並取得國會（即衆議院及參議院）及內閣總理的同意後可締結條約。

內閣總理由行政局任命，行政局賦予內閣總理以憲法上沒有規定的一切必要的行政權。內閣總理須自由選擇閣員協助執行任務，任期之長短以國會投票信任為斷。

最高法院有權處理聯邦內各國間的爭執，各國間公民的爭執，一個國家與另一個國家的公民間的爭執，及聯邦內之國家或公民與聯邦以外的國家間的爭執；最高法院的法官人數不得少過十一名，是終身任職的。

史屈賽脫以其「民主國聯邦論」一部份篇幅用於說服美國同胞，使他們相信他所計劃的聯邦是美國所急需的。當史氏著述該書時，其國人大多數均不肯跟他主張美國與好戰的

歐洲各國密切合作，這是真確的。同時獨裁國家的成就及其外交動作還不能使美國人心轉變，還不能使其認定初步建立英語聯邦為美國所應接受的。但是即使美國人民願意毅然打破其孤立傳統，歐洲國家想也會反對史氏聯邦計劃中的幾個特點。例如，以人口作選派代表的標準，雖然是一個難以駁斥的原則，但是英國只有眾議員四十七名，法國只有眾議員四十二名，而美國則有眾議員一百二十九名，這樣大抵不會合英人和法人的口味。即使美國人民為史氏說服而接納其計劃，（雖然美國派出的眾議員事實上是代表其國人而非代表其國家），但是美國政治領袖大抵必會極力反對將其現在權力及威望交給選舉機構操縱。

第二個反對理由，就是史屈蒂脫計劃將獨裁制度國家摒出，將世界分為民主政治及獨裁政治兩大壁壘，使世界的衝突史尖锐化更永久化。史氏之主張獨裁國家採取民主政府後即可參加聯邦，仍然不能和緩獨裁國家的反感。反之，獨裁國家的趨勢將成爲一個武裝陣營，使世界形成一種不安定的國際均勢。

蓋迪斯及史屈蒂脫兩人，贏取了許多全心擁護的信徒和更多的部份贊同者。有些評論

家贊同這兩本書所提出的原則，但反對這兩本書的精神集中於歐洲聯邦。到一九一九年九月歐洲大戰爆發後，人們在講演上著述上才逐漸增加對這兩書的宣傳。

歐洲聯邦不僅成爲三數熱心者的研究工作。而且連政治學者，政治家，甚至政黨也參與這種運動。英法各部部长也說英法戰時的合作，就是英法永久聯盟的發端，英法永久聯盟將成爲歐洲聯邦的核心。商人，公務員，經濟家，及律師均草擬詳細辦法，期望實現這種建議。英國工黨更致力研究建立一個新共和國。『此次大戰必須開關，歐洲聯邦的進途』，已成爲今日英國的流行語。

英國人士對於歐洲國際機構之建立突然起勁，實在打破了英國的習慣和傳統。英人本來極力避免切實確定任何基本法律，以決定其國內各機關職權的死而不變。他們每每喜歡沿照前例處事。所以英國對國際聯盟所持的政策，也不願負担切實義務，英國之拒絕參加一九二四年凡爾賽和約以後拒絕法國提倡建立國際軍事機構的建議，就是表現英國人士不願對未來國際形勢提供責任的特性。

希特勒的興起，和英法之不能以外交及軍事聯盟擊破希氏的企圖，故其「三島」如意的美麗孤立」終被粉碎。法國政府自願以法國成爲國際聯邦，而各國人士均欲參與一種密切交織的歐洲國際組織。許多書籍，論文，小冊子，及私人印發的備忘錄均贊同這種國際組織原則和計劃，求謀其實行。

尼高遜先生的「英國爲什麼要作戰」一書，在上文曾經引述。該書最後一章，提出歐洲聯邦的大綱，尼高遜再於一九四〇年三月二十日新共和週刊發表一論文討論歐洲聯邦計劃。其論文最令人注意的，就是他說英國大部份人士相信建立一個新世界秩序必須以建立歐洲聯邦始。及後許多人士的演說和著作均支持他的論據。

英國作家主張英國參加歐洲聯邦，但有一個問題却值得研究。英國參加歐洲聯邦，則其自領是否也應連帶加入。卑維利支爵士（Sir William Beveridge）在其「建立國際聯邦以謀世界和平」專文中說，英國自治領參加歐洲聯邦是歡迎的，但並非必要。傑寧斯（W. Ivor Jennings）在「西歐聯邦」巨著中說，英國自治領之參加，對於歐洲聯邦是

很重要的，所以要誘導它們參加歐洲聯邦起見，歐洲聯邦會員國必須準備給它們以特別權利，同時又減輕其義務。傑寧斯在任何環境下，均不願打破英國及其自治領的現存聯繫。他對英國自治領要給以這種退讓，就是顯示其他國家也將有謀取特別利益的要求。另一個較為各方所歡迎的辦法，就是不列顛共和國內的各國依照世界中和。所需而參加新的區域國際組織，（因為歷史上已證明不列顛共和國制度，確有充份彈性，使其能適應各該國的發展）。因此，如果一個歐洲聯邦或幾個歐洲聯邦與汎美國際社會有一種聯繫的話，則英國自治領無需斤斤計較於參加歐洲聯邦。加拿大實應加入汎美國際社會的。這種辦法決不影響不列顛共和國的聯繫，加拿大將來的情形，最高限度也不過像愛爾蘭一樣罷了。

在法國方面研究建立新國際合作機構以保維歐洲和平及幸福的人，多數主張用這個機構毀滅德國的力量，而少數贊同邀請德國參加。雖然這樣，但法國並非缺乏有理智的聯邦主義者。達拉第總理於一九三九年十二月三十日在參院演說，預示歐洲建立一種聯邦組織，而法國國會的活動份子也開會討論這個問題。法國新紀事刊連續發表了許多研究聯

邦主義的文章；馬田先生（Jacques Mathé）於一九四十年四月十九日及二十六日在其和週刊所發表的長篇論文，題為「歐洲與聯邦思想」，和梭拉脫先生（Denis Sordani）於一九四十年四月兩週刊所發表的「法國目的」一文也提出同樣的意見。

法國聯邦問題的著作中，有一篇論文是值得特別注意的。該文作者就是巴黎大學教授昔西爾（Georges Scelle），昔西爾曾著作不少關於國際公法的名著，他於一九四十年四月在外交月刊發表一論文，題為「聯邦問題」。

昔西爾教授指明，英人拒絕以永久壓制為解決侵略辦法，而將和平希望寄託於對德合作，但是法人由於歷次慘痛的經驗，確信祇有採用武力纔能解決侵略。但在法國方面也有少數人士抱着英人的見解，昔西爾教授對於這兩種意見尋出一個折衷辦法，他說戰爭停止後直至解決最後和平問題為止，其間必須經過一個悠長的時間，當戰爭停止時，必須確定臨時的安妥條件，但當解決最後和平問題時，必須草擬永久歐洲政府的方式。在這過渡期間，人們的情緒及一切環境自然有所變遷的。

昔西爾教授認定逐漸建立國際聯邦，就是政治進步的方法，這種進步就是由於人類要求實現有組織的廣大國際社會之無可避免的趨勢所決定的，——這就是人類科學上工業上的發展趨勢，促成人類要成爲一個密切聯繫的社會。

昔西爾教授像許多近代作家一樣，主張以戰時英法聯盟作爲歐洲國際組織的起點。在和平時代，英法最高聯合委員會可隸屬於一個國際國會機構之下，這個國際國會的議員，由各國各黨政的代表組織而成。這個國際國會可以代表各國各階層的利益和意見。國際國會的投票，不以各國代表團爲單位，而以出席個別代表爲單位，昔西爾教授認爲在戰爭勝利後之一相當期間中，此種代表之派出雖然必須得其本國政府之權准才能出席，但是國際國會所通過的決議必須立即生效，各國政府必須服從。

同時設立一個國際政府，等於英法最高聯合委員會的性質，通過一個共同祕書廳與國際國會在實施決議上合作。

其他國家可加入英法核心，肯先可由比利士，荷蘭，及瑞士參加，因爲地理上思想上

這些國家和英法是最接近的。這個西歐聯邦，昔西爾教授以爲無需設立下議院，因各國的力量實際上並不平均，而法律上又必須平等，故恐各國因代表人數問題而發生種種糾紛。昔西爾教授指出下議院本來就是保護國家的利益，但實際上下議院已常常放棄這種性質，而成爲求謀全體利益的機構之一部份而已。

昔西爾教授對於這個聯邦，不欲多加其他機關以免煩瑣，故主張以現存常設國際法庭解決國際實情及現存法規間所產生的種種爭執。如有任何一國要求修改現存國際法規者，（即所謂以和平方法改變國際形勢），則唯有呈交聯邦最高政治機關處理。

德國沒有撥入西歐聯邦裏面。昔西爾教授認定這個聯邦必須由政治思想相同的國家組織而成。聯邦可由共和國及君主立憲國家組成，但不能由獨裁主義國家及民主政治國家合組而成。昔西爾教授以爲在最近將來處置德國的辦法，就是讓其自成一體成立一個聯邦，與西歐聯邦，斯基的尼維亞聯邦，波羅的海區聯邦，巴爾幹聯邦，及地中海區聯邦平行。

俄國是屬於亞洲的，註定應該自成一個聯邦。俄國及德國必須以強大的歐洲聯邦使其

兩國分立，不得聯繫。昔西爾教授的意見與布威爾所著「孤立美洲」的意見是相同的。

爲謀上述歐洲各聯邦間的合作，及歐洲各聯邦與其他區域國際組織，（例如汎美聯合）間的合作起見，昔西爾教授主張重建國際聯盟，此次的國際聯盟必須有美國正式合作。他主張國際聯盟應該成爲世界聯邦的聯邦，而不干預會員聯邦的內政，對於超過區域聯邦界限而成爲世界性的利益問題，則與區域聯邦合作處理之。昔西爾教授指明所謂利益問題者，例如經濟，文化，及慈善性質的事情。這類事情是有世界性的，故必須規定一個切實的定義，並求謀其解決。

研究聯邦主義的學者對於世界聯邦思想大抵會發生興趣的。下面的文章是值得提及的：瑞士方面，拉伯特教授（Professor William Rappard）在一九四〇年一月份國際精神月刊發表的文章；德國方面，史密特（Hans Schmidt）在一九四〇年六月份哈卜斯雜誌發表的「德國——其內在的呼聲」；澳洲方面，艾格斯頓（H. W. Eggleston）在一九三九年十二月及一九四〇年三月，澳亞月刊發表的「戰爭之永久目的」。這些論文對於聯

邦間均具有參考的價值。關於聯邦問題的書籍，美國不會比英國來得少。賓漢（A. H. Wood）所著「歐洲合衆」和布威爾所著「孤立美洲」，兩書所論列者，均超出其書題範圍以外，他們承認聯邦主義就是達到歐洲和平的大道，因此他們提出歐洲聯邦計劃。關於聯邦問題的其他短篇論文，現在我願將其中幾篇指出，即：克拉克（Grenville Clark）發表的「自由民族聯邦備忘錄」，摩里（Helix Morley）在一九四十年六月亞洲雜誌發表的「聯邦方案」，及華爾保（James P. Warburton）發表的「現代能建立和平否？」。

無論上述的著作能够註定未來國際政治的形式也好，或如聖卑爾（St. Pierre），格魯斯（Crues）和蘇里等的大計一樣將要置放博物館裏成爲烏托邦的夢想也好，這項著作內容的豐富及其包括地理範圍的廣大已經成爲當代思想的特質，因爲它們是當代思想的特質，所以值得記載，值得發揚。在人類歷史中，從來沒有一個時代會像現在一樣，能够認識戰爭確是一種慘酷而愚蠢之舉，同時能够確信建立人類合理的社會組織即能避免戰爭的。

凡是領會到這種信念的人們，必然發覺人類精神的向上進步，已有種種事實作其有力的證據。

第五章 南北美洲之國際制度

研究世界組織的人，對於南北美洲共和國社會，比較上是不加注意；南北美洲共和國社會常常舉行汎美會議，並以華盛頓汎美聯合局爲其祕書處及情報機關。國際聯盟一九三一年處理滿洲事件失敗而威望漸衰，接着歐洲戰雲密布，最後一九三九年戰爭正式爆發，已使西半球寬鬆的國際組織，密切聯合起來，成爲防禦侵略，保衛西半球領土政治經濟權益的有用工具。美洲各國鑒於世界其他和平機構已告崩潰，故欲以美洲國際組織保護其安全與幸福。美洲國際組織自一八八九年以來已擴大其活動範圍，並實現其團結力量。

政治學者看了南北美洲共和國會議和商討的種種動作，將會感覺美洲國際合作信條，（因無他適當名詞，故僅以合作信條稱之），似太含糊。一九二八年以前美洲實際上是沒有正式的國際組織的，有的只是歷次會議的決議，作爲聯繫各國的基本法則而已。在一九二八年以前，美洲各國沒有草擬任何條約以建立一種國際機構辦理共同工作。所謂汎美

聯合局者就是指設立於華盛頓的辦事處，汎美聯合局一名詞，就是表達美洲各國是常常舉行會議，及共同增進公共衛生，共同編纂國際公法的意思。汎美聯合局最初是依據一八八九年美洲國際會議的決議而設立的，後來歷次會議將其組織修改並擴大其職權。

美洲各國久已渴望汎美聯合局能有一種固定組織而不為會議中的普通決議所能變更，故一九二八年夏灣拿（Havana）第六次美洲國際會議正式起草組織汎美聯合局的協約。該協約須得美洲二十一共和國政府批准始能生效，可是至今還未得各國批准。但是這個協約不過聲明美洲各國的現在目的及其動作而已，故苟將該協約加以分析，我們即可明瞭汎美聯合局的性質了。

如果一九二八年夏灣拿協約得到美洲各國政府批准，則有一個「美洲國際聯合會」產生，這個聯合會就是包含整個美洲合作的意義。一九二三年聖地亞哥（Santiago）美洲國際會議通過一決議：「為適應美洲各國現存聯合起見，必須將維持此種聯合的汎美聯合局成爲一個永久機關」。但是夏灣拿協約規定這種決議亦須得各國政府批准才能生效，如果

該協約一經批准，即成爲一種具有約束力量的國際條約。該國際條約如有修改，則非經各國批准亦不能發生效力。

夏灣拿協約弁言聲明美洲國際聯合會的目的，在於增進「各國利益間的和諧發展，及各國社會上文化上活」的配合」，並承認美洲各國間的關係「受法律約束」。

夏灣拿協約第一條，不僅奠定汎美聯合局的法律基礎，而且奠定美洲國際會議的法律基礎。該條原文如次：

美洲國際聯合會以下列機關實現其目的：

(a) 美洲國際會議。

(b) 汎美聯合局設於華盛頓，隸屬於一個行政局之下。

(c) 每一新機關得根據美洲各國間所訂立的協約而設立。

每國均得遣派代表出席美洲國際會議及行政局。

夏灣拿協約第七條特別聲明，每一締約國均有隨時退出汎美聯合局之權。但是退出汎

南北美洲之國際制度

美聯合局並非退出美洲國際聯合會之謂。夏灣拿協約亦言指明美洲國際聯合會是一種道德聯盟，建基於美洲各國法律平等及互相尊重各該獨立的原則上，而一九二三年聖地亞哥會議的決議，且已確認美洲國際聯合會為一種獨立組織。

一九二八年夏灣拿協約苟經美洲各國政府批准，則成為美洲國際聯合會之一種盟約，惟該協約沒有聲明各國互相保證其領土；沒有聲明如遇侵略時，各國應予以軍事上或財政上之援助；沒有聲明各國應將爭執事件交國際組織和平解決，也沒有聲明各國應該裁軍。

凡此一切，均須另訂條約規定。美洲國際聯合會未如國際聯盟之縛束其會員國負擔上述各種義務，它只是一種道德的或精神的國際組織而已。如美洲國際聯合會經一種正式條約聲明其性質及其存在，則其會員國所担负之義務最多也不過是「藉美洲各國常常舉行之國際會議並藉國際條約所建立之國際機關暨汎美聯合局繼續求謀各國間之合作與團結」而已。該條規定各國的義務已够含糊，但任何一國如經繳納當年會費後，即有權退出汎美聯合會。

美洲國際聯合會在夏灣拿協約中，僅是描寫美洲各國聯合的性質而已，仍未能成爲求謀美洲各國合作的具體機構。實際上，環境確需要美洲國際聯合會演進爲一個真實的國際機構，以補充美洲的精神國際組織之不足。現在我們將美洲國際聯合會的組織及任務草案提出如下：

(一) 汎美聯合局組織及其任務

美洲國際商務局乃根據一八八九年華盛頓美洲國際會議第一次決議而成立的，其任務爲編輯及分發各國商務情報。後來舉行的美洲國際會議特別規定其工作方針并增加其任務，一九一〇年阿根廷京城美洲國際會議將美洲國際商務局的名稱改爲汎美聯合局。汎美聯合局隸屬於一個行政局，該行政局乃由美洲各國代表組織而成，各代表每年選舉行政局主席，而主席則任命其正副局長。其他人員之任用乃由正局長指派，並須經行政局批准，此項職位由各會員國國民分配。行政局於十一月常會中通過其預算案，並決定根據各會員國人口比例而定其應繳之會費數額。汎美聯合局永久局址設於華盛頓，其局址建築費四份

三山加尼吉先生 (Andrew Carnegie) 捐助，(譯者：加尼吉先生是一個鉅商，以鐵路事業致富。他曾經說過一句話：「如果死時是一個富人，就是一件恥辱事情」，他撥出三千萬美元從事慈善及國際和平等事業)。其餘四份一由美洲各國分担。

汎美聯合局成爲美洲國際會議之一種常設委員會，記載美洲國際會議的記錄，預備會議議程，草擬會議條例。汎美聯合局將各國關係，各國勞工法，各國資源，各國工業，各國公用事業，及公共衛生等等情報編輯，並分發各國。該局發行一個月刊發表其職權所及的各種問題的論文。一九二八年夏灣筆美洲國際會議中一個決議和該會議所起草的協約聲明，美洲國際會議不能從事政治活動。其行政局亦受此種限制，不能從事政治活動，以免行政局的作用演進爲國際聯盟的作用一樣。但是這種限制，未能阻止汎美聯合局發展爲美洲各國日漸活動的中心及合作的機構。

(二) 美洲國際會議

波利華 (Simón Bolívar) 於一八二六年在巴拿馬召集第一次汎美會議，希望將革命

的西班牙殖民建立一種聯盟。美國亦被邀請參加，但因美國國情對於任命代表一事辯論稽延，致兩名代表終未赴會。在第一次會議閉幕後的五十年中，南北美洲各國常有舉行會議，希望建立美洲聯盟。當然，這個主要目的從來沒有實現，但是對於規定各國商標條例保障各國註冊商標 著作版權等，獲得相當成績。美洲全體國家大會於一八八九年始能作首次的舉行。一八八九年美洲國際大會是由美國國務卿白蘭尼 (James Blaine) 發起，在華盛頓舉行，由白蘭尼主席，議決設立美洲國際商務局，這就是西半球各國建立一種有形的活動的國際機關，這一機關就是今日汎美主義的發端。由一八八九年至一九二三年間，美洲各國舉行三次同樣的會議。第五次美洲國際會議舉行於智利聖地亞哥，此後每五年舉行會議一次。一九二八年夏灣拿會議規定最久者為五年舉行會議一次。除此種美洲國際會議以外，美洲各國曾舉行各種商務會議，衛生會議，科學會議，一九二九年華盛頓舉行國際解仲裁會議，一九三六年阿根廷京城舉行南北美洲各國維持和平會議。

一九三六年美洲各國在阿根廷京城起草一協約，規定美洲和平如遇威脅時，各國政府

必須商討應付步驟。兩年後美洲各國在巴拿馬（Panama）發表一宣言聲明，所謂商討應付步驟者，其方式即當任何一國外長召此種會議時，美洲各國外長必須出席商討。自此次歐洲大戰爆發以來，此種會議曾經舉行兩次，此種會議是與美洲國際會議不同的。此種會議乃適應環境緊急需要而舉行，故各國鮮加躊躇；此種會議第一次舉行於巴拿馬，第二次舉行於夏灣拿，兩次會議的紀錄均顯示此種會議對於促成美洲各國政治上經濟上的共同防禦，著有極大成效。

此種會議所討論者，就是美洲各國共同利益的種種問題。此種會議的決議，許多是重申美洲各國的團結，宣佈各國對民主、自治、自由、自治之概念，並担保各國共同合作。許多正式協約未得各國批准，故終不能實施。但無論如何，此種會議已產生了國際機關，令各國的政策有所改變，並緩和了各國間利益的衝突。此種會議未能完全制止美洲的戰爭，但是一際調停會縮。此種戰爭的時間，促使各國習熟共同商討的習慣，找出各國衝突原因之所在而調和之，制止各國尖銳競爭之擴大，使美洲不致成爲如歐洲一樣的多戰之區。美洲

各國日益注意其文化關係，故加速求謀各國間的同情諒解。對於文化方面，美洲各國曾舉行會議，規定交換教師及學生的辦法。美國對此十分重視，所以國務院增設一個文化司。本章下文略論汎美主義之成果。我們不得忘記，每一成果必有國際會議作其根蒂的。

(三) 商務交通及財政

汎美聯合局的基本任務，上面已經說過，即編輯及分發各國經濟情報。第二次美洲國際會議於一九〇一年舉行於墨西哥城，通過一個協約，規定各國須將必要的資料供給汎美聯合局，汎美聯合局將其分類保存，以備各國參考。汎美聯合局發行的月刊成爲一種情報刊物，用英國，西班牙，葡萄牙，及法國等各國文字出版。

美洲各國除交換工業，農業，商業情報以外，並連續舉行會議採取有效辦法，使各國對於商品專利，商標，提貨單，輪船泊港稅，領事簽證費，及打撈輪船等法規獲得一致性質而不衝突。一九二八年夏灣拿國際會議曾起草一種商業航空協約，使美洲各國能實行一種應用各國領空的法規，該法規與一九一九年巴黎航空協約的原則相同，美國及兩個學了

美洲國家沒有參加巴黎航空協約。該商業航空協約承認每國領空自主權，但簽約國須互相給予飛機過境權。

美洲各國常常發動運動，要求減低現存貿易壁壘，最低限度也制止各國另築新貿易壁壘。此種運動的結果，大多數僅是通過一種決議聲明各簽約國必須恪守國際自由貿易原則而已。但是歐洲市場因戰爭及封鎖關係已告喪失，故美洲各國集中全力於南北美洲的自由貿易問題。

一九三九年美洲各國外長在巴拿馬舉行會議，議決設立一個財政經濟顧問委員會。該委員會仍由美洲二十一共和國代表組織而成，永久會址設於華盛頓，奉夏灣拿美洲各國外長會議訓令研究新方法，增進美洲消費力及貿易額，以消受平日輸出美洲以外的過剩商品。同時當此種過剩商品未得正常銷場以前，則計劃新機構以貯藏之並給其以津貼。有一附屬機關，即南北美洲開發委員會，就是負責增加美洲鑛業，農業，林業，及工業品的生產的。

南北美洲財政經濟顧問委員會曾草擬一個協約設立南北美洲銀行，並經交各國政府批核。這個南北美洲銀行一部份的任務就是：

(一) 便利美洲各國作適當投資，並鼓勵各國善用資本及借款，使其達到充分生產之目的。

(二) 協助美洲各國安定其貨幣。

(三) 作為美洲各國清算債務的機關。

(四) 增加西半球國際貿易；旅行，及服役交換。

(五) 增進西半球工業，公用事業，鑛業，農業，商業，及財政的發展。

南北美洲銀行法定資本額為一萬萬美元，分為一千股，每股十萬美元。如該協約經得五國政府批准，而股票已為各國政府認購至一百四十五股時，該銀行即可成立。

南北美洲財政經濟顧問委員會直接或經其他分委員會，努力改進美洲航運的便利，減低貨品運輸費及輪船泊港稅，減少及劃一各報關手續，並便利貨品及旅客之來往。這項工

作多年前已經開始；但自歐洲戰爭發生以後，美洲與外界間的貨品銷場及原料來源已告停閉，而美洲以外各國輪船亦由美洲領海撤退，故令美洲各國不得進行新努力以解決美洲各國經濟合作的種種問題。軸心國家在拉丁美洲所獲取的經濟上政治上的控制，已驚醒美國發覺危險已迫在眉睫，人類自衛本能現在催促美洲領導國家不能傾其鉅大資源，建立西半球的國際經濟組織。如美國此舉成功的話，則此一國際經濟組織之耐久性將延續至此次戰爭結束以後，而在戰後國際政治中佔一重要位置。

(四) 勞工，社會，及衛生狀況

自從一九〇二年以來，汎美聯合局對於公共衛生問題已認真注意。美洲各國對於公共衛生問題常舉行會議討論，汎美衛生局因而產生。各國衛生署署長不時集會，交換研究結果及經驗，並討論訓練及組織衛生人員之方法。美洲各國會議有幾次是專門研究人種改良學及人體改良學。

最近舉行的國際會議，則轉向注意改善勞工生活及工作環境。一九二三年在聖地亞哥

舉行的第五次美洲國際會議，通過一個廣博的決議，準備各國共同研究各國關於勞資間的立法，關於制止勞工因從事工業而罹疾病及意外損傷的立法，關於失業，疾病，意外損傷保險的立法。一九三三年在蒙得維的亞舉行的第七次美洲國際會議又通過一決議，主張設立一個南北美洲勞工局，總辦事處設於阿根廷京城。雖然一九三八年利馬舉行第八次美洲國際會議曾經一再討論勞工問題，特別是討論移民及女工工作環境問題，但建立南北美洲勞工局一決議至今還未實現。應歸南北美洲勞工局執行的任務，目前由國際勞工局辦理，國際勞工局不時在拉丁美洲舉行特別會議。

(五) 國際公法及國際判決

實際上歷次汎美會議的決議均贊同各國必須將爭執事件交國際仲裁解決，而美洲各國簽訂此種原則的條約不下百餘個。關特勤條約 (Gottfried Treaty) 於一九二三年在智利聖地亞哥起草，建立一種制度，專門調查美洲國際聯合會會員國間的爭執事件，並提出其調查報告書。一九二九年一月華盛頓會議將該條約修改，使這個制度成爲調解及仲裁國際爭

執的計劃之一部份。這個計劃現已付諸實施，而有關於這個計劃的各種條約經得美洲十八個國家批准。

華盛頓會議是特為這件事情而舉行的，這個會議曾經起草兩個協約，一個是國際仲裁協約，一個是國際調解協約。國際仲裁協約規定各簽約國必須將法律性質的爭執事件，即可以引用法律原則解決的爭執事件，提交國際仲裁解決。祇有屬於簽約國內政性質的爭執事件，與非簽約國有關的爭執事件纔是例外，而不受國際仲裁協約約束。如果有爭執事件發生之時，爭執國家經雙方同意得組織仲裁法庭解決之，或請求根據一九〇七年海牙協約之仲裁規定解決之。

國際調解協約不僅限於法律性質的爭執。關特勒條約產生兩個常設委員會，一設華盛頓，一設蒙得維的亞，由駐在該兩國首都的外交團中資格最老的三位外交代表組織而成，爭執之一國可經該常設委員會通知對方指定人員組織一個調查委員會。但是常設委員會及調查委員會均無權直接解決爭執事件。常設委員會及調查委員會的任務只限於調查爭執事

