

錢端升著

戰後世界之改造

商務印書館印行



市圖書雜誌審查處  
證安圖字第六五八號





錢端升著

戰後世界之改造

商務印書館印行



中華民國三十一年七月

重慶初版  
上海初版

（滬報紙）

# 戰後世界之改造一冊

定價 國幣肆元

印刷地點外另加運費

著者 錢端升

發行人 朱經農

印刷所 商務印書館

發行所 商務印書館

\*\*\*\*\*  
\* 有所權版 \*  
\*\*\*\*\*



## 序

獲取勝利不易，獲取和平更難。如果此次戰勝軸心既遠較上次戰勝德奧爲難，則今後媾和工作與樹立永久和平工作的艱鉅，不難想見。工作愈艱鉅，綢繆愈不能疏忽。此所以有本書之作。

和平所包括的問題至爲繁複。凡可能提付和會討論的問題，世人亟宜早日加以研究，並準備方策對案，以資應用。而尤重要者，則問題的性質及內容必須先有認識。著者深望本書對此能有些須貢獻。至於問題究應如何解決，則尙待於世人詳熟的討論，著者的意見只不過是一種看法而已，縱然這看法是前進的而又未離現實的一個。

本書可供本國人讀，也可供異國人讀。著者尙擬另寫一書，討論我國應付各問題應有的態度及準備。因爲全面和平的範圍極廣，所牽涉的問題屬於政治、經濟、歷史、地理者無一不有，而著者的知識又至有限，論據或事實，縱得友輩的協助矯正，恐仍不免有錯誤或不準確之處。讀者如有所見，敬乞惠予指示。

錢端升，民國三十一年九月三十日，昆明。



# 目次

第一章 緒論	一
近世的戰爭	一
規模宏大——發作頻繁	一
近世戰爭的基本原因	二
極端的民族主義——未經人道化的工業文化——兩者的關連——舉例	二
全面戰爭	三
民族主義及工業文化的影響——物質上的損失——精神上的損失	三
和平的目標	六
一九一四之戰的和平目標——現實主義——大西洋憲章與威爾遜十四點的比較——理想及信仰的必要——六大要點	六
第二章 媾和	一
休戰	一
壓倒的勝利——休戰協定的內容——協定的執行	一
和平會議	一
何時舉行——何處舉行——何國參加——戰敗國的參加問題——中立國的參加問題	一

和會代表	一六
政府代表——人民代表——代表人數——四大領袖的直接參加——各國公推的代表	
和會組織	一九
全體會議——領袖團——委員會	
和會程序	一九
原則的決定——議事公開問題——收拾戰局的討論——樹立世界秩序的討論——委員會的利用	
多少和約？	二〇
收拾戰局的和約——樹立世序的和約——臨時和約之不需要——自動宣告及個別協定的需要	
第三章 政治的處理	二三
恩威兼施的原則	二三
關於侵略國的政權者	二三
德義政權戰後可能的變化——消極的禁條——積極指示的不宜——日本皇室的廢黜——教育管制	
的困難——附驥軸心的各小國——維琪法國及西班牙	
侵略國武裝的解除	二六
解除易於縮軍——聯合國武裝的解除問題	
戰罪問題	二八
問題的性質——奎士林的引渡	
過去侵害的平反	二九
政治條約的失效——違約罪過的承認——所獲非法權益的歸還——不平等條約的廢除	

文書載籍的歸還……………二九

俘虜及拘禁敵僑的互還……………二九

治安的維持……………三〇

敵國境內的治安——佔領區與非佔領區——反動與革命——敵國佔領區內的治安……………三一

救濟……………三一

食料衣料——醫藥——住宅……………三一

重建設……………三一

交通——農業——工業——幣制……………三一

負責機關……………三一

聯合國與新國際組織——過渡時期的需要——聯合國應有共同的準備……………三一

第四章 疆土的處理……………三四

疆土問題的嚴重……………三四

解決的幾種原則……………三四

人羣自決的原則——何時不必有總投票——何時不能有總投票——諸大國負公平決定的責任——……………三四

政治單位的大小……………三四

軸心國與其他國家間的爭執……………三七

舊狀的恢復——日本所掠自中國的土地——德國所掠地——義大利的疆土要求——德匈與聯合國……………三七

在中歐的爭執……………三七

歐洲其他的疆土爭執……………三七

中歐各國間的——波羅的海各國間的——巴爾幹各國間的

小國的獨立問題

盧森堡——波羅的海三國——奧大利——斯洛伐克——羅薩尼亞

獨立國與國聯保護地

印度與菲律賓——阿爾巴尼亞——人口過少及依賴大國爲生的小國

## 第五章 經濟的處理

賠償問題

賠款的無當——補償的合理——一九一四之戰後補償問題之處理失當——索償的範圍過大——今

次索償的範圍——索償的總數——軸心國最大可能的擔負——軸心國聯合補償——補償委員會

——制裁問題

敵產的處理

敵國的財產——敵僑的財產

戰債

一九一四之戰中協約國互欠問題的性質——聯合國互欠的形勢——美國租借法與租借協定——美

國的用意——新經濟秩序的建立——戰債的勾銷——戰後債務的清償

## 第六章 新國際組織

世界國的理想

羅馬帝國與基督教社——中國舊時——民族國家制度之不合時宜——一九一四前國際組織的計劃

五四

五四

五〇

四九

四三

四三

四〇

三九



一九一九的國聯	五五
國聯的目的——國聯的手段——國家主權的限制——國聯失敗的原因	
關於新國際組織的各種建議	五七
局部的組織——民主聯邦——歐洲聯邦——區域組織加聯區會議——非戰公約加互保安全條約	
——經濟性職務性臨時性的聯合——世界憲法會議——各種建議的不可能性	
新國聯	五八
新國聯的三重目的——新國聯的手段——與舊國聯相同處——名稱的確定	
新國聯的組織原則	六一
平等——一切國家爲委員會——大國的領導——國力的計算——舊國聯與兩原則——運用的失敗	
——領導者須有責任心——現實的考慮——軸心國須受懲罰	
國聯大會及理事會	六四
大會代表平等——大會代表的推選方法——理事會代表力量——大國的代表——區的代表——職	
權的劃分——表決的方法——一致與多數表決的問題	
國聯祕書廳	六五
公務員制度——行政的集中	
國聯的郡城	六七
何以舊國聯在日內瓦——大都會與日內瓦孰優	
新秩序與國家主權	六七
第七章 區域組織	六八

區域組織的目的.....六八

分擔國聯職務——促進區內合作

分區制度.....六九

歐洲區——亞洲區——美洲區——回教國區——包含的國家——蘇聯區——不列顛國協——無所

屬的國家——區以下的地域組織

區組織的形式.....七三

聯邦——邦聯——定期會議

區組織的領導權.....七五

歐洲的英國——亞洲的中印——美洲的美國——回教國區的土耳其

區組織的權力.....七六

第八章 國聯武力與制裁.....七八

舊盟約第十六條.....七八

經濟制裁——軍事制裁

國聯武力與國家武力.....七八

國家武力的禁止——定額的國家武力——空軍及攻擊武力——國家武力的監視——國家武力的指

導

侵略的制裁.....八二

侵略之不易發動——制裁的發動——國聯議事會的多數議決——侵略的定義

第九章 國聯法院.....八五

常設國際法院.....八五

成立經過——組織——權力——功效的不宏

國聯法院的組織.....八七

法官的人數——推選方法——臨時法官

國聯法院的法權.....八八

司法解決的事件——政治解決的事件——法院與國聯理事會的合作——諮詢意見書——私人能否

控訴國家

國際公法.....九〇

公法的法典化——國際立法——條約——判例

第十章 經濟秩序.....九三

國民經濟政策.....九三

力的經濟——自足制度——傳染性——福利經濟——分工制

土地與人口.....九五

資源問題.....九六

各國的控制——方法——目的——重分配的原則——管理資源的機構

技術及機械的互助.....一〇〇

貨幣問題.....一〇一

國際貨幣——國聯銀行

貿易問題.....一〇二

舊日的國際貿易平衡——平衡的脫節——恢復原狀的不可能——貿易障害——關稅壁壘——定額

制——以貨易貨制——清算協定制——分工制的重要——處理貿易的機構

第十一章 殖民地之國際化.....一〇六

殖民地問題.....一〇六

解決殖民地的辦法.....一〇六

重分配——國際監視——代管地制度——殖民地的取消

殖民地的分別.....一〇八

可併入獨立國家者——可獨立或自主者——宜成國聯保護地者——應成國聯領地者

國聯保護地.....一〇九

與甲種代管地的異同——保護的目的——政治經濟的設施——監理委員會——行政人員——保護

地應否參加國聯的問題

國聯領地.....一一一

小島——南北冰洋的陸地——短期無自主可能的殖民地——與乙種丙種代管地的異同——管理領

地的目的——土人物質福利的重要——管理委員會——行政人員——現實的重視——土人政治能

力的養成

殖民地的處理.....一一四

何者應歸併獨立或為保護地——南北冰洋陸地的處理——島嶼的處理——七大羣的島嶼——大陸



殖民地的處理——非洲的——阿剌伯的——東印羣島的處理——大殖民國的取締

第十二章 勞工與人口……………一一八

一九一九國際勞工組織……………一一八

前驅——巴黎和會的討論——組織——成就

國際勞工立法……………一二〇

分等的原則——硬性的禁令——強制性

國際勞工組織……………一二一

舊制的批評——新制

人口問題……………一二二

人口與土地——移民問題——人口的限制——經濟的開發

第十三章 少數民族與種族問題……………一二五

少數民族的種類……………一二五

由割讓而產生的——由歷史移動而產生的——無土地的少數民——族處理方法的不同

巴黎和會的處理……………一二七

少數條約——少數權利

今後的處理……………一二八

蘇聯的自立區——小羣的同化——祖國態度的改善

少數種族問題……………一二九

問題的性質——有力種族的責任

猶太人問題

問題之所由起——同化——少數民族的待遇——巴力斯坦立國問題

第十四章 共同與殊別

完全一致的不相宜

一致的趨勢——一致的不可能——一致的不相宜——生長的規律

共同點的必要

世界語——國際通用語——統一的度量衡

國際知識合作

知識合作的經過——合作機關——合作工作——國際版權——知識合作新機關——不利他國的教

材的禁止

思想形態共同化

問題的基本性——人的價值的共同看法——國際人權宣言

一三〇

一三二

一三一

一三四

一三五

一三八

# 戰後世界之改造

## 第一章 緒論

戰爭不是近世所特有，有史就有戰爭。但戰爭的凶危，古代不及近世。古代無國際公法，人道觀念亦不堅厚，殘暴的行爲，如屠城，如坑降卒，如戮俘虜，如掠取戰敗者爲奴等等，動輒令人髮指。在封建制度流行，君臣爭奪無已時，兵禍的起伏也極爲頻繁。但古代的戰爭往往只是武士戰士們的廝殺。與平民關係不深切，亦不廣遍。卽或殃及平民，殃及者每限於戰區以內。卽或增加平民的負擔，所增者亦不過於苛重。三十年的戰爭是歐洲歷史上了不得的一個惡戰，但遭殃者幾限於德意志境內的人民，東晉亡後的百年是中國歷史上兵亂最般的百年，然而這混戰所給予中國最大的變動是種族的雜處，而不是普遍的傷亡或毀滅。

到了近世，戰爭的性質大變。戰區往往可遍及於一個大陸，甚或幾個大陸，幾個大洋；傷亡的數目，往往可佔壯了總數的什一；消耗的物資往往可盡全民多年的生產。近世幾個大戰，如西班牙王位繼承戰（一七〇一—一三），如拿破崙之戰（一七九五—一八一五），如一八一四之戰（一八一四—一八），如現有之戰，無論那一方面去看，——從戰區的廣袤，或是從傷亡的衆多，或是從消耗的鉅大方面去看，——俱爲前代所未嘗有。

尤可注意的，愈到近世，戰爭發作愈頻。以四次大戰而說，西班牙王位繼承戰與拿破崙之戰間相隔八十二年，拿破崙之戰與一八一四之戰間相隔九十九年，但一八一四之戰與現有的歐戰間則只隔短短二十一年。我們如將四大戰之外，其他較大的戰爭一併計入，則愈到近世戰爭愈頻的結論更是顯然。西班牙繼承戰與拿破崙之戰之間，較大的戰爭只有英法七年之戰（一七五六—一七六三），拿破崙之戰與一八一四之戰之間，則英法與俄克里

米之戰（一八五四—五五），普奧之戰（一八六六），普法之戰（一八七〇—七一），及日俄之戰（一九〇四—〇五），俱是大規模的戰爭。一九一八年至一九三九年間，則起初有資本主義國家與蘇聯間的武裝衝突，繼而有日德意起伏不已的侵略戰，太平的年頭更是希有。

何以近世多戰爭，而戰爭的凶危又遠超古代呢？原因當然甚多。但基本的不外乎二。第一是民族國家的對峙。第二是工業文化的肆虐。民族主義本是正大的。但近世有些國家所講的民族主義往往狹隘極端，有我無人，蔑視平等原則。許多民族國家林立，而無調和合作之道，則戰爭便不免要增多。工業文化本是進步的，但有了工業，而沒有善用工業之道，則操之於好戰的幾個民族手中，適足以助紂為虐，增加戰爭的凶惡。

就近世的史實而言，民族主義與工業文化幾乎是不能分離的。民族欲求獨立生存，非先求自強，先求充實國防不可。但在近代，農業國家幾乎不能談國防。欲有國防，非從工業化着手不可。蘇聯一而再，再而三的五十年計劃是最好的例子。同時，一個工業化的社會常常是不易自滿的。有了資源，還要資源。有了市場，還要市場。於是先天較厚的民族則力求保持其向有的資源及市場，先天不足的民族則用種種利己損人的方法以爭取新的資源及新的市場。結果，各民族非但沒有從合作中以求資源及市場的互助互惠，而從資源及市場的爭取中轉造成了一種互不相容的情緒。十九世紀中葉以前的民族主義，其表現本限於同一血統語言及傳習的人羣謀結合為一個政治單位，一個國家。但工業文化使具有野心的民族國家更好為經濟上侵略異族的行動。一八八〇年後歐洲各強之爭殖民地，與近年來若干瘋狂國家之採統制經濟，都脫不了這經濟侵略的意義。

近世一切的戰爭，如詳究其起因，不是極端的瘋狂的民族主義所造成，便是未能以人民福利為重的工業文化在作祟，不是兩者之一，便是兩者兼有。西班牙繼承戰的主要原因是法蘭西之謀膨脹並攫取西班牙海外的勢力。英法七年之戰的主要原因是英法爭殖民地。拿破崙之戰的主要原因是民族主義與反民族主義間的衝突，繼而是民族與民族間的鬭爭。克里米之戰的主要原因是俄人的大斯拉夫主義。普奧與普法之戰的主要原因是普魯士求領導德意志民族的野心。日俄之戰的主要原因是兩民族之爭東北亞的霸權。一九一四之戰的主要原因是



德俄兩民族之爭東南歐的領導權，與德英兩民族之爭海權。這些原因，稍一推究，則又無不與民族主義或工業文化有關。固然，任何一個戰爭定含有許多複雜的起因，其中當有與民族主義或工業文化無涉者。但重要的，不是某一個戰爭是否含有雜因，而是如果沒有民族間衝突作導源，並沒有工業文化爲之推波助瀾，戰爭是否會發生，是否會像近世戰爭那樣的凶猛。關於這一個疑問，我們的答覆是否定的。

試以今日正展開的大戰來說明。這戰爭無疑的是人類互古所未有的大戰。因爲是大戰，所以原因當然也比較一切的戰爭要繁複。任何一個小小變化可以變更這戰爭的起迄日期及進行方式。要是德國沒有希特勒，歐戰或不發生於一九三九，德方初期的優勢，也不見得會怎樣驚人。這可以說明人——何人當某大國之政——也成了戰爭的原因之一。但是希特勒之所以能迷惑德國人民，能使德國成爲一個龐大軍營，仍是因爲他能鼓勵德人的民族情緒，并利用德人的工業技能。又國社黨自秉政後，處處與共產主義作對，且與蘇聯的共產黨結不解仇。故主義的不同當然也是德蘇相互敵視的原因之一。但這原因只是附帶的原因。如果兩民族間無利害上的衝突，則縱使一爲國社，一尊共產，也未嘗不可合作。

細考大戰的起因，我們決逃不了上面所爲的結論。德國何以急欲打擊英蘇？因爲德民族的所謂「使命」有待完成，而英蘇的富源也有待擷取。日本何以急欲霸佔亞陸？因爲浸潤於狹隘的民族主義的夜郎無法免於自大，而自大的夜郎也不能不先佔大陸以圖強盛。義大利何以又須追蹤德國之後？因爲義大利人的民族情緒雖無德日的猖狂，但他們也經不起莫索利尼重建羅馬大帝國的誘惑。要是沒有這種大帝國的野心作祟及爭取資源的必要在鞭策他們，即使梟雄如莫索利尼者，也不見能盡惑義大利的人民，使步步進入於戰爭的惡境。

今人都被全面戰爭的恐怖所籠罩着。全面戰爭本是一九一四之戰的產物，德人創之於前，而英法繼之於後，到了今日，則「全面」的程度亦愈趨週密而遠到。但戰爭之所以得爲全面，亦胥賴有民族主義及工業文化兩種因素存在。沒有民族主義，沒有民族爲貴，個人爲輕的看法，則決難有所謂總動員，令全民不分男女老幼，負起戰爭的責任。沒有工業文化以及工業文化所產生的種種制度，則縱使個個人民樂於作戰，亦無從爲實

際效力。只有在工業文化的社會中，人人可有所效力；不在前綫直接作戰者，也可以在後方從事生產，或救護，或管理，以間接作戰。我們試以英法七年之戰及今日的大戰爲例，而試加以比較。在十八世紀中葉，動員全民不特是不可能，而且也是無須的。但當時，如已有民族至上的概念存在，而工業發達已如今日的程度，則英法兩國自然會令全體人民從事於作戰有關的工作，一切對內對外的商業也定受國家的統制，而七年之戰也就要變成像今日同樣兇猛的全面戰爭了。

我在上面已經說過，民族主義及工業文化本身對人類的進步與幸福俱有貢獻。但如漫無調節善處之道，則兩者俱可使可惡的戰爭更可惡。走向極端的民族主義與極度發達的工業文化，又極度缺乏調節善處之道，勢必造成極度全面的戰爭。一九一四之戰是一個全面戰爭。四年惡鬪的結果，直接死亡者男丁八九百萬，戰費則達二千萬萬美元以上。這些本是駭人聽聞的數字，反映到人類的文明。人類如果有真正的文明，似乎不應令如許生命財產毀滅於相互的殘殺之中。一九一四之戰以後，民族主義及工業文化更有畸形不健全的進展。希特勒的國社主義就是兩種極端主義的惡性結合。他的國族主義是只有德意志民族繁榮而不容別的民族生存的一部理論；他的社會主義是德意志國家利用近百年來人們在工業上所有的進步以圖壓倒別的國家的一套工具。他這兩套法寶混合起來，一面釀成了此次大戰，又一面使此次大戰成爲空前的——我們希望也是絕後的——全面大戰。日本的軍閥浪人及義大利法西斯黨所憑藉者也是這種法寶。

現在空前的全面戰爭方在進行之中。到戰爭結束，多少人要死亡，多少物貨要消耗，自無從預測。迄目下（一九四二年，九月底）爲止，人口死亡的總數殆已超過一千五百萬，戰費單就美國而論，每日已超過一萬七千八百萬美元，而間接的死亡及消耗尚不在內。以此與一九一四之戰相比，此次戰爭，死亡之衆，消耗之鉅，不難想見。假設此次大戰尚不是人類最末一次的戰爭，假設此次的戰爭僅爲第二次世界大戰，繼此而後尚有第三次第四次世界大戰，則將來的大戰，因爲全面的程度更將增高的緣故，毀滅的普遍自然將尤甚於此次的戰爭。

而且人口的死亡及物資的消耗尙是有形的損失。全面戰爭所引起的精神上的損失，更是難以數計。經一四之戰後，理智主義的衰落，社會組織的破壞，以及學術研究（除了與武器有關者外）的退步，均甚顯著。經過此次大戰後，精神上文化上的倒退勢必超過上次大戰。日人在亞陸及德人在歐陸的行爲洵可稱爲窮兇極惡。然而這種兇惡僅僅一部分是由於日德人民本性的殘暴，而另一部分，則平心言之，乃由於戰爭的性質。戰爭既爲全面的，大規模的毀滅自爲極難避免的行爲。所以黃河的潰決，倫敦的破壞，以及日後聯合國對於柏林東京可能的轟炸，俱可歸根於戰爭的全面性。就是焦土政策也是全面戰爭所造成所要求，而不是任何人能有所愛於這個政策。凡這種大規模破壞毀滅所引起的精神文化上的倒退，如教育及大學的摧殘，如教堂圖書館及其他古建築物的損壞，如人性的趨於殘暴，如紅十字會之被襲擊，如第五縱隊的發達，如忠信兩德的墮落，如人口增加率的減低，如兒童營養的不足：凡此種種蓋俱可視爲全面戰爭必有的結果。

今日的大戰我們尚不知道何日可以終結。幸而結束得早，戰爭所引起的物質及精神上的破壞已是空前。不幸而結束得遲，原氣的恢復儘可歷一百年二百年而無成。如果此次大戰而後，仍有第三次第四次大戰繼起，則不特物質方面的毀滅將益普遍，人類的文明也必有降至一點靈犀都沒有的一日，即人類也可有整個消滅的一日。

全面戰爭既是如此可怕，而無限制的互不相協的民族主義及不以人類幸福爲最高目的的工業文化，又必然地會產生全面戰爭，則此次大戰結束而後，人類最神聖的責任自然無過於改變無限制的民族主義，使各民族能和平相處，並注射一種人道的精神於工業文化，使之能爲人類造福，而不復爲戰爭推波助瀾。必如此才能剷除近世戰爭的基本原因。必如此才能永免全面大戰的繼起。換一句話，消滅希特勒主義，消滅侵略主義，俱不能成爲此次戰爭的目標，糾正釀成這些主義並引起全面戰爭的極端的民族主義及缺乏人道精神的工業文化才應是我們聯合國方面的作戰目標。這目標也就是我們戰後改造世界的目標。

十九世紀英美人的和平運動大都以反戰爲出發點，以宗教爲根據，對於戰爭的原因甚少追究，對於上述目

標亦無人能道及。但在一九一四之戰時，上述目標不是沒有人想到過。像美國威爾遜總統，像南非斯末資將軍，像英國薛西爾勳爵，也曾努力求過這目標的實現。威爾遜所倡的民族自決，其目的就是要使世界上大小民族各得滿足，而不再發生強凌弱弱抗強的爭執。國際勞工組織的設立，其目的就是要使各國的生產事業能顧到生產者及消費者的利益，並能減少國際間不正當的競爭。要是設立勞工組織的理想得以完全貫徹，則所謂國防經濟以及奴役人民以備戰的生產事業亦在不容之列。整個的國聯盟約及整個的國聯組織，其目的亦無非在調和各民族間的利益，增加和平的保障，而使戰爭難於發生。

一九一九的和平，不二十年而完全失敗。失敗的主要原因有二。第一是這和平的建築者沒有充分的膽量去指出戰爭的原因，而謀有以消滅之。像威爾遜總統者本不愧為先知先覺者，他們未嘗不知極端的無限制的民族主義及靈性尙虧的工業文化之爲害。從一九一九年前後數年威爾遜所作的演辭文告中，我們可以窺見他的認識的正確。（註）無如他們過分遷就當時的現實，不敢對這種民族主義及這種工業文化有爽直的指摘。威爾遜的民族自決政策如果真能實現，固然可以減少民族間的衝突。但極端的無限制的民族主義一天存在着爲人類政治結合的最高原則，則民族火併的危險也是一天的存在着。物質的缺乏靈魂的工業文化一天存在着爲民族國家致富致強的工具，全面備戰的危險也是一天的存在着。所以必須直截爽快地以防止民族主義的極端化，並改變工業文化的本質爲和戰目標，然後真正的和平才有實現的可能。

到現在爲止，聯合國方面的和戰目標尙未能脫去大西洋憲章的窠臼。羅斯福總統一九四一年一月二十日就任演說所標榜的四大自由，華萊士副總統一九四二年五月八日紐約演說關於平民之戰的理解，威爾遜副國務卿六月十七日波爾的麻的演說，以及赫爾國務卿七月二十三日廣播演說所提示的和戰目標——四個比較最值重視的聲明——亦未能超越憲章。然大西洋憲章中的八點與威爾遜總統的十四點，在原則上並無多大出入。除了若干專指某一國或某數國權益的及若干不甚與和平有關之點不計外，兩者均含有下列四個要點：第一、民族自決，第二、國際自由貿易，第三、縮減軍備，第四、建立普遍的國際組織或普遍的安全制度。和平計劃而僅限



於這四點，實不足以消弭戰爭。他們縱使能有相當的實現，亦未必遽能避免希特勒主義的滋長。蓋戰爭的根本原因未消除，則已經自決的民族可以被蹂躪，國際間的貿易可以於無形中惡化而變為以貨易貨的一類辦法，軍備可以暗中擴充，而國際組織則可以流為一個無理想無勇氣的半死人。

有一處，關於國際經濟生活方面，大西洋憲章要比威爾遜的十四點為進步。憲章第四點聲言將使各民族對於資源的取得獲得同樣的便利，第五點聲言願使各民族在經濟上通力合作以增加人類的幸福，第六點則希望人類能無缺乏之虞。這些理想，其社會的意義誠超過威爾遜十四點中關於國際自由及平等貿易的第三點，而和我們給工業文化以新的精神之意相合。但是，民族主義的發展一日不以世界主義的促成為其最後目標，則民族的自私仍可犧牲全人類經濟上的福利。同時在這些理想之外，沒有一種要求，要求生產應以滿足全社會人類的需要為目的，則這些理想亦無法防止國家社會主義或國家資本主義的繼續。換一句話，這些理想，如單獨的存在着，是不澈底的，不濟事的。必定一方面要使過去狹隘的民族主義減去了衝突性，另一方面要澈底地直截地堅持現代的工業文化只能為全人類服務而不為某一個單位服務（遇到兩者有衝突時），這些理想才有真實的意義。

赫爾國務卿演詞中關於戰後的國際經濟政策論列比大憲章更詳。但他似乎過分看重自由貿易的價值。他雖然一再聲言合作的重要，但從合作以求各個民族的福利的增進，與為增進所有的民族的福利而規定合作的方法及組織，不完全相同。後者可使富的貧的民族同有長進的機會，而前者往往不能阻止若干經濟上有力的民族的私自自利，故亦不是一個具有真實意義的理想。

我們不否認要人類停止了四百多年來屢起不斷的民族鬭爭，而改採超國的世界主義或是大同主義，要人類利用工業文化為造福全人類的工具。而不為一部分人羣私自自利之用，不是一件易事。威爾遜等之所以不敢大唱高調者，也因受了現實的宰制。但是我們敢說，我們如不要和平則已，如要和平，則我們決不能再遷就現實。我們須大膽地主張剷除戰爭的原因。我們不能畏難。如果我們稍有顧忌，稍有畏難，我們於此次戰後所能

獲得的國際秩序，縱然能稍優於一九一九和約所樹立的秩序，也不足以消滅戰爭，以樹立永久和平。我們必須掃除一切困難，毅然決然地求一蹴而達到真正的和平。部分的和平，不是和平。如得不到全面的和平，全面的戰爭——也許就是毀滅人類的戰爭，——仍必無可免。這一要點我們務必認識清楚的。

就難易而言，我們也有話說。我們如信仰某一個理想而以全力赴之，則難事不難。我們如對某一件事或某一個理想缺乏一定的信仰，則易事不易。試舉若干事為例。遠之，在耶穌紀元最先的三個世紀，在羅馬社會中欲求耶教的廣播，誠是一件大難事。然而耶教初期的教士卒成此偉業者，則宗教的熱誠有以致之。近之，我們自己的抗戰也未嘗不是一件奇蹟。然而我們竟能擔起這大任者，乃緣三數十年來民族主義的宣傳已足使我們具有自衛的自信力。反過來，以我們現有的事實判斷起來，一九三一年日本的暴行，一九三五年義大利的暴行，國聯當時如能誠篤地即予制裁，成功本非難事。然而英法等國竟認之為難事者，乃緣對集體安全的信仰不堅定，因而一切集體安全的行動遂被視為難能而已。

樹立世界和平，在任何情形之下，不是一件易事。即使世界主義程序不高的一種秩序也必有人反對。一九一九年的經驗最值得我們的玩味。威爾遜的理想原比凡爾賽的理想要高卓。爲了遷就現實，遷就當時各國政治領導人物的脾胃起見，始降而爲和約，和約中的理想仍比美國上院若干政客所能接受者爲高卓，故經若干討論後，和解者乃提出關於盟約第十條的保留案。保留案本所以遷就美國的現實政治。然而沒有好久，這班政客連保留的盟約也不要了。形勢逐漸地惡化下去，到了一九三四年希特勒正開始秣馬厲兵，日本已在亞陸橫行之時，美國反進入孤立主義的高潮中。美國陷入這種逆境，歷久不能自拔；直待敵兵壓境，檀島被炸，方始覺悟起來。由此可見世界永久的和平理想與狹窄的民族政治是無法相容的。在民族國家沒有完全蛻化以前，總有許多會反對和平制度。因爲任何的和平制度，縱使調子不高，仍會妨害國家的絕對主權。故和平計劃如稍一遷就現實政治，定必障害橫生，少有實現可能。

我們如認真要樹立世界永久和平，我們須有一種新的意念，新的信仰，並須有一種宗教的熱誠。如果有這

種信仰及熱誠，全面和平的樹立不是難事。如果沒有，則即使是不理想的和平計劃，仍將蹈一九一八年以後的覆轍，而無所成功。

重復說一遍：我們認爲相傾的民族主義與不顧到全人類利益的工業文化是近世戰爭的主要原因；我們認爲使民族國家間除去對峙互傾之性，并使工業文化爲全人類服務，爲消滅戰爭建立和平的必要條件；我們認爲澈底地消滅戰爭的基本原因，只要持之以恆，尙有可能，而遷就現實，到處妥協，則部份的和平也不易建立。因爲如此，我們的和平目標自應較大西洋憲章所宣告者爲具體，爲遠到。

我因此建議以下述六點爲聯合國爭取勝利的最後目標：

第一、人羣自決。各個人羣得以自決其所屬的國家，亦得自決其國內政治及經濟的制度。

人羣自決對於民族自決是一種進步。同一民族的若干人羣如願同隸於一個國家之下，他們固可以援用這個原則；不同民族的若干人羣，如願共組一個國家，他們同樣可以援用這個原則。民族的限制甚大，而人羣的結合則無限制。如只民族有自決，則民族混雜的人羣將無自決之權，而不宜成爲國家的民族或轉有要求自決之權。以南非爲例。南非聯邦本不是單一民族所組成。如單憑民族自決的理論，南非人民將只有分裂，而無共同作政治要求的權利。卽此可見人羣自決之義，其適應性蓋遠在民族自決之上。

在實際上，在世界主義沒有確立以前，大多數的國家仍將爲民族國家，而大多數的民族亦將繼續要求成爲民族國家。但我們如不以民族自決爲標榜，而主張人羣有自決之權，則甚可獎勵比民族結合更自然更進步的結合。民族的結合往往過分重視血統語言及歷史三種因素。但今後世界上的政治單位似須重視地域及經濟兩種因素。故同處一個地域，有同一經濟環境的人民往往比同血統同語言同歷史的人有更大的結合必要。

人羣自決也包含政治及經濟制度上的自決。這裏，自決的範圍當然以國內的制度爲限。涉及全人類的政治經濟利三者，自當由各國共同決定原則，一律遵守，不在自決範圍以內。如自決的範圍毫無限制，則世界又成『國際無政府的狀態』，世界秩序亦永無建立可能。

第二、凡是未能自主的人羣，由國際組織共同管理，以至能自決之日爲止；各國殖民地則一律取消。許多曩昔附屬於某一國，而未能與該國主要人民同等參政的人羣，當然只有兩種。一是可以獨立自主的，如美屬菲律賓；又一是不能獨立自主的，如荷屬亞那。前者可以自決其命運，後者則絕無自主的能力，不宜任之自決。這種人羣，這種地域，不再隸屬於某一國家爲殖民地，而由國際組織保護共管，以培養其自主能力。

第三、成立區域的及全世界的組織。爲使這種組織具有實力起見，領導之權操之於土地廣大，人口衆多，實力宏偉的一個或數個國家。

第四、各國的軍備或完全廢除，或縮減至不能抵抗國際組織的武力的程度，而國際組織則具有足以打擊一切可能的侵略的實力。

第五、任何國家及地域都應有增進人民經濟福利及生活標準的機會。爲實現這理想起見，各國有取得資源的同等權利，並應相互交換貨品及服務；資本或勞力或專門智識較富裕的國家則援助較貧乏的國家。國際組織應設置相當機關，以監視這種權利的享受，或以便利這種交換或援助的實行。

第六、各國主權應有限制。凡國際組織與國家有權限上的衝突時，前者的權力高於後者的權力。換言之，國際組織對於各國的軍備及經濟合作事項，應有壓倒的權力。不如此，則戰爭的原因將潛伏着，而戰爭仍不可免。

以上六點對於若干帝國在表面上或有不利之處。但只有實現這六點，才能號召世界上一切愛好正義和平的人民，近之使努力於勝利的爭取，遠之使努力於和平的建樹。也只有實現這六點，才能使各個民族求自強振作的合理野心不致越出軌道以妨害全人類的進步，才能使近代的工業文化不復爲戰爭殘殺的工具，而轉爲造福人類的功臣。也只有實現這六點，戰爭的主要原因可以消除。

(註)威爾遜在一九一八年九月二十七日紐約演辭中，屢次謂此次大戰爲人民的戰爭而不是政客的戰爭；民族各個的目的在漸漸的退落下去，而全人類共有的目的則正在代起中。

## 第二章 媾和

戰爭必有終止的一日，現有的戰爭，雖其兇猛空前，要亦不能為例外。和議之前，必有休戰。休戰的條件應如何，因不能預知戰事何時休止，亦不知敵人實力屆時尚餘多少，固不易預作太確定的擬議。但如事前絲毫沒有準備及磋商，則到時易起糾紛。故對休戰的條件，聯合國在大體上應有某種的協議。尤屬根本的，聯合國對於將來的和平目標必須先有協議。休戰固屬暫時的狀態，然戰事休止後首幾個月內的措置可對永久的局面發生極大的影響。如和平的目標不先確定，休戰的條件亦將無從預定。

目下戰事正在劇烈進行中，聯合國何時可以戰勝軸心國，誠難預測。所可信者，這勝利定為全面的絕對的勝利；必敵人的抵抗能力完全喪失後，我方才肯休戰。從敵人的性情，並從我方的需要判斷起來，這似乎是必然的結果。敵人是好勝兼好戰的民族，德國又牢記着一九一八年十一月十一日的所謂恥辱，不是全面敗績，必少罷戰可能。我方深受侵略的痛苦，不消滅侵略國的武力，永除侵略的危險，極為不智。為易於解除敵人武裝起見，絕對的勝利蓋屬必要。

一九一八年時，有一中歐國家戰敗，便有一個休戰協定。協約國與保、土、奧匈及德先後共有四個休戰協定。這次的戰爭中，歐洲的敵人均在德國有效的控制之下，泰國則在日本有效的控制之下，和羅馬尼亞等或和泰國單獨訂立休戰協定殊無意義，故與敵國個別成立休戰協定，有如一九一八年的辦法，其必要或場合當不至發生。但德意志集團及日本集團的崩潰不必定在同時，歐洲方面及亞洲方面的戰爭也不一定同時結束。故對德意志集團及對日本集團勢須分別成立休戰協定。

休戰協定在昔時本不一定包含戰敗者向戰勝者乞和的意義。但自一八七二年的普法休戰協定以來，休戰協定恆包含勝者控制敗者，使不能重行作戰的條文。此點已成習尚，且有便於和平的成立，自可不因為普魯士所

首創而棄之。且此次的戰爭既爲全面的，則勝利也不能不是全面的。我方既獲全面的戰利，自亦不必假仁假義地與敵方締平等的休戰協定，有如一八七一以前的舊習。故休戰協定可包含下列各要點：第一、敵軍依一定的日期表，向後步步撤退，聯合國的軍警則步步接防。敵軍在未撤退前有維持地方治安的責任。撤退時須將軍器，防禦物及充分的運輸工具留交接替的軍警。第二、釋放俘虜。第三、東京，柏林，羅馬應由聯合國佔領若干時間。第四、敵國的治安機關，救濟機關，糧食機關，及公共衛生機關，應聽命於聯合國所委派的救濟委員。第一第二兩點的需要是顯而易見的。所以規定依期逐步撤退者，乃因此次之戰決定的勝仗多半將在德義日境外發生，敵軍所佔聯合國的土地甚廣，如強令此中敵軍立時撤退，不特不可能，且對佔領區的人民亦有不利。如令按期逐步後撤，則聯合國軍警得以按期接防。未接防前的地方治安，可令敵軍負責。如有騷擾一類事情發生，亦可責其賠償。敵軍一面撤退，一面自應將軍器及防禦物的全部完整地交與聯合國。至於運輸工具，除一部分留作敵軍後撤之用外，其餘亦應同樣交出。第三點的需要亦極易說明。德日民族好戰而更好以能戰常勝自詡。不有具體的懲處，不易使德日人民肅然感覺兵之凶與戰之危。柏林已百三十餘年未見敵軍，東京則從未見過敵軍。如由聯合國軍隊予此二都以短時期的佔領，自可稍稍促起德日兩民族的覺悟。義大利人的本質雖與德日人異趣，但法西斯毒氣滋長已久，故羅馬亦不可不同時佔領。如果第一第三兩點的着重在威，則第四點着重在恩。日德義經多年惡戰後，其困乏的狀況殆將遠過於美英等素稱富饒之國。大戰之後，饑寒疾病必難倖免。敵軍佔領區內尤然。故救濟事業於戰事停止之日起即應開始。爲便利通盤籌劃，並大規模的辦理起見，敵國一切與救濟事業有關的機關自應令之受聯合國所派委員的指揮節制。

佔領軍的費用等不必規定於休戰協定。這種費用是否應由敵國負擔，首須看敵國經濟能力的大小。如果能力尚大，則不特佔領軍的費用，即聯合國方面所遭受的損失的若干部分，亦可令敵國負擔。如能力甚小，不能負擔聯合國方面任何部分的損失，則區區佔領軍的費用亦值不得在休戰協定中斤斤計較。此問題總以留待和會從長決定爲安。

其他與敵軍的後撤，我軍的接防及進佔，後撤及進佔區域治安的維持，俘虜的釋放，及救濟數項無關的事項，亦應留待和約規定，不必由休戰協定越俎代庖。蓋和約與休戰協定的作用不同。後者在保障戰勝者已獲的勝利，而前者則在樹立永久的和平。目的既不同，精神亦不同。倘使稍涉永久的事項，如原有領土的移轉等，亦概規定於休戰協定之中，則嚴峻的精神往往延續過久，馴至寬大的精神到了適當時期仍未能伸展。

這樣的一個休戰協定，無論在精神上或在條款上，均與一九一八協約國與德國間或一九四〇年德法間或義法間的休戰協定不同。這不同不但是極易理解的，而且是應有的。在一九一八年，德軍雖云失敗，雖乞休戰，然實力仍在。協約國方面雖佔優勢，然法英——尤其是前者——犧牲已大，人力薄弱。故協約國方面深恐條件如不夠苛刻，解除武裝如不夠澈底，搜刮物資如不夠到家，則德人一旦反臉，噬臍無及。換言之，一九一八年十一月十一日的休戰協定多半是建築在畏懼的心理上的。至一九四〇年德法及義法的休戰協定則除了報復的心理不計外，實以利用法國的資源以繼續作戰為重要考慮。故苛刻尤甚。但此次之戰，聯合國如不獲壓倒的勝利，決不休戰，休戰之日必在壓倒的勝利之後。果然，畏懼的心理固不必存，利用戰敗國資源以繼續作戰的需要更不存在。故休戰協定，除了敵軍撤退區域內治安須維持及其他情形的惡化須防止外，儘可不必有其他考慮。

休戰協定的執行，在歐洲應由英蘇等多負責任，在亞洲則應由中國多負責任。但無論在歐洲或在亞洲，美國因擁有最大的海空軍及最大的救災卹貧之力之故，均應負最大責任。柏林的佔領應由美英蘇主持。羅馬的佔領應由美英主持。東京的佔領應由美中英主持。(註)如首都而外，三國其他的領土有須佔領者，亦可做此分配。但支持者雖為四國，佔領三國都城的部隊則所有聯合國可得參加。休戰協定執行委員會亦有兩個，一執行歐洲方面的協定，又一執行亞洲方面的協定，兩者俱由美國任委員長，由四大國主持，但所有的聯合國亦均得參加。至於救濟的任務，則由美國多多負責。關於此點，第三章尚有詳論。

休戰屬暫時的性質，休戰協定之後仍須召集和平會議，以成立和約。和平會議距離休戰應有多久，論者頗



多爭執。有謂這時期應有十年者，他們的意思以為戰爭方告結束之時，兩方仇恨未消，如急於訂立和約，則和約難免含有苛刻的報復條款。凡爾賽和約之所以有欺壓德國的嫌疑，他們便歸罪於法英等國人民的仇德情緒。如有十年的延擱，則情感可以冷靜下去，理智可以復活，而和約也較可公平。但這樣的看法多半是假設勝利諸國事先沒有也不能有一點關於永久和平的討論的。不要說在理論上這種奢侈目前及今後形勢決不容許，即在事實上，聯合國也早已在協商樹立世界和平之道，並進而討論各個具體問題。如果說，非待戰爭結束若干年後，心平氣和的考慮是不可能的，則戰爭進行期中一切關於和平的協商均是枉然。是枉然不是枉然，我們不難知道。我們相信聯合諸國較開明的思潮均以勝利為戰爭的工具，而戰爭的目的則為和平。既然如此，不要說戰爭一結束後即有冷靜思索的可能，即在戰爭進行期內，冷靜的頭腦也不是不存在的。

當然，戰爭結束不久以後成立的和約不見得能永久有效。但這並不能推翻於短期內即成立和約的理由。和約中關於解決雙方爭端的條款是比較不重要的。比較重要的是樹立和平及新秩序的條款。後一種的條款決不能歷久不變。戰爭結束後立即成立的辦法固須不時予以修正改進，戰爭結束多年以後熟籌的辦法仍須不時予以修正改進。故就這一點而言，和約的成立殊無久待的必要。

和約的成立不特不必有待，而且有及早實現的必要。蓋戰爭後的一半年內為一新天下耳目的最好時期。是時人類方承久戰之後，望和平，望理想的世界，將如大旱之望雲霓。如不於此時乘機成立和約，奠下新秩序的基礎，一則綱紀久弛的世界，不免將有遑遑不安之態，再則新的國際糾紛，如果發生，又頓可成為新秩序的障礙。

所以我們主張戰事結束後，只消交通能容許，即舉行和平會議。

和平會議的地點我們主張在美京華盛頓。有四個理由支持這個選擇。和會所在的國家：第一、須為和平理想最發達的國家，第二、須為各主要國家所能互信的，第三、須為最有力的，第四、須為交通的中心。無疑的，美國的力量及所能獲得的信任甲於其他盟國。就交通而言，美國以握有最大規模的航運工具，亦在其他各



國之上。就第一點而言，各國均有其主觀的看法，各國均可自認其和平理想不後於人。但如中美英蘇有等高的和平理想，則和會最相宜的地點仍是在美國，而在其他三國。

誰可參加和會比何時集會何處集會當然更見重要。依向例，和會是交戰兩方國家的會議。不有兩方參加，不能謂之媾和。但一九一九的巴黎和會與一切和會不同。戰敗的國家只有簽字於和約的義務，而無對等磋商的權利。和會始於一月十八日，到了五月六日則對德和約已由協約國商定，商定的次日始交德國。德國以無參加討論的權利，初只肯派員接受和約，而不肯派全權代表。經協約國的強迫，始派代表。德代表於四月二十九日始到達巴黎。他們只能以書面提出觀察各點而不能與協約國代表同堂商議。其所提的觀察雖間有為協約國所採納者，但大體限於細節，草約中的華榮大點，則絲毫無有遷就。換言之，戰敗國的參加等於未參加。反之，有若干中立國家，如瑞士等，轉得對於國聯盟約——和約中的最重要部分——表示意見；和約中並約請他們立即加入國聯。他們對於和約的發言權，因此可視為較戰敗國家所有者為大。

巴黎和會之不容戰敗國代表作有效的參加，嘗為許多自命為中正的史家及政論家所非議，那末此次戰後的和會究應容日德義等國對等參加呢？抑不然呢？要解決這問題，我們須首先牢記這個和會的任務。

這次的和平會議有消極的及積極的兩種任務。消極的在收拾過去的戰爭局面，積極的在樹立永久和平及世界秩序。討論到前一個問題時，依理，戰敗國家本應有發言權。但今日的戰爭既為全面戰爭，則戰爭的結果，勢必一方全勝，另一方全敗。兩方既無平等可言，欲全面戰勝者與全面戰敗者以平等的精神，討論如何收拾戰局，恐為情理所不許。而且戰勝的聯合國二三十年間已兩度受侵略之害，對於若干問題，尤其軸心國武力的問題，自難免懷有極大的戒心。故對於戰局的收拾，聯合國勢將以命令的態度，強令對方接受。希特勒及其黨徒每好以『凡爾賽命令』稱誣凡爾賽和約。實則華盛頓和約——假如和約在華盛頓簽字的話——中關於收拾戰局的部分勢須比凡爾賽和約更不容敵人的置喙。因此，和會於討論這一部分的問題時，軸心國派遣代表與否均無足重輕。他們的任務在聽命在簽字，而不在與聯合國的代表作對等的協商。

和會中關於樹立和平或建設世界秩序的部分與收拾戰局的部分截然不同。這秩序，不但戰勝者參加，戰敗者及中立國家也須參加。如只由戰勝者一手安排，試問如何能使其他國家欣然合作？但這僅是一種抽象的看法。如果我們顧到世界各國實際上的分陣，則聯合國又不能不負起領導的——即使不是完全的——責任。軸心諸國，因為好戰性成，受魔已深，對於我們心目中的秩序，目前自難有好的貢獻。至於中立諸國，則為數已經很少，而實力雄偉或具有高度的和平理想者亦不太多。最值得注意的，第一是瑞士、瑞典，第二是土耳其。瑞士、瑞典，因為他們也是素來愛好和平的國家，而且對於和平也向多貢獻。土耳其因為他是回教國家中的領導者，對於回教世界有左右的力量。

和會於討論到永久和平及世界秩序時，領導權固然必操於聯合國家，但亦不可不邀全體中立國參加。至於軸心及其附庸，則須看和會進行之時，他們有否合法的而且反武力的政府存在。如其有之，他們也當在被邀之列，以表示和會之一秉大公。如其無之，則只有付之缺如。好在在我們心目中，各國所派的代表應不以政府代表為限，而也有人民代表參加。如果此點能被採擇，則日德義縱無代表，也不至於絲毫沒有可以代表他們說話之人。

參加和會的各國應如何選擇代表，也是一個值得仔細考量的事件。外交代表向有政府選派，作為主權者的發言人。如果這個傳習是天經地義的辦法，其真確性不容絲毫懷疑，則關於這問題的一切討論可以省略。但是我們如從全人類的觀點否認國家對外享有絕對的主權，我們似乎也應否認國家對內的絕對的主權。果然，則決定人類今後禍福所寄的和約的人們似乎也不應僅僅代表政府。有力的人民團體或是重要的人民利益似乎也應享有選派代表或參加代表的選派之權。說到這裏，一個政府民主到什麼程度，是否能代表全民的問題便隨着發生。如果一個政府能完全代表人民，則人民團體就沒有獨立派遣代表的必要。如果一個政府並不能十分代表人民，則勢必趨向於抑制人民團體的一途，而不容他們獨立派遣代表。換一句話，在原則上，政府之外，有力的人民團體或是重要的人民利益應有派遣代表的權利，在實際上則這種團體或利益很難脫離了政府而直接派遣代表。

因此，我們除了希望各國政府於派遣和會代表時能充分顧到這種團體或利益的觀點而外，很難爲任何硬性的建議。

無疑地，在英美等國，勞工必有代表。勞工在英美向有鉅大的政治力量，而對此次戰爭，又有卓越的貢獻。故政府即不代表勞工，而於派遣和會代表時勢必正式或非正式徵詢他們的意見，或指派能代表他們或接近他們的政府要員爲代表，或逕請他們推出代表，出席和會。蘇聯的政府是代表農民的，農民自無須加推代表。但宗教在蘇聯仍具相當力量。蘇聯政府是否將如英美政府之尊重勞工，而任宗教推出代表，則此時尚難推測。諸如此類的問題，在遴派代表的當兒，勢將在所有國家一一發生。賢明的政府就是能以遠大的眼光和同情的態度，顧到各方面人民的趨向的政府。

我們既然主張和會代表應能反映全體人民，而不是僅僅政客集團，戰敗國家派遣代表的可能也就增加。和會開幕時，戰敗國家或尙未能有新政府存在，或正在組織新政府的過程中，即或已有新政府存在，亦未必能充分代表人民的合法權利。界這種政府以遴派和會代表的全權，似有未妥。但戰敗國家於舊政府已倒新政府未立之時，儘可有向日反對極權主義而今又可以代表鉅數人民的若干團體存在。如果有這種團體存在，聯合國不妨准他們派遣代表出席和議。這種人民團體的代表對於和約中樹立永久和平或是奠定世界秩序的部分儘可有充分的發言權，如果他們反對極權主義有真誠，他們也不難接受聯合國所提關於收拾戰局的原則及條款。這樣，戰敗國參加和會的問題也可就解決大半了。

各國所派代表的人數，在一九一九年巴黎和會時，曾分四等。五強各派五人，其餘則三人二人一人不等。這種辦法除了五強可以自炫爲大國並使參加各國間發生無謂的嫉妬外，殊無其他意義。此次的和會不應再有這類等別。各國間應一列平等。但多數的限制是不能不設的。如規定每國所派的出席代表不得超過五人，除了首次末次的大會外，每國出席某一次會議的代表不得超過二人，便可防止人數過多，議事不易的弊病了。

有人也許要說，這樣的平等太不合現實，且妨害大國的領導地位。這是不必有的憂慮。大國之必享有領導

地位是當然的結果，與代表的人數無關。大國的代表團必然包含有無數的專家，顧問，及新聞家等等，而小國的代表團必不能如大國的充實。但出席的人數則儘可不設等別。同樣的一個代表，如其所代表者為大國，其所發表的意見，如旁的情形相等，自然會比代表小國者為有力。

聯合國方面的四大領袖國家——中美英蘇——在戰時皆有其獨特的領袖。如果戰事不至延長過久，如果和會在一九四四年年底以前召集，則蔣委員長羅斯福 邱吉爾 史達林 林四領袖殆仍是四大強國的領導者。和會如能由此四大領袖親身參加，則成功的把握當較派遣全權代表為大。何則，蓋和會中最不易調和的決不是聯合國與戰敗國的利益衝突，也不是聯合國方面大國與小國間的利益衝突，而是四大之間的利害衝突。戰敗國勢須聽命於戰勝國，小國亦多少須惟大國的馬首是瞻，惟獨四大之間，如有爭執，則調和最費苦心。四大領袖，雖然各有極強的個性，但均為經驗豐富的政治家。他們如能以領導作戰的精神，來作直接的會商，則協議的可能性自當較他們的代表之所能獲得者為大。

為使和會的道德空氣較為濃厚，較高的和平理想易被採納起見，此次的和會，除了各國個別的代表以外，應更有各國所共推的代表出席。我可舉實例來說明這層意思。英國的薛爾子爵自一九一六年以來盡瘁國聯及國聯所代表的理想，數十年如一日，未嘗中輟。他是國聯的英國發起人。在巴黎和會中他嘗代表英國主持盟約的草擬。嗣後他又嘗以英國代表及南非代表的資格出席國聯。在平時，他又不斷的為和平努力，為國際合作奔走。他雖隸屬保守黨，實則他之贊助或反對任何政黨，完全以該黨是否忠於國聯為出發點。這樣一個人，如果能受各國的公推而參加和會，則對於永久和平的貢獻，自將無量。又如美國參議員諾里斯，也是有資格為和會共推代表的一個。他與國聯固無何種關係，但他好和平，他反對戰爭，他正直無私，他為全美民主及前進份子所信任。如有他參加和會，則和會中一切帝國主義的傾向必將受他的攻擊而難發生，一切以合作的主張也將被他所反對而難以成立。所以諾里斯也是和會一個理想代表。我想如有四五个如薛西爾 諾里斯等德高望重之人，以各國公推的代表資格參加和會，和會的成就必然較大較易。

和平會議的組織固然也是一個重要問題，但在原則上，此次和會的組織，不易有別於巴黎和會的組織。巴黎和會的組織可分爲三種，第一是全會，由全體代表參加，第二是領袖團（稱做協約國最高會議），初由五強以二人主持，繼由美英法義四國領袖代表主持，第三爲各種委員會，大小共有五十多個。此次和會也不能有別。我們所希望的是，此次四大國領袖——如果蔣介石羅斯福邱吉爾史達林均出席和會——所組成的領袖團將以奠定世界新秩序爲其主要任務，而不以壓制戰敗者或互相議價爲其主要任務，有如一九一九年四巨頭之所爲。