及提出調查報告書而已。一九二九年華盛頓協約規定用這兩個常設委員會發動這個程序的
手續，並規定常設委員會在特別調解委員會未成立以前，有權執行調解任務。爭執國如要
求常設委員會進行調解時，該會必須進行。調解委員會由五人組織而成，每一爭執國，指
派兩人，（兩人中祇有一人係非執國之國民），另一人（任調解委員會主席）由該四人選
聘。調解委員會之原本目的，是解決爭執事件，但調解委員會如不能解決時，則無論如何
必須查明爭執原因，並提出一報告書，該報告書由調解委員會多數投票通過。這種報告書
並無仲裁判決力量；但爭執國家在接到此種報告書後一個月內，不得用非和平方法解決其
爭執事件。如爭執事件已獲解決時，或爭執雙方願意將爭執事件提交國際仲裁解決時，或
提交國際法庭裁判時，則調解程序即告結束。

一九〇八年中美洲五個國家建立一個國際法庭專門解決非外交方式所能解決的爭執事
件。中美洲國際法庭在十年間判決八宗爭執事件，但其中兩宗判決引起政治上的反對，此
種反對的結果，遂令該法庭所根據的華盛頓條約竟於滿期時不能續訂。就法律上論，該法

庭已享有很隆盛的聲譽，該法庭之結束未能影響美洲各國前進的勇氣，美洲各國並且要求建立一個南北美洲國際法庭，其權力及於西半球一切國家。幾次美洲國際會議，曾有人提出建議主張設立南美洲國際法庭，但一九三八年利馬國際會議決定再將此事緩辦。

除上述各種和平方法解決爭執事件外，又來了一個阿根廷非戰公約，該公約於一九三三年在里約熱內盧正式簽訂，並經得歐洲數國政府及美洲二十國政府批准。這是譴責侵略的又一文獻；富比巴黎非戰公約還要多一些規定，它聲明各國擔允不承認以武力所取得的土地之法權，並切實規定各國必須將爭執事件提交國際調解。該公約並詳細規定調解程序，以解決尚未參照非戰公約的各國間之爭執。

編纂國際公法每是美洲國際會議議程中的一項業務。一九〇二年在墨西哥城訂立的條約及一九〇六年在里約熱內盧訂立的條約，均主張設立一個法學委員會編纂國際法典，送交各國政府研究。一九〇六年的條約產生了美洲法學委員會，該會於一九一二年在里約熱內盧舉行第一次會議。一九二七年又再集會於里約熱內盧，並研究美洲國際公法學會所

草擬的各種協約草案，美洲國際公法學會是一非官機關，由美洲國家在國際公法學會代表組織而成，該會乃應汎美聯合局的行政局之邀請而草擬這些協約草案的。一九二八年夏灣拿會議曾經收到十二個協約草案，其中八個協約草案爲會議通過並交各國政府批准。這八個協約草案所處置的事情，就是關於外僑在駐在國的地位，關於國際間的條約，關於外交代表及領事，關於中立國在海洋上的權利，關於政治犯的避難地，關於國家發生內戰時對外的責任。

一九二八年夏灣拿會議並通過國際私法之勃斯泰門得法規 (Bustamante Code Of Private International Law)，該法規已得美洲十五國家批准，並在該十五國領土上發生效力。這是一個重大的成就，因爲這是劃一了各國的法規，解決了所謂法律衝突點。一件商務上的交易，在此國剛剛開始而在彼國已告結束，在此國出生或結婚而後來在彼國居住，產業在此國而其繼承的所有人在彼國，凡此一切糾紛問題，可引用其中一國的法律來謀解決，亦可引用國際法解決，但國際私法最後可以決定這種糾紛問題，應該歸那一國

的法律解決，或應歸國際私法解決。

國際問題，引渡罪犯問題，及各國權利與義務問題，均在一九三五年蒙得維的亞第七次美洲國際會議通過的協約所規定。爲求加速編纂國際法典起見，該會議特決定設立一個專門委員會協助起草。經過一九三八年利馬美洲國際會議修改該專門委員會組織法以後，國際間便有了編纂國公法的機關，個別國家內也有編纂國際公法的機關，故形成系統複雜。利馬美洲國際會議促各國設立一個編纂國際公法委員會。此等編纂國際公法委員會將其研究結果呈交約熱內盧，蒙得維的亞，及夏灣拿三處常設委員會，此等常設委員會再將此種研究結果轉呈專門委員會。專門委員會擬具草案後呈交汎美聯合局轉遞美洲法學委員會，該會現在定名爲美洲國際法學家會議。這個會議由汎美聯合局召集，對於專門委員會所擬具之草案，權以消，修改，或採納，此種草案如得通過，則可送交各國政府批准。

除這個編纂國際公法的常設機構以外，一九三九、美洲各國外長會議，建立一個特別委員會處置與美洲各國對目前歐洲大戰中立有關的緊急問題。這個特別委員會就是南北美

洲中立委員會，由五人組織而成，該委員會對於拘留僑民問題，商輪改裝輔助運輸艦問題，戰鬥國潛艇駛入美洲領海問題，破壞郵政通訊問題，戰鬥國不得在中立國領海或領土使用電訊問題，均有詳細條例規定分交各國政府施行。

(六) 政治合作

當美國代表團提議主張一九三九 阿根廷京城美洲國際會議通過設立一個南北美洲常設諮詢委員會時，阿根廷外長刺麻斯博士 (Dr. Saavedra Larraz) 提出反對，謂美洲如設立類似政治性質之任何組織均與美洲國際會議傳統違背。的確，我們看了汎美聯合局迭次規定不得從事政治活動的條文，我們便可知道美洲國際會議是極力避免給予任何國際機關以責令會員國採取行動的權力。汎美聯合局及美洲國際會議曾經提出許多建議，並發表許多宣言；協約草稿曾經幾許艱難才能在會議中通過，但通過後仍須分交各國政府批准才能發生效力。此種拒絕的行爲，就是表明美洲爲什麼許多苦心計劃出來的協約都成爲一紙空文，缺少實效的理由了。

南北美洲之國際制度

但是美洲對於採用和平方法解決爭執事件，却有多少進步。各國受條約拘束，必須將爭執事件呈交國際仲裁或國際調解以謀解決。美洲各國將其爭執事件提交美洲國際調解時，亦如他洲各國一樣，必須服從仲裁決定而行。國際調解却無此種義務規定；但國際調解委員會有權建議爭執國家應負擔此種義務，爭執國家在國際調解委員會未發其報告書以前，及發表報告書後六個月內，不得從事戰爭。

此種辦法實際上是屬於政治性質的。不僅如此，而且自一九三六年南北美洲各國在阿根廷京城舉行會議維持和平以後，這個汎美組織，更已正式地設法實現國際政治之緊急的及重要的目的。這個汎美組織聲言成立一共同陣線應付侵略的威脅，所定辦法雖屬空洞，不過採用法律制裁而已，但這足以警告外界不得向美洲干涉及侵略。美國門羅主義以前曾被其他國家指為美國強迫美洲各國採取的，現在門羅主義已成為美洲各國的共同目的了。

一九四十年七月夏灣拿會議通過關於歐洲各國在西大西洋的屬地如遇變更主權時，美洲各國實行負起此等屬地之行政責任，這一步驟就是政治性質，正與國際聯盟之代治制度相

同。巴拿馬及夏灣拿兩會議通過採取適當步驟加強各國經濟努力及各國合作行動，以應付第五縱隊陰謀，此種步驟則可指為非政治性質。美洲各國外長會議所通過的每一決議，還要各該國內會投票通過始能實行；但是此種外長會議迭次舉行，並互相間交換意見，其政治性質正與聯邦國會舉行會議，或國際聯盟舉行大會相同。美洲各國外長會議的決議，雖不能產生與聯邦國會的或國際聯盟的決議一樣的法律效果，但是，如果根據此點而指美洲各國外長會議非屬政治性質的，則缺乏充足理由。

明白南北美洲國際制度到底是什麼，實在是一個重要問題。在最近幾年所舉行的美洲國際會議中，拉丁美洲有些國家要求美洲國際會議應發展為一個西半球國際聯盟，備有國際法庭並有制裁規定，因此項計劃須交美洲國際法學家會議考慮，另由該會議向一九四三年波崗大（Bogota）第九次美洲國際會議提出，致延期進行。但是建立此種具體的國際社會之要求，到底能否克服美洲各國從來反對訂立同盟的偏見，實屬一個重大疑問。我們必須注意，一般表面說是保持會員國所迷信的「國家自主權」，但汎美組爲了環境

需要，實際上不能不成爲西半球一種立法機關及政府機關。歷史上常有許多耐久的政治機構，事先沒有訂定組織法而成立的，只是由其自然演進而成的。

些觀察家將美洲國際制度的慢進與國際聯盟之迅速成立而迅速崩潰相比較，於是推測國際組織應以漸進爲宜，故認定健全的國際組織唯有漸進才能實現。但是歐洲爲什麼不能像美洲一樣採取漸進方式建立歐洲國際制度呢？

其理由是很多的。國界問題曾使美洲國家間的關係變壞，有時甚至引起戰爭。但是比例上，美洲土地較廣，人口較稀，故此種衝突實未如歐洲國界糾紛之嚴重。美洲一地，人口過於稠密，即可向其鄰近的新土地取得出路。美洲各國從來沒有感到負有征服世界的使命。並沒有訂立聯盟互相牽制以維持國際均勢的傳統習慣。美國有龐大的優勢力量，她雖非時常從利他主義，但她近年來却爲國際和平與秩序而不斷努力，她的努力與歐洲大國之爭奪霸權的努力完全不同。美洲各國過去因打倒歐人統治以求自由，故產生一種美洲國際社會感，此種國際社會感從未喪失其復興的力量。

美洲各國享受天賦廣大土地，資源，機會，種族相同，而且祇有一個大國存在，凡此一切均使美洲得一優越環境而易於建立國際政治合作及團結，此種優越環境為歐洲所無。美洲團結的真實力量，於今還沒有人知道，凡誇耀現存汎美制度的人，實未認識此種力量，不過徒然吶喊，以為美洲團結的力量僅盡於此耳。這個雛形的西半球國際社會是要來應付德國及其盟邦的威脅，但即使它發展為一個具體的組織時，其他區域也不能奉為模範機構，用以建立其他區域國際組織。它成功的元素，還是美洲有的，非歐洲或遠東所能具備。歐洲及遠東問題之嚴重與緊急決非用西半球國際組織方式可以解決。歐洲、遠東問題需要一個嚴密的解決辦法，在美洲可用數十年光陰求得的進步，在歐洲及遠東必須在幾個月內求得之，用以奠定其國際組織的基礎並確保其發展。全世界祇建立一個機構適應各區各國極不相同的需要，實非健全，其種種弱點，已由國際聯盟所一一暴露了。

第六章 太平洋之和平

現在各方研究防止戰爭及提高經濟社會進步之國際組織，大多致注意於歐洲方面。一般人以為歐洲不時發生的戰爭苟得和平解決，則世界其他地方的和平，自然跟着實現。不錯，我們可以承認歐洲是和平問題的中心，所以計劃國際組織時，歐洲是首先得成爲先加考慮的主要問題。但是歐洲國家在遠東方面具有重大利益的，如果它們在遠東的利益發生競爭時，則此種競爭將要引起歐洲國家間的直接衝突。

殖民地就是其中一個問題。歐洲國家有些最寶貴的殖民地在於太平洋，要公平分配及管治遠東殖民地利益——這是任何歐洲計劃所應加以考慮的問題——不僅要靠遠東本身的發展，而且須賴歐洲國家間之適當協議。

太平洋區國際關係之安定，就是裁軍的先決條件——一九二一年華盛頓條約可爲證據。但是裁軍又是全世界各地和平的先決條件。國際聯盟（及九國公約四強公約）之不能

解決中日間之滿洲爭執，即為國際聯盟衰敗的開始。整個集體安全制度包括凱洛菲戰公約在內，也隨之而暴露其無能，這就是裁軍會議終行崩潰的原因之一。

就世界秩序之政治觀點言，歐洲改造僅為建設新世界秩序的開端而已。就經濟觀點言，也是這樣。如果認定國際貿易及國際投資，就是促成世界和平之必要條件，則我們考慮國際經濟計劃時，必須注意遠東市場，遠東必要原料，遠東開發的社會，及遠東對於西方國家工業上財政上所能貢獻的範圍。

最近幾年來，各方對於遠東各國政治，經濟及社會問題的研究，日漸增多。其中有些人士對於中日長期戰爭，曾經提出公平持久的詳細解決方法。但是很少人提出維持太平洋永久秩序的計劃。即使有些人士提出關於太平洋秩序的計劃，也不過主張重訂及加強九國公約而已。多數都是主張蘇聯加入，主張建立一個國際法庭處理該區域以內的爭執，主張嚴厲制裁毀約國。

這一類建議均主張美英及其他西方國家長期參加遠東政治，並佔活動的位置。其主要

目的在於滿足日本的真正需要之後，應如何掃除現在或將來日本侵略的動機，及侵略發生後，應如何制止其侵略。的確，這是太平洋和平的緊急中心問題。但其永久解決辦法，則全賴太平洋區本身防衛力量及進步力量的發展，而不能憑藉外來的干涉。

一九三九年太平洋學會會議，着重中日兩國的事務，及西方國家所應策動的工作。一九三九年出版的「太平洋問題」，就是該會議的報告書，表面說：「出席太平洋學會的代表，對於遠東所應達到之各種目的，大多數均表同意。簡言之，即建立中國之獨立，永久改變日本對華政策，西方國家對中日兩國給以有效協助，並參加發展中日安定而進步的經濟」。根據該報告書前段的意義，中國之獨立云者，即中國不論在政治上或經濟上均不受外人支配，是故外人在不平等條約下而享受的特權必須廢除。領事裁判權應該取消，租界應該歸還中國，外國陸軍及軍艦應該撤退。

裴斐 (Nathaniel Feffer) 所著「遠東和平之基礎」一書也承認這個原則。但裴斐教授更提出一個條件，即西方國家應開始逐漸放棄遠東殖民地的統治，並鼓勵該地民族起

來，完成其充分獨立國的地位。

就裴斐教授所提出的條件言，無論其途程如何漫長與艱辛，都要達到遠東殖民地地區的自立。但是外國應該怎樣撤退其統治權？應該採取什麼步驟保護這個區域纔能避免日本或勝利而強大的中國之侵入？東方帝國主義遠較西方帝國主義爲兇惡。

荷蘭先生（J. H. Holsingh）向太平洋學會所提出的備忘錄「新世界秩序中之遠東」，曾經討論這個問題。西方國家在遠東的殖民地，大多數在於亞洲東南部，環繞於南洋一帶。這個區域，尤其是荷屬東印度、菲律賓、緬甸及越南的愛國觀念之日漸發達，已促成這幾個國家的利益足爲遠東及世界整個和平問題的不可忽略之一部。這是一個新而集中的力量，決不能永遠遏制，這個力量將能實現土著民族的自治。這種要求自治的力量，除非能於最近將來獲得賢明的引導，使之趨於具有建設性的合作，否則這種力量將必表現於永無寧息的鬥爭，正如歐洲者然。

凡主張建立一個國際組織，利用土著民族力量去維持東亞秩序的人士，其所應解決的

重大問題，就是採取什麼方法能抗衡日本現在的壓倒力量，或中國將來可能的力量。在荷蘭先生的意見，主張荷屬東印度、菲律賓、緬甸及英屬馬來亞除自行增進其本身特別利益外，並須互相聯合。因此，荷蘭先生乃提出達到這個目的之初步計。

目前美國與英澳印作非正式的合作，防衛亞洲東南部，抵抗日本南進。荷蘭先生主張取消這非正式的合作，而代以一切軍事上，經濟上，防衛上所需的整個聯合。他主張荷屬東印度、菲律賓、緬甸即為該聯合條約的獨立簽約國，而英屬馬來亞雖暫時由大不列顛政府代為行政務，也應為該聯合條約的簽約國。該區防衛上的行政，應由一個區域防衛局執行，並設置總司令一人。而聯合條約則隨時規定各關係國應撥出人員，金錢及物資的數量。採用有效方法訓練土著軍官及士兵。

立即組織一個技術顧問局設立於星洲、巴達維亞，或馬尼拉，並設分局於各處。這個技術顧問局最終可擴充為遠東聯合總書處；但其第一任務是要研究南洋各地問題，擬訂遠東聯合總會應採取的政策，並計劃區域合作機構。設立一個經濟聯合委員會，使

該區域內各國的貿易、工業、投資、公共財政、移民，及農業等政策互相配合。這種配合最後可以促成該區關稅上及貨幣上的配合，並設置一中央銀行及投資局。這樣將可以加強其軍事上的防禦，避免戰後的經濟衰落，並防止其墮入日本或其他強大貿易國家的經濟支配。

該聯合條約，對於愛好和平的國家在南洋聯合（Indo-oriental Union）內之商務及工業事業之平等待遇，必須予以保證。除保護土著民族利益以外，除遠東聯合會或世界聯合會制裁犯罪國之時以外，南洋聯合不得有關稅差別待遇，貨物進出口限額，或其他限制。

戰爭結束後，越南或泰國可邀請參加南洋聯合，並須根據該區情形擬訂一個發展工業及公用事業的計劃。此舉需要外資始能進行，故經濟聯合委員會可向世界經濟機關借款。要完成這個發展計劃，該區以內各國必須交換技術專家及技工，並須編密計劃人口過剩區移民於人口稀疏區以爲開發的種種辦法，並監督其進行。

南洋一帶殖民地的國際組織，戰後可成爲一個廣大的遠東聯合會之一部。南洋聯合在

防衛上及行政上需要外方協助時，中印日可供給此項人員，但必須以保護土著民族利益爲限。中印日如與南洋忠實合作，則可享受對該區域貿易及投資的機會。誠意合作的日本，在南洋更可獲得紡織品及輕工業製造品的市場，並換取其必要的大量原料——例如馬來亞及菲律賓的鐵礦，荷屬東印度的錫礬土，越南的煤，泰國、越南及緬甸的米。

荷蘭先生對於建立遠東安全制度所將引起的困難，沒有提出切實解決辦法；但他相信如與建立南洋聯合即有大助於遠東的安全制度。他說：「就實力言，遠東乃包括中國、日本、蘇聯、印度及南洋聯合。在這羣國家中，必能產生一個持久的均勢局面。此時西方國家即能處於安定地位，故可作有秩序的撤退，讓亞洲國家自行實現其安全制度」。

計劃遠東區域安全制度，並沒有需要西方人士代庖。當一九三七年以前幾年，日本未恢復攻擊中國時，曾經有人討論訂立太平洋公約問題；其中最熱烈主張這個計劃的却是西方人士。

一九三三年太平洋學會會議的文案中，有一篇文章名爲「建設未來太平洋和平機構的

幾個要點」。該文著者是東京帝國大學高木教授及橫田教授。他們認為太平洋事件不能和平解決的原因之一，就是由於太平洋區域沒有一個國際社會存在，因此他們建議成立一個區域組織，並締結一個條約，保證各國安全，互不侵犯，且將爭執事件提交國際仲裁解決。

他們主張該條約的主要簽約國為中國、日本、美國、蘇聯、大不列顛及法國。這是一個九國公約，四強公約，凱洛非威公約及蘇聯所發起的互不侵犯條約之總混合。引用一九二二年四強公約的程序已告改善，因為發生爭執事件或有戰爭威脅時，簽約國即舉行會議進行調查，並發表其調查報告書，假使非爭執當事國亦贊同這個報告書時，則各簽約國必依照條約規定履行義務。這兩位日本教授竭力避免推崇現狀，而願望各國共同商討，在爭執事件未發生前，先將其亂源掃除。因此他們主張會議時常舉行，而該條約則應規定不得承認以武力所造成的局面，對於一切爭執事件無論其屬於任何性質，必須兩國和解，或提交國際仲裁，或呈請國際機關判決。每兩個簽約國設立一常設和解委員會，處理非提

交國際總裁或常設國際法庭解決的任何爭執。

西方作家之贊同這種意見者，以布威爾爲最，他在「孤立美洲」一書中，對於這種建議有一個更精確的討論。他對於中日經濟合作，外國撤退在華海陸軍，取消不平等條約，開發計劃及外國貸款等問題所提出之主張，大部份與一九三九年太平洋學會會議報告書「太平洋問題」所申述者相同；他對於組織上所提出的意見更爲明確。他主張修正後的九國公約簽約國應有一定時期舉行會議；設立一個常設中日和解委員會，請求國際仲裁法庭或常設國際法庭協助；並對毀約國實行經濟制裁。他認定一個經過改組的國際聯盟，就是世界各國總組織的必要機構，下面應設立一個太平洋局於馬尼拉，負責研究該區社會經濟問題，組織漁業、移民、航運及空運等各種委員會，並籌備舉行太平洋會議的各種步驟。

關於殖民地方面，布威爾主張殖民地享有國必須承認殖民地信託原則，即殖民地門戶開放。殖民地享有國必須提高土人社會及政治的進步，並對國際殖民地委員會負責，而該

官員曾有檢查此等殖民地狀況之權。

布威爾如本高木教授及橫田教授一樣，提出許多證據指明太平洋有設立一特別國際組織的必要。雖然世界各處須結成爲一個強大聯邦，但是遠東特有而複雜的問題，實需要一個區域國際機構以適應其特殊環境。設立於遙遠地方的權力機構，苟無強固的國際制度分設於遠東，則結果必因路途遙遠及情形生疏而起窒礙。

單以條約規定各國採取共同行動，則無論其規定如何確切，也不能適應遠東環境的實際需要。供給中日兩國在財政上經濟上所需要的協助，供給殖民地在經濟政治發展上及國防上所需要的協助與指導，及滿足該區域各民族的安全感與生活安全感，均爲太平洋和平的先決條件，這項條件促成東亞及東南亞必須有一個立法、行政及司法的國際制度以處理遠東問題。

在初期，這種制度，必須有美、英、荷、法參加。要此等國家能够有秩序地撤退該區的利益及責任，則這種制度的初步組織必須有此等國家參加；而此等國家對於土著民族利

益的安全，必須作無期的保證。這組織開始時必須切實聲明，西方國家對土著民族的保護與指導只屬暫時性質，其主要目的為發展東方國際聯合會的力量與團結，務使其能夠處理該區域內一切事務，並享受其他區域聯合會一樣的獨立權。

如果要以南洋聯合作為維持遠東均勢的必要條件，則建立東方國際聯合會的工作，仍是一種困難而緩慢的任務。即使日本已被擊潰，也沒有人能夠想像單獨一個會議即可產生一個完備的東方國際聯合會；即便有了美、蘇、英開明的指導及協助，也沒有人能夠想像這個聯合會能夠容易地迅速地發展。但是早下決心並及早公佈計劃，實為最後成功的必要條件。這個東方國際聯合會計劃，必須先得可能參加的各國贊同。其初步辦法，不能作為一種不容變易的鐵則，而必須視為一種試驗性的方案，如遇重要新因素產生時，則可加以修正。

對於遠東國羣方面，荷蘭先生主張包括中國、滿洲、日本、南洋聯合，及印度。荷蘭先生把滿洲包括在內，其意思即指滿洲或將受中日兩國共管，但不能歸還中國。雖然蘇聯

洋海疆與日本接近，雖然她漫長的陸地國境與中國毗連，但荷蘭先生沒有把蘇聯包括在內。在荷蘭先生的意見，遠東國羣的太平洋利益，應由一個廣大的太平洋組織予以保護。該太平洋組織即包括美國、蘇聯、加拿大、澳洲、新西蘭、南美洲太平洋區的主要各國，及遠東羣中的各國。

但是，這個太平洋組織是否需要，是值得加以討論的。我假設世界共和國的初步機構業已成立，因此我在本章提出另一個太平洋組織。關於太平洋區各國——除東亞各國以外——的問題，可由世界共和會妥為安置，無需再建整個太平洋區的安全制度。

蘇聯、澳洲，及新西蘭可在世界共和會中取得其席位。此等國家應否參加歐洲的，遠東的，汎美的，或其他區域的聯合會，最好留待此種區域聯合會的發展情形予以決定。我主張先建立東方聯盟會，其主要核心，應由中國、日本、印度及南洋聯合組成。太平洋區有戰爭焦點存在，急需建立一共同制度確保其政治安全，並便利其經濟發展。因此我提出組織東方聯盟會的試驗性計劃。

(一) 中國、日本、印度、及南洋聯、訂定一個盟約，規定互不侵犯，拒絕承認以侵略而得的威米，確保共同安全，提交爭執事件於仲裁解決並實行經濟上及社會上之合作。

(二) 爲進行及實施該盟約起見，此等國家必須建立並維持下列各機關，以爲東方聯盟會的必要部門：

(甲) 東方聯盟會大會。由每一會員國派出代表組成，每年舉行大會一次，如遇必要時得舉行特 大會。大會對於共同利益事項，有權制定其法規，並領導及監督東方聯盟會整的工作，制定預算，查核決算並規定籌集必要款項。

(乙) 由大會通過設立一軍事委員會。該會有權裁減各國軍隊及其裝備，同時設立區域防衛軍及警察隊。

(丙) 設立一太平洋法庭。對於東方聯盟會員間一切爭執，有強制執行判決之權。該法庭由推事由法學委員提出而再經大總統任命。該法學委員組成爲大會各種常務委員之一，由各會員 職組成。

(丁) 設立一財政經濟委員會。共同管理該區特別經濟利益。這個委員會像下列兩個委員會一樣，與本書所草擬的世界共和國之財政經濟委員會密切合作。

(戊) 設立一社會立法行政委員會。計劃公共衛生辦法，勞工條例，移民條例，並管理殘害身體之麻醉品的買賣。該委員會可作為世界共和國的社會立法行政委員會的區域分會，或其顧問機關。

(己) 設立一祕書處。下設各組與上列各機關平行，辦理東方聯盟會全部文牘及研究工作。

東方聯盟會大會及各委員會所採取之行動，應以大多數表決。對於毀約國，會員國應負担義務，首先從事經濟制裁，最後從事軍事制裁。經濟財政委員會及軍事委員會應盡速得到大會授權，實施制裁。而不需完全依靠會員國自動執行。為增進此種委員會的客觀性及其效能起見，此種委員會除由會員國代表組織而成外，並應聘請非東方聯盟會會員國的專家參加。

爲確保常代評論家所主張的國際組織具有動力起見，大會應有權修改法律及調整法律局面以應公平之需。進行此一步驟時，應得到太平洋法定協助，因未實行修改以前，必須先得權威方面澈底研究該法律，如認爲有修改必要者，則由該權威方面指示如何修改，這樣纔算是上策。國際公法裏面有許多含糊的規定，而值得爭辯的地方也很多，所以此舉特別重要。

我寧提議建立太平洋法庭，而不願提議建立調解委員會。經驗告訴我們，調解委員會實遠不能適應實際的需要。調解委員會的工作，多以外交方式辦理。調解失敗後如爭執事件欲求公平解決，則又須提交國際法庭裁判，或交國際仲裁判決。國際仲裁及國際法庭之裁判，在平日已無差別。因此，成立一個法庭，它根據法律及公理即能處理東方聯盟會員國間的一切爭執事件。

第七章 軸心秩序

有人說現在各方所擬訂戰後廣大國際共和制度的計劃，均以民主國完全勝利為前提，這種評論是正確的。一般人以為假使軸心國是戰勝的話，則超然國際組織毋須討論了。這種見解實在忽略了德國及日本時常倡言的新秩序計劃。

在一九四十年德國未獲軍事勝利以前，德國已經討論建立一個歐洲經濟同盟，這是討論納粹政策時所常常提及的名詞。就該名詞最寬大的含義而言，即指中歐各國——蘇聯不在內——關稅及貨幣聯盟，其中樞設於柏林，並由柏林領導。所謂寬厚者，即雖然德國當然為領導國，但各國是自由參加而非強迫，且仍能保持其大部份自主權及尊嚴。

但是這個計劃如由第三德國政權的主要經濟家及銀行家執行，則將失去其寬大的性質。這是由德國官方或半官式的言論表證出來的。最顯著的就是一九四十年七月二十五日德國經濟部長芬克博士（Dr. Fink）的言論。

芬克博士坦白地反對關稅貨幣聯盟。他要把歐洲（大不列顛及蘇聯不在內）組成一個經濟單位由德國管理。德國可以指定其附庸國家應生產什麼東西，並得決定如何處置其出品。工業方面，尤其是化學重工業，則集中於發展德國的努力，一部份原因在軍事力量的關係，另一部份原因就是工業品所得的收入要較農產品為多。至於東歐及東南歐各國以關稅作掩護而進行的工業必須終止。此等國家則必專心致力改良其農業。

附庸國家可以維持其本國的貨幣，與馬克訂定一比率，馬克則為歐洲國際貨幣。該集團內各國間的貿易，以馬克為本位並以柏林為中心而清算債項。

德國最高希望，使這個歐洲單位在經濟上成為自給自足。但是有許多東西為歐洲單位所缺乏，故缺乏的東西大部份由蘇聯、中國及南美洲各國供給。德國將代為整個歐洲單位與此等國家訂立條約，主在於物物交換，以期控制整個市場，使德國能壟斷其壟斷的有利條件。芬克博士對歐洲以外的貿易，坦自主張祇與個別獨立國家來往。決不與國際貿易集團來往。國際貿易集團的利益只應由歐洲納粹政權享受。

組織附庸國家計 是德國參謀部認定爲一個上策的，因此等國家可以成爲掩護德緩進地，如果需要再作攻勢戰爭時，則可成爲發動攻擊的跳板。但是參謀部祇側重於德的軍事力量及領土的安全，對德國人民的職業及生活問題比較少加注意，故其對待附庸家似較芬克博士所圖者爲慈祥。因爲改良農業，其產量的增加，決趕不上人口增加的速度，所以東歐及東南歐各國，最低限度將爲芬克博士定其饑饉及艱苦的命運。在德軍界方面，主張此等附庸國家，雖然已大掉獨立，但仍須使其氣喘自若，在軍事上雖然已失掉實力，但仍須使其獲得繁榮。所以軍界方面不大贊同芬克博士的控制經濟利益計，爲戰略計，他們主張此等國家與德國分享經濟利益以鼓勵其對德的忠誠。

日本的東亞新秩序也採取同一方式。帝國操縱陸海空軍權，並假借傀儡政府統治其廣大的生存空間，征收糧食及原料以滿足其人民及工廠之需，並將其工業品銷售於被統治國，其他國家不許於此種貨物輸入。對於西方各國及澳洲，日本如網羅德一樣，當進每當侵略時均提出其同一論調——讓我們自管我們的壽情，你們自管你們的事情。據

一九四一年三月十一日紐約泰晤士報的記載，日本新任駐澳公使明白提出這個方案——澳洲的澳洲，日本人的澳洲。

美國及英國並不因日本提出這種界限而緘默。美英有種種理由相信日本提出這個方案，並不是一個目的而是一種手段。德國曾經採取這種手段以消滅被征服國；所以日本也跟著採取這種手段。而且英美在日本所要求的區域之利益，正如在希特勒所要求的區域之利益同樣重要。英吉蘭及其自治領（愛爾蘭不在內）聲言以其軍事力量及一切資源擊潰軸心秩序。而美國則擔承除直接參加作戰以外，願以一切援助給予英吉蘭及其自治領以達到此目的。民主國家將建立一個國際合作的民主組織以代替軸心秩序。根據羅斯福總統一九四一年一月六日向國會所進出之咨文，則合作的民主的國際組織，將注力建設及維持全世界各地人民的言論自由，信教自由，得免匱乏之自由，及得免恐怖之自由。

羅斯福總統的理想自然是指全世界各地實行民主政治。向着這個目的奮鬥，是值得欽佩的；但是即使完全擊潰軸心，也不能立即達到這個目的。在較近之將來，民主國家無論

如何勝利 也要解決裁軍家理論政策與民主國家目的間的衝突所引起之緊急問題。是不是全世界各地實行民主政治，就是建立真正超然國際秩序的先決條件呢？蘇聯對納粹侵略之抵抗已使這一問題日趨重要。蘇聯對於擊斃希特勒的偉大貢獻，當使其對於建立戰後國際組織有極大發言權，但很少事實足以證明蘇聯準備放棄獨裁制度。

根據所謂主宰民族的理論，及德義日現政權的行動與宣言，我們知道他們所謂集權主義者，即處理對外事務一如處理對內事務之獨斷。其理論及行為均表示自主權乃以古代定為根據——祇有握着實力的人纔能享受自主權。德義日必須全部改造，總能參加合作的代議制的世界組織。這種世界組織之要旨，就是各會員國和平共處，及自願擬訂適應各國共同利益的國策。

不許德義日在其現政權統治下參加國際組織者，非指該國際組織祇准民主國參加之謂也。在理論上我們至今沒有說過主國家及獨裁國家沒有在超然國際組織中的合作的可能。沒有代議制度的國家，其對外的關係仍然可受代議制的國際權威機構支配。

就理論上說，國際組織必須使任何政體均得參加，祇要該政體的性质並非破壞他國主權，或與國際組織之利益發生衝突便可。

國際組織的形式是十分重要的。選擇國際組織應以其適用能够適應各國爲斷。討論歐洲國際組織的作家及政治家，大多數認爲取消各國軍備時，應建設一歐洲中央軍隊。要建設一歐洲中央軍隊，則歐洲必須成爲一種聯邦組織能實現，無論其組成爲一個聯邦，或幾個聯邦；祇有成立一種聯邦性質的組織纔能使國際間裏面的經濟，社會事務提交中央當局處理。如果任何會員國的政制仍然保存着專制方式，則迅速建立一個聯邦性質的聯盟是很少可能的。因爲會員國的政治程序應與聯邦治程序發生密切關係的。如聯邦當局人員，最低限度也有一部份，是民選的，則會員國內人在其本國政制上或者沒有選舉政治領袖的權利，但是他們對於超然國際機構的當政人員必須有投票選舉權。最後，如果這個聯盟是由幾國家及民主國組織而成的，則獨裁國家人民及民主國家民間的政治不平等，將要影響聯盟的安穩。因此，歐洲如要建立一個聯盟或幾個聯盟，則其計劃必須以

發展民主制度爲必要條件。

但就另一極端理論而言，如果我們知道世界上確已有一種性質寬鬆的國際聯合存在着，即汎美制度，（汎美制度對於美洲各國之約束雖甚寬鬆，但它仍然能夠慢慢地發展，成爲促進西半球國際社會的有效工具），則我們相信制裁家，不論其爲名義上獨裁或實際上獨裁，均可在聯邦中與民主合作某種程度的合作。以汎美制度爲例，證明美洲國際組織的功用沒有完全決定其組織的形式。美洲國際組織的目前發展，證明汎美聯合局確能達成美洲各國間的經濟合作及國防合作，此種合作如果在歐洲方面，則非有一歐洲聯邦決不能實現。

但是，一個容納政體不同的國際組織，是否必無力制止一個強大會員國從事侵略以實現其奪取利益的野心呢？這個問題，我想不能簡單回答。就汎美制度而言，美國如能繼續其現在的領導地位，並對該制度繼續其現在的財政負擔，則汎美制度將可維持西半球的和平並增進其社會的及經濟的發展。大儒學派自然要說，美國在西半球之情形實即等於納粹在

歐洲之情形而已。但是其他人士却認識美國睦鄰政策與德國芬克博士計劃其間內容實有所不同。

我們不能以南北美洲國際制度的比較成功，於是推斷歐洲亦可採取同樣寬鬆的國際制度。即使歐洲有一個像美國一樣強大而好善的國家存在，但是以一個像汎美制度一樣寬鬆的國際制度，到底能否調和歐洲各國種族，國籍，及傳統的尖銳衝突，實屬疑問。

我的結論，就是世界各區域似應建立形式不同的國際聯合會。如果它們不成爲世界鬥爭中的巨大單位，則它們應該聯繫於一種雛形的世界社會之下。

第八章 英美陣營：合作抑聯邦？

美國爲一民主制度國家，故此大歐戰甫告爆發，美國對於英國及其盟邦開始即已表示其適當之同情。但法蘭西未崩潰以前，發動一九三五年至一九三九年間中立法案之孤立主義，仍然否認此次歐亞戰爭之結果足以嚴重地直接影響美利堅民族。自一九四十年六月以來，一般人已逐漸信軸心國家之最後目的爲統治世界。一般人因懷着這種感念，於是憂慮英國如一經被征服，則德國不僅要與美國發生商業戰爭，危害了美國的製造家和出廠家，而且可能直接威脅美國領土的安全。且夕之間，美國的國防，已被人認成美國最急切的事務，而英吉蘭及其海軍突然被人認爲美國的國防第一綫，大多數主張採取「除參戰外予以一切援助」的政策。

美國此後連續執行兩步驟：一、如以超齡驅逐艦五艘換取英國西大西洋屬土的海軍基地，履行俄登堡條約（Ogdensburg Agreement）設立美加常設聯合國防局，對英除借

飛機及其他器材，通過租借法案，訂立羅斯福總統與邱吉爾總理之海柏公園協約加強美加工業財政合作，以增進物資生產而應歐洲大陸國防險對英供應之需——即為美國重新認識自己實際作戰中的民主國家利害相共的具明證。

一九四一年春季，美海軍巡邏隊遠離其海疆數百里以外，在大西洋執其任務，並美國護航隊告以敵方潛艇的蹤跡，五月二十五日羅斯福總統廣播稱：「我們海軍巡邏隊現正從事確保必要供應品運英。運交物所必需的一切步驟均將採取」。美現在對英的物資供給，和將來因協自裁，避免征服而採取的措施會不會促成美國變為一個戰鬥隊，將全由希特勒抉擇，這是十分顯明的。

不僅英美，善的相共，迫使美要竭力制止軸心國的勝利。而且在思想上，美也要制止軸心國的勝利。羅斯福總統在一個廣播中說：「我們決不能接受一個為希特勒所統治的世界」。他並說：「而且我們不能接受如一九二〇年戰後一樣的世界，在這樣的世界中，希特勒主義的種子將再播種，並得發榮滋長。我們祇有接受一個致力於自由的

世界，言論自由，宗教自由，得免貧乏的自由，得免恐怖的自由」。

一月六日美大總統在其對國會所發表的咨文中，第一特別指出這「四種自由」為建設戰後世界的基礎，故其保證建立一個世界組織，要較往「國際聯盟為更有功更進步。在兩天內，英國外相在國會裏聲稱英國政府受這一計劃。他說：「從一九四一年一月羅斯福總統對國會所發表的咨文中，我們已找出我們作戰意義的主旨」，他並說：「因英國政府欲與其他國家共同奮鬥以挽救戰後世界避免貧乏，故必盡其努力務使戰後世界不受恐怖的威脅」。

為開闢這新時代政治經濟安全的大道起見，美英應該聯合起來從事共同的事業，制止軸心國家統治全世界。現在美英並獲得中國不可數計的協助，中國史詩式的復仇戰已成為遏止日本不為侵略西南太平洋的有效的障礙，美英並獲得歐洲淪陷國家流亡軍隊及新近加入的蘇聯無敵協助。但是因英美在軸心陣營中握有軍事的，工業的，經濟的鉅大資源，故英美必須貢獻守勢上和攻勢上所必需的要素。這種任務如此重大，故英美必須將

其物資及精神力量充分動員，相配合方得完成。

此次戰爭的漫長和酷烈，已毀滅了許多工業，商業及國內種種設備。工廠，貨棧，辦公大樓，住宅，船塢，輪船已被毀滅，交通網已被破壞，非經數年時間不能修復。因戰爭工業的擴充，不能不增設新工廠，且必須將現存工廠的設備變足以適應軍火製造的需要，故將來有一重大問題必須解決，即將一部份工業取消，並將一部份工業更改以適應和平時代的需要。

戰爭未爆發前早為經濟戰爭所破壞的良好國際貿易及財政機構於今已成片碎了。戰鬥國所執行的封鎖，各國對於其出入口貨物的控制，外匯的節制，及戰時對非軍用必要品的限制，已終止了。際社會間久已存在的物資交流。作戰國家及淪陷國家的糧食已受節制，但是出產國家的生產，則空前地堆積如山，故出產者無力購買其需要的物品。每天的戰爭，無不增加戰後救濟，復員及復興的數量。

爭取戰爭勝利固有賴於英語民族之密切合作，但軍事完全勝利後進行鉅大建設時，其需

要英法民族合作的程度並不減少。如果要把這碎的政治機構重新建設起來，則英法民族必須負起維持國際秩序的主要任務。但是單單重建物質上的安全，仍然不美。知識的領導及其造出這種知識的資料，還須供給美國及不列顛和內部的各國，必須為這個計劃的繪畫者，也必須為這個計劃的建築者。這一工作必得到其他爭取自由的國家，各國流亡政府作重大協助。但是只有美國及不列顛共和聯同發動，纔能激發這以略的國家參加這戰後建設的活動。只有美國及不列顛共和聯的資源纔能供應這偉大建設之所需。戰後建設工作，維持秩序及救濟，這一切工作將能供給戰時各國聯合機關所解僱出來的人以連續的職業。

屆時不論戰敗國或戰勝國兩者均必高喊：「戰爭永遠不得再有發生」。英美兩國政府除從事戰後早期重大任務外，並須應全世界無可拒絕的要求，而負起計劃國際長久和平組織的責任。兩國必須開始再向戰爭作剷滅的攻擊。

英美應如何向戰爭作剷滅的攻擊呢？她們是否應將爭取勝利的戰時聯合機關，改變為

永久法定的國際結構呢？有人曾經進行過這種運動。史屈索脫及其「民主國聯邦」社即進行這種運動的，主張美國及不列顛共和國結爲一個聯邦。這一聯邦將爲全世界組織的核心。其他國家如建立獨立君主制度政府者，將被邀參加。英語民族建立聯邦後所獲致的力量，安全，繁榮及安定，將必誘導其他求謀此種利益及目的之國家加入。

不列顛共和國人民因遭受此次戰爭慘難，大約會自願放棄其一向跡近傲慢的獨立分離觀念，對於英之援助，即使不能完全肅清英人對美某種不可言狀的輕視心理，最低限度也已能種種心理僅成爲英國社會上不負責份子的一種不敢告人之觀念而已。無論如何，這和輕視他人的心理，決敵不過現存聯邦國民間對建立國際聯合組織的要求。

但另一方面，我們沒有多大理由相信美國人民已完全放棄傳統的反對與外國聯盟的觀念。而願意與北冰洋至西南太平洋間一帶國家作密切永久聯合。然而美國人民最近確已逐漸離開其孤立主義，將其國防上所剩餘的武器，供應英國及其他抵抗侵略的國家。美國人民對於實現此次戰爭之目的正與不列顛共和國日趨合作。美國人民之進行此舉，就是

其本身利益着想，而增強其所謂第一防線，同時為應付世界非常局勢計，也不得不作如此措置。但是，由這種暫時合作達到一個真正法定的聯邦，其途程仍極遙遠——這個距離仍然有待於美國人民態度的改變才能解決。其態度改變的率度，甚至要比其由中立政策改變到「除參戰外予以一切援助」的政策為迅速，方能奏效。大抵只有遭受過戰爭大難，而一般人民亦確信唯有建立英美聯邦纔能避免戰爭的時候，美國人民態度才會改變；但是戰爭大難，現在還未越過大西洋迫臨於美洲。

有些著名美國觀察家預測，美國不僅不會與英國結為聯邦，而且要在軍事階段過去後，即產生一種強烈的反動力量，朝向孤立主義進發。他們相信，如果美國因英援助致陷入戰爭旋渦，致派遣遠征軍出國，最後致派遣佔領軍至歐洲時，這一反動趨勢必更強烈。這些觀察家說，美國人民在這個戰爭結束時，將如一九一八年成休協定時一樣，不願其他一切，只要儘快恢復和平時代的狀態。美國這個軍隊本身所包涵的，並非職業士兵，而是一時被征的各有所業的公民，故戰爭一告終止，他們即渴望回國，同時美國人民對納

稅負擔，其他戰時經濟負擔，及戰時種種限制，亦必要求立即解除。因此建立和平於永久基礎上之呼聲，將在復員的吶喊中消逝。

這一種預測，就是認定美全體人民並未領略到上次大戰結果及造成此次大戰環境的教訓。反對這種預測的人說，美國人民已逐漸確信，美國只有根據其國力之大小而決定其與國際工作的程度，這樣纔能維持世界和平，纔能維持美國本國的生活程度，他們認定這個預測對美人民信念估計太低。戰後建立有效的超然國際組織，其可能性全賴於第一類人士估計之正確。假使美國孤立主義能再獲勝，則其他國家雖然具有決心要在混亂狀態中建立秩序，繼而執行這個秩序，也沒有建立及執行這個秩序的工具。各國間政治經濟的關係，將要回復到二十世紀三十年代形狀，即從事一時以熄滅渴計劃，結果引起戰爭。

所以凡是討論戰後超然國際組織的形式時，均假設美國將參加在內的。但是如果忽略了反動的孤立主義的趨勢，是最愚蠢的。將來，不僅在美國，而且在列強共和國中，會有一個強烈的孤立主義的表現，即經過艱苦作戰後要求休息。我們不能單靠英美聯合永為

世界警察隊。因為英美兩國人民對於這種變察責任不久必感疲勞。

因此，經過熟思考慮後，我們知道如遇可能時，維持世界秩序的责任應即移交，由一個最大的可能的國際聯合會負擔。重大的問題就是：如何將這個國際聯合會以迅速最健全的方法建設起來？

就算我們願意建立一個英語民族聯邦以爲世界聯邦的起點，但是我們能否預料一切良善民族成爲民主國家之後個個必渴望參加這個聯邦呢？以這個聯邦爲世界聯邦的起點，是否即爲最佳辦法，實屬疑問，因為這個世界聯邦能否實現，心理上的作用，實爲一種重要因素。雖然我們自己心裏很明白，以英美聯邦爲起點不過是我們的最後目的之初步，最後目的是要建立一個世界人類聯邦，在這聯邦中平等主義要產生實際效果，但是我們很難期望初期沒有參加英美聯邦的國家，會和我們抱具同一信念。如我們不鼓勵其他國家參加英語集團，我們能否進行別種運動以建立另一種集團呢？因為英語民族成了世界聯邦強有力的核心，非英語民族很容易感覺英語民族有永久控制這種國際組織的可能。他們會感覺盎格

魯撒克遜民族將永久成爲這世界聯邦的巨物，有了這巨物其他會員將不能獲得實際平等的。事實上，它們參加這個聯邦後其出席聯邦政府的代表人數之多寡，確將根據各會員對於聯邦所貢獻的力量之大小以爲斷，所以它們這種疑懼實在是很難消除的。反對者的宣傳，可以用英美新帝國主義爲其藉口。

我們不能假 英美準備建立這一聯邦，世界其他國家將必參加。歐洲各地建立聯邦的需要及可能，已爲關係國要人所承認。但是，不必說到全世界建立一個聯邦，就算全歐洲建立一個單獨聯邦，也很少要人感覺其有可能。祇有極少數平民對於建立一個歐洲聯邦是表示同情的。

我們可能承認戰爭停止後，主要的建設力量就是美英。而且英語民族應該在維持世界永久的進步和平之超然國際組織中佔着領導地位。但是我們要希望其他國家逐漸併入英美聯邦，簡直是幻想。我們開始時，大概最好就是採取一個比聯邦較爲寬鬆的聯合會，即建立一個聯合會，在這聯合會中其他國家或其他國家集團與英美集團佔着平等地位，並同

為該聯合國的構成會員國。最實在的進步途徑，就是利用現存聯合會建立國際組織，或採用超越集團國家界限的聯合會趨勢以建立國際組織，這個辦法較諸將傳統，習慣，及政治體制各不相同的世界各國組為一個世界聯邦要更妥善。

總括言之：為求戰爭的勝利，為防止戰爭的再爆發，英美應抉擇下列兩種辦法之一；（一）英美成立聯邦，並儘速使該聯邦擴展為世界聯邦；或（二）成立聯盟（正式的或非正式的均不成問題），首先是求謀此次戰爭的勝利，最後是組織一個世界聯合會，其性質部份則類似往日國際聯盟，同時與歐洲，南北美洲，及遠東各種聯合會合作。

第二種辦法，我們承認其中有許多缺點。其性質及其必需應付的主要困難，我們不能再在以下各章加以討論。但我之所以提議採取這辦法，認定這種辦法為保持及增進我們生活方式的實際步驟者，實由於兩個主要理由所策動。第一個理由就是：這一辦法較諸聯邦辦法想更受人歡迎；第二個理由就是：這一辦法把各分裂的危險較少，因為各矛盾的力量還是強大，未能平抑便全世界能成爲一個聯邦。

美國大總統和英國首相於一九四一年八月十四日所發表的聯合宣言，不僅沒有暗示建立一個世界聯邦，而且避免提及聯邦或聯合的字眼。該宣言對於戰後國際組織之唯一顯明表示，僅爲「於廣大永久全體安全制度尚未確立以前」先將侵略國解除武裝而已。假若這兩位政治家，其中有一位曾想及建立一個細小有限的聯邦作爲建立全世界聯邦的過渡階段，則其聯合宣言內所用的字句，沒有矛盾的。邱吉爾先生於一九四〇年八月二十日向下議院發表的講說預言着：「大不列顛帝國和美國在某種事情上應該聯結起來，求謀共同的利益」——這一聯結是指兩資源的聯結，而非指兩國憲法的聯結，這是十分顯明的。

就政治和經濟兩者而言，美國總統和邱吉爾先生所期求獲得的利益，是具有世界性的，他們要採用的方法，就是達到全世界各國自動合作的最可能方法。當時機降臨要實現這種願望之時，則建立國際組織的需要，（或者屬於暫時性質，但必須是有效的），極爲顯明。假若這個國際組織與大西洋憲章是有關係的話，則這個國際組織決不能僅僅成爲一個有限性的聯邦；它必須成爲一個全世界性的聯合會。

一個世界聯合會將各區域內的國家聯繫起來使之相互配合，結果將可演進為一個世界性的聯邦政府，正如過去許多小國演進為一大聯邦一樣。這種演進將增加和平的保障和社會的進步。建立世界政府就是我們的終極目的，但是用漸進方法去達到這個目的，較諸立刻將尚未協 的份子勉強聯繫起來以達成這個目的，要機會更多。

第九章 國際社會及其法律

在和平時期中，國與國間及彼國人民與此國人民間均遵守着一種爲大家所接受的原則和互交處。獲取新土地的方式，非由於彼方轉讓土地於此方，即由於某方發現新土地或殖民於某處，於是取得之；一國對於居留其領土內的外僑具有種種權利和義務，一國的船舶在海洋上，在他國海疆上及他國港口裏仍有管理權，各國大使在其駐在國享有特權，國際航空在他國領空上獲得飛行權——凡此一切，均受一種法則所約束，這種法則有由習慣所造成，有由條約所造成，有由法學家擬具國際條約爲各國所採納而造成，這種法則通稱爲國際公法或稱爲國際法律。

因此在某方面言，國家的地位，正如個人在政治社會中的地位一樣。當一個國家認定其權利受到另一個國家所侵犯時，這個國家即提出抗議並要求賠償。如其要求遭對方拒絕時，則常均將事件付交爭執雙方所同意的人或機關作仲裁的解決。仲裁的判斷相類於法官

的判決，敗訴國家得奉命賠償。在過去個半世紀中，這種解決國際爭執的方式已成爲日漸通行的事情，拒絕服從仲裁判斷的事件爲數極少。國際仲裁的習和一九九年在海牙成立常設仲裁法院及一九二二年在海牙成立常設國際法院，就是顯示世界各國已結合爲一個國際社會，並遵守這個社會的法律之一部份保證。

但在一九二八年以前，國際公法並沒有禁止戰爭。甚至沒有限制各國根據法發動戰爭的機會。國際公法包含着許多法則，其中有些法則是由悠久習慣所造成，其他法則是由制定法律的會議所造成，例如一八九九年及一九〇七年海牙會議，這兩個會議擬將戰爭的方法加以限制。國際公法曾致力於管束交戰國對中立國的行爲，並特別限制交戰國對中立國貿易的干預。但當國際戰爭爆發時，這法則之中許多均爲作戰國家所漠視，而盡取凡足以致勝的一切手段。毒氣也要採用，不設防城市也被轟擊，平民也被虐待，醫院也被轟炸，醫院船也被轟沉。中立國船舶也要被捕或炸沉，中立國的貨物也被空前廣泛的封鎖所充公。慘淡經營的「文明戰爭」的法典變成廢物。很少尋常的行動確是爲了報復對

方的破壞條約而發的。

因國家能「宣戰方式及破壞「戰爭法律」方式確認其掠奪物的所有權，故「國際公法遂爲人所蔑視。肆無忌憚的破壞行爲如是明細，而人民遭受的苦難如此酷烈，因此，鄙夫們誤會在戰爭進行中，國際間無須保持秩序了。」

不僅鄙夫們蔑視所謂國際法律。而且連律師們也輕視它，因爲沒有任何有組織的團體武力支撐它。就技術上言，國際公法沒有真的「制裁權」，這種「制裁權」完全落在破壞國際法律者的手上。他們說：嚴格說起來，國際公法實際上並非法律。

沒有法律制度禁止國家採用武力奪取非和平方法所得的東西，當然要令人對法律消滅強權的信念歸於消失，這是當然的。一個法律制度，如果沒有一個有組織的力量以爲實施的後盾，則該法律一度則失掉其法律意義，這也是當然的。

一九二一年白里安及凱洛訂立的非戰公約，其目的在於補救這些缺點中的第一個。這一個公約已爲六十二個國家（包括世界各大國在內）所批准，各簽約國在這公約中否認以戰

爭爲推行國策的工具，並擔承除用和平方法以外，決不採用其他辦法去解決它們的爭執。這個公約的一切文獻均十分顯明地表現着防禦性的戰爭並未在禁止之列。這並不是一個錯誤。即使最完備的國家法律，也容許其人民防禦武力的侵襲。但是這個公約的實際缺點，就是它讓各自己決定其自衛的行爲。

這是整個國際法律制度的缺點。國際上沒有一個法庭能有權力控制管束國際社會裏的每一會員國，同時沒有一個法庭能使被暴力侵略的國家去制止攻擊國，並證明其行爲係一種自衛，或令攻擊國償付其攻擊的罪狀。即使常設國際法庭，本算是約束各國行爲的最前進的機構，也祇能對於接受其法權的國家施行其權力而已。

要收獲實際效果，則容許自衛戰爭法規，必須得一個有權力的法庭爲其後盾，以確定每一事件的自衛程度，對於破壞這種程度的暴行，必須予以懲罰。

國際法律制度的其他重大弱點，就是沒有世界警察隊以執行其法規。只有紙上空文的補救而已。即使經得國際庭判決，有時也還要靠敗訴國的善意服從，或靠勝訴國的強大

力量總能予以執行。本來國際公法的定則就是：一個國家既然要聽候國際仲裁，則該國家必須履行國際仲裁的判斷，但是這個定則實際上竟被藐視。的確，世界上對這種行為的違背，曾直言不諱而發生多少影響，但是世界實際上，有設立一個機構把這種違背付諸實施。國際法庭的判斷每每為人所漠視，其主要理由大概就是因為世界上強有力的國家，一向不肯將其認為有重大利害關係的一政治爭執事件，或一非法律性質的爭執事件付交國際仲裁解決所致。對於不甚重要的事情，它們樂意獲得敗訴，而服從不利於它們的判決。對於任何事情，例如確保國際正義的事情，必須有一種力量，這種力量必須授予世界社會機關，俾其於必要時得迫令各國首先將其任何重要爭執事件，付仲裁或法律解決，並不得不服從這種仲裁判決。