關於和會的程序，我們可分三項分別討論，一是若干重要原則的決定，二是關於收拾戰局的條款的訂定，三是關於世界新秩序的條款的訂定。重要原則的決定，無論關於永久的世序，或是關於性質比較暫時的收拾戰局辦法，俱非由聯合國方面的諸大國商決不可。如果諸大國間得不到協議，則和會的大會也決不能得到協議。如果諸大國事先不共同商定原則，則和會也無從進行。以是之故，對和會所將討論的各問題的基本原則，諸大國應早日有所協商。協商的結果自有隨時增修的必要。他們如不斷的虛心的加以研究，則到了和會開始之日，當可已有一種大體上公允的協定。憑了這種協定，和會的進行當可順利，而我們所預期的目的也不難達到。以此之故，一九四一年八月中羅斯福邱吉爾大西洋的會談，以及繼此而起的各大國間關於戰後問題的會商，均是正軌中應有的行爲。

原則的協議固爲諸大國的責任，但其他國家，甚或人民團體也儘可提供意見。所商定的原則是否能公允，本來要看輿論。傾向正義及和平的輿論是正義及和平的最大保障。在健全的輿論督促之下，即使一二大國有自私的主張，也是不便提出的；即使提出，也是不能貫徹的。

原則的協商，在和會以前者，因勝利尚未取得，只能取非正式甚或不公開的形式，但協商的結果則應公開。如不公開，密約或變相的密約，不免又將順時而起。在和會期內，原則的協商爲領袖團的法定權責，自不能再加歷次羅邱會議之不具正式性質。如具正式性質，則應否公開立成問題。外交會議，應否公開，能否公

開，論者本不一其詞。當一九一九年和會進行時，爭論尤烈。我們在此殊不必重複兩方的論辯。惟今後的和會既將爲結束最後一次大戰並樹立世界新秩序的一個國際會議，參加者自應有空前大公無私的勇氣。果然，我們殊不易發現不公開的理由。故我們主張在勝利已經獲得之後，一切關於和約的討論，無論是領袖團對於原則的協商，或是大會或委員會對於條款的商議，均取公開的方式，以示大公於天下。

原則有協定後，和會即可分別同時進行第二第三兩項工作。兩項工作的性質不同，故應分別進行。但兩者有相互影響之處，故應同時進行。各國如知未來的世界秩序將爲一個公平安定的秩序，則於討論收拾戰局問題時，容易對戰敗者爲寬大的處分。各國如知侵略國的武裝將被解除，則對於新秩序中的裁軍部分亦必易於接受。此爲同時進行的理由。

條款的議訂仍須先由各個委員會籌議，後由大會決定。上面已經說過，關於收拾戰局的條款，戰敗國代表參加討論與否，無關重要；他們的主要任務是簽字，是接受。但和會的主持者仍不妨自始即請他們參加條款的議訂，並盡量接受他們所提的合理意見，以示寬大，以示化干戈爲玉帛的誠意。關於樹立永久和平的條款，議訂時，聯合國，中立國及戰敗國的代表（如後者亦有代表的話），自應一律參加，同等參加。諸大國所事先協定的原則，只能當作最低限度的條件看待，而不是一成不能變，更不能提高的條件。譬如諸大國原決定各國對農業食品的入口不得徵任何關稅，而和議中有人建議將畜牧食品亦列入自由貨物之列。這種修正，是含有進步的性質的，不得以異於諸大國所協定的原則而拒絕之。瑞士瑞典等國對於和平必有可貴意見貢獻於大家。如果這種意見在事先已由諸大國採納，固然是最好不過。如果事先沒有向諸大國提出或提出而未經採納，大會自應作仔細的考量。不如此，則和平會議中和衷共濟的空氣將不易存在。

和約應有一個或多個也是一個頗費討論的問題。凡爾賽和約將國聯盟約及對德和約并在一起，曾爲許多論者所詬病。將收拾戰局的部分與樹立世界秩序的部分，分爲二約，自可糾正巴黎和會的缺點，也可避免中立國家的困難。如此中立國家可不參加收拾戰局的條約，而僅參加樹立世界秩序的條約。但收拾戰局的條約只應有

一個而不應有多個。巴黎和會曾產生了五個和約。這次不必亦不宜如此做法。德國的處理固將與日本的處理有不同之處，但原則是一樣的，故不同之處所關者小，而相同之處所關者大。如分訂十數和約，則易引起許多不必有的爭執。譬如英國對日如比對德稍涉寬大，則甚易引起中國的反感，而使中國作相反的主張。此誠非聯合國家應有的外交戰術。

收拾戰局的和約應比樹立世序的和約完成較速。前者不免帶着戰勝國家對戰敗國家的強制性，故成立較易。後者則應以多方取得協議為原則，強制高壓俱非所宜，故從長討論是必有的經過。

巴黎和會時，有主張仿一八七一年普法媾和的成例，先成立臨時和約，經過若干時期後再成立永久和約者。此議固未成為事實，但提出者的用意無非欲使國際間一時的恩怨不致成為永久的病態而已。我們今所欲建立的世界秩序不是一種靜止的局面，而是可以隨時代而進步的一種制度。在此制度之下，一切條約均可隨時修正。縱使和約中有不公平的規定，亦可不致長為和平的障害。故臨時和約的辦法，此次無須加以考慮。

但和會的結果儘可不止兩個條約。兩個條約而外，儘可尚有其他文件產生。收拾戰局的和約僅能代表交戰兩方的新關係；樹立世序的和約則為全人類全世界新意志的表示。但有些事件容為聯合國方面的一國或數國對另一國或另數國或對其內部的關係上的變更。這種變更自當以換文或宣言或其他的方式表示之，而不能歸納於兩個和約之中。譬如高麗的獨立自應規定於收拾戰局的和約，但緬甸的獨立則應由英國單獨以立法的方式宣告。又如日本放棄在華領判權的行爲自應規定於收拾戰局的和約，但英美等國的同樣行爲，則宜以換文的方式來表示。表示方式的不同乃因日本之放棄高麗及在華領判權為收拾戰局時應有的處置，而英與緬及英與美與中國則同在一方，其間關係的變更或自動宣告或另以友誼的換文來表示，自較近情合理。此次和會既為全世界所有國家會議，國際關係上的變動必將非常繁多。凡不能或不便由和約來規定的事件，自當充分利用某一國自動宣告或某幾個國家間友誼的協約的方式。本書以下各章將分述和會處理各重要問題時應有的考慮及結論。大致言之，首三章所述及者應規定於收拾戰局的和約，後九章所述及者應規定於樹立世序的和約。但亦不能強作

如此的歸納。而且各章所述及的事項中，有許多自應以自動宣告或個別協約的方式出之。

(註)日蘇間遲早必入於戰爭狀態。



### 第三章 政治的處理

由戰爭回歸和平，無論在政治方面，疆土方面，或在經濟方面，均有一番處理或調整的必要。有許多問題在平時本早該處理解決，徒以平時多牽制，無法顧問。戰爭的結果使戰勝者取得強迫解決這些問題的機會。戰勝者如十分開明，則不特將利用戰勝的餘威以強迫戰敗者作各種必要的改進或改正，並將乘恩威兼施的原則，一面力自反省，克制私慾，一面予對方以各種精神上物質上的助力，以導誘對方早上和平合作的正軌。

德日義及附驥諸國或向爲好戰而自以爲應統治異族的民族，或久已屈服在封建的統治階級之下，受毒至深，或近年奸僞當權，無可自拔。戰爭告終後，戰勝者自應以全力摧毀他們的好戰的統治階級，援助新的和平的統治階級的繼起，消滅其已有的軍備，並防止其軍力的恢復。這些舉動，驟視之，似有戰勝者欺凌戰敗者的意味，但勝利而不能做到這些，則又何貴乎勝利？更何必有此多年的大戰？這些舉動的最後目的在使永久和平易於維持，而不在加戰敗國家的人民以任何恥辱或不利。聯合國決不可學婦人之仁而有所姑息。

德國今日的統治者爲希特勒及其國社黨，義國則爲墨索里尼及其法西斯黨。德義戰敗的結果，必將使兩人無法繼續維持他們的政權。如果有真正的革命發生，他們及他們的黨必被推翻。若然，戰勝國對於德義的舊政權誠不必置喙。但另有一種可能是統治者人物改變，而本質不變。以德國爲例：希特勒下台了，國社黨解散了，國社黨其他著名的領袖如戈林葛培爾之流也不在台上了，然而新政權的運用者仍是根本不懺悔，內心上仍憧憬於德人過去的武功，仍懷怨其他國家過去包圍德國的一班典型德國政客。如果聯合國遇到這樣一個對手又當如何應付呢？一九一八—一九一九年不是已經有過這樣一個經驗麼？那時不是也有革命，革命政府的主持者——社會民主黨——在戰時不是也會在國會中與政府合作，通過戰費，渴望勝利的麼？那時德國革命的結果不是會使協約國的一部份人欣然色喜，以爲從此德國可爲新秩序的一份子麼？

我們此次儘可遇到同樣的情形。如果遇到，我們又將如何應付呢？我們當然不可爲一時的浮面的轉變所眩惑而滿足。但我們似又無法強令德國採取某種定可保障和平的制度。我們可以禁止何亨錯倫皇室執政。但單單這樣是不夠的，因爲除了何亨錯倫而外，德國尚有其他可以領導全國擾亂世界和平之人。我們也可規定德國須有民選的政府存在。但單單這樣也是不夠的，因爲國社黨之取得政權表面上也未嘗不憑選舉。換言之，無論設下消極的禁令或是積極的條件，俱不能保障威廉二世及希特勒一類人物之不能取得政權。而且規定如太繁細，不特執行方面將有意想不到的困難，而於我們所標榜的人羣自決的原則亦將無法自圓其說。

我以爲應付德國戰後的政治局面，除訂下若干簡單的禁條以外，不必涉及苛細，也不宜有積極的指示。簡單的禁條，如國社黨之須解散，其領袖之須放逐（如果兩者尙未實現的話），任何以反對和約爲黨綱的政黨之必須禁止，是應當規定於和約的。但和約不必規定德國應有何種的政權。此點務須任德人自決。有效的指示不當是直接的正面的指示，而是間接的反面的指示。在和約內我們應處處表示在德人未具有充分的和平意志，未能充分使未來的國際組織滿意以前，德國在新的世序內將不能完全享受平等待遇。德人所享的待遇，將依德人之愈趨向和平而愈抵平等。換一句話說，德人務必自動的改變其政制，使其政制能與新世序中和平的理想脗合。只有這樣，他們才能取得他們國際應有的地位。如果他們一日包藏禍心，蓄志復仇，或佯信和平，暗崇武力，則他們將一日受國際的歧遇。歧遇的用意即在防制他們作有效的搗亂。我以爲這樣的辦法要比強令德人採取某一種制度——即使是一種理想的制度——較有實效，較有助於和平。

義大利的情形大致與德國相若，可用同法應付。義人無德人的瘋狂，他們的就範也當較德人爲早易。在原則上，同樣的方法也應施之於日本。但日本的實際情形有不相同之處，故政治上的處理需要若干變動之處。第一德之國社黨與義之法西斯黨爲極顯明的組織。禁止他們的存在或復辟比較簡易。但法西斯主義雖猖獗於日本，而日本卻無代表法西斯主義的一定政黨。若以領袖而論，則縱使將著名軍閥，如東條，如荒木，如板垣，如小磯，如畑俊六，一一放逐，亦絲毫無補於事。因爲在日本的法西斯主義之下，任何一個將佐，一旦在位，

均可如東條一樣狂悖。不特軍人如此，即文人中此種人亦在皆是。所以禁止某一個政黨或某幾個人執政實缺乏任何意義。第二德義的知識者及勞工大眾中，固然大多數是崇信法西斯主義者，但也尚有與之有爲善的可能者。他們也負得起政權。日本久在封建及軍閥統治之下，其所謂獨立分子，知識分子，或勞農大眾，大多如寄生之蟲，缺乏自主意識，缺乏統治實力。日本即使有革命，恐亦只是政變的換形，無足輕重。在這兩種情形之下，一切禁條幾缺乏意義。日本如有政府，這政府總難免帶有軍國主義的傾向或色彩。如要日本脫離這傾向或色彩，恐難免有一時期的紛亂及無政府的狀態。以此，我們的選擇誠是千難萬難。如任其陷入一度的無政府狀態，則心有所不忍，且無法與之爲種種交涉。如容忍日本仍維持其軍國的色彩，則又不啻養癰貽患。

我以爲日本的出路總須是一個澈底的社會革命。革命愈早發，日本人民亦愈早得救，我們固不能領導日本的革命，也無從預加以指示。但我們至少可以設法減除革命的障害。日本的皇室號稱萬世一系，傳至今日，不特是一種反時代的醜制，而且成了日本軍國主義日本民族瘋狂所托庇的一種符號。一個國家採君主制或非君主制，我們本不過問。但要我們不過問，不干涉，也有一個條件。這就是這君室不是侵略主義的提倡或具體者。我們可容薩伏埃王室繼續稱王於義大利者，就因這個理由。但日本的皇室則不能受同樣的待遇。他是革命的大障害。我們必須於和約中禁止其君臨日本。這樣一個庇護軍國主義且爲人民所迷信的皇室場毀後，日人的政治覺悟，我想可以較易。所以對日的一切禁條雖無意義，而此禁條卻不可不有。

除了若干具體的禁條以及「意志不和平則待遇不平等」原則的鞭策外，有人還主張戰後我們應管制德日的教育，冀其趨向於合作及和平。德日教育之流於狹窄的民族主義，崇拜武力，鄙棄自由，誠是事實；德日人民之缺乏成熟的政治常識也是事實。苟有法使德日人民於教育中知政治自由之可貴，鄰族利益之應尊重，武力之不可恃，誠將大有助於和平，大有助於新世序。然管制教育的困難不亞於上述所謂積極的立下政治條件或積極的指示政治制度。除德日人民能自動覺悟，吸收中英美的和平理想及人道教育外，外族幾無法代任教育之責。外族之所能爲者，充其量也不過以國際協定的方式，禁用某種妨害民族間友誼的政治及史地教材而已。然此實

不足以當教育的管制。

對於附驥德日義三國的各小國，我們所爲的政治處理，其原則應與對三國者相同，但嚴峻的程度可視他們怙惡的程度而異。匈、保、泰三國受法西斯主義的薰陶最深，和約自應對之設立較嚴峻的禁條。匈、保兩國的國社黨及年來迎合希特勒的各領袖，及泰國變汶的徒黨應俱在解散或放逐之列。羅馬尼亞、芬蘭、及丹麥的情形微有不同。他們或則爲畏強的心理所宰制，或則有同仇的關係，或則猝不及防，遂皆淪陷於軸心而迄不能自拔。對他們除法西斯主義領袖放逐，奸僞當別論外，和會應處以寬大的態度。寬大或許是使他們愧悔，導他們入和平合作之道的最大最有效的引誘。

被敵人所佔領的國家中也有許多親敵的政權存在着。這種政權，無論由敵人直接主持，或由奎士林輩間接支持，一經戰事結束，將如摧枯拉朽，一掃而空，無須在和約中有所規定，甚或不勞聯合國的政治家有所規劃。（註）比較有問題的是：半仇敵國家的反動政權將如何處理？西班牙及維琪法蘭西的政權無疑的是站在軸心方面的，而且在本質上也是法西斯主義的。維琪政府或者會自然地由法國解決。但弗郎哥政府，如不於來日正式參戰，則戰後亦不至遭倒。如聯合國加以干涉，則一八一四—一五時同盟國干涉法國內政，一九一九—二〇時資本主義國干涉蘇聯內政的舊事勢將重演，與人羣自決的原則不符。如不加干涉，則猶如眼中一釘，難於容忍。最好的方法或則是在和會舉行時，聯合國不邀請西班牙政府參加；在和會中聯合國及中立國更成立一協定，聲明凡和平意志未充分發展的國家（指政權的性質而言），在新世序中無接受平等待遇的權利。這也就是上述對付軸心三國的『意志不和平則待遇不平等』的原則。這或者也可鼓勵西班牙人民趕速推翻弗郎哥政權，而另組政府。

以上所述處理敵國及半敵國政治的辦法，無論是禁條或是所謂『意志不和平則待遇不平等』的原則，均屬消極的性質。其所以然，乃由積極的辦法既違背自決的原則，又無從實行。消極的辦法中，尚有一條是更有大效的。這就是強迫敵國解除武裝。解除武裝所以懲前，懲敵國過去的侵略行爲，亦所以懲後，使敵國未來的政

治無法不趨於和平。解除武裝的行動在休戰協定成立時即開始，但要當在和約中作週詳的規定。就辦法而言，此次也不能不與巴黎各和約所規定者大異，凡徵兵，軍訓，設防，軍器的製造，均應在嚴禁之列。此次與上次不同的有三點。第一，上次僅爲限制軍備，故德尚許擁有十萬軍隊，匈、奧、保等國則各有三萬五千，三萬，二萬不等；此次則應解除武裝。在限制之下，兵工廠及軍官學校的設置等只是受有限制而不是完全禁絕，以故有效的監督至爲不易。德國之暗中擴軍實已始於希特勒秉政以前。其所以能擴軍而不被揭露者，即因德之軍備只受限制而不是禁絕之故。此次予以絕對的禁止，執行自可較易。第二、上次監視德意志等國的軍縮者爲協約國所設的監視委員會。監視機關此次應由新的國際組織指派，以示大公。第三、國聯盟約第八條雖規定會員各國有裁軍的義務。但該條從未實施，以致德國亦堅持擴軍，此次世界各國對於廢除或縮減國有軍備應有同樣的義務。如此點能實行，則德義日等國所應努力者爲如何取得平等待遇，以參加國際武力的組織，而不是求國有軍隊的恢復。

最後一點的重要是無法過分強調的。如只令戰敗者解除武裝，而戰勝者可不解除，則言之絕難成理。必大家弭兵，才能使無兵者不抗議，不畏懼壓迫，亦無不平等之感。凡爾賽和約的規定本是合理的。第五編的緒言說：『爲使一切國家能開始普遍縮軍起見，德意志將嚴格遵守下列關於陸海空軍的各條。』這就是說：德國的軍備被公認爲和平的一種威嚇，爲使其他國家便於縮軍起見，德先縮軍。反過來說，如其他國家不預備縮軍，則他們儘可設置比德更大的軍備，以防德之侵略，初不必強德縮軍。但他們將縮軍，故先令德縮軍。他們事後之不實行縮軍，便已違背了緒言的精神，何況國聯盟約第八條尙明確地定下普遍縮軍的責任？上次的失敗此次務必引爲殷鑒。如聯合國不預備弭兵，則亦不能單令德日等弭兵。如聯合國只預備縮軍則亦只能令德日等縮軍。然令德日等縮軍實不如令他們乾脆弭兵。此中理由，業已說明。既欲令他們弭兵，則聯合國亦不能不有弭兵的決心。誠然，在人類沒有能個個篤信和平以前，維持和平的武力是不能不有的。但此種武力應隸屬於國際組織，而不隸屬於任何國家。這一層在第八章中當有詳述。

我意，如於和約中設下某人不能執政，某黨不能存在，軍備不能繼續的若干禁條，並貫輸之以「意志不平，待遇不平等」的原則後，已不難令軸心國就範，而使之無復作侵略的可能。我不主張提出戰罪的問題。巴黎各和約中個個有關於戰罪的條款，令戰敗國承認協約國有處罰前者的人民之權，如果這種人民曾違反戰時公法。凡爾賽和約並規定廢皇威廉二世應受審判。這些條款引起了雙方尖銳的持久的惡感，而在實際上又不能對犧牲者有何補救，對好戰者啓導悛悔。所以這類條款一律可以不議。就是罪魁禍首希特勒之輩，如不知悔過自殺，而竟欲靦顏苟延殘生，則除不准其留居德國外，亦可不加理會。理會了他，徒然將引起許多枉費的注意。一九一九年協約國之求引渡威廉以及威廉當時所引起德人的同情可爲殷鑒。

但和約中應令戰敗國負起引渡奎士林輩的責任。軸心國向以製造奎士林爲能事，其所佔的區域中幾無處無奎士林。從道德的立場言之，奎士林之可誅尤甚於希特勒。故任何國家如欲嚴懲其奎士林，以防護民族道德的墮落，或治以其他民法刑法上應得之罪，我們自不可因對敵主張寬大而不表同情。和約中應規定軸心國有引渡奎士林的義務者，就因此故。有此規定以後，我國如發現有嚴懲愛新覺羅溥儀或汪兆銘之輩的必要時，自可不虞其托庇敵人，無法拿捕。他國如欲懲治他們的奎士林時，亦然。

以上的各種政治處理都含有懲罰敵國的性質。其次，敵國對聯合國在戰前或戰事進行期中所加於聯合國或使聯合國遭受的種種政治上法律上名器上的損害，在和約中亦宜有改正補救之道。

首應說及的是條約的局面。因戰事而效力受影響的條約約有三類。第一類是完全政治性質的條約。這類條約，如軸心國與聯合國間所訂的不侵略條約，如羅加諾諸約，如軸心國與奎士林間的條約，依國際公法本應失效，和約中或無須特加聲明。第二類是軸心所廢止的條約，而此廢止曾對於聯合國或整個國際社會的權益引起損失者，如日、德、義等之擅自脫離國聯，如德之宣告廢除凡爾賽和約。這種不法的廢約或違約行動以引起的物質損失往往不易計算；即能計算，亦不便責令軸心賠償。但和約中要不能不對違約或廢約加以嚴厲的斥責。在國際社會中，條約的神聖必須維持。如條約可以認做廢紙，則世界秩序決難維持。日、德、義等，或未

完成其對於國聯的義務而擅自退盟，或單方宣告廢約，抹殺權義，俱是國際秩序的孟賊。縱無法令其負物質上的責任，亦當令其負道義上的責任。第三類的條約是侵害聯合國方面的條約。此類條約中，以中日之間所有者為獨多，慕尼黑協定亦屬之。和約除應正式將他們作廢外，復應具體規定恢復已損的主權的程序。即使根據人羣自決的原則，蘇台德區仍屬德國，慕尼黑協定及其附約中所給予德方關於財政賦稅及建築品的種種非分權利，和約仍應明予平反，歸還捷方。至於中日，中義之間，則日義在華所據的各租借地，各租界，北平所謂使館界中的權利，以及所享的治外法權，自應全由中國恢復。日義——尤其是日本——在中國境內所享不法的經濟特權應全體歸還中國；一切其此特權而產生的建築物，設備，及權益則無條件的讓給中國。凡此俱應明定於和約，且以附錄詳為規定。

中日，中義間的所謂不平等條約須廢除，中國與聯合國家或中立國間的不平等條約亦應廢除。一九四一年五月郭泰祺赫爾爾間的換函及隨後郭泰祺卡爾間的換函表示了美英戰後取消在中國所享的特殊權利的決心。他們及比法及若干有關中立國（關於治外法權及使館界）應在和會時（但於和約之外）正式修改與中國往昔所訂立的不平等諸約。

其次，和約應規定軸心國於戰時自聯合國取去的文書、檔案、簿籍、圖表之類應歸還原有國家。日本於戰前數十年間所取自中國的文件亦應一併歸還。

復其次，俘虜及拘禁的敵僑雙方均應釋放，而軸心國對曾被強制移動的大批人民則應負有遷回的責任。依國際慣例，戰敗國所俘禁對方的軍士平民休戰後即須放還，而戰勝國所俘禁對方的軍民每待和約成立後始行釋放。一遲一早的作用在使戰勝國得以敵方的軍民為質而強制敵方先完成釋放的工作。為表示寬大平等起見，我意休戰協定即可規定兩方同時進行釋放。因此，和約關於釋放的規定僅在使休戰協定中同類的條款更見正式而已。至關於大批移民的回鄉，則和約應科軸心國以充分的責任。自戰事起後，德國為軍事及生產的便利起見，常強制移動佔領區內的大批人口。這種移民大多均欲還鄉。不論戰後德國窮困至何種程度，他仍應負移歸經費



的全部分。日本在中國有類似的行爲。他的責任也應與德國相同。

除了懲處性質及改正性質的處理外，治安的維持及災害的救濟有同樣的重要。如果用恩威兼施的說法，前兩者是威，而後一者則是恩。惟後一者不限於敵國，敵人佔領區的治安也需要維持，聯合國戰區的人民，甚或中立國的人民，也需要救濟。一視同仁的救濟及治安的維持多少是必要的。戰爭的主要目的是勝利，要勝利不能不採用各種的方法，如封鎖，如禁運，以使對方民力國力之日衰。但和平必由的途徑是相安。要相安，則昔日敵國的治安一樣需要維持，昔日敵國的人民一樣需要救濟。治安及救濟的工作一休戰即須開始，上章本已說過。但當和約成立之時，這種工作決不能完成或視爲完成，故和會須作詳妥的檢討，需要對方合作的事項且宜規定於和約。

敵國的治安可分數層討論。聯合國佔領區內的治安，以有佔領軍之故，不難維持；其餘不佔領的敵國地方，如有反動性的暴動，以恢復舊局面或反對聯合國，或反對和約爲目的的暴動，聯合國不能不以有效的方法加以消滅。蓋不如此，則戰敗國家終難爲新世序中的善良分子。但革命則當然不需要聯合國的抑制。上章我嘗說過，日本如欲成一和平的近代的民主國家，殆非經過大革命不可。大革命於日本實爲進步的必要途徑。我們將歡迎之不暇，決無加以抑制之理。

曾經敵國佔領的地域及由敵國割讓的地域（如果有之），兩者內的治安，聯合國有更大的維持責任及必要。這是由於佔領的性質而來的。凡敵人所到之區，愛國者正直者類皆受有極大的壓迫，不是殺戮，便是放逐或迫走。這些區域或會由敵人一手統治，或會由敵僞共治。敵人方敗，原有政府或流亡政府尙未能收回政權或新政權尙未及組織之時，這些區域極易入於無政府的狀態。試以上海或捷克爲例。日德失敗後，重慶中國的政府及倫敦的捷克政府自將立派軍警接收兩地，以維治安。但如美之海軍比重慶所派軍警有先到上海的可能，或蘇聯西進的大軍比捷克政府所能組織並派遣的軍警有先到捷克的可能，則美國海軍及蘇聯軍隊將爲上海及捷克治安的直接負責者，而中國政府及捷克流亡政府暫時反只能居於指導的地位。在此種情形之下，誤會糾紛最易發



生。所以聯合國方面應彼此先有某種的普遍諒解。憑這種諒解，則自敵人敗退以至合法政權能在佔領區內執行職權時止，佔領區內的治安可以維持，而一切不利於聯合國及新世序的行動可不致發生。

救濟的工作包含甚廣。最先惹人注意的是食料問題。一九一四年之戰規模遠無此次之大，而歐陸各國，無論交戰國或中立國，皆入饑餓狀態。此次大戰結果，嗷嗷待哺者勢必大增於前。且需要救濟之區域愈廣，則救濟愈需要通盤的計劃。上次戰後，匈牙利及羅馬尼亞俱饑餓不堪。但羅馬尼亞竟以戰勝者的資格多次向匈牙利勒索糧食，戰爭幾至重起。只有事先的通盤籌劃可以免去這種與事無補的爭端。現在美國方提議由大量產麥國家，如美、如加、如阿根廷等國，儲麥多少萬萬斗，為戰後救濟之用。這當然是未雨綢繆的好法。類此的準備自應推及於麥以外的其他食料。衣料的救濟亦可與食品同論。

醫藥的救濟幾與食料的救濟有同樣的迫切。數年的戰爭已使若干戰區流行着若干種疾病。戰爭繼續的結果必將使疾病更流行；而營養不足所致之病亦必將更普遍。戰事一終止，醫藥方面的救濟也有大規模從事的必要。

住宅的補充也可視為救濟工作之一。戰事使舊屋日趨毀損，而新屋無法補充。如戰後不有鉅量的新建築，則疾病的減免及治安的維持均將受極大的影響。但建築的器材，工役，及資本有許多國家必無力供給。故通盤的籌劃亦不可少。

與救濟事業相關且帶相近的性質，而實現需更大的努力的是交通及農工業的重建設。多年的戰爭對於水陸交通的工具，尤其是海運及鐵路，是大受破壞。戰後的問題是如何利用剩餘的工具，從事於人類最需要的運輸，更如何利用所得的人力及物力，為最大的補充。無論是運輸或是補充，決不能各自為政，而有待於通力合作。

戰區農業的破壞亦有不可言狀者。大批的耕地，或因夷為軍用，或因農人當兵或逃亡，或因缺乏農具或肥料，正荒蕪着；農具被毀，耕畜被殺，種子缺乏：這些將為普遍的現象。要農業於田，也少不了一番全盤的救

濟。

工業亦然。許多工廠是停工了，許多礦穴是封閉了。工人則四散各處，不易招集，製造的原料也不易覓取。沒有國際的救濟，歐洲西北部，中國沿海一帶，蘇聯陶乃茲流域，以及其他因戰爭而受重創的工業區俱是無法重興的。

一切的救濟及重建設的工作，在國際貨幣比值混亂的情況下，可說均是不易進行的。永久的國際貨幣政策，暫且不論。在戰事結束以至永久政策確定以前，各國貨幣的聯繫亦不能不有一種暫時的辦法，以利物資及人工的流通。

救濟及重建設的事業既於戰事停止後亟須進行，自宜早由聯合國設立機關處理。即在和會開始後，和約批准前，也是如此。這是無可疑問的。上次巴黎和會時，為執行救濟及重建設工作起見，和會曾成立一個最高經濟會議。他雖是和會的機關，實際卻只是協約國所主持。這次也不能為例外。但在和約批准，國際新組織成立以後，救濟及重建設的工作，如有繼續的必要，則應由誰負責呢？關於這問題，我們或可作如下的決定：如涉及永久的經濟建設事項，因與新經濟秩序有關，自應由新國際組織處理。救濟事業及重建設事業之帶有救急性者，如尚未完成，似可由新國際組織授權聯合國所設的機關繼續辦理，以竟全功。維持治安的工作及監視改正事項的實行的工作最易引起政治上的糾紛，一俟新國際組織成立後，聯合國應移交新國際組織辦理。固然新國際組織的領導者及聯合國的領導者均屬四大國，但新國際組織中一有中立國參加，再則決定大政的程序亦較聯合國於作戰時採用的程序為民主為鄭重，故移交新國際組織辦理究較妥允。

聯合國為勝任本章所列各大工作起見，決不能等到大任降臨時再為臨時的應付，而應於事先有準備。要有準備，便不能不有協商。今日關於若干事項，如聯合國方面的海運需要，英美間已設有機關辦理。倘有其他英美間合設的機關戰後亦可任救濟或重建設的工作。但一則這種機關往往只有英美兩國參加，再則已設機關亦不足以擔任一切戰後必不可免的工作。故聯合國方面及早共同計劃，製為藍本，以備戰後應用，是今日必要之圖。

(註)佔領國家的新政權如何產生顯然不是和會所應討論的一個問題，但戰事結束後即須解決。目下波、比、盧、荷、南、希、捷克等國，在中美英蘇的眼光看起來，固均有合法的政府存在。但一旦國土恢復，他們是否均能代表全國誠有問題。最理想的發展是由這些政府以大公的態度自動改組，以冀均能代表全國。爲達到這個目的計，卽讓位亦在所不惜，英美等國應從旁施展其最大的道義上的勸告力，以促成這個目的。

## 第四章 疆土的處理

近人每好強調經濟利害的不相容爲戰爭的主因。經濟利害的衝突誠爲近世戰爭的重要原因。但疆土公允劃分的重要仍不因此而稍減。人口附於疆土，富源亦附於疆土，爭人民及富源者幾不能不先爭疆土。爭國防的地區及據點者更無不先爭疆土。德法互爭阿爾薩斯、洛林，爲的是兩百萬人口，是洛林的鐵礦，也是邁茲要地，法爲防德侵略計，不能不有邁茲。但德爲使法無復仇可能計，也不能不有邁茲。一八七一年普法議和時，普參謀部力主割阿爾薩斯、洛林歸德的用心，爲討論永久和平者所不可忘。近來國人亦有認金蘭港不能落他人之手者，其注意點也在國防。這也是討論永久和平的人們所不可忽視的一點。我們固然將從人羣自決權的尊重，資源的公平分配，國際武力的建設，並從其他方面，使疆土這個因素對於人羣或國家的重要性減少，並減少其引起戰爭的可能性，我們卻不能不盡我們最大的努力以使疆土得有公允的劃分，以使布希尼亞、赫爾茲高維那、東三省、蘇台德區、突尼斯及丹澤——幾次大戰的直接原因——一類糾紛永或很少會發生於今後。

要澈底糾正過去不公允的疆土劃分，而重作合理的釐整，固然是極困難的。但爲姑息或自私的考慮所宰制，而拒作一番合理的處理則是極危險的。我們固不能嘗試必不可能的嘗試，但我們也不能以零星的點綴爲滿足。我們要顧全大帝國如英法等國的權益，但我們也不能不訴請甚或以道義壓迫他們爲和平而作必要的犧牲。惟有如此，疆土這個因素或可不再成爲戰爭的主要原因之一。

我以爲此次和會應負起關於疆土問題的四大處理。最易爲的是戰敗國與戰勝國間，或戰敗國與中立國間，或戰敗國與戰敗國間的疆界的清理。其次是戰勝國中立國間相互的疆界釐正。其三是因人羣自決而發生的疆土的移轉或獨立國的誕生。其四是殖民地的國際化。最末兩種處理將引起英法及其他殖民帝國鉅大的疆土變化，故實現較難。本書第十一章將專討論殖民地國際化的必要。本章所述者則限於國與國間疆土的釐整，及人羣自

決所引起的疆土變更。

疆土的轉移或屬地之晉爲獨立國自當秉人羣自決的原則。有關的人羣得以總投票決定自甲國移歸乙國或成獨立國。但要人羣自決的原則不妄用，且獲有效的運用，有兩件事是先得決定的。第一、如果一個人羣大致的向背很是明顯，那就不必有總投票，也不可有總投票。此乃因爲如少數人可以自由要求舉行總投票，則世上許多區域便將入於騷動不安的狀態中。第二、有許多人羣，因爲文化水準過低，政治組織力太微弱，是不能自決，更無力成爲獨立國的。這種人羣不能享有自決權。如果其中有少數人要求自決，因而任之自決，其結果亦不過造成無進步的混亂而已。前者如東三省。東省人民本爲中國人民，除奸僞外，決無向日或要求獨立者。如果由東省人民舉行總投票，以決適從，其結果固然也只有不離中國的一個。但此舉既混淆天地的正義，人類的是非，復可增加奸僞擾亂的機會，故不能容許。後者如中非各區域。這種區域內的人民缺乏自主能力，總投票不具任何意義。但若千百萬非人之中，其已具政治意識者，也必有若干人。如果這少數人要求自決而聽之自決，則亦徒增紛擾，於事無補。故這些區域只能暫受治於國聯，而不能享有自決權。

何種區域及人羣向背顯明，不必有總投票，何種區域及人羣尙無自決資格，兩者均有待於公正的決定。這決定勢須由聯合國方面的諸大國爲之。在任何情形之下，這決定是不易爲的。何以若干區域應先國際化，而不應即獨立，我將於第十一章中另有詳論，茲不先贅。關於其他區域及人羣，我以爲應採下述兩個原則，以決定總投票之是否需要或應否容許。第一、凡介於多國之間，與多國接壤，種族語言宗教均極複雜的地區，而其人羣又作總投票的普遍要求者，這些地區需要總投票以決定其所屬。第二、凡其居民有文化基礎，或其中有大批來自文明國的移民，在戰前已不斷要求獨立或自主者，這些地區應許其舉行總投票，以決定獨立或轉移與否。然此兩原則仍有需於諸大國的公平運用。如何才可稱爲普遍或不斷的要求，才可稱爲文化基礎，才可稱爲文明國，才成大批：凡此種種俱難有數字的定義，而未嘗不可有公平的估計。

爲使疆土的處理易於進行起見，聯合國方面諸大國不能不負起引導主持的責任，原則的決定及運用也不能

不落在他們的肩上。但如諸大國間發生無可調和的爭議，或原則的運用對於某一大國或某幾大國本身有不利時，有爭者或有關者最好能善自克制，而請絕無疆土利益的小國如瑞士者出而仲裁或決定。

在今後的新世序中，我們究應鼓勵無數的小單位自由生存，以減小國與國間衝突的規模，抑應希望人羣合成較少數的大單位，以根本減少國與國的衝突，也是處理疆土問題時一個基本考慮。本來我們既承認自羣的原則，就邏輯言，我們便無法對單位的大小有所置喙。但在事實上，諸大國的意向及作風多少是可以左右問題的。最大的關鍵是國際武力與經濟秩序兩個因素。國際武力的產生可以使許多人羣願於小單位中生存，因為小單位有自由，同時又無侵略的危險。自由貿易的確立及資源的平等獲取亦將使人羣樂於為小單位的生存，因為小單位的不方便將降至不足重輕的程度。但如生產有地域化的計劃，則人羣又將視大單位為較妥的辦法，因為只有較大的單位能兼有各種必要的生產。我以為最妥當的辦法是在不對小單位採取懲罰性的設施之下，儘量鼓勵大單位的政治生活。大單位可以增進人羣合衆的訓練，也可以便利國際組織的權威的增大。以盧森堡為說明。如盧森堡定欲維持其獨立的生存，我們自不便設置障害；但在又一方，我們當告盧森堡以合併於法或比的利益。我們應在新世序中予這種較大的單位以種種便利。

以上所述均偏向於原則方面。具體言之，我們可將有問題的疆土分作數類分別討論。我們將先及互爭的處理，次及屬地的獨立。

德義在西歐的疆界與中日間的疆界應一反侵略戰以前的舊態，不容爭議，更不容有總投票的要求，除非被侵害國自己願有所寬假，容許其他考慮。對德義而言，侵略戰是指一九三九年以來的大戰。對日而言，自一八七四年日本出師臺灣以來的戰爭均是侵略戰。故德義在西歐的疆界應恢復一九三九年以前的狀態，中日間的疆界應恢復一八七四年以前的狀態。

日本自一八七四年掠取琉球以來，無一的戰爭不對中國具侵略的性質。故原則上務必令之將掠自中國的土地一一歸還中國，並在和約中作此承擔。不如此做法，不能正是非。不如此而提出任何妥協性的，如分割或總

投票一類辦法，則是顛倒是非。但在中國一方，則儘可乘人羣自決的原則承認高麗的獨立。但此乃中國爲和平及新秩序而擇取的行動，日本則無置喙的權利。至於大陸上中國舊有的領土及台灣澎湖自然永歸中國，對於東西沙羣島之屬中國亦不能有所爭議。

德與法、比、盧、丹四國疆土上的爭執，巴黎和會早已有過充分的考慮。當時的形勢與此時的形勢大致相似；當時的看法亦至今有效。所以阿爾薩斯，洛林仍歸法，歐本麥爾米地區仍歸比，德丹間什列斯威格的疆界則如一九二〇年總投票所決定，俱不必有新的討論。盧森堡的獨立也當恢復，除非他自己願作別的決定。盧國人民在血統上雖大多爲德意志人，但一世紀來對德感情日淡日惡，故併德之議可不討論。

義大利對法領土的要求自然也不能考慮。科西加島隸法已百餘年，尼斯及薩伏亥兩地隸法版圖已八九十年，居民並無不滿，亦無返義要求。一切不自然的收回失土主義均是糾紛的製造者。墨索里尼對法的要求即屬於這種。縱使義大利不是侵略國，這種要求我們也不能理會。

軸心國與聯合國間在中歐的疆土爭執有下列幾件：一是德波間關於上什列西亞的爭執，二是德波間關於走廊及丹澤的爭執，三是德捷間關於蘇台德的爭執，四是匈捷，匈波間的爭執。這些爭執，除蘇台德區的爲新起者外，餘皆巴黎和會的舊話。然巴黎和會的處置往往欠當，而波蘭自和會後所取對於少數民族的政策亦偏於高壓。我們不能因勝敗而抹殺正誼。蘇台德區的問題，如果沒有希特勒的煽惑，固然不會嚴重如一九三八年那樣的情形。但謂蘇台德人在一九三八年有明顯的疏德親捷的傾向，也雖事實甚遠。故我主張以上問題波捷自動地在和會中承認或付總投票，或重付總投票，以決傾向。波蘭也不必憂慮沒有通海之道，因爲在新世序之下，沒有一個國家將因缺乏海口而蒙經濟上堵塞的禍患。

除了軸心國與聯合國間的疆土爭執外，中歐尚有蘇波間的爭執，捷波關於德陳區的爭執，及奧義關於勃勒納山隘的爭執。波蘭東部，北半多白俄人，南半多烏克蘭人。巴黎和會將原屬匈牙利的東蓋里西亞劃給波蘭，致使鉅數烏人隸屬波蘭，當時即已引起東蓋里西亞的抗讞。此所以蘇聯一九三九年對波蘭的瓜分極表熱心。此

次戰後，自當顧及居民意向，將蘇波疆界重作處理。關於德陳區，一九二〇年協約國大使會議所爲的決定對於當地的人民是不公道的，而捷波兩方也不表滿意。所以一九三八年三月德佔捷克後，波蘭亦趁火打劫，佔領德陳的全部。和會中諸大國應勸波捷兩方以友誼的態度協商解決之方。如不能協議，則只能付諸總投票。至勃勒納山問題自近年希特勒將奧人全部移離後，問題已不存在，故可不問。

波羅的海區域的疆土爭執甚多。其所以然，多半由於上次和會未能爲公正嚴明的決定。德與立陶宛亞間有美米爾之爭，波蘭與立陶宛亞間有維爾那之爭，近年蘇聯與芬蘭之間又有卡勒里亞海峽地帶之爭。如果戰後蘇聯過分重視國防的需要而強欲併吞波羅的海三國，並佔有卡勒里亞海峽，則爭執之不易解決或且甚於昔日。於此我們蓋益須借重總投票之制。合併或分立，屬此或屬彼，俱應憑人羣的自決。舍總投票外更無其他可能的解決。

巴爾幹半島民族雜處，國界錯綜，向多疆土的爭執。這種爭執，經這次戰爭，恐只會增加，不會減少。對這種爭執和會也只能一秉大公，而不對聯合國或軸心的附庸有所輕重。巴爾幹方面的爭執，其最重要者約如下述：一爲匈牙利斯洛伐克間若干地區之爭，二爲奧羅間布可維那 (Bukovina) 之爭，三爲匈羅間外薛爾文尼 (Transylvania) 之爭，四爲匈羅三國間巴那 (Banat) 之爭，五爲尤義間益斯特利亞 (Istria) 及達爾邁亞 (Dalmatia) 海岸之爭，六爲尤保間馬其頓 (Macedonia) 之爭，七爲希保間史來斯 (Thrace) 之爭，八爲保羅間陶勃魯加 (Dobruđa) 之爭，九爲羅蘇間貝薩拉皮亞 (Bessarabia) 之爭。在上次和會時，匈保因是戰敗國，每居不利地位，羅、尤、希諸國因爲是戰勝者，每居有利地位，和會之所決定者往往與正義相反。巴那之爭羅所得獨多。至於尤義的爭執，則義爲大國，故取得非分的便宜。凡此爭執，此次和會自當另作解決。此次尤希爲聯合國。只消他們能不作無理的要求，則和會不難覺得公平的解決辦法，以消滅過去的不平。解決之法，苟能避免總投票，尤爲得計，因半島中各民族雜居過甚，即分成爲數十個政治單位，亦仍將有少數民族的問題存在。



無論在中歐，在波羅的海沿岸，或在巴爾幹，設有總投票的必要，投票的區域務須妥爲劃定，庶幾投票之後，可依投票的結果，或將全區劃歸某國，或將一區劃分數部，分隸數國。如投票結果顯出區內意向大不一致，而又無法將該區作適當的瓜分以分隸數國，則其所能引起的糾紛或將更甚於未投票之前。欲免除這種現象，需要對於投票區的圈定有一番細密而又公允的推敲。

北非，阿拉伯，中東，及其他各地，國與國間，區與區間，當然也有不少的疆土爭執存在着。義大利之爭，突尼斯及阿拉伯各國間疆界之缺乏固定，時起紛爭，均爲世人所習知。然在這些地方，如果有些秉自決原則，成爲獨立國家，有些隸於新國聯爲國際保護地或領地，則過去的疆土爭執俱將失去意義，無多大討論的價值。根據人羣或民族自決的原則，歐洲有若干小國應以總投票決定他們所願取的生存方式。先說盧森堡。盧森堡僅爲介於法、比、德三國間的一個極小國家，人口僅二十餘萬。論種族，他本應屬德；論政治及經濟生活，他又絕不願爲德國的一部分。但如此彈丸一隅，獨立生存究有其重大的不便之處。戰後仍應令其以總投票表示其意向。如願合併者居多數，則令表示法比執擇。如維持獨立者居多數，則亦只得任之。

波羅的海三小國——立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞——向屬帝俄，上次戰後獨立，此次戰起後，又爲蘇聯所併。他們都是小國，人口最多者不及二百四十萬，最少者僅逾百萬。然他們宗教語言均大與俄人不同；若以種族而論，或且不能以斯拉夫族視之。所以如獨立，則嫌過小；如併於蘇，又似非所願。戰後他們應有總投票權以決定獨立或加入蘇聯。

奧大利的問題也應取決於奧人的總投票。奧在巴黎和會後原有歸德之心，無如被和約所禁，被法所忌，無由實現。及希特勒秉政，在奧成立國社黨，對奧的政權秩序作種種自內的破壞，奧對德畏怨遂甚於同情，合併的思想亦竟冷淡下去。此爲一九三八年三月希特勒攫奧時的情形。但自德併吞後，奧人也無多大不滿的表示，如捷境荷境內的反德舉動亦不發生。故奧又可視爲願與德併。爲妥允計，自以令奧人作正式的自決爲最妥。

斯洛伐克本與捷克共成捷克斯洛伐克國。希特勒爲分解捷斯合組的國家計，嘗多方鼓動斯人的分裂運動。一九三九年三月德佔捷克後，斯人在德國主持之下宣告獨立，另組政府，且成軸心集團的一國。斯洛伐克的現有政府本是奎士林的一流，必須放逐；但爲滿足斯人的民族情緒計，戰後自應舉行總表決，以聽於獨立及與捷人合成一國之間作一決定。

戰前的捷克斯洛伐克國中尚有第三個民族。住於斯洛伐克之東，原亦屬匈牙利的羅薩尼亞省的羅薩尼人，與烏克蘭人在血統上本極相近，但在政治上則嘗自動要求加入捷克斯洛伐克。一九三九年捷克被佔，斯洛伐克宣告獨立後，匈又收復羅省土地。羅薩尼人僅有六七十萬，人少地蹙，人民知識才準又決不足以成獨立國家。戰後處理之法，約可有三：一與斯洛伐克同一命運，或與捷併，或附於斯；二與東蓋里西亞同一命運，或歸於波，或歸於蘇；三成爲國際領地。故必待斯洛伐克及東蓋里西亞的命運決定後，始能令羅薩尼人舉行總投票。

以上所述均爲國與國間的疆土爭執。根據人羣自決的原則，有許多原屬於某一國的區域將要求爲獨立國。於是疆土的轉移亦成必要。然這種區域及其居民，儘管主觀上以爲應成獨立國家，而客觀上則未必均具獨立國家的條件。其已具備條件者固應獨立，但條件稍差者，或宜於短期內暫屈爲國聯的保護地，由國聯保護，並由國聯協助其具備獨立條件。國聯保護的目的不在妨害獨立，而在助成獨立。國聯保護如以此爲目的，不特未獨立而要求獨立若干人羣可暫處於保護地的地位，即已經獨立而事實證明尙未具備獨立條件者，亦可退居於保護地的地位，以冀有獲得充分的獨立條件的機會。惟保護的成立只能根據於兩種情形：一是有關的民族或人羣願爲保護地，二是人民雖不願，而諸大國均贊成這個辦法。二者之外，自無強某一個人羣爲保護地的可能。故對任何應成保護地的一個地區，我們首應取得諸大國的同意。如諸大國同意，即不必有總投票。如諸大國不同意，則訴諸於人民。如人民亦不欲爲保護國而定欲爲獨立國，則舍任之爲獨立國外，更無其他處決之法。至國聯究將如何實行其保護權，則俟於第六章中說明新國聯的組織後，再作討論。

我以為屬地或屬國應一躍而為完全的獨立國者只有印度與菲律賓兩地。印度土廣人衆，又有悠久的文化，其人民要求獨立甚堅，政治訓練及組織又較充分，故無疑的立應取得獨立。菲島人民亦久作獨立要求。如無此次之戰，美國亦將於一九四六年許其獨立。既菲島已為聯合國之一，人民政治能力亦不弱，故立即獨立，亦無問題。

然除印非而外，其餘要求獨立的屬國或屬地，我以為大半應先成為國聯保護地，經短期的準備後，再進而獲取獨立。又若干已獲獨立而獨立條件不甚具備的若干國家，如他們能信賴國聯，則亦最好暫受國聯的保護提攜，以促成其真正的獨立。今將宜為國聯保護地的地區，自歐亞至亞，分述於後：

阿爾巴尼亞雖早獲獨立，但人口僅及百萬，政治常欠安定，又承義大利澈底蹂躪之後，勉強獨立，實不相宜。如護阿人的同意，宜暫以阿士為國聯保護地，過若干時後再由阿人自決應獨立或與鄰國聯合。

近東方面敘利亞、雷彭農、巴力斯坦、及外喬丹四個英法代管地，其民族情緒頗高，而安定的政治基礎則未發現，故宜暫為國聯保護地。

阿拉伯半島今日號稱有三獨立國，即宿第阿拉伯，奧曼及葉門三國。但葉門受宿第阿拉伯的支配，而宿第阿拉伯及葉門的君主又均受英國的籠絡。阿拉伯近年外表上所有的安定大半建築於英國與法西斯主義對峙之上。如英國不須藉兩國的君主以抵抗法西斯主義的侵入，則此二君或不能維持他們今日的地位。此種局面顯然不能認為正常。且三國內政有欠光明，經濟文化的進步亦遲緩異常。如將阿拉伯全境暫付國聯節制，以其所謂獨立國者暫為國聯保護地，再從容謀調整改進之方，自可免去不謹慎的決定所貽的惡果。

非洲的阿比西尼亞及利比里亞均為獨立國，但其未能真確獨立的情況，與阿爾巴尼亞頗多相似之處。他們如堅持獨立，我們自無從置議。但他們如願仰仗國聯之力，以增加其獨立力量，則自將有裨於和平的建立。

亞洲中印、菲、日以外的若干民族，有已獲獨立者，有尙待解放者。他們往往內部複雜，而又欠組織，如自願於短期內受國聯保護，以冀增厚其實力，則他們異日的獨立自然可較具實在性。

綜上所述，我似乎有一趨勢，欲將人口過小（三百萬以下者）或依賴大國爲生的若干小國，或歸併於他國，如盧森堡，或暫作國聯保護地，如阿爾巴尼亞。我承認我確有此種用心。但我並不以此爲絕對的條件。故冰島戶口雖不及盧森堡，然其獨立卻無法否認。難者或又曰，中美及加利賓海諸國無一不受美國的宰制，又何不以不令他們爲保護地？關於這點，答復是不難的。中美五國及加利賓海三國曩雖受美國宰制，但自近年美國改採陸隣政策以來，他們的獨立日趨完全，故無須受國聯的保護。有問題，乃是巴拿馬。巴拿馬人口僅逾五十萬，而地居衝要，如無美國的保護，或少獨立可能。爲打破一切虛僞計，巴拿馬自亦宜改爲國聯保護地。

## 第五章 經濟的處理

戰後的經濟處理可分三項來討論：第一是賠償問題，第二是敵產的處理，第三是聯合國戰債的處理。三者是相關的，也各有煩難之處，固然重要並不相等。

賠償問題的不易討論，一方固然因為他內容的複雜，另一方也是因為一班人對於賠款或賠償這一名目總不免存有許多不必有的成見或誤解。這種成見或誤解往往會妨害自然的開明的討論。

無疑的，傳習的賠款辦法是極不名譽的，也是反時代的。過去的戰爭往往是強者加於弱者的一種懲罰，根本缺乏理由。弱者已經遭受了犧牲，而戰爭的結果，勝者還要向敗者勒索一筆鉅款，以賠償戰勝者的戰費。這豈不是等於獎勵侵略？其為近世較開明的政論者及國際公法學者所唾斥，本是咎有應得。我們中國人如再一細味馬關條約所定一五八、〇〇〇、〇〇〇關兩的賠款，也當痛定思痛。

然傳習的賠款的無當並不須亦不能抹殺一切根據於正當考慮的賠償或類似賠償的辦法。一九一四年之戰及今日正進行之爭，俱不同於一切的戰爭。規模之大固然空前，對於全民影響之大更是空前。假使兩方對於戰爭所負的責任相同，無此樂於戰而彼則被迫抗戰之分，那也罷了。無如這兩次大戰最後勝利雖均操於民主國方面，而在最後勝利降臨以前，戰場幾恆在民主國境內，而不在侵略者境內。在這情形之下而望戰勝者不要求一點點的賠償，正像一羣強梁侵入城市，賴了人民的奮勇團結，將強梁打退，強梁雖退，而市廛已墟，牧吏於是一面撫輯流亡，一面招撫強梁，藉為長治久安之計，卻不許人民有抄括山寨，稍圖彌補一類的行為。牧吏的賢明固然可佩，然而未免不近人情。