這兩個缺點，是很明顯地互相關連。如果要有效地把戰爭規定為非法行為的話，則世界上不僅要有一個有權力的法庭能夠規定自衛行動的程度及懲罰犯法國，而且要有一個有組織的武力，預備為制止破壞行為及為執行國際法律判決而出動。

國際法律的第二個弱點，就是缺乏一個有權力的世界立法機構。把那已失時效的或為進步而礙的法規加以修改。現代化國家的法規，常加修改，使其不致障礙科學，技術及社會的進步，不僅法律常加修改，而且制定法律為改良社會的活動工具。現在世界上仍然繼續承認戰爭為一種法律行為，其中一個原因就是國際社會中，沒有設立修改國際法律的有力工具。因為國際上缺乏這種機關使國際不平等狀況向其伸。因此有人根據現存法規為之辯護，說各國可以用其本身力量自己改變國際狀況。要以國際會議代替國際立法機關。是一種不完備的東西，因為現在國際間流行着一個理論，即一個國家對其本身所不同意向任何國際會議所產生的條約，均無須負責。因此，舊的法規，苟非一致贊同，則無法修改，新的法規，苟非一致贊同也無法增加，所以在現存不平等狀況下漁利的國家，如要勸服其贊成修改現存法規，必十分困難，這是自然的道理。

雖然有人會反對說這些缺點。由於法律行政及法律發展所造成者多，由於法律本身所造成者少。實際上這些缺點是由於機構的組織問題產生出來的。但是機構的組織，就

是法律本身的一部份，機構的組織一有缺點，即直接影響潛在的法律證據。就大體上論，我們討論現代國際法律基本原則的弱點時，如果將此種弱點之最顯明的實際表現，置諸不問，是直徒勞而已。

國際聯盟的盟約，國際勞工局的法規及常設國際法庭的定章，均不欲改變國際公法基本理論，以補救國際機構的缺點。這就是人們指摘這些機構不能維持世界和平的一個理由。國聯盟約特別設立一個國際聯盟，專事解決國際爭執事件，使各國減少動武的機會。這個盟約甚至包含着「一個條文（即第十九條），得自動進行修改條約，並謂「對於足以危害世界和平的國際狀況，得加以考慮」。但是這個盟約並沒有聲明戰爭是一種非法行為，同時也沒有宣佈各國必須將不平等狀況訴諸國際機關，請求改善。雖然聯盟約規定對於發動戰爭破壞盟約的國家予以經濟制裁；但盟約却讓會員國自己判定這種破壞行為是否確已發生，並因而讓會員國自行判定其應否與被古國斷絕商務及財政上的關係。對於軍事制裁一節，國聯盟約沒有指明會員國應該自由參加，或強迫參加。

凡爾賽條約第八章規定改善勞工狀況並使之平等，但是它沒有規定國際勞工會議產生的協約能約束拒絕批准此等協約的國家。常設國際法庭的定章，完成了過去國際上未竟的任務，即設立一個法庭為世界各國所接受；但是這個定章沒有規定常設國際法庭有強制執行的力量。

這一切國際組織，處處均避免影響現在國際公法上所盛行的固定原則，即一個國家有其自主權。這個原則，在各國政府及法學家的腦海中已經根深蒂固，各國不願建立一種有直接行動權的國際組織，實與此原則有莫大關係。假若建立一種有直接行動權的國際組織，首要打破各國自主，並將其拒絕一切國外的強迫命令的歷史要求掃除。

各國拒絕放棄自主權時，自然口所藉口，它們可以說，保持皇權乃其本國人民的公意。如這樣，這就是各國政府及其出席代表顧問的過失，他們未能明白一方面要保持所謂國家自主權之完整，別方面要建立一個有效的國際組織，是絕對不可能的，如果他們不是不同白這個道理，就是他們不能向其人民解釋這個道理，使其人民自由選擇，寧願支付

代價以保持現狀，抑或寧願建立一個真正新的和平時代。實際上，各國政府沒有幹過這工作，向人民解釋這個道理，他們僅僅築一座只有表面沒有基礎的樓房，它們只看見眼前的小利，而忽略遠大的幸福。

許久以來人們已承認國際公法的存在，但同時對於一國不贊同某種條約又准其拒絕負責；一方面聲言各國應服從國際公法，但另一方面主張各國自行判定什麼是法律，並在什麼情形下才服從這種法律，同時每每拒絕每一種問題付交公正方面判決；一方面說國際法律是束各國，但另一方面堅持執事伴凡與一國的法律有衝突之時，則該國法院及其法官必須引用其本國法律；最後，一方面口頭尊重國際法律制度，但另一方面却承認經過宣戰方式後，破壞別國的固有權利亦算合法；這一切都是嚴重的自欺欺人之舉。

假若要以法律成爲一定國際秩序的保證，則我們對於國際法律的基本原則必須作一種修改。

第一、各國必須承認國際法律駕於國家法律之上，故國家法律苟與國際法律發生衝突

之時，則國家法律絕不能視爲眞法律。因此要國際法律發生效力的話，它必須成爲超然國際法。國家自主權僅成爲一種自治權，是超然國際法所讓給國家保留的。當然，除非各國政府法律顧問知道其本國人民權要求放棄引起戰爭的國家任意權，否則國家及世界社會的定義是無法變更的。如果國家不願意放棄與眞正的世界社會發生衝突的國家任意權，則世界決不會有任何安全法律秩序。

第二、超然國際法必須如母之文明國家法律制度一樣，如果規定一個國家須將爭執事件付交公正方面判決者，則這個國家無論若何必須服從其判決。如果國際間有適當的法庭而爲任何國家在法律上不能拒絕的，則所謂定義國家及世界社會之變更者，只須於法律手續進行上加以變更而已。但這個基礎已經崩潰。如果常設國際法庭要再恢復並行使其職權的話，則對於由其處理的一切事情，必須有強制執行之權。有許多人而且主張建立一個最高世界法庭，下設區域法庭，俾得容勿進行其訴訟；其中有些訴訟事件可由區域法庭上訴於最高世界法庭。採用下設區域法庭一方法，在必要時更可增進執行判決的機會；

因國際聯盟的歷史已經證明：要動用武力強迫一國服從法律，則以區域內各國進行，實較全世界一起進行為實際。

如果要和平方式改革國際狀況以代替戰爭，則我們不僅需要建立一個新國際機構，而且國際法律的基本理論也須作重大修改。這個新國際機構應如何組織，在下面各章再加討論。現在我們可以指出，所謂修改舊法律制新法律者——換言之，即設立一立法機關以負此責——必須得大多數贊同方得通過。至於採取一致通過法，即指國際社會每一會員國均有自由否決議案之謂，這種辦法雖然未能完全障礙國際社會的進步，但無論若何必使其進步太過遲緩，趕不上事勢變化的需要。如果我們是需要一個適當的主持以革除國際狀況的工具以代替戰爭，則我們不能不把國家自主權的理論打一個折扣，使其自由程度適與國家個人的自由程度成了正比例。

現在我們所需要的，就是法律理論改造下的一個細則——即各國政府，立法家和律師必須一變其根深蒂固的態度。超然國際社會的實質，必須訂入法律理論內使之成為全世界

各生效的一般法律原則之一。從這一觀點看，現存國際法律已經暴露其缺點和矛盾而急需補救。國際公法一向最高的期望，就是在保持各國絕對獨立自主權之下，期求達成國際間的社會秩序。所以國際公法原則吻合之處少，衝突之處多。雖然這些原則在和平狀態下算是一種有用的東西，但出了和平狀態以外，不僅沒有實際效用，就算在理論上也沒有規定一個明顯的限制使各國不能以武力爭取利益。如果要建立國際社會機構而不將國際社會的法律理論作根本改善，是直等於建築一座不耐風霜而易於傾塌的房子而已。

國際公法一向沒有直接給予任何權利於個人。如一個人因外國不履行國際法律而受損害時，則其須由本國政府向該外國要求賠償。現在盛行的法律觀點，就是個人權利如在此種情形下被侵犯時，則此種權利並不認為個人的，而認為屬於國家的，故該國必須要求他國根據某種標準待遇其國。雖然各國願意建立國際法庭解決此類事件，但其伸訴步驟仍由國家進行，而國家必須認定此事件為其國家事情！然後始能將此事件提交國際法庭判決。故受損人誠感困難複雜，延候判決，每每荒廢不可思議的悠長時間。不許個人直接

向國際法庭伸訴者，也是因為尊重國家自主權及尊重國王所致。但一般辯護者說，要使國際法庭避免接收瑣碎複雜的申請，不得不如此。但爲什麼國際法庭比國家法庭要多受一種保護，避免接收瑣碎複雜的申請呢？他們沒有說明其理由。如果國際法庭准許個人直接向其伸訴，則只須制定一個規條，即由伸訴國一個官員澈底查明伸訴案的證據，然後將其基本調查結果節要呈報國際法庭。

於一九一九年設立用以解決一九一四年至一九一八年大戰後所引起的爭執事件之混合仲裁法庭，及美加國際聯合委員會，與其他規模較小的仲裁機關，個人得准許出庭，我們有理由相信這種前例足資做效。因此我們最低限度希望，個人利益如被外國損害時，他應有直接要求賠償之權。

個人既能直接向國際機關伸訴，則其對於本國的治權，究竟發生了什麼抵觸呢？國際主義者所日漸主張的改良，即個人在超然國際法律下，得享受言論，消息，結社，及宗教信仰的自由，現在又遭遇其他困難了。我們生活於民主政府之下，對於這種改良自然十分

歡迎。但這種改良，能實現，則國家對於國民的統治權力將受重大限制。經過此次大戰後，人們均一致要求世界及社會應作一種重大進步，但他們對於這種改良所將遭遇的困難，有沒有考慮呢？人們的尋求能否實現這種革命的力量呢？

第十章 國家主權及國家主義對於國際社會之抵觸

我們已經明白，國際聯盟的失敗，其主要原因，就是沒有一種工具歸其直接使用，俾其執行判決。除了關於程序上的問題及國際聯盟特別指定的很少事情以外，國際聯盟大會或其行政院舉行會議之時，必須得出席會員國一致投票贊同方能通過。這樣也不過是表明國際聯盟會員，仍保留其國家主權而已。還有一種更矛盾的事情，是，國際聯盟一致通過的決議如要切實生效，還得聽候各會員國對伸訴國的要求另行加以解釋並予以擁護後才能執行，而且連那指定由國際聯盟負責辦理的最重大任務，也是如此。

國際聯盟之有此種持重限制，就是顯著地證明：人類歷史上最具毀滅性的戰爭，仍足以感動世界政治家，使其確信國家應居於國際社會之下。根據國際聯盟大會及其行政院會議的情況看來，我們知道國際聯盟實在是一個國際合作機關，而不是一個世界超然國家。國際盟約不能確立一個真正的中央權力機構，並賦予該機構以權力及工具，俾其能夠

東。命國家的行爲，它只許建立一種組織，在這種組織中，會員國如願採取共同行動者始採取之。最低限度，國際聯盟議決案的文獻中都有三種表示，且有累積的前例爲證。

聯盟約在解釋上，就算已經給予「聯合機關以判決權力約束其會員國，但這種機關顯然沒有得到執行決議的工具。國際聯盟沒有直接施行經濟制裁的力量；更沒有權力，人員，或軍備以執行實質上的動作。國際聯盟的議決，須靠個別會員國的一致行動纔能收穫若干效果。

國際聯盟之有這種弊端，就是因爲人們未把舊日的國際殘毀物堆清除，而先將一個「新世界」建築上去，就是因爲人類，最低限度是人類的政治代表，仍然迷信着國家就是天下間最高的權力集中機構。出席凡爾賽會議的各國代表，矢言建設一種有形的方式以培養國際間的互賴感，並將一個空洞的世界社會實現起來。他們確履行約言，建立一種偉大壯會的有形機構，但他們却不願「這有形機構以一種能使這個新機構發生實際作用的鉅大武力。在這種原則之下，他們建立許多新國家，並以此等國家以一種本應掃除的絕對權，

因此，他們所建設出來的國際聯盟，其命運早已註定不能緩和各國國家主義的衝突，反而使之日趨惡化。

國家主權有兩個特徵，其中一個是有用的，但其他一個已變為促成世界混亂的原則。祇有主張混亂狀態的無政府主義者纔會爭辯，謂人類因其地理，經濟，種族，及文化等關係而結合為一個國家，這種國家的中央政府就是增進人類生活的工具。可是這種國家主權對內的法定特徵，在數世紀來都跟一種謬誤理論並肩發展，這種理論就是造成所謂一個有組織的民族（換言之即國家）決不受任何外力支配。古代神聖羅馬帝國對有組織的民族會強迫施行教治，當時這個理論，對於擊破神聖羅馬帝國的野心，確著功效，但這個理論在今日說來，是超過戰勝教爭的範圍了。因為這種理論現在已經發展為一種神祕東西，喪失其本來功用，而成爲發覺有效國際法律的重大障礙。同時，阻止超然國際組織的產生，這種超然國際組織早爲文藝復興時代的哲學家所預見，認定爲維持和平及增進人類幸福的或不可缺必要工具。

因此，國家主權的理論一方面會摧毀了一國政府向另一個民族強迫或侵略，但另一方面它也阻止了建立超然國際權力機關。納粹營學洞悉國家主權的弊端，故主張恢復中古時代的歐洲統一，這次的統一是完全置於德意志帝國之下，而無神聖羅馬帝國與之競爭。這種強迫的統一，當然單獨求謀日耳曼民族的利益，而非求謀整個歐洲的利益，故在方法上及精神上均與民主政治相反。這種統一並非放棄國家自主權，只是強迫其他國家放棄其自主權而向一個具有民主權的國家稱臣而已；並非建立一個歐洲國際社會使各國得享同等權力，而只係建立一個奉之爲神的自主國家，俾其統治全體歐洲人民而對外面其他國家作永遠無度的鬥爭而已。

假若國家主權的理論，僅爲憲法學者所持的理論，或僅爲各國外交部所遵守的原則，則這個國家主權理論，想必因廣大人民之痛惡其不良後果而早被擯棄了。可是詩家和政治家也將爆炸的愛國主義或國家主義注射於法律體制內。在這情形下，今日除採取開明的愛國主義以外，便無他更好的步驟；但是在國家主義的方式發展下——國家是永無錯誤

的，改必捐軀以報——這種道德一變而成爲今日的大害。

國家主義雖是現代最大的政治力量，且將有繼續障礙一般進步的危險。國家主義是否完全爲人類自然而不能避免的種族觀念，抑或大部份是由於人造的宣傳所造成，這是一個重要問題。有些國家的黨派，利用國家力量煽動其國人以實現其決定目的，進行侵略，就這觀點而言，則國家主義實可予以控制，即採取辦法歸諸這黨派身上，因爲黨派人數較少，故應付黨人實較應付其全體國人爲容易。「控告整個民族」，事實上無可能，但控告一個民族的領袖們，必要時甚至壓制一個民族的領袖們，實在大有可能。把國家主義分析以後，我們知道它是一種障礙建立世界社會的力量，故其性質證明爲屬於人爲者多，屬於天然者少。

近年來國家主權的理論及其變相出來的過度國家主義，已經受了許多攻擊。經濟學者已證明各國在工業的，商業的，及財政的政策上，並不能維持獨立；國際聯盟及國際勞工局的社會學者，已經揭露人類肉體和精神的健康，及生活環境工作環境之改善，實由於許

多超越國界的力量所決定；但是法學家則不主張國際公法完全駕馭國家法律法，而主張國家法律服從於國際法律而已。

這種種對國家自主權的攻擊仍不能令各國外交部及各國政府放棄國家自主權，使其不再為行政上的決定理論，亦不能削弱國家主義，使人人認識其為致亂之源。人類的理智仍較情感為弱，故後者繼續仍為政治家所歡迎。外交家也是迷信着國家自主權，一部份理由就是國家主權已為人所熟習，另一部份理由就是：假若將國家在人類社會上的原有地位降低時，則外交無法施展其光榮的技倆。

因各國間的利益日漸相互關連，故其結果遂令國家的定義與人類生活實況日益抵觸。國家的傳統制度，其徹底證明國家非為增進人類幸福的有效工具。國家之所以不能成為增進人類幸福的有效工具者，就是因為它的組織未能成為增進全世界人類幸福的總機構之一部。其矛盾及無效之處，已由一戰成戰爭之貧苦的根源充分顯露。

以上差不多都是當代著作家及演說家評論和平組織時所一致唱和之言。他們幾乎沒有

一個不主張將國家主權的重要特點「犧牲」，即將一向被公認為國家特權的權與力移交於超然國際權力機構。所謂「犧牲」者，大部份係「犧牲」其錯誤的幻想而已；因為執行這種特權的，就是世界的超然機構而不是任何其他國家，所以這種犧牲是很平等，並無一國吃虧，而無需恐懼。

要建設一個維持和平的機構，不問其僅為歐洲聯邦方式也好，或恢復舊有國際聯盟而下設區域聯合會也好，各國政府及其人民必須認識國家的權應該隸屬於一個世界大組織下，然後始能成功。不僅法律理論應作重大變更，即人民效忠之念亦應轉移。凡遇具有世界性的一件事情，各國官員及其人民必須將其平日對國家的服從，一變而為對超然國際權力機構的服從。國家不得再為爭執事件的最後判斷者。

變更法律理論為第一重要。即使民主國家，算是最熱心求謀世界和平及建立國際間的法律，但其法律制度還是由本國最高法院將其立法機關的法案公佈而成為法規，這種法規究竟有無抵觸國際公法，則置諸不理，同時國家最高行政元首必將其公佈的法規付諸實施。

今日大不列顛和美國就是如此。換言之，以國家的神聖超過國際公法，就是它們有形無形的憲法之一部份。以國家的神聖超過國際公法，就是訓練律師的教材之一部份，而這班律師就是指導各國外交部之人，也是各國政府中，立法機關中佔最多席位的人。所以法律理論實不能不明白地正確地變更。

因此，國家主義其中之一個根蒂必須斬除。我們必須採取步驟終止國家至上的宣傳。步驟開始時，最大限度須將羣衆一部份效忠之念轉移於超然國際社會機構。同時將各國學校課本上有關愛國的教材刪去，而代以有利於廣大世界組織的教材。在訓練中如多教基本經濟學，則對於建立廣大世界組織之目的必有助；因為採用這個方法可以將各國國家表面利益置於全體人類利益之上的種種愚行，完全揭露出來。

高喊 實際解，謂現代工藝學及貿易組織已使全體人類相互交織而成爲一個社會。但人類政治組織仍然落後，因為現在的政治組織阻止其本身前進的助力。然人類社會不可逃避的必然事實，已在世界性的行政機關中漸漸表現其不可泯滅的存在性。現代工藝學及

貿易組織，兩者均爲建設世界社會的一種可能步驟，個別國家處置國際性質的事情所採取之行動，應受這種世界社會支配。在這種世界社會組織未實現以前，國家自主權原則及人造的國家主義情緒，必將繼續阻礙人類不能對業已變遷的國際狀況作適當的調整。

由一個民族所組成的國家，就是由各宗族及宗族所組成，爲增進各宗族間社會及經濟的關係，乃漸漸有政治的發展。這就是政治演進的階段，同時人類承認應有一種統一權力管治日漸擴大的宗族及區域。但有時潮流是相反的，在封建制度下，管治權力是劃分的。往日諸侯對其中央君王的服從制度，可作爲今日區域國際機構聽命於全世界總機構的模型，這種制度已於十九世紀末期產生，例如萬國郵政電報聯合，這種制度在二十世紀更迅速發展。現在我們正處於由世界各國組成爲一個世界社會機構的過渡時期中。

這個過渡時期，現爲各國固有政治利益所障礙，並受各國煽動家的野心所打擊。古代由宗族及封建采邑演進爲一個國家之時，也曾受過同樣的遭遇。但是，正因爲後者的發展得到各宗族及各采邑的效忠，所以國家即能組織成功；因此，國際新機關苟有團結的象

後，則建立世界社會機構的運動，必將獲得有力的支持。根據歷史的指示，建立一個廣大的世界社會組織，並不在於時間長短的需要。我們必須慢慢地承受長劫慘苦和錯誤，然後纔能建立一個世界社會嗎？我們不能根據我們天然的知識和實際政治制度的知識去設計把這種時間縮短嗎？這本書正如以上各章所引的許多文章書籍一樣，致力於一個課題，即人類智識實在能够將各國由現階段演進為一個世界社會，並能將這個演進途程縮短。國際聯盟是一個未能貫徹使命的機構，同時它竟為主張創立國際聯盟的國家譯者：美國的近視政策所拋棄，但是國際聯盟本身的永久價值仍能支持我們的見解，而且與國際聯盟聯繫的國際勞工局的成績，和國際聯盟所產生的常設國際法庭的成就，更確證我們這一見解的正確。

第十一章 世界經濟財政組織

世界的和平及人類的物質需求是如此密切關連，所以說：各國人民一日遭受貧乏，或一日有再度遭受貧乏之虞，則世界一無永久和平之可言；而戰爭一日容許發生，則再度貧乏又一日無法避免；這兩句話是同等正確的。一向主張建立和平的人們，均着重政治動力，集中精神於設立解決國際爭執及制止侵略的機構，以為國際間有了秩序和安全保障以後，經濟關係當可自行解決。國際聯盟的經濟組織乃一種審查事實及顧問性質的機關，沒有判決及執行權力。因國際聯盟維持和平已告失敗，故現在有一種很顯著的趨勢，即人們堅決認定提高生活水準的方法，必須成爲任何新的世界組織的第一步重要工作。

本章提出解決和合問題的經濟方法，就是已往國際聯盟過於政治化或過於形式化的反應。這個經濟方法，在國際政治中很容易掩蔽了非經濟性質的和平要素，而變成爲往日政治方法一樣的太偏頗。但根據事實表現而言，國際社會必須計劃方法以制止，或減輕世界

貨品分配之不及混亂。人類如欲沒有其他方法尋求其衣食住，則其必然訴諸武力以謀解決，姑無論其合法與否，也是如此。但我們却不能如十九世紀那樣，以為沒有戰事。人類幸福即可自動降臨。

建立一個超然國際權威機構具有充足力量制止實際侵略，則我們可以保證各國不被侵略。但是除非我們同時建設一種機關管束各國間的經濟關係，否則，不被軍事侵略的國家也常被經濟強大鄰邦之專利政策置於貧苦之境。那時這些國家將設法破壞反侵略制度，而且，如果它們能夠集中本身力量之時，則必採取武力方法奪取其已被剝去的東西。

在一九一四年至一九一八年大戰以前，一個國家裏面的貨品生產和交易與國與國間貨品的交易，大部份均由私人經營。當然，在許多國家裏面有些商品是請政府經營。交通制度歸為公有，公共事業歸國家及市政府所有，並歸其辦理。但國家之存在着私有制度之私人事業，就世界一般情形而言，却佔大多數。糧食、原料或工業製品的生產家將其出品運至最高價格地方銷售，而製造家及消費者均向最便宜的地方購買。私人辦理

的航運業，保險業，金融業苟何處有利可圖，即開設於何處，不問該地方究竟在於何國。

各國政府對於外國貨品徵稅，不論其目的純為增加收入，抑為保護本國出產家，均係對外國貨品進口之一種干涉；但是，假若其後果只令進口貨品增加其售價，或僅令出口國將其貨品成本減低以調和關稅的負擔，則這種關稅障礙也僅屬暫時性質而已。制定法律限制進口貨品額，限制購買外匯支付進口貨值，訂定國際清算辦法限制國際貿易之流通，尤其是對某些特別國家貿易的疏通，凡此一切，實際上均為關稅限制的真正背景。

投資者是一樣，將其資本投於獲利最高的地方。資金自由移動當能開發糧食和原料的新資源，鼓勵處女地區的工業開發，並因增加受貨國的購買力而擴展工業製品的市場。

工人也尋其最高工資的地方。自由移民解救了一國國內人口的過剩；而入口人民的工資，不論在何處駐在的新國家花去抑或匯返其祖國，均增加了銷耗品的銷路。美洲各國對於黑種人及黃種人均高築壁壘不許入口，但對於歐洲過剩的人口却大開門戶讓其進來。

對於上述這一運動，英吉利，不列顛海軍及倫敦金融市，三者均佔一種優越位置。大

不列顛第一大工業國家，其人口之稠密遠出於其國內糧食供應之所及，她不採取保護性的關稅，故不列顛成爲歐洲及歐洲以外各國糧食出品和原料出品的廣大市場。因爲她擁有海軍霸權，所以她能够維持歐洲的均勢，並能够對遠東對近東運用其安撫的潛勢力。無論若何，有不少戰爭曾爲了地理關係所限而致爲期甚暫。貿易家，投資家，及訂約承辦家均具有一個信念，認定其生意不致爲戰爭所切斷。英皇工業革命所累積得來的盈利及其後來，致令英皇能投資於可獲厚利及可得相當抵押的世界各地去。英國輪船成爲世界運糧船。倫敦成爲貸款的泉源，成爲商業信用貸款的發明者和控制者，並成爲世界股票經紀人。

世界金本位乃使各種主要貨幣——英鎊，美元，法郎，馬克——有相互比對的價值。假若美國輸入英國的進口貨品，其價值超過英國輸入美國的進口貨品總值時，則英國須用美元清償債項，而美元因求量增加致令英鎊在比例上跌值，於是英國負債人在英國購買黃金，他們不用美元償付債權人而以黃金運往美國清償之。銀行如果依照國家貨幣比率出售黃金，則還債人雖將黃金運輸費包括在內，仍屬有利，所以外匯比率不致有若何重大起跌。

各國貨品來源當不免有競爭，但實際採取金本位制度後，無形中限制了物價巨大或迅速的變動。購買者可得一長時間償付價值，且能用本國貨幣清償所需的貨品之價值，而出產者又能出售其出品，換取金錢。突然的變動難免有所發生，尤其是農業商品的價格，因農業商品常受天氣支配。全面不景氣間或也有發生的。但其主要趨勢必能增加國際貿易及財產性質的交易。

一九一四年至一九一八年的大戰，把各國製造和平貨品的最大部份生產力，轉變於製造軍備。那一個大戰曾滅毀許多生產工廠，並擊沉各國許多輪船。它為交戰國建築空前高大的債台，使各國金錢不能從事於恢復及發展生產。它曾創造不少新國家，而這些新國家曾高築前所未有的關稅壁壘。在這環境下，饑饉，革命，失業繼而發生。各國戰後建設及由戰時經濟轉為和平時經濟的過渡時間之重大任務，均為各國政治上的觀念和賠款的負擔所擾亂。英因荷建設及恢復和平設施的過份負擔，故不得不對美國日漸賴債，更不能如從前一樣貸款於他國以推動世界商業。她在歐洲的最大市場，就是德國，但這個最大市場

已摧毀；而英 最大的工業遭受到長期的衰落。歐洲大陸國家貨幣貶值，正與英國恢復戰前英鎊與美元比率運動相衝突，故 果使英國工業製品不得不採取限制性的價格。其餘剩下來市場，則因關稅壁壘過高，故貨品 於進口。第一次大戰後美國的新地位已成世界最大的債權國，本可斷然 取一個低關稅政策 俾各得償付債項（因為就長遠而言，債 可祇能以貨品或以人力服務工價償還），但她却不採取這種關稅政策，故其實 此事之主 罪人。美國一九二二年所訂定的苛重關稅，實為恢復世界貿易制度之第一個嚴重打擊。

國際聯盟並沒有具備任何權力使第一次世界大戰後所引起的經濟混亂情形恢復正常狀態。自一九二十年以來，國際聯盟曾舉行會議將障礙國際經濟之緊急原因揭示出來，並謀設法消除，同時規定 興國際經濟的原則。國際聯盟舉辦貸款，並對於被大戰蹂躪最慘 歐洲國家奧地利 及匈牙利予以救濟。國際聯盟曾草訂條約公佈各國稅則並使之簡單化，以減輕 國高昂關稅的惡果。國際聯盟經濟專家，向各國警告限制貨品出口進口所引起之危險。但是 國際聯盟並沒有權力，也沒有財政資源，足對衰落之國際貿易給予救藥。

一九二五年戴維斯計劃 (Davos Plan) ，對於清償戰債數額及辦法曾加以修正，並對德國會給以貸款，故令國際間之政治及經濟關係獲得一顯著的進步。法國之撤退魯爾區，放棄勞務奴保證，及德國之准許加入國際聯盟，凡此均加強這個進步的趨勢。美國從新放貸款於各國，故國際貿易之巨額，曾跨越了各國的關稅壁壘。各國先後恢復金本位，故世界各國主要貨幣乃趨於穩定。一九二五年之規定英鎊與美元戰前比率，實將工業犧牲而造成財政上的成就，即將英國製品的成本提得太高，致障礙真正的復興——這就是整個國際機構基礎的弱點，變成後來的崩潰。

一九二五年至一九二九年期間進步中的另一個弱點，就是農產品價格的低跌及農產品的巨量過剩。這就是歐洲各國一方面要避免購買價昂的入口貨品，另一方面為政治動機驅使，期求避免依賴外國來源以謀自給自足，而鼓勵本國增加農業生產的結果。海外的出產國家，尤其其負債國家感覺正常還款的辦法業已喪失，故只有再向外國借款才不致賴債，才能繼續其生產。此舉之後果，更是這進步時期中的基本弱點。是故國際貿易基本行為中

之一，即以糧食換取工業製品，終於脫節了。

國外需要工業製品的銷路也日漸狹窄起來。除了將農產降價以外，則別無他法。各國各部份因短 的利率，一部份因政治動機所驅使，故趨於錯誤的自給自足的傾向致造成此種結果。不多全 界各國均高築工業及農產的關稅壁壘。

因為在歐洲，亞洲，南美洲，尤其是美國，信用貸款的擴大及資本財產的廣大發展，故各國雖有苛重的關稅而國際貿易仍能增加。這種運動是人造的而且是不健全的。美國一日能傾放其存款及信用貸款，則這個向上的趨勢一日仍繼續前進。這個向上趨勢到一九二九年突遭搖撼。德國，歐洲及其他區域的負債國平日向美國借來償還債項及發展生產的資金已告竭缺。這種飲鳩止渴的資金，對於國際市場不能再作一種人為的刺戟，對於其內在弱點也不能再加掩飾了。

歐洲不能逃避的經濟崩潰，因官方之暫延還債，及因國家銀行間之相互協助，而終能避免於一時。到一九三一年奧國信用借款而破產，證明這些勉強彌縫的辦法已到了盡頭。

德國整個銀行制度二時的破產也跟着發生；財政危機遍佈歐洲。倫敦短期借款之被迫撤消，促成不列顛於一九三一年九月放棄金本位。在跌值當中，英鎊和許多主要地依賴英鎊利作市場以支持其經濟的國家之貨幣發生連係。於是國際兌換不安定，新時期隨而發生。工業的發展乃因新貸款來源已告枯竭而致停止。新貸款來源枯竭，就是因為債權國將平日之繼續貸款撤消而尋求較安全的抵押。結果各國終於先後賴債。

世界最大債權國美利堅，於一九三十年實施史末德哈利關稅條例（Smoot-Hawley Tariff Act），特別聲明不允許外國以貨物清償債務。不列顛共和國大部份因報復關係，於是將其共和國組成爲一種密切聯繫的貿易組合，實行一九三一年聯合王國稅則，並在一九三二年滬太華條約訂定不列顛共和國優先關稅制度。於是各國政府採取新計劃保持其國家財政富源，並保護其國內市場，以供本國出產家享受。各國在國際貿易上建築新壁壘，比較高昂關稅更要有效。限定貨品進口額，政府限制及管理購買外匯，物物交換，及各國清算債務時拒絕採用金錢，凡此種種步驟，一國採取了，別國起而效尤。

這一切步驟所產生的一般後果，已詳述於比利士總理西蘭先生（M. Paul van Zeel-
ling）一九三七年底完成的國際經濟建設報告書中。該報告書這樣說：「在最近危機之初
期中，各國因欲保護自身而將負擔推移於鄰國，於是採取孤立，分歧，矛盾的辦法。這種
辦法的結果就是促成種種弊害，使各國的困難越加嚴重。」

納粹政權之能在德國興起並能鞏固其地位者，大部份就是失業洪流的暴漲。一種全面的
經濟困苦之結果。德國因軍火工業迅速地鉅大發展，故能給人民以職業，她將物物交換協
定所取得來的必要外國原料製為工業品，然後將工業品拚命向外推銷。日耳曼民族對內對
外的整個經濟活動，均以建立空前鉅大軍備遂進行戰爭為目的，用擴張領土為手段以結束
德國當前的貧苦和種種犧牲。

各國鑒於德國力量日漸高，故政治上不安之感與日俱進，國際貿易復興運動本於一九
三三年已露其端倪，一直進步到一九三七年止；這個貿易復興運動，一部份是由於這個
政治不安之感所促成的。當然，這個復興運動自有其他原因，但到底係由限制及管理國際貿

易較寬的國家所開始。雖然這樣，但私人貿易者的機智也佔一部份原因，他們的機智能克服政府政策所建立出來的障礙，這畢竟是一種令人驚異的事情。但是，在後來各階段中，貿易復興運動大部份却成爲希特勒拚命爭取原料以大量擴軍的反響。因政治局面日趨惡化，威脅國家及被威脅國家均拚命加強其財政及工業地位，以應付行將降臨的鬥爭，是故人類的機智及各國需要原料的要求，兩者均能掃除各國日積月累的国际貿易限制條例所產生出來的惡果，因此國際間的貿易不再衰降。

第二次世界大戰，正發生於以貨品，資本，及勞力自由移動而形成的國際經濟生活方式陷於破碎之時，此時沒有其他新的制度出而補救，世人於是漸漸明瞭，這個破產，大部份就是一九一四年至一九一八年間大戰的後果，固特也明瞭這個破產最低限度也是一九三九年大戰的一部份原因。假若我們經不起戰爭的蹂躪，這是一句正確話，則我們抵不住長期經濟衰落的痛苦，也一句正確話。羅斯福、赫及艾登先生均承認，在戰後世界中，人類必須擺脫貧乏。以前當新戰雲密佈的時候，和現在歐，非，兩滅毀的火燄正兇之時，經濟

學者，政治學者，及國際公法學者均致力研究建立這個擺脫貧乏的世界。但怎樣能建立這個世界出來呢？恢復十九世紀至二十世紀初所盛行的自由貿易制度嗎？根據顯然國際方案組織各國間的良好物資交換制度嗎？抑或將自由貿易制度與管理貿易制度配合起來另建一個混合制度呢？

各國政府決不願意，也不許可將其近年來執行的權力放棄。但最低限度，關於工作環境及工作環境（包括工資）的現存條例必須停止；而對於經濟的進展程序，予以遠大的干涉。國家必須繼續為防止人民貧困，並使人民有高度水準職業的負責人。這就是密切監視各種工業的幸福，隨時根據銷路及成本之變遷而對某種工業予以鼓勵，對某種工業加以限制。重大的問題，就是如何維持會議上的指導，使各國不致採取限制條例，這種條例有因目前利益或政治野心而施行的，致使一國遭受損失，並令國際間有利的貨物及人力服務的交流制度歸於破碎。假若各國保持其充份國家自主權而自由選擇其政策，則這種智識上的指導，想難實現。

要設法恢復十九世紀的情形，以挽救我們今日的經濟，實毫無效用。國際間廣大的錯綜的貨物交換制度，即私人自由移動貨物，資本，及勞力，對於增進生活水準，雖曾作了歷史上最大的進步。自由貿易之時期，雖然也是人類享受和平較為長久的一個時期。但當時整個機構，間接直接都建築在大不列顛的優勢工業發展，優勢財源財力，及優勢海軍力量上面。而且，自由貿易時代之如此長久，是在靠當時政治與經濟兩相分離，與權利之不平等等所致；但這種不平等，在今日似不能再為人類所容忍。

英國善意的經濟獨裁，是十九世紀情狀之一個主要部份，但當國際競爭場上有了發起工業國家參加時，這個情狀即不能繼續維持下去。任何一個單獨國家，想也不能再佔這般位置，即使美國具有優越的經濟軍事力量，欲取唯一的領導權，也似無可能。我們很難期望各國能放棄其自營政策，而乞憐於他人之偶然自動的恩惠。根據現在環境，即使有兩個或兩個以上的大國要聯合為一種經濟獨裁力量，最低限度必容易引起一種敵性的聯合力量以爲對抗。

假若現在這種不配合的片面的國家限制貿易的趨勢繼續堅持下去，則人類只有永久嘆
嘗災難，但假若我們又不能或不曾恢復自由貿易制度，俾一二次在事實上佔絕對優勢，
那末剩下來的一只有一途，即採取國際的，或（正確一點說）超然國際的配合制度。這個
結論，是經濟學者所接受的，例如史達理教授（Professor Eugene Stanley）所著的「過
渡期間的世界經濟」，美艾特（J. H. Meade）所著的「經濟分析及其政策」和「持久和
的經濟基礎」，及康脫黎夫教授（Professor Condliffe）所著的「世界貿易的建設」這
些學者均接受這個辦法。

史達理教授的「過渡期間的世界經濟」，對於現代工業技術如何促成新原料的無窮需
要，曾提出切實的舉例。沒有一個國家會完全俱備其國內所需要的一切。是故工藝學的進
步，除了已將世界各民族結成一個實質社會及縮短它們間的距離以外，並促成各民族更相
互依賴其各該物資富源。

史達理雖然有這一感覺，但他沒有看見，也沒有主張放棄各國自行計劃的習慣。錯誤

之處並不在於各國企圖組織經濟以實現社會之目的，而在於各國採取屬於國家主義的目的之步驟。史達理說：「因各國懇切要求自行訂擬國家經濟計劃，甚於要求建立一個足爲世界計其經濟的國際政府，所以目前世界的經濟只有趨於適應國家主義的需要」。史達理像脫夫一樣，主張維持大規模的私人事業及競爭。史達理又說：「現在和將來的世界經濟必須使一個國家內的私人自由事業與公共計劃事業兩相和諧，並使經濟制度不同的各國之貨物交換亦得融和」。因此，問題就是兩方面的——國家的和國際的。在國家方面，他主張採取一種較爲寬鬆的辦法，卽有計劃規定的事業及自由競爭的事業應同時進行。他認定管理金錢，乃一切計劃之本，而市場的競爭將集於價格的平貴和貨品的優劣。但在各方面，計劃的動力均須積極，以鼓勵發展，而不應作消極的限制。換言之，其目的必研究及便利國內的整調，不得因求對外發展，而制止國內的調整。

史達理教在上述一書及其「和平經濟組織」三論文中均提出實現超然國際經濟配合政策所必需的程序及機構。他建議設立一個組織，由各國政府代表及經濟團體（如消費

者（勞工）代表等組成，內設一行政部門及一個常設秘書處，這個組織對於某種事情（最顯著的，即監督國際商品管理機構）得有直接立法權，並草擬條約，俾各國政府批准。這個組織的其中一個職權，就是預備草擬各種發展經濟的計劃，並領導各國實施這種計劃，這些計劃必須令急待發展的地區及已經具有重工業的國家同沾其利，因戰爭結束後，重工業國家將遭遇失業問題。另一個職權，就是運用世界中央銀行以和諧各國貨幣政策，並鼓勵及領導新投資。交換商業趨勢的情報，及指導各國採取最週宜的政策，使其國家的出產適應這種趨勢。最後，這個組織應擬移民計劃，但移民必須以有利社會及有利世界經濟為限。和上述機關密切合作的，就是一個國際殖民地權威機關，這機關是接收殖民地的所有國所交出的殖民地，並負該地行政的責任。因此，最急需經濟發展的及政治發展的面又適合於新殖民地的殖民地，不得由各國互相爭逐，而應由國際殖民地權威機關主持其行政，採取門戶開放原則，以謀該地及大家的福利。

現在談到一九三八年牛津大學出版社出版的美艾特等著「經濟分析及其政策」一書。

美氏也。到國際上這種合作的必要。該書主張各國間對於下列事項應訂立條約：（一）採取適當的國內貨幣政策以達到人人就業之目的。各國中央銀行總裁應隨時在國際清算銀行舉行會議，討論各國應同時減低或提高利率。因此各國的生產可按照當時國際條件而予以鼓勵或限制。（二）各國中央銀行總裁在國際清算銀行舉行會議，按時規定各國貨幣的價值，以儘量減少國際匯率漲落之程度。國際清算銀行設一國際基金制，以限制短期投資的騷擾運動。（三）減低國際貿易壁壘。關稅祇能在保護幼稚工業，或因制止足以妨害一國利益的貿易條件之下，始得開征。（四）容許一國移動資本於別國。（五）減輕限制移民條例。

一九四十年美艾特所著「持久和平的經濟基礎」一書，對於國際經濟現狀，加以攻擊。他所提出的國際條約的建議現在已告成議了，他主張建立國際經濟機關，對國際權威機構負責。他主張國際清算銀行成爲國際中央銀行，規定國際貨幣的發行，並有控制國際匯率的最大權力。國際權威機構將監督現存統制原始商品的生產，分配，及價格之公私機

關。國際權威機構有權禁止各國統制外匯及單獨訂立清算條約，並有權確保國際貸款及投資的自由。國際權威機構將向現在所有國接收其殖民地，並直接負起殖民地的行政責任，以實行殖民地區門戶開放。

在著名經濟學者中，雖然有不相信在最近將來確能建立一個世界國（World State），但他們也承認有進行廣大國際計劃的需要，現在我們且引布哈博士（Dr. Moritz Bonn）以爲例證。布哈博士在一九四一年七月號美國政治社會學院年史刊發表一文章，主張建立區域聯邦——拉丁聯邦，巴爾幹聯邦，北歐聯邦，中歐聯邦；至於遠東及南美方面，也成立同樣的聯邦。布哈博士沒有確切說明建立何種世界組織機構以聯繫這些聯邦與實施其本人所擬訂的世界經濟計劃。但他主張世界主要國家必須合作，發展中國，非洲熱帶區，及拉丁美洲之工業。他主張非洲熱帶區殖民地應成爲聯邦，由一個委員會管理，該委員會將包括無殖民地國家代表。在這篇論文中，布哈博士是有幾點贊同建立一種與國際聯盟類似的「自由平等國家」聯合會；這種聯合會就是按照他所提出特定辦法組成，與國際聯盟相

類。

就算正統派的經濟學者，現在大多數也認定建立國際經濟合作制度，就是確保人類和平及幸福的必要條件。一般人也承認國際經濟合作制度必須成爲足以制止重大政治騷動的**世界總機構之一部份**方能有成。國際經濟合作制度及世界總機構，雖然兩方面也需要其各該技術方法去解決其問題，但問題實在是一個而不可劃分的。有些世界巨著聲言，只有建立一個世界國才能掃除世界的混亂，我們現在或許仍然如康脫黎夫及布晤爾博士所認定一樣，距離世界國的實現尚遠。但是，一個世界性的組織必須具有多少世界國的成份，因為沒有一個世界性的組織，則國際經濟制度僅能成爲一部份的及一時的補救而已，同時區域聯合會也會有一種危險會成爲具有毀滅性的競爭和戰爭的廣大基地。世界性的組織必須成爲一個世界政府，有權劃定國家主義的限度。世界政府比諸國家政府，其性質不同者多，其程度不同者少。世界組織避免採用一個一切的「國家」名詞，同時又要表達它確是一種有組織的社會之基本意義，我提議世界組織似應採用「世界共和國」(World Commonwealth)。

monwealth)一名詞。

建立這個世界共和國，必須在擊潰歐非亞的納粹德國之後，纔能談得上。這個世界共和會的實現，有賴於英蘇的決心。沒有人可以切實估計現在的戰爭必能產生一個完美的世界政府。現在還有許多身任要職的人，經濟學者，和其他人士，認定最好的辦法，無過於由主要國家策劃各國的經濟勢力範圍，並由主要國家以武裝維持和平。這種「現實」的主張，將使世界有重蹈戰爭的危險，此種危險為各國人民，深惡痛絕。但是我們所預期的，不過要國家自主權對於超然國際社會作一種顯明的必要讓步而已。國際政治和經濟兩種安全，均隨時代的遞進而要求國家自主權作較大的讓步，使其演進為一個遠大的有效的世界政府。但是我們也相信一個逐漸試驗的過渡時期，是不可避免的，在過渡時期中，必須實施世界公民教育。

根據兩次大戰間所得到的經驗，並根據有資的經濟學者研究之所得，我們知道我們可以計一種最大限度超然國際機構，凡是負有解決戰後問題責任的各國，均應設法

建立這種最低限度的超然國際機構。現在業已存在的特別國家羣，或戰後根據地理環境或益關係而結合的國家羣，可建立各該經濟合作及經濟管理的機關。南北美洲經濟財政顧問委員會，開發委員會以及其組織南北美洲銀行的草約，均足為我們的先例。這種機關，對於開發區域富源，調整人力以適應各地需要，以及找求資本進行有利的事業，均極著成效。但是，如果這種區域機關的目的，在於限制對外貿易，則其結 又要利少害多。假若本章前一部份的主張是真的有效，則解決經濟問題實為解決世界問題的必要條件。任何歐洲的，遠東的，或汎美的經濟機構，必須成爲世界組織的一部份，這是十分重要的。區域國羣，如果沒有全面配合，則祇有成爲一個廣大的自給自足的基地而已。

因此，下文就是世界共和國的經濟試驗圖。相信下面所陳述的機關並不會壟斷區域的經濟活動，而實留下相當範圍供私人事業經營。更相信這種機關可以成爲各種經濟權力不同的國家間合作的工具。

國際聯盟在一九三九年最後一次大會中通過了澳洲代表布魯斯先生(Mr. St. George Fisher)

所領導的委員會之報告書。該報告書承認國際聯盟的經濟社會工作的重要，主張國際聯盟的經濟社會工作與其政治活動脫離，不受國聯行政院拘束，將其經濟社會工作另交一種自治組織辦理。非會員國均被邀參加，正如參加國際勞工局一樣，其領導機構由二十四個國家代表及八個政府代表組織而成。大會通過成立一個組織委員會，由荷蘭前首相高利晤 (Henrik Olin) 領導，該委員會於一九四〇年二月在哥本哈根舉行第一次會議。不消說，整個計劃後來因國際局面幻變而終止了。

國際聯盟此舉，可為戰後活動的提示。國際聯盟此舉支持着史達理教授的建議，即設立一個經濟委員會由政府代表及經濟團體代表共同組織而成。布魯斯報告書，計劃一種新的經濟社會局，相等於凡爾賽條約第十三部規定賦予國際勞工局的組織。國際勞工局與國際聯盟的，主關係，就是國際勞工局及靠國際聯盟支付其預算。但是，國際勞工局及國際聯盟轄下各機關間，不久即證明需要有一個永久的聯合機構；戰後國際經濟和社會機關，最好由世界大會負責組織，務使凡欲達成一種經濟社會目的之一切活動，均得充

分配也。

社會活動似難受經濟活動一樣的指導。世界共和會的大部份社會工作，應與國際勞工局在兩次大戰間行的工作相類，故各方均堅決擁護國際勞工局應依照其現辦之行政職務。這種社會工作機關，應如經濟財政組織一樣，最後對世界共和會負責；這種活動，（例如統制毒藥及白奴的販賣，公共衛生及教育等），雖與世界共和會密切聯繫，但應和經濟財政活動一樣，另外受一種權限分明的機關主持。

經濟財政組織將包括下列各種特種機關，這一切機關將對一個行政機構負責，這個行政機構如國際勞工局一樣，由政府代表及勞資代表組織而成。這個行政機構復對世界共和會大會負責。我們所需的，就是建立最低限度的必要制度；這種制度可隨時代的遞進而增加：

一、設立貿易委員會奉命掃除進出口貨品限額及其他直接限制貿易的條例，並減低各國關稅。如未經貿易委員會許可，各國不得施行直接限制貿易條例，提高關稅。貿易委員

會須有權管理國際商業同盟的活動，如規定橡膠業、錫業、銅業、鋼業及煤油業等等生產及銷場的國際商業同盟的活動。國際商業同盟的池會錯誤，就是它只顧及出產家的利益，有人建議政府代表及消費者代表必須強制參加其董事局，這個建議雖然有些經濟學者譏笑為一種無效的主張，但有些經濟學者却接受這個建議。無論以政府代表及消費者代表參加其董事局也好，或採其其他方法也好，國際商業同盟已經證明為國際合作的有效工具，故此種同盟應歸入超然國際組織以內，並須用以求謀大家的利益。

二、將現在國際清算銀行發行為一個國際中央銀行，有權規定及資助國際匯率。任何國家如未經該中央銀行許可，不得自由實行外匯統制，國際中央銀行有權規定國家實行外匯統制之目的。如該目的達到時，則其外匯之統制須即終止。

三、設立開發委員會，備有鉅量款項歸其支配，以資助公共事業的建設及建立工業設備，而求達到兩種目的：（一）提高未開發地區人民的生活水準，（二）供給現存工業國家生產以新出路。彼國得投資於此國，惟其投資目的，投資條件，投資抵押必須由開發委

員會監督；各國未得開發委員會許可，不得制止或鼓勵資本由一國移動於別國之運動。

四、設立移民殖民委員會，根據經濟社會適當條件處理暫時性的問題，例如現在難民之流亡，並處理人口移動問題。有些人士主張將這種工作交世界共和會之社會局辦理，當然移民殖民委員會對於此事應與社會局密切合作。但除政治逃亡者以外，凡請求自由移民者必須基本根據經濟條件，且每一宗請求必須受專家作公正的經濟上的縝密審查。因此，就整個而言，人口移動及殖民的超然國際條例，應歸經濟財政組織負責規定，而經濟財政組織得到開發計劃之合作，則又將獲得重大便利。

經濟財政組織對於現在殖民地之行政，開發，及殖民當然負有重大工作。但是這種殖民地之治理問題，將歸世界共和會的另一機關負責。這個機關將如其他機關一樣，與經濟財政組織隨時商討工作的進行。

整個經濟財政組織最重的事情，莫如其本身行政，研究，及書人材之成功，因為這項人材必須成爲該機構常設的中央的工作力量。這個組織將與國際聯盟秘書處的經濟財政

織相類；但是世界共和國在經濟方面的活動範圍及權力將必擴大，故其職員必須增加，而其種別亦將有所不同。

因此，對於管理各國貿易限制條例事，必須在需要的國家內設立一專家監督處，以執行管理職務。經濟財政組織不得以安坐總局，專門接收各官更報告書為滿足。對於實施開發計劃，也同樣的需要設立一個地方監督處以資監督。外來的人力供應及移民將解決開發地區人力需要的問題。這個經濟財政組織必須有主要國際商業同盟的代表及其他管理商品機關的代表參加。要執行這項任務，我們必須得到有知識的有靈敏的人材，要尋求這種人材，我們必採取特別方法，包括設置一國際人材學院，供給合格的人材。

第十一章 超然國際警察隊

國家傳統觀念和超然國際組織之間最尖銳的衝突點，就是設立國際警察隊有權管束各國政府的行爲。警察兩字，第一步令人聯想到的，就是具有一種強制意義，對於爲各國政府所稱快的，爲輿羣所誇耀的神妙國家獨立，作一直接的否認。

國家必須獨立的主念之深入各國國民腦海，如此成功，如此絕對，故一個國民並不會引用本人及其同胞所遵守的國法法律之道德觀去判斷其國家行爲是否合法。的確，幾個世紀以來，一個國民在精神上已經被教導如何反對管束國家的法律。因此一個國民雖然甘願接受個人的合法拘束，但是他並不會感覺到，在國際上該有一種武力施臨於其本國身上的理由。

而且，在最近大多數和平的宣傳中，均有一個忽略點。如以道德譴責戰爭，則曾著有多少成效。但是引用武力施臨於一個國家時，如果這個國家實行抵抗，則將造成戰爭。凡

是討論制裁破壞國際義務的國家之時，每每有一種反對口號提出——「制裁將造成戰爭」；於是道德觀點即發生混亂，因為世界各方均以發動戰爭為不道德。

如果對於任意發動戰爭，並以戰爭為「實現國策工具」的犯罪侵略國，不許施以強制行動，實在是不對的。對於戰爭的界說，實在能辨，而且應該切實說明的，即以法律着重聲明超然國際社會有控制任何會員國之權。這國際法律將如國家法律一樣有效，並具有武力以保證其判決的執行。

但是認定戰爭為不道德者，只是屬於少數人的思想和感覺，不過這種思想和感覺演成爲所謂輿論而已。戴維斯爵士 (Lord Davies) 著「二十世紀問題」一書所主張的，並爲倫敦新共和會所熱烈贊同的建立超然國際警察隊，曾遇一種有力的障礙，這種障礙含有兩種恐懼。一種恐懼是「我們的青年」將要派到世界遙遠的角落作戰；另一種恐懼就是：如採取強制行動，則將引起被制裁國對於那些以八力武器向其攻擊的國家之城市，施以不愉快的直接報復手段，例如空中轟炸。

現在各方計劃建立超然國際警察隊的詳細辦法，多著重於掃除上述恐懼的根據。他們主張設立永久職業警察隊，由一個對超然國際社會負責的參謀機關指揮。他們主張各國現存海軍也歸這個機關指揮。同時他們主張個別國家不得具有重砲，坦克車，戰艦，及軍用飛機。人們願意派海軍至遙遠的海洋上作戰，但不高興派遠程派遣軍出國作戰，大抵就是因為遠程派遣軍中屬於「公民」兵者多，屬於無區域概念的「職業」兵者少。各方認定解除武裝為和平計劃之一部，並須視奪侵略國有效的報復武器。因為採取強迫行動的命令，是由超然國際社會所頒發，且由國際社會所統率的軍隊執行，所以會員國無需單獨負此責任。

但是，要把具有毀滅性的一切報復危險完全肅清，實無可語。即使各國作種種準備，但是一個侵略國可以獲取充分的軍事力量，並妥選適宜的鄰國以為報復對象。一個國家內的匪黨，能隨時達到這個地步，並能採以這個戰術。各國從來沒有向其國民勸教，指明國家的組織及警察隊，實際上其作用保護人民之處少，危害人民之處多。

有些嚴格的作家並且否認與警察隊相類的東西，他們所持的理由就是：超然國際社會約束個別國家的武力，和一個國家約束其個別公民的武力相比，則超然國際社會武力實遠遜於個別國家的武力。但是這人應該注意組織國家的整個程序，國家初步之造成，即由一個宗族或部落對於一郡服從，一郡對於一州服從，一州對於聯邦國家服從。這個最高的國家聯邦組織的權力及保護力不僅及於所屬各州，而且及於各州以內的個別公民，而個別公民對於這最高的國家聯邦組織，也是效忠的。麻州居民的保障由美洲合眾國政府所獲得者多，由麻州政府所獲得者少，而其行動亦受美洲合眾國政府所約束者多，受麻州政府所約束者少。因此，一個郡或州的官員如破壞最高組織的法律時，不能認作該郡或該州的行為，也不應由該郡或該州支付。

一個中央權力機構對於統治範圍，雖然根據組織章程則有立即執行最高權力之權，但實際上仍須有相當時間俾其發展才能真正收效。美國也經過一個悠長期間由最高法院判決種種事項才能逐漸發展，且待至美國內戰結束，方能完成其合眾國的發展。求謀政治的

發展，及求謀人類的安全與繁榮也。不出這個道理；政治的發展，就是要由細小的社會結成爲一個大的社會，人類的安全和繁榮也必須適應這趨勢才能實現。由細小的社會結成爲一個現代國家，較諸由各國結成爲一個超然國際組織，其過程的性質實在沒有什麼分別。超然國際組織僅爲人類進步中一個新階段的開始而已，人類的需要已決定人類不能不再發展，未來發展的性質正如已經發展的性質相同。