巴黎和會時協約國方面所以一方拒提賠款 (indemnity)，而另一方又大做其補償 (r. Parations) 的文章，就因上述的背境。賠款是不能談的，因為他是不名譽的，反時代的。威爾遜總統方欲樹立新的和平，建設新的世界，自然不能不接受賠款的辦法。故他於十四點中既未提賠款，而於一九一八年二月十一日向國會的演辭中，則又明說「無土地的割讓，無款項的貢獻，無懲罰性毀損。」然而協約國所受之損害，尤其比法兩國所受之損害，是異常嚴重的。這種損害不能以「兵凶戰危」四字來形容的。天下決沒有戰勝者甘受重大侵略，重大毀損，而肯不傷戰敗者一毛一髮之理。此所以協約國雖對戰費可不要賠償，而對平民所受之損害，則不能不要求賠償。

從原則上講，巴黎和約中的補償條款並無可以非議之點。補償問題之所以在過去二十年成爲衆矢之的者，一乃因協約國方面，如法國等國，過分富於狹窄的民族主義及復仇的心理，故對於補償的看法每重於如何害德立法，而輕於如何賠補法國人民（尤其是佔領區的人民），在戰時所受的損失；二乃因求取補償之法之不得其道。前一理由使補償失去了其常情上的根據，而被人們視爲與賠款同一可以厭恨的名目。後一理由使補償失去了實在性，而被人們視爲一種徒增紛擾的壓迫。

然而我們竟因此而不談補償麼？我們竟須因噎廢食麼？則又不能。這次戰爭結束後，我們固須建立一個對各民族一視同仁的經濟秩序；一達休戰期間，救濟工作且將不分敵我在各地同樣進行。但如侵略國家，對於其所損毀的工礦、廬舍、財產，可以絲毫不負責任，則不特非事理之平，行且延緩經濟的復元。故賠款縱然是帶着勒索性質的劣行，補償卻當別論。補償是近情合理之事，我們絕無矯枉過正的必要。我以爲我們唯一的考慮是：有沒有一種補償辦法可以加速我們的經濟復元？如果無之，縱爲情理所許，我們也不能索補償。如果有之，我們應當索補償。

要索取補償，我們自然首先要問我們究要補償什麼？不要求賠償戰費只是一個極小的限制。戰費而外，尚有無數因戰事而發生的項目。戰事愈是全面，項目也愈是不勝枚舉。一九一八年休戰的先決條件之一是：「德

國陸海空軍的侵略加於協約國平民的一切損害，德國負責賠償。」（十一月五日威爾遜代表協約國覆德國要求休戰的照會）。和約中關於賠補的條款可說均以此為根據。然所謂平民所受的損害也可有種種解釋的可能，可以廣，也可以狹。據凡爾賽和約第二三二條的所定，則有十項：

一、平民因一切戰爭行為而受的傷害，及其存世的家屬因前者的死傷而受的損害。

二、平民及其存世的家屬因德國或其盟國的殘酷，暴力或虐待（因監禁而受的傷害或健康的毀損屬之），驅逐，幽禁或撤離暴露於海上或被迫作工種種行為而受的損害。

三、平民及其存世的家屬因德國或其盟國在本境或佔領或侵入區內損傷健康，工作能力或榮譽的行為而受的損害。

四、因任何種虐待俘虜而起的損害。

五、協約國對於傷殘軍人及其家屬所負的卹金。（總數為條約實施之日法國所採的規度的資本還源計算。）

六、協約國對於俘虜及其家人及家屬所負的救濟費。

七、協約國對於應徵人員及服務軍隊人員的家人及家屬所負的津貼（戰事期間每年總數依是年法國所給津貼的平均規度計算。）

八、平民因被德國及其盟國強迫作工未給公平報酬而受的損害。

九、協約國及其人民在任何地方的財產，因德國及其盟國在海陸空方面的行為而受的損害，及因敵對或任何戰爭行為而受的損害。

十、德國及其盟國加諸平民的徵收，罰款，及相類的勒索。

上述四、五、六、七數項所包含者似乎是戰費而與平民的損害無關。一、九兩項雖限為平民的損害，但無地域的限制，不若二、三、八、十數項則限於德國及其盟國的本境或佔領地或侵入地之內。怪不得德國代表於五



月二十九日致協約國的照會中謂協約國竟欲責令德國賠償：（一）協約國人民在佔領區以外所受的損失，（二）協約國本身所受的損失，及（三）協約國戰鬪人員所受的損失，及（四）協約國（非德國）的攻擊所加諸於協約國及其軍民的損失。姑不論德國有無賠償的力量，補償範圍拉扯得如許廣大究未脫舊日賠款的臭味。在戰爭的性質極度全面的今日，上述十項所可包括的數字，如稍作鋪排，自然更可令人咋舌。我們如稍爲顧到實在性，稍爲記得樹立公正的和平是我們的大任，關於補償的項目我們自不能再如巴黎和會之漫無限制。

我主張寬大。對於戰爭直接引起的犧牲，如戰費等等我們只得忍受，不可稍存取資於敵的奢望。而且即有此奢望，敵人也決無補償什一的能力。對於補償的對象，我以為應採下列四個原則：第一、所補償者限爲平民的損失，或政府非軍用的財產建築物。第二、損失須爲敵方戰鬪行爲以外的行爲的直接結果。第三、損失須以在敵國境內或敵軍佔區以內者爲限，但敵國軍用飛機，潛艇及襲擊艦所加諸平民或非軍用財產的損失不在此限。敵機的轟炸，如爲與海陸軍配合的行動，則以戰鬪行爲論。第四、損失須以能確實估計的項目爲限。第一個原則，在全面戰的形勢下不容許作最狹義的解釋。如作最狹義解釋，在英國等國，平民幾乎是不復存在，而政府所有的財產也幾乎盡作軍用。但如作廣義的解釋，則賠償的項目又將不勝其多，故後有第二、三、四諸項的限制。這些限制的用意無非是不許向敵人提出關於戰費一類的賠償。但敵人不正當摧殘生命及財產的行爲則不能不令其負責。這是四項原則的總用意。又敵人空軍，或利用對方之缺乏空軍，或利用絕對的優勢，在作戰初期嘗對聯合國的城市交通線及鄉區爲極端無限制的狂濫的轟炸。爲報復起見，聯合國今固亦有同樣的行爲。但我們卻不能因已有報復而即便放棄索償的權利。惟敵方的轟炸如爲與海陸軍聯合的行動，則可視爲戰鬪行爲，而不責令對損失有所賠償。潛艇及襲擊艦對於非軍用艦所爲的襲擊亦可做空襲辦理。

根據上述的原則，損失之須賠償者殆將限於下列五項：

一、平民身體上的傷害。

二、平民因受敵人驅逐，監禁或撤離而受的損失。

三、敵方非戰鬪行爲加於平民的損失。

四、敵方加諸平民的各種勒索（強迫工作在內）。

五、敵方非戰鬪行爲加於政府非軍用財產的損失。

以這五項和凡爾賽和約中的十項相比，無疑的，我們所主張者是一個對敵十分寬大，而對我方受損害的人民有點憐吝的一種補償範圍。有許多人一定會認爲這範圍過於狹窄，而要求擴大。更有人也許會批評這樣的五項照顧到佔領國及中蘇者比較過多，而照顧到美、加、澳等國者比較過少。但我認爲這是必然的結果；英美初不必懷何不平。而且軸心國的補償，縱直接受惠者佔領國多於美、加、澳等，對美、加、澳間接亦必有益。

獲到補償者應限於受損害者本人呢，抑兼及其家屬呢？關於這點，各國民法的規定不盡同，而戶籍行政及恩卹行政的機構又有完備簡率的不同。各國應得爲不同的措置，以適合其國情。在英美等國家屬不能不獲得應得的補償；在中國等國則此點須有較嚴格的限制，以杜冒騙之風。

從現實的立場看起來，最理想的補償總數是軸心國能負擔的最大可能的數目。如果超過，則事實上無法追償。如果不及，則對軸心固然是寬厚，而對聯合國的被害人民未免不公。所以如果上述五項的總和尙不及軸心國所能負擔的數目，我也未嘗不可將補償的範圍酌予擴大。但以此次戰爭破壞之烈，軸心國所佔土地之廣，及軸心國內部之窮，上述的五項或已儘夠他們負擔。

我們之所索償者既不能不如巴黎和會一樣以軸心國之所能負擔者爲限，那末軸心國究可負擔多少呢？這個問題此時尙無從答復，但原則則不可不有先定。在備戰期間及作戰期間，軸心國的生產能力是極可觀的；人民因從事於所謂國防的及戰爭的生產而忍受的痛苦也是可觀的。我們找不出理由爲什麼戰事一旦停止，軸心國便不能繼續爲最高度的生產，或其人民便不可繼續作重大的犧牲。他們既可爲戰爭而有大量的生產，當然也可爲補過而有大量的生產；他們既可爲戰爭而忍受無限的痛苦，當然也可爲補過而忍受無限的痛苦。我們在計算軸心國的補償能力時，我們絕無姑息的必要。我們儘可假定軸心的生產力仍將如前之大，而軸心人民的消耗仍將

如前之儉。如軸心誠有此雅度，忠誠地履行關於補償的條款，則我們不妨視他們的和平意志及合作意志的增加，而逐漸減輕他們的負擔，使其人民的享受也得逐漸增加。我們不妨將敵國所應付的補償的一部分改由聯合國於預算中籌撥。但這是以後的事。在議和之時，我們卻不必如此仁慈。

如果我們能假定軸心國能照舊生產，照舊節省，則上述五項的補償為數雖極鉅大，軸心國或尚可負擔。如仍無力負擔，則應依一、二、三、四、五的次序而定補償的先後。換一句話，人民比政府先得補償，人民身體上損失比財產上的損失先得補償，財產上的損失則比攤派的損失先得補償。我想這個序列大致上是公允的。

上次巴黎和會不先定一補償的確實總數，而補償委員會嗣後所定的總數又絲毫與德國的實際能力無聯繫。這是我們今次所應引為殷鑒，而決不可再蹈覆轍的。又上次各國所造的索償書雜亂而多虛報，故補償平民的損失的原意幾完全變為津貼政府的事實。補償委員會因無法審查各個的申請，亦竟視德方的賠償為協約國政府應得之款。此種錯誤此次亦須力求避免。此次和會應以客觀的態度，根據上述的原則，決定軸心國應付的總數。至在受補償者方面，則應以較長的時間，作公正的決定。凡一切浮濫不實的申請，應予拒絕，庶幾真受損害的平民可以確獲實惠。

軸心國補償的總數乃由各個軸心國能補償之數總加得來。某一國所補償者不一定即該國之所損害者。此乃因軸心國既成一個集團，則要求集團補償，自較易保證受害者之能獲得公平。如果受害者一定須向致使某一個損害的國家取償，則受害者將有幸不幸之分。幸者即對方為一較富之國，不幸者即對方為一較貧之國。

軸心國的貧富既不一，其能補償者，不特總數有大小，且方法亦容有不同。概括言之，賠付的方法將不外現款，原料，製造品，技術工作，及勞力數者。軸心國在聯合國的非軍用財產及僑民的財產或亦可以計入。至某國某期應付現款多少，原料多少，或其他多少，則自將隨時隨地而不同。

補償委員會是一個不可缺少的機關，不必因上次協約國所設的補償委員會的失敗，而因噎廢食。但新國際組織成立後，補償委員會最好改為新國際組織的一個機關，且任中立國代表加入。蓋補償我們認為是重建和平

的一碼幫助，而不單單是戰勝國與戰敗國間的一種交涉。補償委員會應負責審定各國平民及政府關於補償的申請，並隨時決定某一軸心國付款的方法。上次關於賠款的交割，到了後期（楊格計劃後）嘗有國際清算銀行之設，以資管理。這次一開始當即有設立這種銀行的必要。如國際新組織將有國際銀行的設立，則自可利用這個銀行，不必另設銀行。無論爲前者或爲後者，補償委員會對銀行管理賠款的事務自當充分予以監督，藉以減少大宗款項移轉所可造成的不良影響。

如果軸心國不肯執行關於補償的規定則將取何種制裁呢？如無制裁，則易起軸心國忽視條約的嘗試。如設制裁，則又勢必爲帶有武力性的行動，如佔領等等。我以為我們務須竭力避免有這種制裁的必要，因爲這種制裁最易使和平的空氣消失。但要避免有此必要，最好的方法自無過於勿爲過分的逾度的補償要求。如果我們的要求不超過軸心國所能擔負的範圍，再加以第三章所論的「意志不和平，則待遇不平等」的消極制裁，及方才所說軸心國和平及合作意志增加則逐漸減輕其負擔的積極獎勵，或者不致會發生制裁的問題罷！

敵國財產及敵僑財產的處理遠無補償問題的重要，卻也不是一個單純的問題。

敵國國家的財產，無論軍用或非軍用，向皆在沒收之例。到了戰事結束，戰勝國或可向戰敗國清算被沒收的財產，要求賠償，戰敗國則只得甘受犧牲。凡爾賽和約第二五二條及第四節的規定亦不過是沿向來的習慣，並無特別對德苛刻之處。但爲表示新的公平起見，此次和會宜採較平等的辦法。聯合國在軸心國境內的財產之被沒收者固應索還或索償，但軸心國財產之非軍用者，無論已否沒收，亦應結價，算作軸心國應付聯合國的補償的一部分。

敵國人民的財產在近代本早已公認爲不受戰爭的影響，不得沒收，而美國的國際公法學者主之尤力。但在一九一四之戰時，全數的交戰國對敵僑財產均採扣押的辦法。扣押雖非沒收，但一經過戶，便很少原璧歸還的可能。凡爾賽和約第二九七條又給協約國以繼續保留并清理敵僑財產之權。在實際上英、法、義等國之所爲蓋

無一不是沒收。即美國對於非永住美國的敵僑的財產亦有沒收的情形。爲公平並爲寬大計，我們不主張此次和會有所師法。既然敵國國有的非軍用財產可以結價算爲補償的一部分，敵僑的財產更不應沒收。即使已經沒收者也應結價算爲軸心國補償聯合國平民損失的一部分，但須責令軸心政府賠償其人民的損失。我以爲惟有如此，才可昭示大公。

但此處我們應分別普通的財產與侵略性的財產。普通財產的所有權我們固應尊重，而侵略性的財產則不得受此待遇。例如美洲各國的德意志團完全是國社黨的擾亂團體，故其財產縱非軍用，亦不能希冀不與軍用財產同一命運。又如日本在東三省南滿及虹口等地的財產均依附於侵略而產生，故領土權完全歸還中國時，財產權亦應隨同歸還，不得因無軍用性質，而要求視爲普通的敵產。

上次大戰時協約國互欠的債務戰後成爲一大問題。因此，我們對於聯合國家的互欠問題不可不有審慎的處理。上次協約國互欠的總數約爲二百萬萬美金。美國爲最大的債權國，各國欠美國的總數約有一百萬萬。法國爲最大的債務國，欠美、英、加三國的總數約有六十萬萬。於是問題的關鍵乃繫於美法兩國的態度。如果美國甘願放棄權利，其他債權國隨之作些犧牲，戰債問題便不存在。但如美國不肯放棄權利，則法國自然更覺得非嚴責德國賠償不可。按賠款委員會所原定，德國應賠的總數爲美金三百十五萬萬（一千三百二十萬萬馬克）。以百分之五十二計，法國可得一百六十餘萬萬。以此抵欠債，自可綽有餘裕。同時，從美國的眼光看起來，如法比等國對賠款稍持寬大，使歐陸經濟狀態可以早日復蘇，美國固不妨以寬大相報。但法國既已斤斤計較，美國更無不向債務國索償的必要。在此兩不同情的環境下，一方美國於一九二二年有償債法的成立，規定各債務國償債的若干基本原則；另一方，法比等國堅持德國之照數賠補。固然兩者均未能實現，應賠償者賴賠，應還債者賴債，美總統於一九三一年且提議各國間相互的欠項暫行停付，然而戰債問題所招致的惡影響固已無法磨去。

此次聯合國間互欠的情形亦有與上次相似之處。迄目下為止，最大的債權國亦為美國。美國自一九四一年三月十一日租借法通過起至一九四二年八月底，用於租借的款項已近七十萬萬元。目下借出之數每年當不下八十萬萬元，故租借總數當然尚將增加。受租借之惠者有十餘國家，其中以英蘇所接受者為最大。英國自一九三九年歐戰開始以來，亦嘗以鉅款貸給法蘇等國。此與上次戰爭中英國所處的地位亦頗相似。如果戰後美國亦如上次之堅持清償，則負債的聯合國家或亦不免將以賠補為名，將債務移至戰敗國肩上。如此，歷史的重演殆難倖免。幸而美國鑒於戰債問題在年前所釀成的紛擾，已決意不作硬性的償還要求。一九四二年二月二十三日，六月二日，及十一日美國與英、中、蘇之先後訂立的同式的租借協定，顯然地表現了美國的新的精神。這種租借協定未規定最後的清償方式。但第六條於列舉接受租借國所給予美國使用的財產，服務，情報及便利應視為報價的一部分外，並謂「其他恩惠及考慮」也應計入。換言之，除具體的，可以捉摸的事物而外，美國更願視其精神上的助力為一種報答。第七條更規定將來考慮清償的條件時，兩國應以增加生產，就業，交換及消費，消除歧視，並減低關稅及貿易障害，以實現一九四一年八月十四日美總統與英首相聯合宣言所昭示的經濟目的為目的；兩國所採的步驟應使經濟關係日趨廣大，而不可使通商遭受阻礙。這裏所謂兩國實不啻是全體的聯合國家，因為所有的聯合國家均可接受租借，而美國與所有接受租借的國家均已或要求成立同樣的租借協定。

細釋租借協定的條文，更從而推測美國所以要與聯合國一一成立協定的用意，我以為美國的主要企圖乃在樹立戰後的新經濟秩序。這秩序在原則上當然與大西洋憲章的第五點相容，但在這秩序中，赫爾國務卿倡導數十年如一日的經濟制度尤須有具體的表現。美國既懸有一個鴿的，自然樂得利用索債的威嚇以鞭策債務國努力於勝利及和平的爭取。如果美國的主張能貫徹，美國或願慷慨地將租借所值一筆勾銷；聯合國抵抗侵略並建設和平的共同努力則為租借的主要報答。如果債務國不能就範，則美國或將以索債為壓迫及報復的工具。

如果上述的推測是正確的，下一個問題便是：接受租借的各國能不能於戰後也接受美國心目中的新經濟秩序呢？在第二章中我已道及大西洋憲章第四、五、六各點所設想的經濟秩序的限制及赫爾經濟理論的短處。然

接受兩者的困難並不重大。最感覺困難者容將爲蘇聯。蘇聯的商業全是國營的，其所採用的許多辦法依赫爾的見解或者已形成了通商的阻礙。但這種困難也不是無法消滅的。或者赫爾可不作如此的見解。或者戰爭的危險消除後，蘇聯的經濟政策也可以酌量減輕國防的色彩，因之國營的程度也可減低。

還有一個困難是從不滿於自由貿易的方面發生的。國際貿易如完全採自由主義，是否能防止經濟上向其宏厚力量的若干國家繼續對經濟上能力較弱的國家作經濟侵略的行爲，很有問題。如果不能，則較弱的國家將不能以國際間貿易自由爲滿足，而尚須於自由貿易之外要求另外的保障。這種保障美國能容許麼？美國極度崇尚個人的進取力，任何另外的保障則總不免帶着限制進取的色彩，故美國可不同意於這種保障。然美國爲增進他所高唱的國際間經濟的合作計，最後似仍不能不對經濟力量較弱的國家表示相當讓步。這是我們樂觀的根據。

如果債務國與美國能對新的國際經濟秩序有協議，而這秩序大體上又以赫爾所主張而美人已多數同意的原則爲根據，因租借法而生的戰債自可迎刃而解。美國這種豪舉自將大有助於和平的樹立，而從美國本身言或亦爲唯一合理的辦法。蓋美國今爲世界最富之國。他如對較貧之國不加援手，坐令唇亡齒寒，危及他自身的安全，誠爲不智。對友邦先則不得不加援助，繼則效磅肉之爭，必求索償，坐令紛擾迭起，和平消失，而最終仍是無法取償，猶如一九三二年後以後的情形，則是不智之尤。

租借法下的戰債如不成問題，則他種戰債似更不應成爲問題。以數字論，前者爲數鉅，而後者爲數小。以中國而論，自「七七」以來，實欠美、蘇、英的債項，除屬於租借法者不計外，尙未超過六萬萬元。即以蘇聯而論，實欠英美的債務，除屬於租借法者亦不計外，亦未超過二十萬萬元。如鉅數的租借項目尙可藉友誼及對和戰的共同努力來註銷，則小數的他項債務當更無不可以友誼及對和戰的共同努力爲抵償的理由。

戰時有債，戰後亦將有債，即救濟借款及重建設借款的貸予。戰後有許多國家許多地區需要救濟，有許多國家許多地區需要重建設。有此需要者又多半爲向來貧窮或因戰事而貧乏的國家。因此，鉅數的借貸殆爲無可



避免之事；美英及不列顛各自治領亦不能卸去出貨的責任。我以為如戰債可以勾銷，如戰敗國可為世界的重建設而負備戰時及戰時所負的重擔，則負新債的國家對新債亦自應負清償的全責。不如此則是對債權國為不公平，而債務國亦瞬將失去民族應有的一種自尊心。然欲為戰後各種鉅額借貸造成一良好的空氣，戰債的合理勾銷為必要的先決條件。

## 第六章 新國際組織

我們今日承數百年民族國家之後，往往有一趨勢視許多主權國家之共同存在，不相統屬，甚至互相關爭，互相殘殺，爲正常應有的現象。實則他既不是西洋原有的現象，也從不是中土所有的現象，更不能爲人類的繼續存在所容許。

在西洋，羅馬帝國與基督教社均嘗以天下統於一爲最高的政治發展。羅馬帝國如無內在的崩潰原因，他必不放棄統一天下的野心。真正的羅馬帝國雖於第五世紀覆滅，但羅馬帝國的面具斷斷續續延至一八〇六年始被擯棄。這就因一個兼容並包的帝國多少是可以滿足西洋人的大一統的企求之故。基督教社的力量如不被數國之爭所減削，則以中古諸教皇的雄才大略，他們也必將求世界教社及世界帝國的實現。這個理想雖然從未能實現，然羅馬帝國於九六二年後之冠以「神聖」二字，其故也在求滿足教社方面的大一統的企求。如捨政治不論而單論基督教社的組織，則羅馬教廷亦至今未放棄其天下一家的形式。此所以由帝綱解紐而封建，由封建而民族國家的一段歷史，謂爲歷史的一段變化則可，謂爲西洋的正常狀態則決決不可。

在中土，大一統的理想更是深入人心，不容漠視。在中國向日士子的心目中，天下統於一的理想，遠在三皇五帝之世，即已大體實現。即採用較科學的看法，至少自秦漢起，中國是以宇宙一統爲經常之道的，固然中國人所習知的宇宙也不是整個的世界。在中國，這一統的理想直要到近代中西交通，西洋的國家組織映於中國人的眼前，民族國家的理想代起後，始有變化。在變化以前，世界就是中國。其餘邊僻之地不是已經成了，便是將要成了中國的藩邦。成了中國的藩邦後則又須逐漸地同化於中國，而成爲中國本土的一部，所以中國人的（有別於近代西洋人的）政治理想本來就是一個世界國的理想。

至以今後的變化而言，過去數世紀民族國家的制度也決不能有永久不變。在第一章中我們已反覆申述民族

國家的對峙與戰爭的關連。單單爲消滅戰爭起見，我們便有改變舊局面的必要。而既爲積極地增進人類的幸福計，超國家的組織更有其必要。

超國家組織的必要，即在民族國家制度盛行期間的西洋，也已有有人看到。早在一六〇〇年左右，法王亨利四世已有歐洲聯盟的『大計劃』。隨後，則聯合組織的建議更是數見不鮮，如十七世紀末英人本恩，十八世紀初法人聖比埃爾，及十八世紀末德人康德皆有建議。他們有同一的目的。他們均欲藉聯合的組織以消除戰爭，所以他們所著的書，一則稱『歐洲今日及將來的和平論』，二則稱『實現歐洲永久和平的計劃』，三則稱『永久和平論』。大概戰爭愈是頻繁劇烈，則民族國家因對峙互爭而產生的弱點愈是暴露，而超國家組織的理想也愈易抬頭。

一九一四——一八大戰的結果爲國際聯盟的創設。這是有了民族國家以來人類對於超國家組織的第一次的嘗試。在此以前，各國所賴以防止戰爭的工具不外乎同盟及均勢。這工具非但無益而且有害，一九一四年之戰的形成，即是一個最有力的證明。所以在戰事尚未結束之時，有見識的政治家已知和平的途徑勢須在同盟及均勢之外，另行覓取。無論在英國或在美國，甚或在其他國家，有識之士一致以爲民族與民族之間需要一個永久的普遍的組織，一以商討並實施避免戰爭之道，再以保障國家的安全，三以增進國與國間的合作。巴黎和會所通過的盟約大體上固以美英的草案爲基礎，但法、義、荷、瑞、斯干底那維亞，甚至德國，所提的草案，也莫不承認這些基點。

國際聯盟即以『增進國際合作及獲取國際和平及安全』爲其雙重的目的。如何可以達到這目的呢？一是由於『不從事於戰爭的義務的接受』。二是由於『公開的公正的尊榮的國際關係的規定』。三是由於『爲政府間所應奉爲準繩的國際公法的確立』。四是由於『有組織的人民間的往來所應遵循的正誼及所應極端尊重的條約義務的維護』。凡此蓋均明定於國聯盟約的緒言中。

細釋國聯盟約中所明定的國聯的目的以及達到這目的的方法，我們可以大膽地說，國聯盟約下的國家已不

復是從前具有無限主權的民族國家，而世界國家的理想亦已獲得一部分的歸宿。前者，因為國家已承受了許多束縛。後者，因為國聯可以包含一切國家，而且具有國家所不能具有的職務。如果國聯能依創造人如威爾遜，如薛西爾，如斯未資等所期望，循循善進，則國家之不復是主權國家，而國聯之可為世界國家，我想俱可有更顯然的明證。

不幸國聯沒有能如其創造人之所期望而長育。由於種種互相牽連，互相為因果的因素，國際和平及安全——國聯的雙重目的之有急迫的重要的一個——沒有能獲得。和平是整個的，不能分的；所以和平須賴全體國家共同維持。不幸國聯始終沒有進到全數國家，甚且沒有進到全數有力國家，參加的境界。美國始終沒有加入。蘇聯沒有在國聯有為之年加入。反之，國聯又沒有利用其力量以強迫躍躍欲叛的日、德、義三國留在國聯中，以完成其對國聯的義務。國聯會員國參加國聯時本承諾了若干種義務的。要遵守這些義務，他們便不應繼續要求傳習的主權。要要求傳習的主權，便無從完成他們應有的義務。不幸每到緊要關頭，每逢義（對國聯的義務）利（利己的主義）關頭，他們便守着主權的觀念，不肯執行其應執行的義務或犧牲其應犧牲的權利。與主權相聯的是中立問題。既然加入國聯，承諾某種義務，便無中立可言。不幸瑞士倡之於先，而所謂奧斯洛集團七小國繼之於後。當國聯因義大利侵略阿比西尼亞而對義施行制裁時，即有許多會員國家或公開的或半公開的要求維持中立。這豈不是等於說美國對邦對墨西哥宣告絕交，而加利福尼邦則宣告中立？其荒謬可知。安全必須有制裁。不幸由於各大強有時狃於傳習的均勢觀念，有時為自私心所宰制，有時憚於用兵，不願或不敢對侵略者執法以繩，遂致侵略者益肆無忌憚，而國聯終且葬送於此輩侵略者之手。又會員國間應有公正的尊榮的國際關係，又應各守條約。若然，則普遍的縮軍與以協議的方式修正不合時宜的條約及國際關係因為盟約所許。不幸國聯的主要分子既不自動縮軍，又不肯考慮條約或國際關係的修改，馴致德國即在希特勒秉政以前，即已對國聯憤憤不平，而謀有所破壞。凡此蓋均為迫使國聯無由達成其目的因素。重以國聯的政府設在為三大國所包圍而最憚開罪任何一方的小國。於是到了歐戰爆發以後，國聯即欲繼續其比較不合政治性質的工

作，——增進國際合作，——而也有所不能了。

然而過去的國聯儘管失敗，我們於計劃設立新的國際組織時，仍不能不忘了他的成規。國聯的失敗是一件事，國聯的觀念是又一件事。我們不能不以國聯的失敗爲我們最重大的教訓，但國聯的觀念我們卻只能使之更廣大深入，而絕無放棄的理由。我們如蔑視威爾遜總統等當年所苦撐中得來的成績，而只求爲更張而更張，則我們將難免不犯脚不踏實地的毛病。

近年來關於國際組織的建議雖是多不勝舉，然而考其實際，則只有強化國聯的建議是同時具有進步性的，可以滿足人類求政治上大一統的企望的，而且也是有實現的可能的。

近年來有不少人鑒於國聯實際上只是歐洲的國聯，而不是舉世的國聯，鑒於南美各國之紛紛求去，更鑒於歐洲國家對中日爭端之不感興趣，頗有主張只成立範圍較小的組織，而暫不談世界的組織者。這種局部組織計劃中之最受鼓吹者厥爲斯特銳特 (Clarence Streit) 的民主聯邦的計劃。這個計劃包含以美英爲主體的十五個民主國家，即美、英、愛、加、澳、紐、南非、法、比、荷、瑞、斯千底那維亞三國及芬蘭。組織的體制幾完全以北美合衆國的憲法爲藍本。這樣一個組織如獲成立，自然將具有雄厚的經濟及海軍力量，但並不能具有斯特銳特所預期的安定力量。這次大戰證明了英美等國的聯合，如無中蘇參加，尙無抵抗侵略集團的力量。故這樣一個組織，縱使能實現，不但不能保障世界的和平，而且可能的成爲衆矢之的。至於盎格魯——撒克遜人的大聯邦的擬議則範圍更狹，力量更小，遭忌的可能更大，故更是不足道了。

歐洲聯邦亦嘗爲許多人所提倡的一種組織。如以歐洲聯邦爲一種輔助組織，於此之外，尙有更大的組織，則在原則上自無不可贊成的理由。所考慮的是能不能實現的問題。但也有人認爲國聯是無法完成其使命的，只有歐洲聯邦一類的組織或有發生效用的可能。這樣的看法我是無法贊同的。單單區域的和平組織，無論這組織如何合理，如何完密，決不能維持和平，因爲和平是有世界性的，和平的維持需要全世界力量的動員。

有人主張和平的機構以各區域的組織，如歐洲聯邦，汎美會議，遠東組織等爲主，而輔之以按時舉行的聯

區會議。這比單有區域組織的辦法當然是一種進步。但是否能為維持和平的充分有力的機構，則須看聯區會議是否具有實力。如果聯區會議沒有一點點的力量，則等於虛設。如果有相當的力量，則其歸宿也鮮有不成為一種國聯者，雖其組織儘可不與舊國聯相同。

有若干國際公法學家則主張以一九二八年的巴黎非戰公約為基礎，而輔以多數的羅加諾保障。換一句話，舉世的國家共同承認非戰的義務；再為保障非戰政策之得以實現起見，各區域的大國又互相為連鎖的安全保障，有如一九二六年英、法、德諸國在羅加諾條約中之所為。此種辦法所能給予世界和平的保障不能大於區域組織之所能給予者。此次大戰的爆發已使這種議論不能再為世人所注意。

另有一派人主張此時有永久的政治組織，而主張先成立經濟的，或職務的或臨時性的組織者。經濟的，如同國際勞工組織，國際度量衡會議等等。職務的，如同國際郵政組織，國際禁毒組織等等。臨時的，如國際軍縮會議，國際海員待遇會議等等。三者的基本性質實極相似。主張這種方式的國際合作者往往以演進主義者自詡。他們以為政治性的，兼容並包的國際組織是不可一蹴而幾的，而只能從演進得來的。所以此時如先有局部的特種問題的組織，而這種組織又有順利的進展，則政治性的組織便有了根基，而成立也不困難。在大西洋憲章宣告成立以前，英國的學者政客，因鑒於上次國聯的無成，很多偏於這種看法。大西洋憲章的成立以及美國人所表示的較勇敢的政治勇氣已使這種看法不得伸展。為適合戰後世界的急切需要起見，我們也無法同情於這種無大志的『現實』看法。

以上所舉皆是我們所認為不足以維持和平，不足以保障安全，亦不足以滿足潛存於人類政治意識中的一種世界一國的要求的。但另有一種主張則是過猶不及。依這種主張，全世界的各個人民（不是政府）應由選舉的方式成立一個世界憲法會議，以議定世界組織的憲法，並排斥各國反人民利益的軍閥或階級統治，而成立一個民主的世界政府。在原則上，我們當然可以對這建議表示同情。然而他在目前之無法實現也是顯而易見的。就以我們中國而論，人民也還無法行使四種直接民權，何況世界上尚多政治能力不如我們的人民？過猶不及，我

們當然也不能——至少在目前不能——附和這種烏托邦式的建議。

新的國際組織的最急切的任務，沒有問題的，是維持世界的和平。但要真正能維持和平，消極的必須裁去或縮減國家的武力，而積極的必須設置國際的武力。國家有了武力總易引起戰爭，國際組織沒有武力，則各國方面偶有侵略行動或其他武裝爭執，便無制裁的有效辦法。然而有效的制裁仍不如設法防止武裝衝突的爆發之為得計。蓋國際武力萬一有偏私的態度或某數國萬一有潛在的武裝力量存在，則制裁的成功仍乏把握，而和平又瀕破裂。故為增加安全起見，防止衝突的勃發尤有必要。如何防止呢？一莫如使各人羣的企望，無論是種族的，語言的，宗教的，歷史的，或是其他的，均有所歸宿。滿足企望的最好方法自然是由人羣自決運命，或（如尚缺乏自決能力）由國際組織暫為秉公代決運命。無論為前者或為後者，有力的國際組織總是不可少的。二莫如使國與國間的糾紛，在沒有流為戰爭以前，有司法解決的可能。然國際法院固不能離有力的國際組織而獨存者。只有在有力的國際組織之下，國際法院才能發揮其司法的功效。再進一步言之，有許多國際爭持不發生則已，一發生便不易解決。如果甲乙兩國因都欲染指於某處的某種富源而發生爭持，即雙方都承認國際法院的權力，法院亦頗不易為司法的裁決。故最根本的弭患於無形的方法莫如在平時由國際組織養成國與國間種種方面的合作及接觸。無論在經濟方面，智識方面，或在其他方面，國與國間應有充分的合作及互助之道。人民間的直接接觸，如有組織的旅行，如相互的友誼廣播，均有必要。然而要這種合作及接觸能為事實，國際組織也不能不具有相當宏大的力量。

重覆的說一遍。戰後的新國際組織須以維持和平為目的。要維持和平，須能消滅國際衝突。要消滅國際衝突，更須能增進國際合作。如不論先後，國際組織便有三大目的，即維持和平，消滅衝突，及增進合作三者。如何可以達到這些目的呢？須由於裁削國家武力，並設置國際武力；須由於人羣企望的滿足，國際爭端的司法解決；須由於國際合作及人民間直接接觸的增加。我們當然還可將達到目的的方法為更細密的縷述，甚或將設立國際組織的三大目的用別種語詞來說明。縷述與否固然無關宏旨，即用別種的說法，其要旨也仍將與我所述



的三大目的一致。所最可注意的就是此次戰後設立新國際組織的目的，在大體上，將與一九一九年國聯公約的緒言中所述者大體無異。此所以我主張在戰後成立新的國際組織時，我們應盡量採用國聯的成規。此所以上面列舉的各種計劃我皆不能贊同，因為他們除最後一種外，決難負起新組織應負起的大任。

我不但主張我們應盡量採用國聯的成規，我且以為我們應勇敢地沿用國聯的舊稱。這有正反兩面的理由。從正面說起來，威爾遜總統等創設國聯時所根據的情勢大體上至今未變，而他們期望國聯所能獲成的目的也是戰後我們急須獲成的目的。舊國聯的機構大部分也有保留的必要。既然如此，我們絕少不繼續舊名的理由。繼續舊名可以表示我們對於和平理想的不折不撓的精神。從反面說起來，我們如不呼新國際組織為國聯，是否有更好的名稱呢？國聯在英文為 League of Nations。我們當然可以改稱新組織為 Union of Nations 或 Association of Nations。但 Union 失之過分嚴密，不易為各國所接受。Association 則失之過分疏淡，不是一個適當名詞。League 之為詞則可密可疏，而古希臘的許多聯邦在英文亦稱 League，故於我們成立世界國家的最高理想亦無不合。除 League of Nations 一詞外，比較有考慮價值的是『聯合國』(United Nations) 一詞。北美十三邦聯合起來稱 United States，經百餘年的長育則蔚為今日的美國。如 United Nations 亦能蔚為一個大一統的世界國家誠亦我之所願。且我們今方以 United Nations 名義摧毀和平正義的敵人。戰時以 United Nations 表示多數國家的聯合，戰後以 United Nations 表示全體國家的聯合亦誠有其長點。故『國聯』與『聯合國』二者，孰更適宜，誠值辯論。但除方才所舉的兩點外，國聯一詞究比聯合國一詞為優。在中國，我們更主張以『國聯』為 League of Nations 的正式譯名。盟字刺眼，而國際二字亦不妥，故不稱『國際聯盟』而逕稱『國聯』與英文 League of Nations 一詞轉較巧合。

舊國聯盟約對於會員國的義務的規定散見於緒言及第一條中。即：不從事戰爭，尊重國際公法，尊重條約，並尊重國聯關於軍備所為的決定。我們不妨參照舊約而加以新的規定。會員國的義務有五，即：(一)放棄以戰爭為國策；(二)服從國聯關於延緩戰爭爆發的一切禁令或其他措施；(三)尊重國聯大會或理事會所通過的

政治及經濟上的立法；(四)接受國聯法院的判決或決定；(五)尊重共同決定的人權宣言。一二兩項爲和平所必需，無須解釋。第三爲合作及新秩序所要求。第四則爲法律秩序所要求。蓋惟有服從法院的判決，國際公法才有可能自不具法律効力的通習，進而爲絕對的法律。第五爲一個新的觀念。爲使合作有可能起見，各國容有保障同一的人權的必要。此點容於末章中作較詳盡的討論。

舊國聯只有總的組織，而無區域的組織。這是舊制的最大缺點之一。戰後成立新的國際組織時，總的國聯與區的組織應同時進行。下章將專討論區組織的問題，茲不先贅。

區的組織爲輔助的組織，故我們不必強求一切國家之有所隸屬，但國聯則不然。世界上一切國家，連國聯保護地在內，均有參加國聯爲會員的義務。一九一九年的和約視加入國聯爲一種權利，故對戰敗國家靳而不予。但我們則應視參加義務，戰敗國家亦應參加。只有如此，才能使國聯爲世界的組織，並能使國聯所執行的法律於整個世界可以發生效力，而無人能以自外。

參加國聯的義務與在國聯中行使領導的權力是兩件事。前者好比做一普通的人民，而後者則好比有特別能力的人民得享有政治上領導的力量。一切會員國，無大小之分，在身分上是一律平等的。領導的制度應與平等的觀念相輔而行。單有前者而沒有後者，則國聯將成爲希特勒的世界，一部長爲統治者，而另一部分長爲被治者。單有後者而無前者，則國聯勢必長爲一個癱廢無力的團體，不能負起樹立和平的大任。

但是如何可以取得領導的資格呢？關於這一點，我以爲我們決不能有過多的實現主義。我們必須求現實。我們不可因侈談平等而忽視了會員國的實際的力量。有大力的國家我們必須推之在國際組織中居於領導的地位。在國聯是如此，在區組織中也是如此。在組織的本身中如此，在附屬的機關中也是如此。至於力量的計算，我主張人口與經濟力並重。如單計人口或經濟力，不但不足以窺力量的全豹，事實上也必引起絕大糾紛。如單計人口，中印的領導地位將高至實際上不能勝任的程度，人口小而經濟力宏大的國家如英國也必不服。如單計經濟力，則亞洲人口衆多的國家將無從在國聯中發揮其應可發揮的功效，而昔日資本帝國主義者壓迫經濟

落後的民族的痕迹將長留而不去。我以為我們不難覓得一個計算國家力量的公允公式。在人口與國民富力兩俱顧到的公式之下，我們或可確定美、蘇、中、英為全世界最有力量的國家。美、蘇、中、英之為四強，今為一班人的共同感覺。如果由公式推得的與以常識觀察得來的結果能一致，則公式之可被人所尊重亦將毫無問題。一切會員國所應得的地位亦均可憑此公式推算得之。

身分的平等與力量的差別應為國聯組織中的基本原則。國聯組織中應有照顧到前者的部分，也應有照顧到後者的部分。一九一九年國聯公約本來也有此意。國聯大會為平等的具體化，故大小國家的參加權利均屬同一。國聯理事會（註）為差別的表现，故盟約原以當時的五大強為主要分子，而其他被選而參加理事會的會員國則僅為陪襯分子。但上次的國聯在實行上顯未能調和這兩個不同的原則。一方面，對於國聯有些應做之事，各大國因缺乏勇氣，常放任小國加以阻撓。又一方面對於有些可任小國發言之事，各大國因為私心所囿，常以理事的資格，加以阻撓。換言之，各大國遇到應領導的場合常放棄領導，而遇到應尊重平等的場合又未能尊重平等。他們進退失據，於是國聯乃夷為癱廢的半死人。這個慘痛的經驗，我們今番誠不可不引為殷鑒。故我們務須在一個機關中，使一切國家，無分大小，均有平等的發言權，建議權，推進權，以及其他等等。而在另一個機關中，則我們不必須依力量的大小，俾大國有較大的執行權，維持和平權，以及其他等等。

平等與差別兼顧的原則不特應為國聯的組織原則，亦應為區組織的組織原則。區組織中亦應有兩種不同的機關以照顧兩種不同的原則。在國聯或區組織的附屬機構中，這兩種原則亦應顧到。國聯為執行其繁重的職務，殆將有許多委員會或其他機關的設立。其中最重要的兩個殆將為國聯武力及國聯領地（見下第八及十一章）管理委員會。這兩個機關如由各委員國平等參加，則顯然將缺乏實力。要使他們有實力，則大國自應佔有領導的地位。我以為只有公開地承認大國的特殊地位，國聯才有順利長育的可能。

在大國方面，在能負起領導的責任以前，當然也有一番覺悟自新的必要，像上次戰後五大強的所為是不行的。上次戰後，美國初以內政關係，繼以空幻之故，置國聯於不顧。英、法、義、日則狃於昔日均勢的觀念，

對新的和平不感興趣，有時且爲自私心所囿，積極加以破壞。這種行爲顯然使得他們喪失了領導的資格。如果經此次惡戰而後，聯合國方面的數個大國仍然沒有覺悟，則一切可以不談。我們不談永久和平則已，如談永久和平，我們當然須假設人類是進步的能改過的動物。所以我們當然假設大國於戰後必可有所覺悟。就事實而言，聯合國方面的四大國中，美國以受珍珠港的偷襲，今方深信戰爭的危險不可不由國際的組織來解免。蘇聯多年來正專心致志於『一國境內社會主義的建設』，而希特勒又硬加以破壞，故益深信和平之不可分；中國本富於和平及大同的理想，近則益感覺其對於世界和平所負的重任。這三個國家，依常理言之，當可悚然於責任的重大，一方不辭勞瘁，另一方不濫用權力，以領導新的國際組織，由脆弱的開始，以進至於堅強的境界，以領導人類，由多戰的民族國家的局面，以至於大同的世界。英國的情勢較爲複雜。由於其所經數百年帝國的歷史，更由於其本土小與帝國大的特殊對照，英國往往對自衛積極，而對世界秩序的建立則冷淡，證以往事，歷歷不爽。然而我們如願坐視新國際聯盟舊國聯的覆轍則已，如欲新國際聯能健全的發育，則一不能不求美、蘇、中、英四國毅然負起領導的大任，二不能不求此四國對於責任的重大，而時時刻刻能反省，能公正，能在道義上求無愧爲領導的國家。領導國家兼有力量與道德是新世序最好的保障。

茲所舉的領導國家僅美、蘇、中、英四國。這並不是說這四國爲領導者，而其餘的皆爲被領導者。嚴格的說起來，國聯會員國中並無領導者與被領導者之分，而只有各國依其力量（即人口及經濟力的總和）的大小，在國聯中握比例而不相等的權力而已。四國之外必尚有第五國第六國。第五國容爲解放後的法國，容爲獨立後的印度，我們自然尚不能加以臆斷。即美、蘇、中、英是否定可佔一、二、三、四的序列，亦尚待於依公式的推算。國家的力量既隨時而變更，他們在國聯中的序列亦應每隔若干年作一新的測度。十年或者是適當的修正期限，固然每五年一計算亦無不可。有了按期的修正，一則國聯常可得最有力的國家的領導，二則國與國間亦可免除不平。

國家得依力量的大小而在國聯中握有大小不同的權力的原則，如能使小國樂於互相合併或與大國合併，則

誠爲我們所歡迎。我們唯一的要求即合併務須根據於人羣自決的原則。

軸心國及依附軸心的西班牙等，在能充分表現其和平的與合作的意志以前，應受應得的懲罰。故他們雖爲會員國，而在國際組織中所握的權力或所佔的地位，不能依國力爲比例。這在第三章已有說明。其用意則在防止他們在國際組織中發生反和平的惡影響。但我們可觀其和平的及合作的意志的增加，而提高其地位及權力。於他們能恪盡對於和約的義務，並表現充分的和平意志及合作意志時，則予以應得的權力或地位，而與其他國家完全同一待遇。我意這只遲應當於二十五年或三十年內實現。

根據上述的兩大原則，新國聯應如舊國聯，設大會及理事會。大會，各會員國得平等參加。每國代表各以三人爲限的陳法亦可照舊。爲使人民的意見較易得尊重起見，和約或可規定代表中只少一人須爲議會或社團所推出者。既如此則舊盟約中關於每國只能投一票的限制自不適用。假定國聯有會員國八十，而各國均派最高額的代表人數，則大會的人數亦只二百四十，固不能謂之太多。

理事會的參加者以四五大國的代表及大會自歐、美、亞、回四區中所推出的代表爲限。這裏有若干問題值得考慮。第一、多少大國得有參加理事會的權利？如果美、蘇、中、英，確爲我所估計，爲世界上最有力的四國，他們自當均有參加之權。他們的參加足以成爲國聯的穩定者。但第五第六大國是否也應參加，則當以他們的力量以爲衡。如果他們的力量離四大國甚遠，他們似不必參加。否則當令他們參加。第二、各大國所派代表的人數應否依其力量而有差別。我意各國各選派一人，無須有何等差。因爲如力量較小的甲國派一人，而力量較大的乙國派二人，於力量初不能爲比例。第三、每區是否各出代表一人，抑人口較多的亞洲區或富力較大的歐洲區應多出一人？此問題的性質與上一問題相同，故各區以一律出一代表爲宜。第四、何以蘇聯區及不列顛國協區不能與其他四區同享參加理事會的權利？蘇聯區不應有外加的代表，因爲如有代表，即等於給蘇聯以雙倍中、美、英的代表。不列顛國協不應有外加的代表，因爲不列顛國協的分子同時殆均爲參加歐洲等區的小國得第五、區的代表如何選出？設區代表的用意一方面在防止大國的多頭政治，又一方面在使富有進步性的小國得

在國聯內發揮較大的力量。故區代表不宜由區內的國家互推，而應由國聯大會公推。公推的方法，我意比互推的方法較易使衆望所歸的國家當選。第六、區代表的任期如何？任期不宜超過三年；一年一任，連選連任，則最爲相宜。

國聯大會及理事會職權上的分割應較舊國聯時代爲明顯。大會代表全部國家及其人民，故他的討論權及建設權應不受任何限制。他可以討論並建設一切與國聯目的有關之事。理事會代表力量，故執行的事項應由他決定進行辦法，並監督進行。大會所通過的決議理事會當然不能變更。但大會所未嘗顧問的事項或不能通過的議案，只消不違背國聯的目的，並在理事會的職權範圍以內，理事會應有權爲獨立的決定。前者所以尊重大會的意志，後者則所以補充大會之所不及。

爲使大會及理事會得充分運用其權力起見，舊國聯時代表決須得一致的原則不應再有泥守。舊時，關於程序的事項，多數固即可表決，但關於實質的事項，則表決時須全體一致。後者很足以妨害國聯採取任何進步性的行動。但爲完全放棄這一致的原則，則不與平等的原則不甚相容。爲調和這衝突計，我意大會表決時，如有十分之一以上的國家的代表全體投反對票時，議案即不成立。如此便多少可以防止不謹慎的或違反若干國家——縱然是極少數國家——的意志的議案或設施。但理事會則憑多數即可表決。理事會員有積極防止武裝衝突或其他重要不公的責任，其行動貴在迅速。如不賦予以多數成立之權，則國聯從前的無能勢又難免重演。有謂理事會如議決實施武力制裁時應需要較大的多數。但我以爲這種決議不應需要較大的多數。

除了大會及理事會以外，國聯仍須設立秘書廳以執行兩會的議決，且以充國聯的常設機關。

國聯所掌的事務極繁，故秘書廳應從速建立一個有擴張的可能性的公務員制度，以掌理中心的及各地的必要行政。中心的行政將需要不少的人員，而就地的行政則將需要更多的人員。第十一章論到國聯領地的管理時，我們將會發現國聯有派遣大批領地行政人員的必要，固然多數的領地行政人員仍將借自原來的殖民地國家。領地的管理僅爲一例而已。其他如裁軍實況的視察，如禁毒禁奴行政的監視，以及其他等等，無不需要鉅

數的行政人員。國聯公務員制度的優良與否將爲國聯成敗的一大因素。故我們必須放遠我們的眼光，以求一個善良的制度的確立。至於公務員數額的分配，則應以各國的力量爲比例。只有如此才能免除各國的不平感。在舊國聯時代，秘書廳的服務人員已頗是一種值得稱許的服務精神。這種精神自應繼續維持，並予以發揚光大。

爲處理許多繁重的問題計，國聯大會及理事會自將會同或分別設立許多委員會及其他機關，以資管理或應付。在舊國聯時代，這種委員會成立已多。在新國聯內，有若干委員會，因其所掌之事含有重要的政治性，勢將具有崇高的體制及重大的權力。他們不能視爲隸屬於秘書廳的機關。但爲求行政的統一起見，執行各委員會的決議或政策的事務人員應爲國聯公務員的一部分，且於執行事務時，亦應受秘書長的指揮。只有如此，秘書廳可漸漸長育爲國聯健全的行政機關。

設置法院。這法院宜稱國聯法院，而不必稱國際法院，其詳見於第九章。

舊日國際勞工組織的體制異常特殊。在他二十多年的生存期內，他固嘗對全世界勞工的福利多所擘劃，對生產的改善亦有所獻替，但他的獨立生存或無必要。論重要，國聯武力的管理或世界資源的分配兩事決不在勞工問題之下。如勞工組織應有龐大的規模及獨立的生存，旁的機關之應在國聯以外獨立生存者爲數定不在少。爲系統的嚴整計，這不是應有的現象。我主張國聯設勞工委員會。關於勞工問題的資料的蒐集等等則爲秘書廳工作的一部分。勞工會議如有舉行必要，仍可隨時予以召集（詳見下第十二章）。不特關於勞工問題爲然，關於其他問題，亦可召集會議，特作商討，以補國聯大會的不逮。

國聯的大會，理事會秘書廳及法院應集中於一處。是否應仍在日內瓦或應另覓一地則頗值討論。舊國聯之所以在日內瓦，消極的乃所以使國聯離開大國都會的糾擾，積極的乃所以使國聯受瑞士和平空氣的薰陶。爲連用的靈敏起見，國聯機關或有遷往華盛頓倫敦等地的必要。然國聯非美國或英國一國的國聯。而當此空運極端發達之時，日內瓦固亦可爲交通的中心。且國聯如留在日內瓦，則猶如我們之繼續國聯的舊名，亦足以表示我



們對和平不折不撓的精神。故國聯或仍以『定都』於日內瓦爲宜。

在一個有代表機關，有執行機關，有法院，有武力的國聯之下，國家自然不復是從前的國家，主權亦自然不復爲國家所有。這是應有的變化，不足驚奇，亦不足惋惜。從前民族國家的制度與任何真正的世界秩序決不相容，而主權之爲物亦與真正的國際合作決不相容。有此便無彼，有彼便無此，固無兩全的可能。只有國家不爭完全無缺的主權而甘願受國際社會的管制時，世界方可有秩序，而和平方有樹立的可能。亦只有如此，多爭的民族國家的時期始可結束，而無戰的大同的時期方可開始。本章所建議的新國聯，即獲成立，離大一統的理想亦尙遙遠，但要不失爲進入大同的一種健全的過渡。

（註）『行政院』是一個不妥的譯名，還不加舊譯『理事會』較少不妥處。

## 第七章 區域組織

一九一九年的國際組織只有總幹的，而無分枝的。日內瓦的國聯是準備包括一切國家在內的；除此之外，無論某一洲或某一地帶的國家如何宜於另有區域的組織，盟約既無所規定，也沒有希冀其實現。嚴格地談起來，會員國之另作團結，即或爲互保安全而另作團結，是與盟約第十條的精神——縱使不與這條的文字——是不相容的。此所以一九一九年英美保障法國安全的條約當時曾受過許多人的指摘。這一個缺陷，我們這一次應求改正。