因此，建立未來超然國際警察隊，正如建立現代國家警察一樣，其過程一點沒有謬誤。

當代人士所具種種和平計劃，幾一致認定有設立國際警察隊的必要，歸超然國際權力機構指揮，力足制裁或正各國共同意志的任何國家。各方雖然認定有建立警察隊的必要，但是他們置這個問題，其方法各有不同。有些只提出建立警察隊的原則，有一部份人士雖然提出細辦法，但他們只注意歐洲情形，所以僅提出建立歐洲警察隊，對於影響歐洲以外國家利益，則不加考慮。另一部份人士則主張警察隊制裁一個區域內的國家，並與

其他區域國際組織聯繫成立一個純粹合作的聯盟，而拒絕任何強迫權力。最後有一部份人士，除提議成立區域警察隊外，並主張建立一個全世界具有保護性紀律性的強大警察隊，這個警察隊最後對唯一的世界權力機構負責。布威爾著「孤立美洲」，就是主張建立一個世界國家社會，由一個世界行政院指揮，將各區域國際組織聯繫起來，該世界行政院，除調遣區域警察隊外，並統率一個世界警察隊，以制止侵略行動，或占領爭執的土地。

要達到最後目的，則建立一個統一的陸海空警察隊，實不容置辯；贊同這種建議的作家，則認定唯有這樣的警察隊才能奏效。如果現在的民主世界仍然不願結成爲一個獨一的聯邦，則整個世界更不能於最近之將來受一個世界獨一聯邦所必需的具有的軍事制裁的權力。如果世界確有立即建立這個獨一聯邦的預兆，則我們無需致力建立世界獨一聯邦的基礎——區域聯邦，我們可以立即計劃世界獨一聯邦的詳細辦法。

凡是計劃人類進步的人，必須抉擇：他們應該避免一切妥協辦法而將精神運用於立即實現完備的理想，抑或應該集中其精神於實現一個不甚完備但較易達到的目的呢？這個不

甚完備但較易達到目的，就是完成完備理想的開始。第一個辦法具有幻想的成份；第二個辦法具有妥協與缺憾的成份。在我所取後者，誠恐貪取一切，而終歸一無所得。

建議設立一個最高軍隊歸一個歐洲聯合機構指揮，已經够野心而有餘。這個計劃即是建立一個歐洲的獨一聯邦，我曾說過各國服從一個強大的軍事警察權力機構，就是實現聯邦的主要障礙。促成歐洲政治發展的另一個前進步驟，大概就是各國組成爲幾個平衡的聯邦。在斯堪的尼維亞各國，波羅的海各國，多腦河流域各國，及巴爾幹各國，在此次戰爭未爆發以前，不僅學者的著述證明有分別成立聯邦的趨勢，而且政治家的討論也證明其有這種趨勢。當作者著這本書時，流亡的捷克及波蘭兩國政府商討戰後兩國成立爲一個聯邦。歐洲各聯邦中，以西歐聯邦（將包括德國在內），爲一個工業上社會上及文化上最前進的一個。控制歐洲政治的要素，必須是一個歐洲各聯邦聯合會，歐洲各聯邦及蘇聯均須參加。這個歐洲聯邦聯合會必須經過一個久長期間，才能指揮其軍隊執行其決斷。在這個聯合會的直轄軍未建設以前，維持紀律的責任大概將由西歐聯邦所交出的軍隊擔任，這個方

法可以確保西歐聯邦會員國逐漸解除武裝，也可以確保歐洲其他聯邦逐漸解除武裝。這個計劃中的重要問題，就是蘇聯的合作。足令其他歐洲聯邦同意合作的辦法，未必能令蘇聯同意合作。傑寧斯先生所著「西歐聯邦」一書，以為民主政治終能在俄國獲勝，最後並能令其參加西歐聯邦。我們雖然未如傑寧斯先生的樂觀，但是以前蘇聯之參加國際聯盟，實足表證蘇聯之合作問題，具有一種希望。

歐洲方面能够有這種發展，則預料汎美國際社會再進一步的密切聯合，實非無理。近年來此事已有極大的進步，尤其是自一九三三年蒙得維的亞會議舉行以來。一九二九年華盛頓訂的和平解決國際爭執制度，一九三六年在布宜諾斯艾利斯訂立各國共採中立政策的條約及一九三八年利馬訂立各國共採中立政策的條約，均曾得各國批准，並付諸實施，一九三九年九月歐戰爆發以後，美洲各國外長根據上述兩條約舉行多次會議，採取種種行動：波利維亞及巴拉圭兩國戰爭之受美洲各國共同壓止，及最近華盛頓進行共同防禦洲外向美洲作政治經濟軍事侵略的種種努力——凡此一切，均表證美洲之需要建立一個

國際機關，已漸漸爲人所認識了。

一八二六年巴拿馬國會之目的，雖然曾欲建立一個共同軍隊以制美洲各國間的侵略，或抵禦外方對美洲的侵略，可是近世沒有人提出這種建議。保衛美洲的責任，久爲美國所負擔，且在門羅主義下執行某種警察權力。現在德國的侵略已威脅美洲，如果拉丁美洲各國爲了所謂國家自主權的關係，不欲美國單獨行動，則美洲各國將爲事實所需要而不得不建立一個聯合軍隊以爲應付。這個軍隊的其中一個任務，就是除抵抗法西斯納粹的侵略以外，並須遏止足以獨霸歐洲的法西斯納粹的暴動。這個軍隊一經建立應付非常時期的需要以後，則即使危險雖已屬過去，也不應加以解散。

一九四十年八月美國總統及加拿大首相在奧登斯堡（Ogdensburg）訂立一條約，這條約將要促成美洲建立一個聯合軍隊。聯防局已經成立，以配合美洲防的計劃。既然成立一個聯防局，則建立一個聯合軍隊實非妄想，至於美加條約可以擴大而及於美洲其他國家，也無人胆敢加以否認。

但是，西半球之成立國際軍隊，在最近之將來最高限度，僅能由各國締結條約成立這一個軍隊，而不能由一個美洲國際組織建立這個軍隊。一個聯合軍隊很難達成其一支聯邦軍隊的任務。這個聯合軍隊大抵將由各國臨時軍隊組成，用條約規定由國際統帥指揮。這個聯合軍隊將補充了美國第一次憲法所成立的大陸軍隊之不足。它將與國際聯盟理想制裁侵略之聯合軍隊相埒。

爲保太平洋和平計，現在最受人擁護的建議，就是恢復九國公約，這次的九國公約將加添了蘇聯在內，並規定以共同行動處置破壞條約的國家。太平洋方面，也成立一個軍隊，其性質非爲一種聯邦軍隊，而爲一種跡近國際聯盟所理想的軍隊，在條約規定之某種情形下，得採取警察措置。這一個軍隊會犯着國聯盟約制裁機構一樣的弱點，但如果具有決心，則必可實現。有人會說，雖然將各國的決心列爲條約中的條款，但是還要訂約國支持這條約才能生效。不過，無論如何，制裁計劃確具有其本身價值。如果一九二一年訂立的九國公約沒有聲明各國互相通知及互相討論等含糊字眼，而規定一個條款指明美英應參

加執行規定的種種步驟，則太平洋和平會不會陷於破碎，最低限度也有爭辯的價值。我們可拿經驗作教訓，毋庸狂喊。

這種方式的軍隊，比較上雖算不甚完善，但比較切實。因此，我們應審慎而賢明地計劃形式不同的國際聯合會的合作。地理環境，政治演進，文化傳統，社會習慣各不相同的國際聯合會的合作。實際的事情，已經歐洲演進到距離建立超然國際組織不遠，並能建立一個統一軍隊以維持其洲內的秩序及其洲防；但是直至現在，國際上還沒有什麼趨勢，表徵着各海洋將劃分為海軍區由兩個力量平衡的國際海軍警戒，而代替現存的國家的海軍。即使美國海軍分配在太平洋戰略據點，英國海軍分配在大西洋戰略據點，仍然不能稱為超然國際權威機構所統率的一種無國籍的國際海軍。

結論認為，此次大戰豈慢慢地而必然地促成美英力量的聯合。這個聯合最低限度足以支持到新的超然國際組織建立時為止，當超然國際組織未確立前，英美武裝實際上可執行世界警察的任務。為什麼英美不訂立一個條約把兩國的武裝結合起來去警衛世界，或它們

爲什麼不成爲世界共有的陸海空軍呢？我的答案就是：即使美英人民願意永遠納稅以支持這種武裝，但其他國家也不願一而永遠屈服於美力量之下。一個世界警察隊必須澈底國際化，要世界警察隊能夠澈底國際化，則必需成立一個世界聯邦方可。

我曾經說過，國際警察隊和超然國際陸海空軍，事實上是一件東西，但我同時承認防禦外來侵略也是這種陸海空軍的一種任務。我認定維持一個聯邦內的和平，及執行聯邦會員國義務的一切任務，雖然有時要採用軍事性質的步驟，但到底還是一種警察式的動作。聯邦問題的核心，就是各國必須屈服於中央權威機構的武力制裁之下，但是帥部之統率國際軍隊征伐共同敵人，是一種臨時的聯盟。而且，後者將隨世界社會日漸強大的組織而縮小其作用。建設世界社會的終極目的充分達成時，國際聯合軍隊可以取消，屆時維持各個國際聯合會間的秩序及安全，將由一個個的世界警察隊擔任，這個世界警察隊的統率及分配方法，正與前章討論英國聯邦所定者相同。警察隊和武裝軍隊的分別，就是民事用和軍事作用的分別，就是是否處於混亂階段而定；如果我們達到世界政府

的階段，則所有強迫性質的國際機關，必須注重使之成爲民事化。

總括言之，我相信：雖然歐洲有某一部份地方會願意服從聯邦的聯合警察隊以保護其國際聯合會盟約的實施，但在最近將來的一個時期內，警察隊的權力似不能超過區域的範圍。換言之，這個補充世界著名作家擬具各種區域國際聯合會的世界中央機構，暫時不會有直接軍隊，最高限度僅有由各國或各區域聯合會交出給其指揮的軍隊而已。我確立這個結論的理由就是，至今我仍然看不出有什麼實證，能够表明人類現在確已有一個充份廣泛而有力的世界社會感是爲立即建樹一個世界聯邦的基礎。既然沒有這個實證，則即使有人懇切地要把這個世界社會感培養和發揚起來，他也無法立即建設一個純粹世界性的警察隊以爲戰後實際政治進步程序中的一部。



第十三章 超然國際法庭

世界各方所擬具的和平計劃，一致認定整個國際組織下的國際司法機關，必須具有一種強制執行的權力。即各方認定一個國家有權自行斷決其應否服從國際司法審查後的判定，係一種難加辯護的過份國家自主的理論。一個人類社會的必要條件就是：個個權力的限度，應由一個公正和平權力機關決定，而不應由申訴人的實力去決定。

但是，所謂強制執行的原則，常常具有一種危險。大多數作家祇討論法理的或法律的爭執，但沒有人說明應由何方決定那一種爭執就是屬於法理的或法律的爭執。假若決定爭執性質之權，仍然操縱於爭執國，由其自行判定，則強制執行條例又只有成爲一種幻想而已；因爲一個國家對於本國有重大利益關係的申訴，自然描述爲一種「不公平」的事件，成一種屬於「政治」成份多屬於「法律」成份少的事件。結果逃不出舊日的覆轍，即各國將那些有重大利益關係的事情，或影響其國家尊嚴的事情，脫離仲裁約束而不受其支配。

這是值得注意的，凡一切爭執事件，其重要意義，都在於法律或法理性質的事件。爭執國不以法律為其根據，即以法理為其根據。決無第三個根據可以採取；故爭執事件，就是法律問題應由法庭解決。如果日本要求在中國獲得商業特權，但中國加以拒絕，這就是「一個法律的爭執」，應由國際法庭解決，國際法庭應下一判決，說明日本這一要求是否有現在法權為根據。假若國際法庭說明日本沒有現存法律為根據，則日本即告敗訴。

雖然這個判決或會引起其他問題，但無論若何，這個事件已得了一段結束。日本或者力爭，謂現存法律是不公平的，使其遭受無理困難。這一類事件是常常發生的。勞工立法的整個歷史，就是充滿這種例子。法庭常常依法維持僱主的權利而駁回雇員的要求。法官時常說，法律是殘忍的，但他必須引用它，因為他無權改變法律，只有立法機關才能改變法律。工人曾經能夠說服立法機關，謂現存法律不公平，於是現存法律因而修改。

單就這「意義而言，可以說這是一種「不公平的爭執」事件。至於一個國家的申訴，也許值得改變現存法律的。一種由環境所造成的爭執事件，不能單憑一紙的解釋法律的判

詞而獲得澈底解決。處置這種案件的重大困難，就是國際上沒有一個切實的立法機關，可令各國將實際環境交其考慮，並由其採取步驟執行補救。

雖然國家可能要求國際立法機關考慮其實際環境及採取補救步驟，但爭執國並不能因此藉口而拒絕國司法的審查。一個國家自稱其實際環境是這樣，國際當局並不能遽加接納。有時不公平的情境確十分顯明，故立即請求國際立法機關補救，當可省節時間，甚至節省流血與犧牲。但是，常常有許多爭執事件是含有疑問地方的，司法進程序。最好就是首先決定有無修改法律的實際需要性存在。

還有別種性質的爭執事件，要求得適當的解決，並非將一般條例或法律變更即可奏效，必須根據該案本身的特別情形加以考慮，然後提出公平的解釋才能獲得解決。許多法律條例都留了一些地方，給法官去自由運用決定，而一般法律原則之對於特別案件避免給予障礙，又是一種常見的事情。

了兩個理由，(甲)因為現在法律是否適合實際情境，應由法庭決定，(乙)因為

曾受特別訓練及習慣的法官之公平解釋可以判定現存法律是否適合實際情境，所以我們必須注意，即使對於所謂「不公平」的，或「政治」的爭執事件，我們也不可完全忽略國際法庭所應有的權力。

要建立國際公平法庭，應將變更國際法律的權力，給予一個司法機關行使。公平正確的判決，和上述的公平解釋有所不同。這就是說法官如果找不到既成的法律作根據以處置其受理的案件之時，法官將體察環境，根據其認為公平正確的見解而確立一個條例解決之。常設國際法庭是根據其定章第三十八條執行這種任務，但是它要得到當事國贊同才能執行這種任務。雖然沒有什麼東西可以阻止現存法律條例之應該變更，但是常設國際法庭的設置，很像是現存法律之一種加添，而不是現存法律條例的一種變更。但無論若何，所謂決定變更法律者，祇係指某種特別當事國及某種特別事件而已。

沒有超然國際立法機關存在，如果以法官根據環境的變遷而變更法律，則實有另加評論的必要。就各國法官而言，未得任何特權製定新法律以前，如貿易修改法律，則為一

種破例的措置。在近世史中，最著名的兩宗仲裁事件，就是西介海的皮海狗案及北大西洋的漁業案。大不列顛及美國共同要求辦理仲裁的法官，確立漁業條例，後來兩國竟採納這條例爲其本國國內的法律。長期的法律訓練及司法經驗，就是判別當事國爭辯詞及證據的良好工具，使對於新異案件也是如此，故由法官修改法律制度也不能算爲一種輕率粗疏之舉。但就民主理論而言，立法工作應由社會上各種分子的廣大代表機關執行，而不應由一個司法機關進行。因爲由習慣而造成的或由國會而製定的法律，必有漏洞而需要塞補的，但是現在人類社會將不肯把重大而常有的立法責任不付記於正式製造法律的機關，反而付託於解釋法律的機關。

因此，以和平方法改變國際狀況，僅有一部分工作能由法庭作公平正確的判決。

如果有機會要重建及加強世界和平組織之時，則國際立法機關的範圍及性質，不是一個單純國際法庭的問題。常設國際法庭，對於解決國際爭執事件及發展國際法律兩方面均有極大建樹。但是國際法庭從來沒有一個時期不爲人所懷疑的，懷疑其爲強大國家的政治

潛所支配。很少國際法庭完全不受這種懷疑的，但常設國際法庭算是遭受這種懷疑之最甚者。除了一兩件細小的事例以外，常設國際法庭法官的選任，均根據該法官祖國的要求，這就是常設國際法庭被人指摘的地方。

情感常常影響法官的判決，國際法庭的法官不必因其不忠及貪污才袒護其祖國的。要建立或重建任何國際法庭引用超然國際法律，我們必須採取種種防備步驟以消除祖國潛勢力影響法官的可能。

國際法庭處理兩國的爭執時，不得有當事國國籍的法官參加。常設國際法庭定章第三十一條規定，平常沒有法官出席常設國際法庭的國家，到其成爲爭執事件的當事國之時，得派特別代表出席，這是一種破壞法庭基本性質之舉。第三十二條亦應規定，凡本國成爲爭訟國之時，則該國原有法官必須撤退。凡足以刺激國際法庭法官情感的一切東西，必須避免。所以許多人主張常設國際法庭的法官，必須解除國籍。

消國際法庭內的國家代表一擬，曾爲最關心這個問題的一部份人士所反對。其理由

就是一個判決，必須得人人認為公正；判決的公正實一如事實的公正之重要。有人辯論謂，一個民族如果有其本國代表出席法庭研究，則對於法庭所下的判決當較多信賴。但是，事實上國際法庭裏面一個法官，對於下判決時的投票，每為其同僚法官的投票所壓倒而致失敗的，然則該法官的祖國同胞真會確認這個判決是一個正義麼？正義和公平實為一種東西，即使普通羣衆也已澈底明瞭；凡是遇着一國發生爭執之時，不准該國原有法庭，就是防衛公平的一種顯明保證。

抑有進者，一國的法官將其本國法律的詳細情報及與該案有關的種種情形呈交國際法庭，實在也是一樣的沒用。國際法庭應如國內法庭一樣，如果它不自行搜集證明，也應該從律師及證人方面獲取這種情報。

國際法庭的法官應終身任職，直至最高年經七十歲或七十五歲為止，並得因處置失常或工作無效能而撤職。撤職的權力掌握於原本任命他的機關。規定國際法庭法官的任期為九年，滿期後如果不被連選，他必須在其本國繼續原來專業，這種辦法就是使他能夠獲得

本國黨局的倚重。

有些主張建立歐洲聯邦的人，想避免另設新的司法機關，而贊同採用往日的常設國際法庭以解決聯邦內各國間的爭執。但是開頭時，聯邦必發生許多法律問題。其中最主要的一點，就是這個法庭固然可以解決許多目前尚未解決的，或將因而引起戰爭的各種苦痛問題，但是它無法避免的一個任務，就是對於聯邦內各國權力及聯邦本身權力的劃分，隨時需要法律加以規定。一個世界法庭，如果要單獨處理純粹歐洲事情，則會遭遇其他困難。一個歐洲合眾國，如果作為建立世界社會的核心，則無論其規模如何細小，也須特設一個聯邦本身的司法機關。常設國際法庭之應保留者，就是要它來解決歐洲合眾國與其他聯邦會員國或其他區域聯合會的會員國間的爭執。雖然世界機構尚未成立，但常設國際法庭的權力，必須於最短期間成爲一種普及全世界的強制執行的權力。這種性質的國際法庭至今雖然沒有建立，但是各國之必須擔保服從國際法庭判決，已有充裕的證據。舉例而言，英美兩國間之所以能够維持長久和平者，全因該兩國能夠接納仲裁判斷，這是一件無法

否認的事實；研究英美及非美國際關係的學者，獲得有力證據，知道美英加在未建立解決爭執的正式機關以前，而能採用仲裁方法，遂使嚴重衝突的危險大大減少。美國之雅重一般仲裁條約及推重常設仲裁委員會的價值，可於其參加各仲裁機構一事見之。

一個國際法庭，如果是具有強制執行的法權，則會員國接到其傳票時，無論如何必須出庭。即使一件案情在表面上似乎出了國際法庭所聲言為有所幫助的範圍以外，但一個國家如果接到傳票要出庭答覆時，則該國家無權拒絕。法庭的一個通常作用，就是當它接到一件訴訟案時，它要決定它有無法權受理該案。在現日仲裁條約中，有一個重要的限制——只接受上文所述的「法律」的或「法理」的爭執事件；我們曾經主張國際法庭本身應成爲一個正當機關，足以判決這種性質的任何問題。

有些人士仍然反對超然國際法庭能獲得國家法庭一樣的正常權力；一般理論家雖然承認國際法庭應有強制執行權力的必要，但其中一些則懷疑，不知各國有無準備服從這種權力。根據研究常設國際法庭的紀錄所得，我們知道這些障礙力有時未如估量之甚。世界四

十多個國家會同時接納義務，願將其與其他會員國發生的爭執，呈交常設國際法庭解決。這個義務通常定為五年，但有些國家竟接納十年義務，有些更接納無限期的義務。自一九二一年至一九三四年止，全世界有一個趨勢，承認各國有應將爭執事件呈交司法解決的義務。這一個短期的顯著進步，足令人們相信：如果再有機會之時，人類當一再厭戰而願將其爭執事件付交國際司法解決。

讀者或許會感到，我對於司法程序和仲裁兩者，沒有指出其差異之處。就國際方面言，兩者實在只有名詞上的分別而已。近一百年來的仲裁歷史，已經證明最成功的仲裁方法，就是它正如國內法庭處理案件一樣的司法化。過去仲裁判斷中最慘痛的而受人指摘的，就是它主張從以治上謀和解，而不堅持強制的法律解決。

有所差異的地方，就是國際上法律判決和當事國間的調解。許多條約會規定無論是一「法律性」的或「政治性」的任何爭執事件，也須接受調解委會調查報告後所提出調整的建議。調解委員會的目的，是使雙方和解妥協的成份多，判決的成份少，調解人所提出的建

議，有時會妨害法權，這種建議無拘束當事國的力量，當事國可以接納履行，也可以完全拒絕履行。調解不能解決的爭執，有時會因日久關係致當事國的怒氣消釋，而後接受法律判決的。一九一三年美國和許多國家所締訂的拜爾安條約（Byran Treaties），一九二八年國際聯盟所草訂的和平解決爭執總則，及一九二九年汎美制度在華盛頓所締訂的和解條約，就是含有這種性質的。

爭執事件的和解辦法，國際間曾費了許多時間去商討。其結果無甚用處，但是各國將爭執事件提出國際判決的習慣，已矢飛猛進。其理由大抵就是因為有了正常外交機構，所以調解的作用著效甚佳。但我以為事實證明司法的方法更得人信賴；因此我推斷，將來要制止各國不得採用武力實現其要求的話，則我們必須致力建設國際法庭，或將存在的國際法庭的權力擴大之。

在傑斯先生所計劃的聯邦中，最高法院的法官，先由司法委員會提出，然後由聯邦總統任命。司法委員會則由聯邦國務院任命。傑氏這個計劃，除了它裏面所提出的不適宜的

兩院制以外，可謂盡善了；兩院制不適宜的理由，已在第四章「聯邦思想之蓬勃」中，引述昔西爾教授的論文時所一一指明了。在將來的任內聯邦中，司法委員會的任命，應該由一個獨一的聯邦國務院任命。

要繼續維持常設國際法庭，通常均與恢復改組的國際聯盟有關。假若我們像一部份評論家所提議一樣，主張將國際聯盟的行政院取消——此一意見將在下章加以贊同——，則法官的選舉，須先由會員國大會所任命的司法委員會提出，然後由會員國大會任命之。

第十四章 超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況

我們知道，國際間承認戰爭爲一種合法行爲的理由，就是因爲國際上沒有一個立法機關，具有一種權力，根據環境的重要變化而修改現存國際法。指戰爭爲合法的論據，謂從便宜處置的觀點看，甚至從道德觀點看，採取合法的武力行爲實較維持呆板的現狀爲佳。假若戰爭被認爲改良人類進步的一種遺憾而必須加以消除的話，則我們必須採取另一代替方法，將已經成爲不公平的破舊國際制度和局面予以改變。

各方均承認，國際法庭雖然可以成爲改變破舊國際制度和局面的一種工具，有資格指明國際法律中那一點是應該加以修改，但是我們不能期望普通國際法庭能夠執行現代國家立法機關一樣的職務。因此一個超然國際性質的立法機關是極其需要。但是，我們有什麼機關建立這個機關呢？我們應該怎樣去解決這個問題呢？

凡有聯邦設立的地方均可供應當地國際立法的要求。這種聯邦的憲章自然規定一個

超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況

聯邦立法機構。假若聯邦會議是有舉行辯論的，則必然地形成一種立法機構的存在。關於這點，我們應該注意一九四〇年四月外交月刊發表昔西爾教授「聯邦問題」一文，該文對於一院制曾提出精闢的意見。

兩院制度的最優點，就是人口及政治地位均未合比例的小國也能派代表參加聯邦第二院。但就歷史上說，第二院的性質已終止代表整個國家利益，而迅速地變為黨派化，與下議院的性質相同。因此上議院保護國家自治的理論作用，事實上已經轉移於聯邦法庭，這種聯邦法庭對於超出聯邦政府憲法權力以外的法案均認為無效。

至於上議院的傳統作用——其作用乃阻止眾議院作急激立法——這種具有固有益處的小數人階級對於所謂造福大眾的動作之阻止，是否確有其需要，是一個久辯而未決的問題。近世有一種趨勢，促成下議院能夠制定法律，無形中限制了上議院的消極否決權。在有些進步的民主國中，許久已經取消了上議院對財政法案的否決權了。

在計中國新聯邦，很少憲政學者主張建立一個國務院，像美國參議院一樣，經常執

行批准條約及指派官吏等職權的，這種職權之一部份應該交給一個更正確的解釋共同意志的機關執行；另一部份職權，如指派官吏，是政府的正當作用，故只須受代表大會監督而不應歸其執行。

根據這個理由，如果我們以為將來的歐洲聯邦。或其他區域聯邦會應該設立一個與上述性質相同的機關，俾各國能派出同等代表出席，實在是一種錯誤。大多數作家均承認人類必須用盡種種方法去確保：劃分立法權力必須以人的共同意見及固定政策為依歸，而不應以國的意志為斷。如果以各國代表組成一個機關，同時靠這些代表逐漸演成為國家國會裏面的政黨政派一樣，實在是一種矛盾。

一個廣大國際大會會員國的權益，有了最高國際法院的憲法保護以後，個別國家的合法要求自然得到充份保障。如果在國務院中小國代表能夠集合起來，以大多數投票壓倒大國，則這個辦法將令小國因其國家自主權關係，終而制止聯邦中大多數所要求的發展。我們大家不得忘記，建立國際聯邦，其目的在謀人類幸福，而不在于提高抽象的國家神聖。

我們須臾隱，凡是呈交聯邦辦理的一切事情，均由聯邦自由辦理，國家自主權不能發生牽制作用。

至於各國派代表的標準，以人口比例派出，是一個合理的方法。如果我們主張聯邦採取的動作要得到各國依照比例派出的代表而組成的國際大會之大多數投票擁護，則我們應以國家為構成份子。傑寧斯著「西歐聯邦」一書，提議每五十萬人口中派出代表一名，似乎對歐洲方面是一種適當辦法。由各國派出的黨派將會結合起來，而這種結合之最大黨派將能控制聯邦大會。有人反對這個方法會像法國政治一樣使政府不得安定，這個反對雖然此得詳加考慮，但沒有很充足的理由和證據。有限的聯邦權力，決不能像法國一樣產生多種黨派。聯邦中的國防，外交，對外經濟關係，及殖民地行政等等，事實上是一種簡單的問題。構成超過舊日國家範圍的黨派之自然趨勢，就是一方面擴大各方對問題意見的分歧，而另一方面限制了黨派數目的增加。