我以爲國聯之外的區域組織，只消其目的與國聯的目的相容，是有其必要的。在最近的將來，無論我們如何扶植國聯，他的力量將總嫌不夠強大，他的基礎將總嫌不夠堅固。有了區的組織爲國聯分擔若干種可以分擔的職務，國聯的力量未嘗不可免去頻受試驗的危險，國聯與惡勢力的接觸也未嘗不可多一層緩衝。這是區組織的第一種功用。區組織的第二種功用在試探若干相鄰的國家有沒有捐棄民族的成見，而成爲較大的單位的可能。如果有此可能更從而促其成功，則世界國的實現亦可少一層的困難。

在舊國聯中，局部的爭執，如波利維亞與巴拉圭間關於查高(Chaco)之戰，如瑞典與芬蘭間關於阿蘭島(Aland)之爭，皆由國聯處理，雖則美洲以外的國家對查高事件，或歐洲以外的國家對於阿蘭事件，根本缺乏興趣。這類事件最好由美洲或歐洲的組織就近自行解決，只遇到有發生武裝衝突的可能時，才由國聯處理。如果不如此辦理，而國聯所討論者常爲類似查高等大多數會員國所不甚關心之事，則會員國對國聯所能感覺的興趣勢必減少。同時，國聯被會員國——尤其是不滿於國聯對此等局部事件所爲的決定的會員國——厭棄的機會勢必增加。

區組織不但在某種限度之內可代國聯任排難解紛之責，並可對某種事項代國聯任增加國與國間諒解之責。

例如關於雅片的禁種禁運本只應由亞洲各國共同成立協定，而不必由世界各國成立協定。但亞洲組織如不存在，則協定便無從成立。又如關於同一區內舟車聯運問題，各區自成諒解易，而由國聯代立協定則無須而又不易。凡此等事，如有區的組織存在，國與國間的合作並諒解誠可較易。

再進一步言之，如果世界國家確是我們最高的理想，區組織或者便是促成這理想的實現的一個必要工具。世界的最後統一固然不一定要先經過小國合併爲大國的階段，但依常理推測起來，相鄰的許多小國先併成大國，再由少數大國一統而爲世界國家，究是一個合理的程序。試以拉丁美洲的許多國家爲例。如果這些種族相同，言語相同，文化相同的國家尙不能合成一國，而逕求世界國的實現，似非人情之常。如果這些一切接近的國家先得成爲一個國家，則世界的統一應可減少若干阻害。我們固不敢說這些相近的國家定能結合成爲一個大國，我們更不能不給他們以一個結合的機會。最好的結合的機會就是區的組織。

所謂接近也者不一定全是地理上的。以拉丁美洲爲例，巴西與阿根廷間感情上的接近或遠不如巴西與葡萄牙間或阿根廷與西班牙間的接近。英愛爲近隣，英澳則相隔數萬里，但英與遠東或英愛間爲接近。但就大體上說，地理上的接近往往爲他種接近的導引。即以巴西與阿根廷爲言，因爲他們同處一洲又緊緊相隣之故，他們間的經濟關係，國防關係等等，實遠較巴葡間或阿西間的關係爲密切。所以我們如不欲促成國與國間的團結則已，如欲促成，則應自同一區內的各國開始。

如果決定有區組織之說，那末全世界應劃成多少個區呢？這個問題有從長討論的必要，我們不必作過分肯定的答覆。依我的意思，一個區的成立定須有相當廣的面積，相當衆的人口，並相當多的國家。如果不如此，則區的組織將無從發生上所述的功用，而設立區組織的意義亦全失。同時，有特殊的共同性質的國家，無論是政治的，宗教的，或是其他的，只消這種特殊的共同性質非常特殊，只消他們的成區不致妨害新世序的成立，我們似乎也應允許他們另成一區。

根據以上的原則，歐、亞、美三洲之均應成區，無待討論。政治經濟上的關係均不能突破三大陸天然形

勢。所應討論的是：一洲成爲一區是否面積過大，而內部又太複雜？巴爾幹的情形不同於西歐，拉丁美洲的情形也不同於北美，亞洲西部與東部也有大別，是不是分成六區較分成三區尤爲合理而方便？對這問題我的答覆是否定的。一個區內定須有一二可負起領導責任的大國。如果無一能爲領導者，則區組織對和平的貢獻等於零。我們假設以巴爾幹爲一區，則因區內國家地位約略相等之故，如彼此間發生衝突，頗少制止可能。故巴爾幹縱有或區的必要，也只能成爲歐洲區的輔助組織，而不能成爲一個獨立的區。拉丁美洲與西亞如分別單成爲區，其情形亦將與巴爾幹近似。同時美洲如不計拉丁美洲在內，則只有美國及加拿大兩國。美加聯合成區亦不能發生區組織所應發生的功用。

亞洲爲太平洋國家，於是有的人認爲亞洲成區是沒有意義的，只是太平洋成區是有意義的。我是不贊成這個看法的。太平洋這一地域的觀念多少與帝國主義有關。英國在太平洋有極大的權益，而英國無法以亞洲國自居。美國擁有菲律賓，但美國也無法以亞洲國自居。法荷的情形亦相似。華盛頓九國公約的簽字者大多即是這類殖民國家。但此次戰爭結束後，美國決將放棄菲島，而英、法、荷等國家亦再不能繼續其殖民帝國的權益。自此以後，靠太平洋的各國或將爲亞洲國家，或將退爲歐洲國家，猶之靠太平洋的美國則爲美洲國家，英國則爲歐洲國家。太平洋集團之不能成立猶將如大西洋集團之不能成立。舊日的所謂太平洋區域者實包含亞洲國家受制於歐美各強之意，戰後當然不能再存在。且亞洲各國成亞洲區的理由亦自較太平洋沿岸各國成太平洋區的理由較爲充足。充其量我們至多亦不過在最初數年內，可酌量讓美蘇等國參加亞洲組織的會議而已。

歐、亞、美三大區之外，最值得思索者，我們要不要讓近東及中東的回教國家或阿拉伯國家成立一個區組織？這樣的一個組織可以滿足回教或阿刺伯民族的一個極大的企望。這是贊成成立的主要理由。但成立的困難亦不一而足。以宗教言，土耳其當爲回教的領導國家。但大多數的回教國均爲阿刺伯人，而土耳其人則不是。又土耳其自克邁耳革命以來，方求擺脫回教的傳習的拘束，以之領導回教國家，難免不發生糾紛。此爲困難之

一。回教或阿剌伯國家，根據第四章所述，大多宜暫屈爲國聯保護地。果然，則回教或阿剌伯區中的獨立國家未免太少。此爲困難之二。又這個區域究應以宗教抑民族爲結合的標準呢？如以回教爲結合的標準，則印度的回教聯盟或更將要求巴基斯坦的實現，致使印度無法統一。如以阿剌伯族爲結合的標準，則土耳其與伊郎又將無法參加。此爲困難之三。但困難雖不一而足，我意最好仍有一回教的區的成立，凡土耳其、埃及、伊拉克、敘利亞、雷彭農、巴力斯坦、外喬丹、阿剌伯諸國、伊郎、阿富汗均屬之。但印度、中國或蘇聯的少數回教人民不得有加入回教區的要求。我意和平會議如容許回教國另有區組織，既可以使暫受國聯保護的若干回教國家對國聯企望他們獨立的誠意深信不疑，而回教國家的共同的利益亦可有充分的顧及。而且這些回教國家如不另成區組織，則他們究應參加歐洲區或亞洲區亦頗成問題。

我們之不能贊成中蘇、印諸國的回教徒住居地帶之加入回教區，猶我們之不能贊成埃及或土耳其基督教徒集中地帶之反對加入回教區一樣。蓋人羣自決固應爲今後政治分區的基本原則。但四分五裂的情形則不可不有避免。我們將於第十三章中詳論少數民族的問題。如果少數人羣動可要求自決，則自決的原則將成爲無窮的紛擾的藉口，而不復是政治安定的因素。此固與進步的原則大相背，亦與自決的原意相背。自決的原則在求解放，在求脫去壓迫，而不在于增加紛擾。就中蘇的回教少數而言，他們在兩國內久已相安無事，本無問題。但如異日有回教區的組織，而印度的回教徒又要求自成單位，要求加入回教區爲分子國，則中蘇的回教地帶或亦可以發生類似的波動。至就印度的回教徒而言，一部分人今方要求所謂巴基斯坦者；這要亦且爲英國所重視。實則我們如一考印度的歷史或回教徒分佈的現狀，則可知回教徒的獨立勢必妨害印度大多數人民的統一。站在公平的立場作判斷，這種要求固萬萬無可容許者。

回教國家之另成一區，將使西亞的若干國家不隸於亞洲區的組織。然這與亞洲區的存在初無妨害。亞洲是一大洲，除去了西部若干回教國家後，仍有自成一區的資格。且爲維持和平的目的計，回教國自成一區亦較與東亞各國同隸於一區爲方便。回教國家間如發生糾紛，亞洲的大國如中國或印度或不見能盡多少排難解紛的功

效。如由回教國家互作調處，再以整個國聯的力量加於其上，衝突的避免反可較易。

或又曰如回教國自成一區，那末區內有沒有國家能有領導的力量呢？土耳其在回教國中本具有最宏大的力量，此次戰事的進行或將使其地位益見增高。近年來他固力求西化，且不以回教爲國教，但其人民仍篤信回教，而其他回教人民亦仍視他爲領袖。故土耳其之可充回教區的領袖或無多大問題。且回教區即使沒有一個國家能充領袖，我們亦不能以其缺乏領袖而不許其獨立成一區。回教國的最大共同點是回教。這一個共同之點使得他們與旁的國家截然有分。如果爲缺乏領導的關係而強令回教國家散隸於歐亞兩區，則顯然有重視次要的地理上的接近，而忽視主要的宗教上的接近之嫌。

蘇聯應如何隸屬也是一個問題。蘇聯橫亘歐亞大陸，不能以純歐洲或純亞洲國家視之。如他兼爲歐洲區及亞洲區的會員國，則他在兩區所佔的地位將過於卓越，而使同區內的其他國家感覺不安。此不特整個蘇聯加入爲然，即蘇聯內位於歐亞的各邦分別加入歐亞兩區亦會發生同樣的結果。蓋蘇聯雖號稱聯邦，蘇聯的各邦雖在理論上有脫離之權，在實際上蘇聯的團結非常堅固。如准烏克蘭加入歐洲區，在實際上即等於准蘇聯加入歐洲區。如准士考門加入亞洲區，在實際上即等於准蘇聯加入亞洲區。此乃因烏克蘭或士考門不具獨立的意志或人格；他們所表示的意志或人格在實際上即是蘇聯整個的意志或人格之故。蘇聯的情形既然是如此，我意蘇聯即可成爲一個獨立區而不必加入任何一區。按「蘇聯」本不是一個地理上的專用名詞，而是有膨脹性的政治結合。我們既然在原則上認爲由小而大是世界統一的合理步驟，鄰近蘇聯的國家如願自動加入蘇聯，我們自然也無從反對。我們僅能反對蘇聯侵犯鄰國的自由或剝奪鄰國的自決權，我們卻不能反對蘇聯合法的膨脹。所以蘇聯如被認爲一個獨立區，不特可以免去他加入歐亞兩區的困難，而且也與我們設區的意思並無不合。

不列顛國協 (British Commonwealth of Nations) 的組織，如他的分子國有意維持，亦可任令繼續。在勢，英國必爲歐洲區的分區，而加拿大必爲美洲區的分區。歐美區之沒有英加參加是不可思議之事。不列顛國協的存在將使英加等國同時爲兩個區組織的參加者。然國協的分子不會因爲是國協的分子而在其他區組織

中有舉足輕重的力量，亦不會妨害其他區組織的健全。此固與蘇聯的情形不可同日而語者。

由此，我們將有六個區域組織，即歐洲區、亞洲區、美洲區、回教國區、蘇聯區、及不列顛國協六者。如區共有歐洲區、亞洲區、美洲區、回教國區、蘇聯區、及不列顛國協六個，則尚有若干國家，如非洲的阿比西尼亞等，將無所屬。阿比西尼亞與拉比亞，依我的意見，本應暫屈爲國聯保護地，故即不屬任何一區，亦無多大關係。即使他們是完全的獨立國家，我以為也不致因無所屬而發生任何問題。他們均是國聯的會員國，均享有會員國的權利及義務。區組織的主要功用在助國聯維持和平，初不賦分子國以新的獨立的權利，故獨立國家儘量可直隸國聯而不屬於任何一個區的組織。此不特於阿比西尼亞及拉比亞爲然。如果新西蘭或南非或任何其他國家不願隸屬於任何一區，他們當然也可有此自由。

又多少年來，論者每謂多腦河流域各邦及巴爾幹半島各邦如能有所聯合，則歐洲的國際空氣可以太平許多。雖然希特勒式的侵略使多腦河或巴爾幹的問題變成十分渺小，有了希特勒，縱使多腦河區域及巴爾幹半島均只有一個國家，歐洲，甚且世界，仍是無法平靜；我們也不能否認這兩個區域的國家應有進一步的合作。至於合作的方式則須視歐洲區採何種的組織以爲斷。他們間的組織須比歐洲區的組織更爲嚴密，才有意義。如果歐洲區的組織爲一聯邦，多腦河流域各國均爲聯邦之邦，則他們自不必再有聯邦一類組織。他們如欲作進一步的團結，勢須合爲一國，才有意義。然此在目前尚無可能。故多腦河及巴爾幹各邦的組織只有在兩種情形之下，才能發生意義：第一歐洲區只有一個邦聯的組織；第二兩地能有一個聯邦的組織。

不特歐洲的多腦河及巴爾幹各邦可以在歐洲區之下進行團結，其他的各邦，如果志同道合，也可在各該區之下，爲進一步的組織。斯干底那維亞各邦可以成聯合王國，加利賓海各國可以成聯邦，中美六國，也可以成聯邦。凡一切由小而大由分而合的組織，我們自然皆樂於贊同。

各區組織應按區而異，不能強同，亦不必強同。除不列顛國協及蘇聯已有組織，可聽其自然演進，不必有所勉強外，其餘歐、亞、美、回四區的組織則應視分子間團結力的大小而定。大體言之，他們所能有的方



式，不外乎邦聯及定期會議二者，聯邦的實現恐尙有待。

歐洲的理想組織爲聯邦。歐洲如能成爲聯邦，於世界和平實爲大助。此次大戰的原因固甚繁複，然歐洲國家間的利害衝突仍爲主因之一。故歐洲的統一實爲釜底抽薪的弭戰善法。且歐洲各國交通方便，接觸頻繁，苟領導有方，其成聯邦的可能固較在其他各區爲大。惟歐洲原爲民族國家發祥地，民族對峙的情緒亦比在任何大陸爲濃厚，加以大戰數年，除瑞典、瑞士、葡萄牙三國而外，其餘幾均爲敵國，而大戰初結束後，軸心國家又無對等參加國際活動的權利：在此種情形之下，成立聯邦顯有重大困難。故歐洲最可能的組織殆爲邦聯。

亞洲區的國家，如果同時也有回教區存在，將不甚多，即以國聯保護地計入，也只有中、印、日、菲、高、越、泰、緬數國而已。日本暫不居於重要的地位，菲、高、越、泰、緬均是小國，故亞洲應如何組織將全視中印兩國的意向爲轉移。中印兩國在精神上固和好無間，但言語不同，文化不同，而政治上的組織與傳習亦不同，不特領導成一聯邦缺少可能，卽領導成一邦聯亦不無困難。如果這邦聯的組織完全模倣國聯，則這邦聯便不能發生多大不同於國聯的功用。如異於國聯，而令大小各國在邦聯中所享的權力較趨平等，則此邦聯幾將失去聯繫的重心。是以卽使在原則上邦聯爲理想的組織，其實現仍有困難。亞洲最可能的組織或者還是定期的會議。這種會議與呆板的組織有別。如參加者願意，參加各國卽可進而設立若干種組織，以作經常處理若干種事項之用。如果參加者認爲時機尙未成熟，則可以定期的交換意見爲滿足，而不設別種組織。而且在亞洲區初成立的若干年中，如各國認爲有請美、蘇、英派代表參加時，自亦可以請其參加。非亞洲的國家如參加亞洲聯邦或邦聯的組織勢必發生許多嚴重的問題。但如僅參加外交式的會議，則固不致發生若何困難。此亦亞洲區暫不組成邦聯的一大方便。

美洲有北美與拉丁美洲之分。北美有美加兩國及墨西哥。拉丁美洲則連墨西哥在內共有二十個大小迥異的國家。兩者間言語不同，文化不同，強弱貧富亦不同，頗有鴻溝之隔。拉丁美洲各國自一八二六年起卽嘗每隔數年集會一次，以討論有關拉丁美洲的事項。自一八八九年以來，則這種所謂泛美會議常以美國爲領導。自那

年以來，會議的召集愈見頻繁，幾每三五年必有一次，而討論的範圍亦愈見廣大，即政治問題亦常獲切實的討論。會議之外尚有一常設的泛美聯合會，以任溝通文化，交換情報，並執行泛美會議的決議之責。但加拿大從未加入泛美會議，而南美三大國則因畏忌美國的勢力，常有不願澈底合作的情態。這種過去的歷史當然會影響到戰後美洲區的組織。欲美洲區的組織自泛美會議進而為全美邦聯或仍有其困難。美洲區的組織或者仍須繼續泛美會議的舊習。好在自一九三三年在烏京舉行的第七次泛美會議以來，美國的領袖地位與南美各國的信任均與日俱增。一俟南美各大國對美不生畏忌之心時，再圖全美邦聯的實現或亦未晚。

回教區的組織暫時也不能超過定期會議的方式。在一九一四之戰以前，回教徒大多都戴君士坦丁的加利夫為教主，故統一性較大。自一九一四之戰以來，土耳其人及埃及人方致力於民族國家的建立，阿刺伯方致力於彼此間的鬭爭，印度回人方與印度教徒爭政權，故回教國已失去共同的符號。此時要他們成立聯邦或邦聯一類組織自少可能。然我們如因回教國間表面上的異趣，而遽謂他們無一致行動的可能則也是不明事理之言。我們此時如鼓勵回教國做泛美會議的辦法，按期召集泛回會議，并設置一永久組織，以任交換文化及情報之責，則回教國家間的團結必可多所增進。

區的組織無論採何方式，要能運用區的組織，使其能發生助國聯維持和平的功用，重心國家是決決不可少的。這種國家當然須具有相當多的人口，與相當厚的富力與相當大的責任心。在歐洲區內，在正常的時代，領導權顯然的應屬於英、法、德三國。但在戰後的短時期內，德國既不配有領導權，法國內部的分裂也不易使他恢復他應有的力量，故領導歐洲之責任或不能不落於英國一國的肩上。英國人口不到四千萬，以這樣一個國家而欲負起領導人口逾三萬五千萬的歐洲組織，困難自所不免。為英國計，似乎只有兩途可走。第一是師舊日交驩大陸第二強國以應付大陸第一強國的故智，藉均勢來維持英國卓越的地位。第二是一面克制私慾，樹立良好榜樣，一面聯絡愛好和平的大小國家，以防止有不正当野心的國家的非分膨脹。英國如走前一條的路，則歐洲的組織勢難對世界和平的確立有所幫助。如走後一條的路，則不特歐洲的和平較易維持，而歐洲各國進一步的

團結亦不難實現。

亞洲各國，以人口面積及資源言，中印兩國的地位顯然十分卓絕。日本向藉侵略戰而由小國升為世界大強之一，但也將因侵略戰而由大強重返到小國的原位。是以協和亞洲之責自將捨中印莫屬。中印俱不是尙武的國家。如果和會不將日本的武裝澈底解除，或其他國家仍有具世界革命的野心，則中印或尙不能有充分的力量，以防止亞洲諸小國的搖動，有如泰國近年的行動。此所以要使中印能負起主盟的責任，日本武裝的解除不可不澈底，而任何國家均須尊重各鄰國的獨立及自由。

美洲的領導權顯然的屬於美國。美國的人口佔全洲之半，而經濟力且過之。以此雄偉的力量為後盾，和平的維持自無困難。且美國自羅斯福及赫爾當政以來，善鄰政策已著成效，故其道義上的地位亦足以使他有領導二十二國以圖進一步的團結可能。

回教區的領導問題亦較在其他各區為複雜。以現時情勢言，土耳其如不具有領導者的資格，則更無一國具有此種資格。但土耳其的領導力量，如聯合國不蓄意助之長大，或尙嫌不敷。我意聯合國，尤其英國，應在戰爭進行期中對此多多注意。在此次的戰爭中，土耳其如參加聯合國作戰，則他便成為我們的盟國，我們自無不樂於抬高其地位之理。即使土耳其始終中立，我們亦應予以同情，使其威望日增，得為其他回教國家所樂於追隨。如英國能誠意尊重埃及的自主，并力助其開發，則埃及會同領導回教區的組織，或更為計之得者。在回教區中，土埃是最有進步性的國家。這點我們應得認清。

區組織應有何種權力，一須視區組織與國聯的關係而異，二須視區組織的性質而異。區的結合愈嚴密，而其組織愈近似政府，區的權力亦自然愈大。這是顯而易見之點。然區組織可獨立於國聯之外，也可為國聯組織的地方組織，猶如邦之於聯邦，省市之於中央。兩者孰為合宜，論者意見不甚相同。贊成區組織為國聯的地方組織者，以為這樣可使兩層的組織一氣呵成，而世界國的規模亦於以粗具。反對者則以為這時區組織的活動拘束過甚，且驟以監督並指揮區組織的艱難責任加諸國聯，亦不是愛惜國聯之道。我意亦偏向於後者。

區組織如不是國聯組織的一部而只是在國聯以外，輔助國聯完成其目的的一種組織，則其權力自可隨區而異，不受國聯任何的拘束。國聯對於一切國家有拘束力，但不對區的活動作任何監督的指導。區組織可以具有經濟及社會的職務，也可以只有調處融通的職務，固不必盡同。概括言之，區組織應斡旋各國間的問題，應仲裁各國間的爭執，應促進各國間經濟文化的合作，並應設為各種的接觸。區組織能多負起一分責任，國聯亦可減少一分失敗的危險，而增加一分成功的保障。

如果區內的大國能領導有方，而區組織的活動能日有增加，則區內國家自有合成一國的趨勢。這種趨勢，如出之於有關係國的自願，是值得我們鼓勵的。我們在上面已經說過，世界一統殆須經過小國合為大國的步驟。如區組織能盡促進的步驟，則固我們之所期望者。

## 第八章 國聯武力與制裁

一個社會如要求其分子能遵守規律，維持秩序，一定須具有有效的制裁力。公教社的制裁工具爲逐出教社，國家的制裁工具爲軍警，均同一理，國際社會向來之未能強迫國家遵守國際公法或條約者，即因缺乏有效的制裁之故。第二次海牙和會曾討論到制裁的問題，但一無成就。直到受了一九一四—一八年大戰慘痛的經驗，國際社會始感覺和平的維持不能不靠制裁的力量。國聯盟約第十六條所設置的制裁，在範圍上，是極廣闊的。凡違反國聯盟約而擅起戰爭者，全體會員國對之有絕交及作經濟封鎖的義務。此外，國聯理事會並得建議各會員國採取軍事的步驟以對付違反盟約者。換一句話說，第十六條所設置者既爲強制的經濟制裁，又爲可能的軍事制裁。

從國際法的演化而言，第十六條是一個革命性的進展。怪不得有許多保守的國際公法學者，在此次大戰以前，每不以其內容爲然，而多所批評。實則即第十六條亦離有效的制裁尙遠。第一、經濟制裁對於一個擁有強大的軍力的國家是不能發生作用的。軍事進展的速度如高於經濟封鎖所能引起進步的壓迫，則經濟封鎖便失其效力。第二、國聯所建議的軍事制裁，各會員國儘可置之不理。第三、即使會員國接受這種建議，然在國聯本身無武力，而被制裁的國家，反擁有極大武力的情況下，會員國的軍事行動亦不易生效。所以第十六條縱可使一個小國就範，卻難使一個大國就範。我們即假設在日德於一九三七年及一九三九年發動大戰之時，國聯管根據第十六條而有所行動，恐怕也沒有人敢過信該條的效力罷。

我以爲不但從邏輯上言，最有效的制裁應以國聯有武力而國家無武力爲條件，即從現實言，如國聯無武力，或國聯即使有武力而國家也有武力，軍事的制裁仍難付諸實施的。此點可分兩層來說明。如國聯無武力，則一切可能的軍事制裁必須依賴會員國的效命。這不特發動至爲不易，且調度上亦將發生無限的困難。如國聯

與國家同時有武力，則國聯的武力便不能過小，過小，便不能成爲有效的武力。世界上國家爲數共有七八十，較大之國亦有七八。假定其中三分之一的國家共擁有陸軍三百萬，則國聯的武力便無從小於這個數目。如小於這個數目，則遇到一羣反和平的國家們能成爲一個極大的集團時，國聯的武力便有敗北的可能。

從制裁的立場言，我以為單單國聯有武力爲上策，國聯及國家均有武力爲中策，國聯無武力，而國家有武力，如舊國聯時的情形，則爲下策。一九三二年軍縮會議時，蘇聯曾提出完全裁去武力的主張。當時一般國家不疑其有意與他們爲難，便笑其太不現實。蘇聯在當時與歐美國家關係甚惡，這種疑笑或尙可以缺乏互信來解釋。但法國所提設置國聯武力與『侵略』武器只准國聯使用的議案亦未爲一般國家所同情。軍縮會議既置上策中策於不理，乃斤斤從事於國家武力的稍稍縮減，既不見其大，乃只見其小。軍縮會議之如此低能，我們實不能不歸罪於英美當時的政治家的所謂『現實主義』。

此次戰後，我以為我們應排除一切困難，力求上策的實現。國家只許有保安隊及警察，而不許有配有攻擊力的裝備的海陸空軍。這種海陸空軍只許國聯獨有。我們絲毫不否認完全裁撤國家武力之議必將遭各大國的反對，然我們如能使各大國深信他們無侵略的危險，更深信國聯的武力也不致爲野心者所竊用，則他們的反對也將失去真實的理由。我們在第三章中曾主張軸心國家的武力必須於休戰後即開始解散，且永遠不許再有設置。如果這點能做到，他們被侵略的危險已免去大半。如果國聯的武力不太大，而他們又有管理的大權，則第三者利用國聯武力以壓迫他們的危險也不易發生。

實現上策的最大困難是中、美、英、蘇四國之不能合作及缺乏互信。假設他們之間缺乏互信，不能合作，則他們將首先不肯裁軍，而國聯武力如何管理一事亦將無適當的解決。然這個假設是不能成爲我們的考慮的基礎的，因爲如果這個假設正確，則整個和平的計劃將無從討論。

萬一上策不能實現，我以為我們須參照一九三二年法國所提計劃，一面設立一個具有攻擊力的國聯武力，一面用定額的制度，規定各國（軸心國除外）所得設置的無攻擊力的武力。所謂『攻擊』武器或『侵略』武器