聯邦立法機關的委員，非由國家指派，而由其全國人民直接選舉，故其所代表者，非

國家，而為選民；而這種委員與他國委員之結合，不應以國家共同利益為標準，而應以政策互相吻合為標準。雖然這樣，但是初期的聯邦立法機關，將有一種顯著的國家集團的趨勢，故大多數國家的共同要求將必掩蔽了整個聯邦的利益。我們假設印度或中國在這一聯邦，如果根據人口比例得不到充足代表，則這個聯邦到底會怎麼樣呢？我們暫時不談別的區域，祇談歐洲聯邦，假若在國際立法機關中，德籍委員和英籍委員或法籍委員，其人數是不均等的話，其結果必傷害聯邦全體的利益。所以有人根據這個理由，主張建立第二院，在這第二院中各國出席代表人數雖不能真正相等，但也相差不遠。可是這個補救辦法的結果，是適得其反，因為這個辦法將使小國們能運用其過份的消滅力量。有些人士所提出的和平計劃，是主張建立一個第二院，在某種環境下得制定法律。但是這種辦法將使第二院不能繼續保護聯邦，不受各國的窘迫。

現在我們已找出阻止建立聯邦的主要障礙。雖然我們贊同按照各國選民人數作比例而派出國際代表，但是我們第一步必須善用這些代表去減削任何一國代表團的潛伏力量。人

可廣大的國家不妨佔較多代表。這種辦法不致造成真正危險。因聯邦情緒蓬勃——這種蓬勃實為不斷的成功之必要條件，也是不斷的成功之結果——各國黨派打破國界而結合，故各代表人數之正確比例，可得確定。

歐洲各國向來的衝突就是人類戰爭的淵源，如果歐洲有聯邦沒有立法機關及行政機關有權管理歐洲各國，將使世界易得和平。如果建立一個全世界聯邦是可能的話，則關係整個聯邦利益的法律。應交世界立法機關制定，並交世界政府執行。大約大多數理論家均承認，這就是解決世界政治重大問題的善方法。本書所持的理由就是，要建立一個全世界聯邦還要經過一個漫長途徑，戰爭結束後立即建立這個組織——即使一個強大的國家羣要建立這個組織——將忽略各國間的實際情勢及其建國方法間之不同。我在本書「英美陣營」一章中，曾指明要恢復超然國際組織必須建立一個國際聯盟性質多國際聯邦性質少的世界聯合會，用補現存的或潛伏的區域聯盟之不足。

我們如果沒有一個世界聯邦，則我們當然說不上有一個世界國會；既是這樣，我們應

該怎樣改善國際狀況呢？即如何修改世界超然國際法律，以謀國際形勢的基本變更呢？應如何改變已經或為不公平的具有法律性的國際局面呢？本書第九章「國際社會及其法律」曾經指明我們在會場裏必須採用大多數取決，然後和平方法改善國際狀況的辦法纔能實施。如果國際組織不是超過國際聯盟性質而成為一種世界聯邦，則我們怎能使各國接納「服從大多數決議」的原則，及如何執行這種決議呢？

我們不得不承認，如果沒有一個世界聯邦，則這個問題僅能獲得部份解決而已。但是我們一經戰勝希特拉主義以後，我們即可採取一些適當步驟。

首先，全世界聯合會大會在法律上一經大多數投票決議後，即應拘束一切會員國。當然，這種拘束權力只限於應歸全世界聯合會辦理的事項，而大多數取決的定則，又只限於各國所準備移交於超然國際組織處理的事務。但是，要世界機構容易進步，則建立一個以大多數取決的國際組織，實較建立一個以全體通過方能動作的國際組織為佳。要世界機構能成功執行任務，則贏取各國對世界機構的尊重心，實較獲致含糊的各國並不須負責的全

體通過的議決爲適宜；但是開始時，世界機構最低限度必須能够立法，凡提出討論的法案，一經大會大多數贊同即可成爲法律。立法手續有時對於某種問題必須得到大多數合格的專家（如四份之三或三份之二）贊同才能通過，雖然這樣，但是世界機構仍然可以獲得進步的。

在國際機關中，大多數取決的制度雖然一向佔着一個很小的地位，但它並不是完全沒有採用的。就各國政府認爲屬於行政的事項而言，可作爲明證。例如修改萬國郵政條約或條例的建議，苟經三份之二，或僅僅大多數投票贊同，即已通過而發生拘束力量；而一九一九年在巴黎訂立的國際空運條約之關於發給證書，執照，航行日記等等的附則，苟得國際空運委員會四份之三人數投票贊同，即能修改。規模較細的國際委員會，如多腦河區歐洲委員會，其任務爲保證各國在多腦河之輪船均得自由航行，並得平等待遇，其締結條例及處置其他事項時，均以大多數投票取決。對於事項的進行問題，常常以大多數取決的。國際聯盟盟約第五條也規定「這個辦法」指派委員會研究特別事項」。性質更重要的，就

是國際聯盟盟約（第一條）規定新會員國苟得大會三分之二贊同即能入會，而國際聯盟盟約（第二十六條）規定苟得國際聯盟行政院之各國代表贊同，及大會各國代表大多數贊同，即可將國際聯盟盟約修改。但是國際聯盟盟約曾有一句保護國家自主權之規定——「修正之盟約不能拘束任何表示不贊同修改的聯盟會員國」，如果這樣，則該國將停止為國聯會員國了。

最後，仲裁及司法機關，則完全擺脫全體通過的弊端。這不是一件奇異的事情，因為要全體法官均表同意，則法庭殊難下一判決。因為這個緣故，所以許多仲裁條約規定，當代表爭執國的仲裁者意見不同之時，則由一個公正無私的第三者決斷，或由一個曾經投票的公斷人決斷。在常設國際法庭中，一切問題均由出庭法官大多數取決。國家自主權的困難問題就是，當一個國家一經甘願服從任何國際權力機構後，則該權力機構可由該國服從之日起即執行其任務，以後無須再取得其同意。因此，一個國家初時如不全然拒絕服從某一國際機構，則以後必須接納該機構的決定。

超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況

現在我們所需要的就是，將國際上從來範圍有限的大多數決取的定則，大大擴展起來。有兩種事項是應該引用這個定則的。一種是一般國際法律的闡明和修改，一種是兩個國家間或多個國家間不公平局面的調整。

闡明和修改一般國際法律之需要，而同時又須在全體通過的定則下去聲明現存法律的拘束力量和增加新法規所遭遇的種種困難，可由國際聯盟屢次期求編纂某種國際公法的歷史表證之。經過一般人士多年忍耐的研究，經過專家委員會多年的討論，經過各國政府多年不換意見，然後始能確定三個問題，即領海法規，國籍法規，及損害外僑身體及財產所應擔負的責任之法規。當此類會議舉行時，只有一部份國籍法規達到草創及付交各國批准的階段。議程上任何其他事項，不問其關於現在法律也可，關於將來法律也可，凡是要遵守全體通過定則的，則均無結果，故此種會議幾乎全告失敗。雖然是這樣，但是在考慮中的大多數重要問題中，大多數國家（包括有重大物質利益關係的大國）曾願意接納會議上所提出的，或其他專門委員會所提出的此種重要問題之草案。

引起兩國間許多問題爭執的不公平局面，國際聯盟盟約第十五條已經包括在內，指明應如何處置。會員國擔承凡足以引起衝突之任何爭執，如未付交國際總裁或司法解決者，必須交國際聯盟行政院辦理；該盟約第十五條實有主張大多數取決的原則。如果行政院除當事國代表以外全體均主張平和解決，則當事國不得進行戰爭。如果行政院除當事國代表以外，有多數贊同當事國實行自衛者，則當事國可自由動作，採取其認為維持公理正義所必需的措置。該盟約第十五條並規定行政院得自動，或徇爭執國任何一方之要求而將爭執事件付交國際聯盟大會解決。假若國際聯盟大會採取行政院各國代表及大會大多數會員代表通過之爭執調查報告書，則當事國不得從事戰爭。國際聯盟根據中國之請求而引用盟約第十五條以處置滿洲事件。國際聯盟大會於一九三三年二月二十四日採納該爭執調查報告書，除日本一國反對以外，各國均一致贊同。該報告書建議成立滿洲自治政府，承認中國在滿洲有繼續自主權，並由中日直接商討日本的撤兵辦法。該報告書主張國際聯盟會員國不得承認日本的滿洲傀儡國。該報告書除建議各國不得承認滿洲傀儡國以外，沒有提出

其他鋼鐵主張，日本於是迅速宣佈退出國際聯盟，並肆意侵略中國領土。國際聯盟處處滿洲事件之失敗，並非決議機構的失敗，而是執行機構的失敗。實在，我們無需採取超然國際組織的軍事力量，只要引用超然國際組織的經濟力量已足解決這種事件而有餘；可是這兩種力量都沒有存在。

國際聯盟主要會員國常常不欲引用盟約第十五條，因為引用盟約第十五條，其議決必與各會員國中之一國的意志及其投票主張發生衝突的。引用盟約第十五條的後果，將促成敗訴會員國退出國際聯盟致令該國際聯盟削弱，日本和意大利成了罪犯以後，國際聯盟便產生了這個形態。雖然這樣，但我們如果有一個有效的國際聯合機關去解決國際間的衝突及維持和平，則這個事件必得適當的處置。國際聯盟第十五條規定一個辦法，制止一個會員國經過法律手續後進行戰爭而企圖實現其對他國的要求。但是犯罪國如果能够說服行政院另一個會員國，去投票反對將其定罪，則該犯罪國可在法律上自由進行其陰謀。從來實際上處置爭執事件之每一個方法，均必首先避免觸怒犯罪國。故結果未下明確公判以前，

侵略者已繼續實施其侵略計劃了。實際上，除了武力以外，沒有任何東西足以將其牽回的。

滿洲及亞比西尼亞事件，是一種制止以武力破壞和平國家之權益的問題。但其解決此種事件的程序是太遲疑，其力量太無組織。要制止昭彰的犯法行為，必須採取一種更明確，更有力的措置。要誘導強大國家放棄其法定法權，則更須採取這種措置。要採取這種措置，則非修改條約糾正不合理的具有困難的國際情勢不可。爲此採用和平方法改善國際形勢起見，即使對強大國家有所損害，也是應該的。

區域聯合會的任務，是以和平方法將其會員國間的形勢加以改善，雖然有些特別困難的事情，尤其是經濟制裁是需要世界組織之協助。但是當彼區域聯合會會員國與此區域聯合會會員國間的關係必須調劑之時，始請世界組織辦理。本書最後一章將建議爭執事件可首先提交世界法庭辦理，因爲要解決爭執事件，單單解釋現存法律是不夠的，對現存法律必須有一個權威的說明，同時對現存法律要有一種強制力量的表現，以徹底解決爭

超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況

執事件。將爭執事件提交世界法庭的手續（一）可由爭執國其中之一直接提出，或由之由世界組織邀請世界法庭。該爭執事件提出其願問性的意見。這種意見書由世界組織大會以大多數投票，決定其應否採納及應否修改。如採納而不須修改的意見書，則普通大多數投票贊同即可通過，但意見書如果須要修改，則修改之處必須四份之二，或三份之一投票贊同方可。如果大會拒絕世界法庭的意見書，即等於宣佈大會對於該爭執事件不予限制引用現存法律解決。減削現存法律的措施與世界法庭所提出的意見並不一致，故必須得大會大多取決，如採用上面所提出的四份之三，或三份之一的贊同方式，則可保障這種立法不致錯誤。

如果國際社會下要設立第十一章「世界經濟財政組織」所提出的管理及發展國際經濟及社會事業之機關，則將來國際立法亦須靠類這種機關才能切實執行其法律。例如，命令各國減低關稅，取消貨品進出口限制條例，外匯限制條例，及變更個別國家間自由訂立的國際公法。有人反對這種命令不得操諸代幾個國家的專家機關的意見，由普通大會或

如國際勞工局一樣的會議去行使這種權力，要得到人們贊同是十分困難的。但是要採取別種辦法，則又將再蹈過去國際貿易脫節的覆轍，即各國自由施行其進出口貨品限制條例，致引起各國經濟上之痛苦。祇有各國建立一個制度，共同管理國際貿易，能使大家的福利不致為經濟上的強大國家所操縱。假若超然國際經濟及社會機關，其性質是超過顛問式的，則保障各國利益的最大保證，就是使各國有權不向國際行政機關申請其要求，而向產生國際行政機關的創製政策的國際機關申請，並以大多數取決。務使一個國家，或一個以上國家不致遭受影響。

國際上除了須要建立一個機關管理全世界的經濟活動，及建立一個機關調整有些國家間的關係以外，我們還須建立一個機關審慎地不斷地負責規定及發展拘束各國的一般法律。各國外交部雖然費了許多光陰去研究如何追討他國對其本國僑民損害的賠償。但是實際上對於這一部門的法規，仍然有許多搖盪不定之處，互相矛盾的地方。各國對於管理本國港口內及領海內的外輪，外輪上之外國乘客，及在其本國法庭控告外人等法權，也應一

超然國際立法機關及以和平方法改善國際狀況

樣的搖盪不定，矛盾百出。故建立國際立法機關，已經成爲一個必要問題。當某一個國家全部，或部份併吞另一個國家領土時，到底該國有什麼法權能作這種行動呢？已往侵略國受法律約束至什麼程度？這是一個嚴重問題，我們不能不求謀解決。

我們應如何組成一個世界大會？在戰後問題的初步研究中，我贊同由各區域國際聯合會派出代表組織而成。爲求討論上獲得一個根據起見，我甚至想提出歐洲聯邦國際聯合會，南北美洲國際聯合會，遠東國際聯盟，及蘇聯所應派往國際大會的代表之人數。後來經過多次討論和研究後，我放棄了這個計劃。其重要點，本來就是大家應有均等的代表人數，但事實上是似乎沒有可能的。這個世界大會預算爲各區域國際聯合會的團結機構，但是有些區域非經過一個漫長期間不能建立這種區域聯合會的。同時，這個世界大會預算離開各區域國際聯合會而獨立，所以各區域國際聯合會須另派代表出席世界大會。如來這樣，則沒有參加任何區域國際聯合會的國家，無法派遣代表出席世界大會了。

爲了這些緣故，世界機構的大會，將如國際聯盟一樣，由國家的代表組成。關於這

點，任何新生的聯邦，也視作一個國家論。

現在需要決定的第一個問題，就是各會員國的代表人數是否一律相等，抑或根據會員國的重要性而定其代表人數之多寡。擁護國際平等的人，主張一國不論其人口之多少，經濟富源之大小，均須有同等的代表人數。如果他們的主張得到勝利的話，則新的世界組織之動作又將具有國際聯盟一樣的弱點。而且，在過去曾經攔阻人類幸福進步的所謂國家尊嚴又將繼續發生作用。如是，只具有二百萬人口的小國之意見，將與具有一萬萬人口的國家之意見，有同等力量。但會員國係以其本國主要力量促成這個世界組織的，故大國的領袖如果沒有辦法取得領導地位之時，則必採用非國際認可的方法，去爭取這種領導地位。

當國際聯盟進行組織之時，各國曾慮及如何避免這種後果，故最後設立一種會員國內環機關，即國聯行政院，在行政院內大國必常佔多數。但是在國際聯盟大會中，各國均有同一數目的代表出席，結果小國代表在大會中的總數比大國代表總數要多，甚至在行

政院也是一樣——有些評論家認爲這是由於國聯決議案及其執行決議案的方量並未配合所致。因此，經驗向我們提議，行政院始終只應許大國參加，否則完全不設立這種內環機關爲愈。但是行政院如果只許大國參加，則行政院將具有極大權力，會有掩蔽大會權力的趨勢，致使小國的期望變成幻想。假若世界組織照過去一樣，小國總共代表佔了多數，則世界組織中的代表人數又將成爲足以促成各國分裂的競爭目標，而代表人數會因後來規章的修改而增加，致失去設立行政院的基本用意。如果世界組織不設立行政院，——這和本書所建議的一個建議，——則我們必須尋求另一辦法，去確定大國所努力追求的，而又爲世界組織所需要的大國領導地位。

這個問題是充滿困難的，不僅心理上認爲不平等而已。沒有一個預算解決國際困難的辦法會不遭反對的。可是我這個建議是隨便提出，大概是值得試行的，即各國代表人數及其投票權，可根據其財政上的貢獻作比率。會員國在財政上的貢獻之大小，將由世界組織大會根據經濟等級作標準而隨時判定之。國際聯盟經過四年分配各會員國負擔會費的經驗

以後。於是採取這個方法。爲制止富裕國家獲得過份優勢起見，我們可規定最大投票權是三票，最少投票權是一票。這種優勢投票權，如果只係限於處理是或否的新費用的事項，或處理對大國有莫大關係的決議事項的話，則弱小國家將較樂意接納的。這種優勢投票權，將適用於國際貿易事項，適用於國際間一般法律之修改，適用於建立國防機關約束各國，及適用於訂定制裁條例。要滿足世界組織成功所賴的各大國之願望，則優勢投票權得適用於其他事項。但是要取得弱小國家自動而切實的合作，則優勢投票權所適用之事項，是愈少愈好。

世界組織大會如不設立國際聯盟一樣的行政院，則大會對於重大事情應選出與該重大事項有密切關係的各國代表，及有密切關係的國際機關人員，組成委員會處之。例如：國際勞工局、勞動聯合會和資方聯合會均得派代表出席於行使經濟財政職能的機關。這些機關除不重要的條例以外，其草案與國際條約均須經各個別國家批准後，才能對該國發生拘束力。要令到這些國際機關獲得大的效能，要令到這種條約成爲一種法

律拘束一切會員，則即由國際重大事項，也只好由大會以大多數投票通過即可執行。

我所提議的就是，我們要建立而且承認一個世界共和國，俾各國共同處理超越國家界限及區域界限的公利益。國際司法機關，國際行政機關，國際技術機關都歸一個一院制的世界大會所管轄，這個世界大會將根據世界共和國組織條例，而成為超然國際立法機關。這個世界大會和國際聯盟大會之基本差別就是：世界大會所製定的法規將拘束一切會員國，無須慢慢地經過每一會員國批准的手續，這種法規得多數贊同，即可通過，而國際聯盟則不然。

第十五章 超然國際行政機關

國際聯盟約和汎美聯合條例不同，盟約沒有規定會員國應如何分配秘書廳的席位。創立國際聯盟最活動的兩個大國，就是法國和大不列顛，國際聯盟所採用的正式語言，就是法文和英文，創始幾次集會在倫敦舉行，及後以通用法國語言的瑞典之日内瓦爲永久會址。凡此一切均企圖以法語英語爲秘書廳中最通用的語言。這是引起其他會員國反感的一件事實。自秘書廳成立後的早期以來，其他國籍的職員已涉入秘書廳，減削了原有的英法籍職員。在日内瓦的席位，事實上各國均皆爲會員國出席國際機關的代表席，故初期被遺落的國家，均不斷努力根據其政治經濟的重要性及其對國際聯盟所貢獻的工作，及所担負的經費爲比例，而爭取其代表席。

各國互相競爭職位的背景，就是因爲一般國家均有一種感覺，認定國聯秘書廳的職員，就是他們國家的一種代表。一個國際機關的職員，其工作實在爲謀整個國際聯盟的共

同利甚多，為增進其本國在國際聯盟中的利益，但是這個正確觀念不甚流行。很不幸，各國對於他國在國際機關任職的官員之職權抱有一種很流行的錯誤觀點，這種錯誤觀點已顯種種官員的工作反映出來。通常一個官員在未赴任以前，已經在其本國政府機關任職，他本人認為，且其本國亦認為他出任國際機關官員須得本國之贊助。這就是說他若將將來在本國繼續其事業，故須按照一個秘密計劃在日內瓦為其本國努力。祖國的利益當然地決定其工作方面，這就是說，他不僅以國際共同目標為次要，而且缺乏職員的基本工作精神。凡與這種活動有密切關係的任何人，均知國際聯盟應對有些重要問題各職官員意見幾個派別的。要知道這種事實，我們祇須一着一個國家由幾個黨派的代表所組成的文官制之情形，便可明白了。

在行政上在研究上，一個機關的永久職員實在無法避免意見上之分歧的。這種分歧就是開會討論的主題，當時流行的意見每每決定當時的動作。但現在所談的分歧，就是各種計劃中，那一種較為有效——同是對一件事情，而各方意見竟有完全相反者，實由於各國

職員各依其本國的要求而提出其不同的意見所致。

如何辦理國際工作如何纔能克服這種國家觀念呢？我們祇要採用種種可能的方法，任何國際性的秘書廳均成爲一個人羣協會的文官制度，固大異於由幾個人羣協會所組成之文官制度即可。要這個原則得到羅輯的結果，則這種職員不應由各國共同分配，而須實行招聘，招聘的人員須注意其資格適合一種工作便可。這個標準雖然多少仍有分配的性質，因其在某些事情上熟識某種語言文字實爲一種必要的資格，但對於某種其他事務，則應以公正無私的第二國籍之人辦理，實爲第二需要。

確定一國或兩國的職員在國際性的秘書廳中永久佔着優勢，當然是不行的，因爲此種職員無論其如何消除國家觀念，也不能制止別人對其有偏袒不公的嫌疑。如果要使在國際性的職員中避免代表國家利益的嫌疑，則必須規定：任命國際秘書廳職員時，應考慮國家性以書廳一樣的措施，除這個步驟以外，我們還有沒有其他更好的方法，實屬疑問。超然國際機關的官吏也可適用這個方法。一切官吏均爲終身任職，規定退隱年齡及養

老金。布威爾先生及其他作家主張國際機關的高級官吏應該輪換，但我們却看不出他們的理由。這種官吏正是我們要發揚國際社會的精神之人。如果區域國際行政機構，或世界行政機構的最高官吏知道其職位是暫時性質的，則他們必然設法向其本國着想，繼續其事業；如是則發揚區域國際行政機構或世界行政機構的中心方向——國際感——之機會，將必失去。

國際性秘書廳是向國際大會，國際行政院，及各種國際委員會負責其另一部份的任務。是檢查任何高級官吏有無國家私見。如果這種官吏被證明有國家私見時，當照失職或貪污一樣論罪而革退。秘書廳之低級官員，可由秘書長處置，並由秘書廳職員選舉一紀律委員會協助進行。

現存的獨立國家如結合起來組成聯邦之時，則各國國民應該具有聯邦的國籍以代替其原始國籍，抑或保留原始國籍而加上聯邦國籍呢？即使其他國民保留原始國籍，而新聯邦的公務員必須將原始國籍犧牲。要找求有能幹的男子和女子，爲了獲得聯邦永久職位而離

性原始國籍以致力於聯邦高尚目的者，實非多大困難。

在區域 際聯合會，或世界聯合會任職的官吏，犧牲其原始國籍，而不另給新國籍，則其解決辦法似較困難一些。以取消國籍為條件，是否為徵求最優良人員服務於區域聯合會的秘書處或世界聯合會的秘書廳之良好方法呢？我以為對於這種人員，可以確在其特別身份，他們可攜一適當的護照在每個會員國中均得享受一切民權。如果這些官員犧牲其原始國籍後而能享受這一切民權，則不愁沒有適當的候選官員應徵的。確，以這種特權促使這種官員自願放棄其狹窄的本國效忠，算是一種保證國際聯合會永久公務員的國際感之最佳方法。這個方法主要地可以遏止大國國民在秘書廳中佔據大多數職員職位所引起的弊端。

超然 際組織的官吏之外交特權，是一件值得討論的問題。過去為了維持自主國家的神聖而對其外交官給以特權，這不是一件不容置辯的事情。但國際 關公務員，正如外交代表一樣，不應免受文明國家之法律拘束。如果法律對於一個官員之行使職權，給以一

種種阻礙時，就是因為這個官員需要受某種限制而不應再據其職位。假若外交放棄了紳士古時代的客頭尊嚴，則外交社會為人類盡了更大的任務。

一個世界共和國即使成立後的初期，也需要一個具大的中央秘書廳以配合其各該機關的工作，紀錄其事項，協助一般國際監督的任務，擬定大會議程。管理檔案，圖書館，

及秘書廳辦公上所需的一切設備，均應設有永久職員負責。一九一九年建立的國際聯盟因引起某些國家的懷疑及敵視，及其最後維持和平之失敗，故結果令一部份作家不僅主張未

來世界組織應放棄「聯盟」名稱，而且主張放棄日內瓦為未來世界組織的會址。但是因根據註定命運多舛的凡爾賽和約而建立出來的國際組織之失敗，而連日內瓦也遭放棄，這就是將過去多年計劃出來專為建立國際中央機構所在地而設的種種昂貴設備也一概犧牲了。

當歐洲歷次戰爭，瑞士在百多年中能成為維持和平的聖地。今國際聯盟的失敗，實不能使國際主義的精神遺忘了它的名字。繼續維持日內瓦的現有設備及其傳統，實較將日內瓦而

另建新設備為宜。

但是，未來和平會議中，如果因感情衝動而反對會址設於日内瓦時，則勢將設立於美國。如果將來世界共和會設立於這個過去曾表示避免負擔世界政治責任的大國領土，大約會有較大的收穫。就地理上論，美較瑞士更為適中。如果未來世界共和會確定設立於美國的話，則其更應設立於美國反對參加集體安全制度最烈的地方。國際秘書廳如果設立於芝加哥，則可將其一九二〇年否決威爾遜參加國際聯盟的態度，大大地改變過來。新的國際組織如設立於該地，想不致如國際聯盟之被芝加哥人士指為國際組織將其所在地的多戰歐洲，同樣失敗了。

國際機構所在地的變遷，將有種種優點。除非希特勒之統治歐洲能有多少永久性，否則美國將在此次戰爭中長成為經濟上政治上最大國而超絕其地產的地位。但如美以美國成為新國際聯合會的所在地，則會引起人們的反對。指美國獨霸世界新工具。美國將予人以一種新藉口，指其利用中央國際機構之所，去決定國際機構政策而謀其不備利益。可是，小國如瑞士者，不致遭受一種嫌疑。

但是無論國際總機構設於日內瓦也好，設於芝加哥也好，其秘書廳均不應集中於一地。國際總機構下的機關，例如世界銀行及世界貿易委員會，應該設立於世界商業財政中心地；如日內瓦為國際總機構的所在地，則世界銀行及世界貿易委員會應設於紐約。如果國際總機構設於芝加哥，則世界銀行及世界貿易委員會應設於倫敦。至於殖民地官員會，則應設於接近殖民的地方。就大體上言，負有特種任務的各種國際機關，選擇其所在地時，應以增進其行政效率及能配合其他有關機關為標準。各國人民愈注意實現國際主義的工具，則這種工具愈得各國人民効忠。日內瓦有許多理由應成為世界總機構的所在地，但是過去國際聯盟二種種活動均集中於日內瓦，故不僅許多問題遠離其發生地，而且引起一般人的印象，感覺國際聯盟純為一種歐洲事務的機構而已。如果各種國際機關要時常派出官員前赴各地視察其工作效果，則各種國際機關更應該分散設立。閉門解決紙上問題的辦法，必須盡力避免。

除上面所指出的辦法，主張各國國際機關應分散設立，俾各官員便於前赴各地視其對各

地人民工作的效果以外，世界共和會如將其各種常設機關設立各區域之重要中心地，則將有更多的收穫。這些機關可以辦理現在由國外交官及領事在外國所做的工作。這些機關可以搜集並分析政治，經濟，社會等性質的情報；並在次體方面，將維持世界機構及區域聯合會間的聯絡工作。

為培植世界共和會的合格官吏人材起見，世界總機構所在地應設一國際職員學院。規定某一時間在全世界各地舉行考試挑選新生。這個學院應擬定一個免費學額計劃，給予足當造而無經濟能力的學生以協助，這個計劃的經費，不由個別國家負擔，而由世界共和會負擔。這國學院不僅對於訓練專門人材有很大的效用，而且培植公正無私的世界公民之精神，也將有極大貢獻。這個計劃如一經實行，則將必成為供應國際組織人材的正常程序，如是，各國政府無須再培養此類人員了。

第十六章 殖民地之委任統治地之處置

制止戰爭的任何計劃，不論其主張建立一個世界聯盟也好，一個世界聯邦也好，最後均須解決會員國屬土的。不問誰是誰非，有些國家確佔有很多屬地，有些佔有很少，有些完全沒有佔領，這是國際間常常發生不滿及發生爭執的泉源。有些殖民地是糧食及原料的重要出產地，所以佔有這種殖民地後便不愁因別國的片面決定而斷絕此種物資的供給。凡是認定戰爭爲人類常態的國家，其野心特別在搶掠這種屬地而已。的確，世界如果受着侵略國的武力騷擾，則即使最愛和平的民族，也很容易會認定佔有屬土，就是確保經濟國防或軍事國防的重要元素，遂致公平分屬土的提議於不聞。

殖民地而且能給其宗主國的努力青年以光明的前途。因此，獲取殖民地是一個使國家軍心當局動心的要求。

最後，殖民地的效用，可爲一國的陸軍，海軍，或空軍根據地以保護其商業航綫，並

能使宗主國的實力及潛勢力超出其自然國界而向外伸展。

殖民地除具有物質價以外，還有上通的好處。這就是說明殖民地為什麼成爲各國圖謀佔有的理由。一國佔有了殖民地，實與國威望和力量有密切關係。各國有甘心從事武力及流血的侵略，以爭奪沙漠地帶者。一個國家強盛起來以後，它感覺到其本國是具有一種固有權利去建立這種力量的。

世界政府如果設立殖民地機關，保證原料公平分配並制止戰爭，則各國佔有殖民地的要求自然祛除。在這種情形下，一國土地之大小，一國權力之大小，對於其人民幸福的關係程度將不如今之甚；而佔據屬土以增加人工製成的威望，將於相當期間消逝。但是現在各國屬土之不公平，就是世界政府設立殖民地機關的障礙之一；如果殖民地機關不能把殖民地作基本的平均分配，則這個機關很容易要被目爲一種保維不公平現狀的機關而已。宗主國對此，也會嫉妒起來，因爲它們認定其殖民地應該得更進一步妥爲防衛，以確保其繼續的安全和幸福，以預防忽然國際組織的萬一崩潰。

殖民地及委任統治地之處置

主張建立世界聯邦的人們，認定殖民地自今以後應成爲一種信託地，以其居民爲基本受益人，歸國際代治機關管理，而國際機構並有直接調查及制裁信託國之權。但是大多數殖民地豈非立即移交於世界聯邦。他們不欲使屬土佔有國害怕，使它們因不願犧牲巨大屬土而不參加世界聯合會。我們要質問，這些戰後世界計劃家，對於屬土佔有國既作這種退讓，然則他們對於堅持屬土佔有國必須放棄其屬土才認爲滿意的「無」的國家，退讓備以什麼退讓以促其參加這種世界聯合會呢？如果有效的力量是操諸中央權力機關手裏，則國家自主的萍渣實只成爲一種空頭的名義上的安慰品而已。

反對將殖民地移交國際機構的其他作家，舉出一個重大理由，謂將當地實際行政權由現在的熟練手中交出，會引起一種危險。可是將主權移交於超然國際權力機關却沒有這種危險後果。就算主張殖民地仍交現在屬土佔有國管理的作家，也主張一國的殖民地應對外國大開放門戶，並交國際監督，以視其是否適應世界的共同利益。這是一種無論如何也該達到的地步。在主權移交於新的國際集體機構後，現在殖民地的人員及其組織應該逐漸

成爲國際化。無論任何制度，如果我們要立刻將現在的人員及組織取消而代以其他人員及組織，實爲一種愚蠢之舉。

因此，解決殖民地問題的最善方法，就是將所謂主權移交於新的國際集體機構，並由國際集體機構命令現存殖民地機關如何行政。這些現存殖民地的國家機關應立即對超然國際權力機關負責，如果這些機關有空缺時，將在各會員國的國民中舉行考試填補之。凡是研究過這個問題的人們，均認定殖民地不應單獨求謀任何一國的特殊利益，而今後行政應以世界全體利益爲目標。他們而且承認，凡非與當地土人的職業，世界機構會員國的國民均能以得之。國際機構應撥出款項，用於殖民地公用事業，發展工業，改良社會及衛生環境。如果殖民地的主權仍然操縱於現在的宗主國手上，即是承認特殊國家仍得享有其特別利益。此與新國際主權的主張目的不相吻合；宗主國這些殘餘權力，除了障礙落伍地區的進歩行政以外，並所要削弱整個超然國際機構。

有些人主張殖民地仍保持其宗主國的固有名銜；如是，則他們將要遇到一個難題；假

若德國要求恢復其一九一四年以前的疆土。則如何應付呢？一本經過深思熟慮而寫成的書，即賓漢先生（Mr. Alfred B. Han）著「歐洲合眾國」，主張德國舊日疆土的行政權，最低限度在名義上應該歸還德國。傑寧著「西歐聯邦」一書說，將代治地歸還德國雖然是一種渺茫的可能，但到底都是一種可能。這兩位作者正如許多作家一樣，不僅承認德國這種要求在心理上的重要性，而且承認如果個別國家能有殖民地時，則德國也應佔有其殖民地，方為公平。但是這個提議不僅引起非洲的恐懼，而且要引起太平洋的恐懼。因為文明國家及土人間的關係如發生惡化倒退，勢將要引起混亂與脫節。如果各國殖民地的地位，須要變更的話，則我們應採取一種前進步驟。殖民地的體制及原則必須立即成為國際化，而其行政人員亦須逐漸國際化。這樣，可以消除了德國要求收還舊疆土的藉口，而表現了殖民地應採信託制度的最具體最可靠的理由，並確保了現在各方主張殖民地行政所應達成的國際共同利益，而不致急遽影響其原有習慣。

訂擬歐洲聯邦計劃的人們，主張建立一個歐洲聯邦委員會，監督殖民地的行政，並加

速殖民地的開發。建築公路及其他公用事業，建設或發展其工業，用科學方法改良其農業，創立及發展其公共衛生——凡此一切工作，均認為對歐洲利益及對土人利益有同等重要的。如果這項工作獲得進步，則歐洲由戰時轉變到和平時代的過渡期間之工業出品，將能獲得其出路。如果這項工作能夠達到配合機會所需的程度，則復員後所剩下來的人力，也將同時獲得出路了。

但是，如果沒有多大的辦事人員及技術人員設備，沒有各國殖民地官衙間的密切合作，則這項工作將無法進行。這項工作而且需要歐洲聯邦的經濟財政機關之密切合作。最後且非促成各國殖民地官衙變為聯邦政府之一個機關不可。僅僅一個委員會，不論其由專家所組成，或由政治家所組成而單向聯邦政府作報告者，實任不列。殖民地行政應該成為聯邦的一種最重要任務，而負責殖民地行政的人員，必須成為這個超然權力機構的不可分離之一部。本書亦認定不能立即實現一切自治殖民地，其行政官衙應該及早成為聯邦政府之部門。各國將殖民地責任移交於超然國際組織後，各國殖民地行政官衙應即成為該超然國

際組織之一部門。各國殖民地官衙成爲超然組織之一部門時，則其辦事人員及其組織問題難免要引起各國反對與磨擦。但是這種磨擦比諸殘酷的戰爭，實爲一種小事而已；而且這個步驟就是代替戰爭之唯一辦法，所以這一個比較上算是良好的步驟應該繫記心頭的。

殖民地人民將其對現在宗主國的效忠感，轉向於新的國際權力機構，其將遭到的障礙，爲殖民地佔有國家之作發言過其實。未來管理殖民地的權力機關之措置，均無天然的變更；在較遠的抽象的將來，變更殖民地主權，在當地土人心中到底能否成爲真的引起嚴重禍害，尙待事實證明。歐洲殖民者自然認元將要引起嚴重禍害，因爲他們是殖民地居民中的重要發言分子。如果殖民地主權變更，則他們即喪失其現在宗主國國民的特殊地位。但是這種特殊利益，很顯地不符合現在官方一致贊同的殖民地信託原則的，這個原則是要謀殖民地居民之利益，並給一切居民以平等機會的。這種變更在某種事情下，必然會使某種國家不滿；但決不會成爲戰後建設的最重大問題。

有些研究殖民地問題的書籍，認殖民地問題爲歐洲聯邦的重要特點，並主張一切會員

國殖民地的監督權，移交於歐洲聯合權力機構執行。所以他們雖然對於殖民地及代治地均主張採取同一原則，但他們將殖民地及委任統治地劃分，因為現存代治地預算是一個重建的世界聯盟管理的，但這種辦法對於全世界商業的利益及殖民地進步的利益，並不吻合。同時歐洲國家許多殖民地都在美洲或遠東地區的，美洲或遠東要求共同監督這些殖民地的發展，實有不容置辯的理由，但這些聲稱並沒有想歐洲國家殖民地多在美洲及遠東的事實。如果我們考慮過這件事實，則殖民地及委任統治地的行政權，最後應由世界共和國執行。不僅行政原則應該統一，即行政制度也應該統一。「殖民地」一名詞必須取消，所有這種信託領土均應為委任統治地。

本書所提議的，就是許多聯邦主義者主張隸屬於歐洲聯邦政府的殖民地委員會，應該另定一名稱成為世界共和國直轄下的各機關之一。指定作為世界共和國直轄下一個機關的，並向世界大會提出工作報告的國際代治地委員會，應聘請一切必需的觀察員駐在當地，並將計劃、辦法、批評，直接通過暫時肩負該行政責任的國家。「暫時肩負」一

詞句，必須故意聲明。如果立即取消現在殖民地由母國或代治地國家之權力及責任或誠屬一種不智之舉，但是促成殖民地機關及其人員逐漸國際化的種種步驟，必須立即進行，其邏輯上的結果，就是殖民地佔有國所派出的人員，必須逐漸為世界共和會人員所代替，而世界共和會將直接完全負起殖民地行政的責任。到時機成熟時，外國的行政人員，將為當地人民選舉出來的官員所代替。

如陳委任統治地到這個階段時，劃代地二一名詞在技術上已成為不正確了。屆時世界共和會將不借代治地而直接對其對治尚未發達的地區之使命，委任統治地委員會應成為地區行政委員會。但一地區行政委員會二一名詞如認為不適當，則可另定一名稱，因為這點並無多大重要的。

最重要的，就是最後處理一向爭論未決的主權問題。當國際聯盟代管時代，委任統治地的主權應屬於國際聯盟，或屬於各該委任統治地人民，或屬於代管國家，各方紛紛爭論，從未停息。如果將委任統治地主權給予代管國，並使其具有立法或行政權力，則實非

代治 也非信託，而爲一種專利獨管而已。本章前段主張殖民地主權應移交於世界共和會，但是「主權」一名詞，根據其歷史及法律關係，如果探諸於世界共和會手上，是不適當的。我們最好建立一個新機構，現存國際公法上的傳統「主權」，是不能對該機構引用的。如果我們不能採用「主權」兩字而須另行尋求一個相當名詞，則「監護權」(Guardianship)一名詞將可適當了。最重要的地方，就是世界共和會對於處理殖民地人民的關係，必須是鼓勵及保護殖民地政策上的成熟，在其未成熟前，確保其能參與國際間商業的社會的活動。

並非現存一切殖民地均應歸世界共和會管理。許多現存殖民地已經充分進步到足以立即成爲區域聯合會員，或世界共和會員國的，或可爲這兩種國際機構的會員國的。祇有的惟未能參加這兩國際機構的殖民地民族，始應列於被教導地位。現存的委任統治地也應依照這一原則處置。

第十七章 世界秩序

在一九四一年八月十四日簽訂的「大西洋憲章」中，美國大總統及大不列顛首相共同約誓「兩國決對納粹暴政作最後的毀滅」。這就是憲章簽訂後十天，邱吉爾先生在廣播會中經過時所說的話。他門並担保，在戰勝納粹後，實現一個具有八個目的之政治經濟合作大計，以謀世界一切民族的和平與繁榮。

「大西洋憲章」自然為軸心宣傳機關譏笑為虛渺，空泛。我方有些對國際主義沒有信心的人，也抱着懷疑態度，指摘這憲章對這些高尚目的沒有說明應採取何種方法求其實現。這個共同宣言雖然沒有寫下確切的定義，但它對於在戰爭中極力宣揚，超然國際組織為達到人類和平及文明進步之大道的人們，給以一種新而需要的力量。這個憲章的簽訂最合時宜，因為在此次戰爭初期內，各國人民已為「觀波濤所淹蓋」。這個太美麗的新世界之理想，為國際間的不幸事情所遏制，而「現實主義」的反動又攔阻了一切新世界的計劃。

各五羈於世界的福音大計，致令一切復興及改善二十世紀二十年代和平機構的一切思想，均遭窒息。

美國大總統及大列顛首相對於鎮定地忍耐地經或教授政治經濟科學的人，給予一列任務。他們兩人代表英英兩民族所宣示的目的，其實際含義是什麼呢？什麼是實現他們理想的最好辦法，最好機構呢？

凡是提出這項公案的人，均覺得國際聯盟並非一個廢物。他們回顧它過去的工作時，會感到它已完成了不少任務，並會感到它如何類似一個世界永久和平機構。從它的經驗中，他們不僅取得一個希望，而且可以尋出建立未來和平的指示。

國際聯盟凡得到其主要會員國好感與鼓勵之時，均能做出許多人們所期望的支資來，這是難以非議而應該承認的事實。檢查國際聯盟失敗的原因，就是由於大國是愚蠢而又自私所致，而非國際聯盟機構本身的失敗。有了智慧而加以決心實行，則雖脆弱的組織也可以達成其偉大目的，這是一個真道理。但是這個真道理的範圍是有限的。良好機構與不良

好機構之不同處，就是前者能够肅清許多障礙，而且十分健全足以抵禦那些未能消除的障礙。它能平息求謀國際好處失敗而引起的大望，並能克服各國惡感的表現。如果我們要根據這個標準判斷國際聯盟的機構，則我們可以說國際聯盟的機構是脆弱的。

研究國際聯盟過去工作的各種書籍，舉出國際聯盟最顯著的弱點，共有四個：

- 一、沒有工具歸還，接指揮，去執行其決議；
- 二、對於解決爭執事件，它沒有強制執行的權力；
- 三、對於以和平方法改善國際狀況一事，它沒有適當的規定；
- 四、它沒有一個適當的經濟合作機構。

他們研究後所下結論，主張個別國家在經濟上正如在政治上一樣，必須認國家主權減削。這個結論已令許多從事實際政治的人和理論家均相信：這個世界聯邦組織，必須設立一個共同警察隊，一個最高法院，一個立法行政機關，一個經濟機關。聯邦主義之所以成爲一個動聽的名詞，其理由是不難找出的。因爲已往一國成爲聯邦後，它能夠達成其統

一國力量，獲得抵禦外侮的保障，造成聯邦中各單位間和平的有利的關係，同時保持着各單位的相當自治程度。

但是，正如昔西爾教授所說一樣，一個成功的聯邦必須有一個必要條件，即聯邦中各單位必須有一個合羣感，並且最低限度要有一個參加聯邦的傾向。這是很對的。換言之，聯邦不能單以道理上的需要而強制成立。各方對更屈奮脫的著作¹主張立即以革命方式取消國家特權²的批評是對的。

我並不是說我們不能採取聯邦主義的特點用之於廣大的國際結構。但在一種像國際同盟會一樣寬鬆的國際組織中，我們可以將那些瑣碎的自由交會員國享受。歐洲各國間是需要建立一種更密切的合作關係；而討論這種合作可能性的作家為數最多，可是就算在適宜的環境下，要歐洲建立任何一種聯邦，也必遇到心理上和固有益上的障礙；因此，是基本聰明步驟³，似乎就是先採取一種可行的為各國易於接受的類似聯邦的國際組織，而不取正式⁴的國際聯邦組織。我們贊同這種類似聯邦的國際組織，其最後目標是成為聯

邦，但我們必須首先建立一種類似聯邦的國際機關，以滿足各方的願望。

我們苟能建立一種遠非世界聯邦性質的國際組織，我們已該感滿足。

地理上的距離已為現代科學的發明所縮短，但是各國間心理上的距離還是一樣沒有縮短。有人曾經提出一種試行計劃，建立區域聯邦，例如斯堪的尼維亞聯邦，波羅的海聯邦，及巴爾幹聯邦；如果時機降臨時，我們必須充份善用這個趨勢。即使各國有一個共同的基本政治理論，但是各國根深蒂固的獨立習慣，乃自給自足的信念，將在某種事情上障礙事務之要求的。

由高登河夫卡爾洛吉伯爵所發動，再由白里安向國際聯盟提出的「全歐聯邦」建議，曾經許多人士研究，政治家及理論家研究結果後，兩者所持的意見相同。現在的趨勢就是將歐洲早為地理，經濟，及生活習慣所聯繫的各國，成立為幾個平行的聯邦。有些當代巨擘主張採用均勢制度——這種制度曾為一部份讀者所鄙棄。人們對近年維持歐洲和平而失敗的措置，已感厭惡，這就是表明人們要求獲得一種顯明的政治形式的國際聯合會，把各方

所訂擬的種種形式聯合會之可行特點集合起來建立這個政治形式的國際聯合會。如果要維持聯邦間的均勢，則國際間不穩定的程度，正如維持各國間的均勢一樣。但是如果在一國各國互相配合與國際組織內維持均勢，則又沒有弊端，反而會成爲成功的一種積極幫助。所以普西爾和布威爾在其各該著作中，闡明如何應用這種均勢，即主張小國結合爲一種聯合國，以應付德國控制復興後的歐洲之野心。

政治家和政治學者以爲要世界組織能够實現，則國際上應有一種趨勢，即因地理或其他關係而組成的特別國家團體，必須結合起來，以達成一種具有世界性的組織。特別國家團體不必具有，而且決不會具有像聯邦政府內部一樣的機構。我們必須計劃一個世界秩序，將世界所有國際聯合會，連同歐洲那些密切結合的聯合國及性質寬鬆的汎美聯合會包括在內。有些國際聯合會的會員國，同時可以參加不受地理關係拘束的特別國家團體，例如不列顛共和國。要把各種不同的國際組織合爲一個世界唯一的團結機關，則我們必須根據過去經驗創立一種理想的世界機構，使各國遵守紀律，不得肆行無忌。這就是當代政治學

最大的任務。如果有人以為這種任務是出了人刀範圍以外，他就是沒有充份理由的。哈斯里在上文所引述的文章中曾經說過：「戰爭是人類好鬥的天性和宗教不安的表現。文明社會已有把人類天性改變，但文明社會已經沒有這種現象了；因此，有了文明社會便消弭了戰爭」。故消滅戰爭及建立強固世界秩序，實在是一而二的事情。

我們所主張的世界組織，並非一個世界聯邦，也非一個世界聯盟會。我們所主張的世界組織是包括一個雛形的世 共和會，及根據區域關係或其共同特別利益關係而建立的國際聯合會。世界共和會將容許任何政治制度的國家參加，一經世界共和會大會認可後即能加入。其職權將不如國際聯盟的複雜；但對於歸其處理的事情，將較國際聯盟有更大的權力去決斷去執行。以前國際聯盟所未能解決的許多問題，將交給範圍較小的國際團體辦理。這是處理日新月異的人類及地理問題的最善方法。這就是均權制度，凡有世界一致性質的事情，歸世界中央機構辦理；凡有因地制宜之必要的事情，歸區域國際機關處理——這就是「主政治的原則」。

現在世界上已有兩個區域國際團體存在。一個是南北美洲同盟，一個是蘇維埃聯邦共和國。歐洲組織現仍在計劃階級中，必須等待此次戰爭結束後方能決定，因為納粹德國現在正以武力建立歐洲組織（希望其僅為曇花一現而已）。而且凡閱讀本書以上各章的人，也會明白各方對於建立歐洲組織的種種計劃，其意見仍然紛紜不一。但是，全歐洲如果只建立一個聯邦，則無論如何均屬一種渺茫的希望。歐洲可能建立幾個聯邦，其組織較為寬鬆，正如李頓爵士（Sir Walter Layton）所草擬的歐洲同盟一樣。本書上文所草擬的遠東國際聯合會也要建立起來。

以上這四個國際團體，（其中兩個已經成立，其餘兩個還未實現），就是世界上最低限度的區域國際組織。但是有許多國家還沒有包括在內。這些區域沒有包括近東，近東方面有土耳其，波斯，埃及，和其他國家，它們也是應該參加永久世界秩序的。澳洲，南非，和紐西蘭也出了這些區域範圍以外。

對於近東方面，大家已經討論過建立一個回教同盟，由歐洲邊界的土耳其起，經北非

直至印度之一部份。至於澳洲，南非，和紐西蘭大約加入不列顛共和國。無論如何，這些國家均有參加世界共和會的資格。

因為現在所提出的世界共和會沒有集體武裝軍隊歸其直接指揮，所以有人曾提出反對說，整個計劃沒有具備適當的規定以防止各區域間發生戰爭，使世界分爲幾個更強大的敵對國際團體。如果別人不否認這是一個建立最近將來和平的最善計劃，則公正的批評似可接納。但我們可以反駁，區域間的戰爭危險，將爲區域國際組織所消弭，避免。在過去半世紀中，各次震動世界的天戰，皆由於這些區域內各國間的衝突所引起的。以和平方法解決國際爭執的區域國際機構，當可制止這種衝突的擴大。最後，區域間發生戰爭的機會，將爲世界共和會的立法，司法，經濟，社會機關所減少。

這些機關大多已在以上各章討論。現在再簡略地一說，因爲還有其他機關要增設的。

一、世界共和會大會，由每一會員國代表組織而成。此次戰爭結束後接納和平大會邀

請的國家，均爲世界共和會原始會員國。以後新會員國之參加，如經大會投票二份之二贊同者即可加入。世界共和會大會苟得多數贊同，即可草擬管理各區域間利益之行政法規，任命世界共和會各機關人員，造具預算，監核決算，確定總政策並檢核政策實施後的情況，並修改國際法律。

二、世界法庭，對各區域間爭執事件的處置有強制執行的權力，並作爲接收各國要求修改國際法律之申請書的初步機關。

三、經濟財政組織，包括國際貿易委員會，國際開發委員會，國際移民委員會，及國際中央銀行。這項機關將獲得世界共和會秘書廳研究人員的協助，去調整原料及糧食生產與分配，管理各區域間的投資及移民，協同落伍地區的開發，盡量維持各國貨幣的比率，並保證逐漸減少世界貿易壁壘。

四、社會專業組織，包括國際勞工局，衛生機關，社會專業機關，執行國際聯盟防疫及制止販賣毒藥白奴等工作，並與經濟財政組織合作，從事開發工作。

五、地區行政委員會，繼續監督國際聯盟代治地，及各國交出於世界共和會的殖民地之情形，並具有新權力直接調查各代治地及殖民的實際狀況，並協助該地人民達到自治階段。

六、交通委員會，執行國際聯盟交通機關的任務，使國際交通得以配合。修改那些維持及應用國際水道之各種協約，並設立適當管理機關辦理之。鐵路交通及空中交通之條約亦應如此。關於國際陸海空交通之立法及行政，必須由各國共同參加，因此其範圍已超出區域以外，故歸世界共和會負責。

七、文化合作委員會，繼續國際聯盟交換各國科學知識及人材的工作，並保護文化工作者的勞力出品。這個機關並須負責普及急需的國際主義教育。普及國際主義教育的重要任務，就是用電影，書籍，及小冊子宣傳世界共和會的種種重大活動。

當今有些主張建立超然國際組織的人士，認超然國際組織大會第一件任務，就是起草新的人權法案，並設立工業團體權力機關等該法案。大家常常認定人權就是：宗教、言

論、行動、及結社自由；人民獲得保障不受當局祕密法律控訴；人人並獲得教育、職業、衣、食、住的保障。如果能達到這項目的，即等於世界各地已完全實現社會主義。威爾斯（H. G. Wells）在「世界秩序」一書中堅持著：「我們應使世界集體化而成爲一個制度，在這制度中，每一人的確要佔着一個合理的滿意位置」。他又說：「要結束悠長的黑暗時代，必需來一個革命立即實現世界社會主義，這個世界社會主義除確保言論、批評、出版等自由及竭力擴展教育組織以外，並須制定一種法律建基於個人、人權之上」。

堅持這種理論的人士告訴我們，在上面這些東西未現實以前，我們策劃，或企圖建立任何超然國際和平合作制度，都是沒用的。在他們似乎相信：如果個人的自由、生計、及發展的基本權一經獲得保證後，則世界秩序事實上已經建立起來了。因此，他們沒有草擬這個世界秩序的任何機構。

我們嚴守民主政治的人們，均承認這種自由和權是很應該的。但是這種自由和權如何才能實現呢？由個別國家採取行動使其本國人民得到這種自由和權嗎？如果這樣，則各國

進行的速度決不能一致，沒有國際間的合作，決不能獲得項期的利益。大概沒有一個國家能够達成充分自給自足的，而大多數國家甚至不能期望自給自足。一個自然的世界革命，其目的包括取消國界，使世界各民族熔合為一個社會，但是這個自然的世界革命，正如立刻要將世界各地文化完備起來，一樣的不可想像。各自行實現社會主義後，不一定能够終止各國間的利益競爭。社會主義國家對其本國人民雖然遏止其牟利動機，但是對外仍會繼續為一個貪婪的侵略國。即便我們承認社會主義是和平中的一個條件，但它並非和平的獨一無二之條件。

如果我們不能預期此次戰爭將完全消滅人類間的隔閡而使之成為一個完美的人類社會，則我們戰後的世界仍然要分為幾種國家集團，因其資源之大小，及工業上社會上發展之不同而形成其各該自治。除非國家集團的關係雖陷入混亂狀態中我們也認為滿意，否則我們必須想出新方法以和解它們的衝突，並保證其有效合作。增進國家內個人的幸福和增進國家集團間的關係，是互相關聯的，所以這兩種增進必須同時並行。

本書專論一個問題，即世界和平與國家的存在，是沒有衝突的。一個由民族而成的國家，並沒有等待其國內的宗族制度或封建制度消滅以後才能成立的；國家建立以後，其宗族然後逐漸地對其服從的。管理全國人民共同利益的及執行法律的國家機構，也非等待全國人民一致同意後纔成立的。如果國家這種機構非要等待其人民一致同意後纔能成立，則各國國家機構到今天恐怕還在等待中而尚未建立起來。過去這種國家機構如果得到一個最強有力的個人，或最強有力的一班人之主張即能成立，一經成立後其行爲即可增進國內羣衆的社會感，並能發展其國民間和平的願望。

同樣地，超然國際機構如果得到一羣有力的國家之贊同即可成立。如果這個機構一經建立後，即能發世界和平的願望及世界社會感。根據這個方法，我們應該逐漸減少國家在人類事務中的權力而使其居於適當的地位；不宜求謀自然的「世界革命」，用博愛巨壽完全掃除數世紀來個別國家的存在。因為世界上實在沒有這樣偉大的政治奇蹟等待我們。

戰後世界

(1945)



中華民國三十四年六月初版

戰後世界建設研究叢書

戰後世界

全一册定價三元五角

編譯者

中山文化教育館戰後世界建設研究叢書編譯委員會

印行者 獨立出版社

重慶江北香國寺上首

正中書局

重慶中一路二三四號

經售處 中國文化服務社

重慶磁器街三十九號

中山文化教育館戰後世界建設研究叢書編譯委員會 委員名單

梅汝敖 謝保樵 葉秋原 全增嘏 司徒德 周谷城 李抱宏 愈寶書 左恭

負責校對者 李洛珍

版權所有 不准翻印

578