與非攻擊或非侵略武器之間本不易爲嚴格的分別，且各國因利害的不同常會作不同的甚或相反的看法。然這並不是說不能有所分別。我意爲使國家的武力難於成爲侵略的工具起見，一切形式的飛機（無論轟炸機或戰鬥機或混合機），潛水艇，鉅型軍艦（假定爲萬噸或萬噸以上者），坦克，大炮，均應列爲「攻擊」武器，而爲國家所不能有。國家之所能有者僅爲普通的巡洋艦及砲艦，及普通的陸軍。且這種海陸軍亦不能超過定額。定額的大小則須以人口面積及海岸線爲決定的因素。試以美國與加拿大爲例。假設兩國的面積相等，海岸線的長短相等，而人口相差爲十五倍，則海陸軍的定額，美國亦應十五倍於加拿大。再以英國及巴西爲例。假設兩國的人口相等，海岸線的長短相等，而面積的相差爲三十五倍，則兩國海軍的定額應相等，而陸軍的定額，則巴西應三十五倍於英國。如或大家認爲面積這一因素沒有人口的重要，則自可將面積這一因素的分量減輕。如面積這一因素的分量應折半計算，則美國的陸軍便可三十倍於加拿大，而巴西的陸軍只能十七八倍於英國。我意我們如肯爲精詳的推覈，我們不難尋獲一個計算定額的公允方式。不過像過去殖民地的保護等等的考慮自然不能再作爲決定海軍大小的一個因素。殖民地經國際化而後（見下第十一章）應統歸國聯保護。商航線亦然。

根據公允的計算方式，我們當不難使中、美、英、蘇三國擁有最大的海陸軍。我們或無法找出一個公式能使英國的海陸軍佔世界上的第四位。然英國對此或不必感覺恐慌。以海軍言，如自治領地的行動能常與英國一致，則英國的海軍不啻仍可佔世界上的首位。至於陸軍，則英國久已不是陸軍國家。在承平之世，英國嘗坐視歐陸國家之通國皆兵而不以爲意。故今後縱陸軍之數遠不如人，他亦絕少可以有介意的理由。

各國可以有普通的海陸軍，但國聯則應有空軍及若干具有攻擊力的海陸軍。海軍須含有若干鉅型戰艦，潛水艇，及高速度的巡艦。陸軍則以機械化部隊爲主，且須有空運部隊。國聯武力的主要任務在於極短的時期內擊破侵略的武力，而不在佔據任何區域，故其編制與海陸空三軍的比數須求能與此種任務配合。

如果新的國聯決定一面自置武力，一面又容許各國置有武力，則國聯對於各國的武力自須作嚴密的監督及指導。國聯不能不監督，不監督則在有些國家將不免發生超過定額或偷置具有攻擊力的機艦部隊之事。國聯也



不能不指導，不指導則國聯一旦決定發動制裁時，將不易調動各國的武力。

在第三章論到解除軸心國的全部武力時，我們已略及上次大戰後協約國監視中歐國實行軍縮條款時所遇到的困難。如果各國仍可設置武力，縱這武力爲不具攻擊力的海陸軍，各國暗中擴軍的可能將不亞於德國在一九三五年公然宣佈擴軍以前之所爲。各國既可仍有武力，則軍事訓練及軍器俱在不能普禁之列。既可軍訓，則五萬部隊所需要的軍官的訓練與五十萬大軍所需要的軍官的訓練不易有顯明的分別。既可船塢，則製造小型艦所需要的船塢與製造巨型艦所需要的船塢也不易有別。既可兵工廠，則製造步槍所需要的兵工廠與製造大砲所需要的兵工廠也不易有別。以是國聯監督各國不於定額之外設置武力的工作，勢將不易着手。如要監督的有效，嚴密及公允不可缺一。缺乏嚴密，則各國間必有暗中擴軍者。缺乏公允，例如對大國放任，而對小國嚴格，則必致定額的制度難於維持。要監督有效，監督委員會殆須包含兩種成分在內。各國有否超過定額的事實似乎應由小國的代表來審定。如此才可以表示大國的無私。強迫各國不得超過定額的辦法似乎應由大國的代表發動。如此才能表現站在監視委員會背後的力量。然而這種理想的合作是極不易取得的。且從大國的立場言之，他們既能如此無私，則何不索性採用上策，廢除國家武力？

舊國聯盟約第十六條所規定的軍事制裁，在舊盟約有效的二十年間，從未有過試驗。假設國聯理事會曾因某一次的侵略而建議各會員國爲軍事的制裁，更假定若干國家同意於這建議，制裁的進行仍不易易。必定參加制裁的國家能有統一的指揮，然後他們的武力方得發生力量。如何可以收統一指揮的功效呢？如組織一個委員會辦理，則委員會本身便往往可以缺乏統一。如委託某一大國的最高統軍大員爲最高統帥，則旁的國家未必心甘。今後如各國仍保有武力，則遇到有請他們共爲制裁的必要時，這統一指揮的問題自然也需要解決。要解決這問題，諸大國的悉力合作也自然爲先決的條件。一定要他們甘願令他們的武力受國聯將官的指揮，然後統一可以有希望。

更進一步言之，要國聯的將官能有效地指揮各國武力，平時的一種檢閱是不可少的，某一種範圍內的參謀

會商也是不可少的。沒有這種檢閱及會商，號令的下行極不容易。但有了這種會商及檢閱，則各國的武力勢將大大喪失其獨立性與國家性，而與國家不得設置武力的情形相差無幾。如其獨立性與國家性喪失至相當的程度，則各國分有的武力豈不即等於國聯共有的武力？

由是，我們可得一結論。戰後關於武力的合理制度或應是上述上策與中策間的一種調和。如攻擊力的武力不屬於國聯而仍為各國所有，則戰爭的危險太大，而制裁的力量太小。如國家只可有警察，而絕不能有武力，則在情感上各國此時或尚不能容許這種高度的國際主義。如國聯及各國分有武力，則各國武力的監督及指揮兩均不易。為免去這些困難計，最合理的辦法或應是這樣：（一）警察及維持治安的組織為國家所有。（二）攻擊性的武力為國聯所有。（三）無攻擊性的武力為國家與國聯所共有。這種武力由本國人民所組織，駐在本國，可用以襄助警察，為維持國內治安之用，故為國家的武力。但其定額為國聯所規定，其編制配備受國聯的監督，其訓練受國聯的檢閱，其參謀受國聯的指揮，故亦可視為國聯的武力。若然，從國家的立場言，國家仍有武力，仍不失其為國家。從和平的立場言，武力已全屬於國聯，侵略的可能當可縮至最小的限度。

無論戰後的解決為怎樣，最重要的還是四大國的開誠合作。上策的成功需要各大國的完全合作，中策的不失敗，需要各大國的完全合作，上中的調和也需要各大國的完全合作。

今後的武力問題如果能如上面所述而解決，侵略的行動或者根本不至於發生。就過去二十餘年的經過而言，侵略者均為強國，被侵略者比較的幾均為弱國，故侵略在開端時幾均富於成功的希望。日本一九三一年侵佔東三省的行動，一九三七年在華北發動的行動，義大利一九三五年侵略阿比西尼亞的行動，以及德意志一九三九年先後侵略捷克波蘭的行動，在開始侵略的時候，固無不煞有成功的把握。然在戰後新的武力的分配之下，則除四大國外，其餘國家殆根本不會有侵略的力量。即偶為野心所驅使而不量力地作侵略的行動，成功的可能亦將微乎其微。至在中、美、英、蘇方面，則侵略亦不易成爲事實。姑不論痛定思痛，四國人民應懷然於兵之凶及戰之危，知和平之可愛，而絕不容有侵略的居心。縱使他們中有欲犯大不韙而侵略鄰國者，然第一他的武

力不見得能完全聽命於政客而絲毫不忠於國聯，第二這武力決不能抵抗國聯較銳敏的武力。如果在侵略開始的時候即少成功的希望，則侵略便不致開始。

可能性較大的不是某一大國單獨的侵略，而是某幾國家與另幾個國家的衝突。然單單小國間的互相衝突尚不足為憂。這種衝突，一則不難預防於未發之先，再則不難制止於既發之後。無論是國聯的力量，或是區組的力量，均可應付這種衝突而有餘。但國際衝突如有大國參加，則其所引起的危險性自然較大。因為一有大國參加，則衝突的性質極易類似均勢破裂後的戰爭。不但極易類似，而且勢必形成。為避免這種衝突，國聯在平時應注意使各會員國，尤其各大國，能忠於國聯的理想，而避免或在主義上，或在貧富上，或在其他方面，形成兩個或兩個以上對峙的集團。

為減少發生侵略或其他武裝衝突的危險起見，國聯對於各國是否能嚴格遵守一切關於武力的條約或協定或決定，自須採取最嚴格的監視。稍一縱容，則暗中擴軍或暗中製造攻擊武器之事，猶如德國昔日之所為，便不易免。這種監視不特須嚴格，尤須公正。對於小國須如此，對於四大國尤應如此。必定四大國的軍備絲毫不超過條約或公約之所許，然後暗中擴軍或增造武器之事可以普遍的禁止。如果發現某國家有違約的行為，則國聯應採取懲處的辦法。違約的國家應與軸心國受同樣的罰則。他不得置武力，他在國聯中也喪失了應得的地位或任何的領導權。如果受懲處的國家有違抗懲處的行動，則當以侵略視之。非如此，則一切關於軍縮的辦法將無實施的可能。

無論因侵略，因衝突，或因違抗國聯的決定，而有發動制裁的必要時，其發動自應以迅速為原則。國聯理事會應有議決制裁之權。若制裁必須經國聯大會的決議，則時日的遷延將無可免，而制裁的成功也將較為困難。理事會憑多數即可表決。若表決須憑全體或極大的多數，則擾亂秩序者將多一機會，而理事會的行動亦將大受牽制。或者曰，如普通的多數即可通過制裁，制裁或將過於頻繁，而戰爭反將加多。此種疑難乃假設參事理事會的十個左右的國家已先形成兩個勢力約略相等的集團，故較大的集團可憑多數以壓迫較小的集團。我們

希望這種分野能永不在理事會中發生。據我們的推測，也不會發生，除非中、蘇、英、美四大國之間即有對等的分裂。如果理事會有這種不幸的分野，則表決憑普通的多數固然不妥，憑較大的多數將無可能。在這種情形之下理事會勢必葬送於分裂，而國聯亦將無法繼續其職務。

如果國聯理事會中無各大國分立對峙的情形，則理事會既可為迅速的決議，而其所決議的制裁也不難付諸實施。理事會發動制裁後，單憑國聯的武力或即可使侵略者或違約者就範。如國聯有運用各國定額武力的必要，則軍事領導權既操於四大國之手，而平素國聯對他們又得監督指揮，他們也自可為國聯所用。在這種情形之下制裁的成功應是不難之事。

為法律上的簡賅起見，我們或者應將衝突或其他違約行動均歸納在『侵略』之中。如何構成『侵略』向為外交家及國際公法學者所爭論不決之事。巴黎的和會未能予侵略以定義。一九二四年的國聯大會又拒絕接受日內瓦議定書中不受仲裁而興起的戰爭為侵略的定義。我以為在新國聯之下，凡一切不受國聯大會或理事會的勸告或法院的判決而進行的武裝行動均可認為侵略的行動。這樣的定義可使國聯維持和平的努力不因太呆板的定義而受有妨害，同時也可使制裁的對象恆為侵略者。

我以為和平之能否維持將賴於制裁的本身者小，而賴於制裁成功的可能性者大。如果大家相信國聯的制裁一定會成功，則沒有人敢有侵略或違約的行動，而制裁也永可不至發生。如無人相信國聯的制裁會成功，則侵略等事自易發生。舊國聯之所以失敗而和平之所以不保者，即因很少人相信盟約第十六條可以全付實施或實施而可發生效力。為今之計，我們首須一面增加國聯的武力或集中一切武力於國聯，又一面減少或裁去國家的武力。必定能如此做，然後國聯的制裁易於發生實效，更然後各國不敢有侵略或其他不睦的行為。於盟約中規定有效制裁的用意固不在希望制裁的實行，而在希望制裁之永可不用。國聯武力的設置雖云為制裁，實乃為免去制裁的必要。

## 第九章 國聯法院

人類政治組織由民族國家到大同或世界國家的過渡期中，國際武力及國際法院俱是不可少的工具。大同實現後，有了警察及普通的法院或便足維持秩序。但在國家這個組織沒有完全浸沉於大同社會以前，兩者俱不可或少。沒有國際武力，便沒有制裁違法的國家的力量。沒有國際法院，便沒有審判國際爭端誰曲誰直的機關，因而許多本來可由司法解決的爭端便不免流為武裝的衝突。

國際法院與和平的維持及國際組織的設置常是相提並論的。一八八九年海牙第一次和平會議即設立了一個常設仲裁法院。但常設仲裁法院雖號稱常設，而實則僅法官是常有，而法院則並不存在。參加於一八九九年國際爭端和平解決協定（或一九〇七年修正協定）的四十多個國家相約各推仲裁者數人，以組織法院，其任期為六年。每國所推之人不得超過四人；在歐戰勃發以前，仲裁者的總數約有一百五六十人。各國如有爭端，可於此一百五六十人中任選三人為仲裁者。自仲裁法院成立以迄一九一四年，經仲裁的案件共十五個。自一九二〇年以來，則只有五個。

仲裁法院的限制是十分顯著的。他既沒有固定的法權，又沒有強制的能力。國與國間發生爭端時可以交付仲裁，也可以不交付仲裁。仲裁的決定可以接受，也可以不接受。所以仲裁法院的成立雖對國際爭端的和平處理不無微功，但與爭端悉由司法裁決的理想則相距尚遠。

一九〇七年第二次海牙和平會議時，進步的分子嘗有設立國際法院的建議，但結果僅為國際爭端和平解決協定的修正。一直要到巴黎和會，各國同意設立國際聯盟時，國際法院之議才有復活。國際聯盟第十四條規定國聯理事會應籌設一個常設國際法院，以受理各國請求處理的爭端，並應理事會或大會的提請，對於任何爭端或問題提供諮詢意見。根據這條的規定，理事會及大會通過了專家委員會所草擬的國際常設法院組織條例，

並於一九二一年得大多數會員國的批准而生效。二十年來在海牙執行職務的常設法院即基於這個組織條例而在。

國際常設法院起初設法官十一人，候補法官四人，經兩度的增加，法官增至十五人，候補法官之數則如初年。法官的推舉須經過推薦及選舉兩個手續。推薦之權屬於常設仲裁法院的各國法官，一國的法官成一推薦的團體。選舉之權屬於國聯大會及理事會。

常設法院的權限，根據國聯盟約及法院組織條例第三十六條所定，只及於爭端兩造所同意由法院處理的案件，而不及於兩造或一造所不願由法院處理的案件。換言之，兩國之間縱發生顯然宜於司法解決的爭端，如果有兩造之一拒絕法院處理，則仍只能用政治的方法或戰爭的方式來解決。這當然與設立法院的原意相違。故組織條例附有所謂『任擇條款』，規定凡接受這個條款的國家，如遇有可由司法處理的爭端，當然聽受法院的處理，而無須由兩造特作協議。這個條款曾被大多數國家所接受，但各大國於接受時往往多數保留，以致效力大削。又國聯理事會為誘致美國的參加計，嘗委派專家委員會重訂協定（一九二九年九月十四日）。但美國雖簽署於這協定而參院遲遲不予批准，終且予以否決（一九三五年）。美國的不參加及各大國之未能無保留的接受任擇條款，自然使得法院的權力十分渺小。又除判決外，常設委員會尚可提供諮詢意見書。但法院對此權的行使異常謹慎。諮詢意見書的提出皆出於理事會的請求；有關的國家均可陳訴意見；如無常任法官，並可指派臨時法官。在此種情形之下，諮詢意見書之為物自然也不易成爲解決爭端的工具。

在他二十多年的生存期內，國際常設法院嘗有過二十八個判決書，二十七個諮詢意見書。大體上兩者均涉及歐洲的國家。只有五個非歐洲的國家嘗爲這五十餘案件的當事者。固然一個法院成績的優良與否不以所受理的案件的多少而定，但常設法院所判決的事件多半涉於微細；所提的意見書，尤其關於奧國加入德國關稅區及法蘇互助條約與羅加諾條約是否相容二案，常過分遷就國聯的有力分子的看法；而涉訟於法院者又幾限於歐洲的國家：這三點究不是成績優良的表示。故常設法院較仲裁法院雖爲絕大進步，但以之維持今後的世界秩序自

然尙嫌大大不足。

新國聯應設新法院。法院的名稱或可自國際常設法院改爲國聯法院。在舊時，許多國家本非國聯分子，但國聯又望他們能接受法院，故常設法院無法以國聯法院爲名。今後一切國家既均應參加國聯，而參加國聯者也當然須擁護國聯法院，故稱爲國聯法院反可以表示新國聯與法治的密切關係，國聯法院的組織及職權也應規定於和約（永久和平部分），而不應爲獨立的組織條例。

國聯法院的法官可設九人，不必再多，再多則討論案件太不方便。從前所以一再增多者，一因數多則對各國的要求較易應付，再因法官每有其本職，任海牙法官不過是一種兼職，故不得不多設法官，以保證開庭的成功。然審判的獨立爲一切法院成功之母，即國際法院也不能爲例外。審判如能獨立，則法官無論屬何國國籍，初不能對其本國的利益有所偏私。若然各國本無競爭法官的必要。無如在民族國家的局面之下，國家須顧到顏面問題。大國固然不能在國際法院中無代表，小國也不甘落空。加以西班牙文化的諸國向多研究國際公法著名之士，對於海牙法院尤特別熱心參加。於是法官的人數在昔乃不能不一再增加。法官之自由缺席當時亦使法官數額時有增加的必要。若單從法院所處理的案件的數量而言，不特增加無必要，即原有的十五人（內候補法官四人）亦只會嫌多而不會嫌少。新法院的法官如爲九人，而均能專心一致於法院的工作，摒絕一切外務，則決無不可勝任之理。美國最高法院爲國內法院，其事務的繁重決非國聯法院在最近二三十年內所能望其項背，然其法官亦不過九人而已。如果國聯法院的事務日有增多，則可添設調查員一類襄助人員，司審判者仍不必過多。

法官如只有九人而不是十九人，則各國再不能爭利己的分配，即爭亦無所用。法官既任法官而後，應自視爲國聯的忠僕，而不復是所屬國家的人民。法官應由國聯理事會秉公遴選。第一個考慮是候選人的識歷，第二個考慮是世界各主要法律體系（如英美法，大陸法等）之不偏重亦不偏廢，第三個考慮是年齡。舊法院的法官年齡過高，於執行職務頗多妨害。理事會於遴選法官時宜特組專家委員會，以便於全世界的法官，律師，及



與者中挑擇最適宜的人物。凡年齡已逾六十一者不應在選擇之列，庶幾任法官者將無過於七十之年者。理事會所遴選者應經國聯大會的通過，藉作全體贊助的表示。

法官的任期可仍為九年，但應每三年改選三分之一，藉以維持法院的繼續性。

臨時法官的制度可予維持。過去，凡涉訟的國家如無該國國籍的法官時，得臨時推出法官，參加審判。依審判獨立的嚴格原則，這本是一種多餘的舉動。但為顧全各國的情感計，兼為使九個常設法官益得不沾染國家的色彩計，爭端的兩造今後無論有否該國國籍的法官在法院內，可一律推臨時法官參加審判。但一造只能推舉法官一人。如兩國以上參加爭端的一面，也只能合推一人，庶幾審判每一個案件的法官總數不會超過十一人。臨時法官的設置多少可以使沒有該國國籍的法官的國家對國聯法院多一分信任，而使常設的法官可放膽地以中立公正人員自視。臨時法官縱然對所代表之國完全偏袒，也不致影響判決的公正性。利害相權，臨時法官的容許可說是害少於利。

國聯法院的法權應比舊法院大大增廣。國際的爭端可分為可以司法解決的與不可以司法解決的兩種。二者之間當然無固定的界線。在國家斤斤計較主權的時代，前一者的範圍常是極度微小的，幾乎一切的爭端被列為後一種。素以愛好和平自詡的美國即為這種不合理的解釋的最大偏向者。這種趨勢自然須加以平反。我以為劃分兩種爭端的原則應如下述：凡爭端係根據於國際公法或條約上某一種的權利而起，而又可以判決的方式將所爭的權利斷歸一方或分歸兩方享受者，應視為可以司法解決的爭端；凡所涉及的事件有需於新的討論，新的磋商，或新的國際立法才能解決者，則為不可以司法解決的爭端。以上述為分別的基礎，爭端如日蘇漁約所起的糾紛，如基爾運河通過問題等等，當然是可由司法解決的。即中日間一九三一年中村被殺事件，或是一九三〇年後義阿問瓦拉瓦拉之爭也未嘗不可由司法解決；但如德捷間關於蘇台德區之爭，則顯然不是可以司法解決的爭端，因為其間所引起的問題，如民族自決的問題，或是少數民族的待遇問題，俱有待於新的解釋。這種爭端顯然由國聯大會或理事會處理為宜。為提高國聯法院的地位兼為鼓勵各國之尊重司法機關計，凡爭端兩造

對於爭端作不同的見解者，法院仍得受理，對方亦不得拒絕。但法院如發現案件確無從爲司法的審判時，則可移請國聯理事會爲政治的處理。理事會因一造的請求，正在試作解決的爭端，國聯法院即認爲是可以司法解決的爭端亦不必受理。但理事會仍得以之移請法院處理。

依照上面所述，國際爭端將分由國聯法院及國聯理事會處理，可以司法解決者屬前者，不可以司法解決者屬後者，依違兩可之間兩造看法不同者，則兩者均可處理，也均可移請另一個機關處理，但甲機關正在處理者，乙機關不得顧問。我以爲如理事會及法院對爭端均能秉公處理，而理事會又能尊重法院的正當權限，則理曲的一造很少有憑藉理事會以延宕解決的可能。在此情況之下，法院之權可以大伸，而國聯的法治也不難樹立。

舊國際常設法院兼有提供諮詢意見書之權。這在法院不具強迫管轄權，而理事會對一切事又不喜作直截解決的時日，或是一種對和平有些須貢獻的事情。但如法院的權限能有上述的增加，而理事會對不可以司法解決的爭端又能負責地予以處理，則提供諮詢意見書的場合或將不存。故國聯法院似不必再有此權。國聯法院專司審判國際爭端，有爭訟便有判決，沒有爭訟便無須對法律問題有所解釋。

除國家外，私人是否亦可向國聯法院提起訴訟？我以爲這是不必容許的，至少在目前是不必容許的。我對於國家的所謂主權有一種一貫的看法。如果遷就主權的觀念便將使和平與新世序無法維持，則我們不能不打破這觀念，我們不能姑息。我們所以敢主張國聯有武力，國聯法院有強迫的管轄權者，乃因非此則不足以保障和平。如果因國聯有武力或國聯法院將有強迫的管轄權而國家的主權受有限制，我們也不敢有所顧忌。但對於無關重要之事，則爲減少國家的反抗或疑忌或顧慮計，我們也不必與主權的觀念作正面的衝突。容許甲國人民在國聯法院控訴乙國便是這樣一個不必要的衝突。美國聯邦初成立時，其最高法院原亦不禁有受理甲邦人民控訴乙邦之權。但這種控訴終引起若干重視邦權的邦的重大反感，而美國憲法亦不能不有修正，不能不禁止這種私人控訴邦的行爲。在最近的數十年內，國與國間的團結很難勝過十九世紀初年美國各邦間的團結，國聯的向心

力亦很難勝過合衆國的向心力，故甲國人民控訴乙國的權利不必容許。如甲國人民的權利受乙國的損害時，甲國或可代爲交涉，或乙國可尊重司法的精神自動地給國聯法院以受理之權，有如若千國家雖在原則上不能被其人民控訴，而在事實上往往特許其法院受理這種訴訟者然。

一個獨立國家固然不應被另一個獨立國家的人民所控訴，但是國聯保護地與國聯領地的地位又如何呢？我以爲國聯保護地可與獨立國同樣看待。國聯領地既非獨立國家，自無不可被私人控告的理由存在。惟國聯法院所受理之案仍應以具有國際性質者爲限。因領地官吏有虐待僑民的行爲而發生的爭訟，以及其他無國際性的爭訟，俱應由領地法院管轄，而不應由國聯法院管轄。

國聯法院所引用的並執行的法律自然以國際公法爲主。關於國際公法的性質在過去頗多爭執。願以積極的法律視之者殆屬少數。其故則因國際公法主體爲有主權的國家，而執行這法律的法院並不存在。國家既有主權，自無人能強制他服從任何法律；而一切所謂國際法院者在昔也不具有普通法院所具有之權。但這種無法律的狀態，從我們主觀的眼光看起來，固不能再有容忍，而從歷史的客觀的眼光看起來，也正在變化之中。如果一九一四——一八之戰後的國際公法仍不能稱爲積極的法律，他的積極性至少比一九一四年以前要大些，而兩次海牙和會以後的積極性也比和會以前的要大些。所以我們可以不問國際公法在過去是不是法律，是不是具有束縛性。我們一而可順其發展的傾向，另一面可從建立新世序的立場，努力使國際公法成爲與各國國內法有同一效力同一積極性的法律。

爲強化國際公法的效力起見，我主張將國際公法法典化，將一切普遍接受的合理習慣，參酌新的需要，編成一部國際公法。有兩個理由令我作此主張。第一、對整個世界而言，成文法較不成文法爲適宜。第二、戰爭之斥除將使過去所習知的國際公法大有修正的必要，故編訂的手續爲不可免。有實效的法律本可爲成文法，亦可爲不成文法。英美及不列顛國協的分子國所採用者大抵爲不成文法，而他們且爲法治最隆的國家。故英美人士多半不會主張將國際公法法典化。他們或且以爲由國聯法院（假設他們接受國聯法院）一面執行一面長育得

來的國際公法，其基礎反比法典式的國際公法爲鞏固，猶之同樣得來的英美通常法，其基礎之固往往在大陸諸國民刑法典之上然者。然這是一種偏狹的看法。英美人民固有尊重不成文法的習慣，但這種習慣並不普及於全世。爲多數民族計，成文法的執行究比不成文法較易，而且在新世序中，國際關係將有革命的變更。戰爭將爲國際公法所不容。戰爭既宣告爲非法後，中立亦將不存在。制裁則與戰爭不同。被制裁者不能享受昔日交戰國所享的權利，而制裁者則將享有不同於交戰國的權利。在過去，一個國家可以對戰爭守中立；在今後，沒有一個國家能守中立，不是參加制裁，便是參加侵略。爲適合新世序起見，數百年來所逐漸演進的平時國際習慣，尤其是近百年來幾個重要國際會議所協議得來的戰時國際公法，誠大有重訂的必要。

編訂國際公法的工作自然不能草率成功。新國聯成立後，其理事會應即組織一個委員會以草擬：（一）編訂的程序及（二）國際公法各大原則。這個委員會的報告經國聯大會通過後，理事會應重新設立一個法典委員會，以從事於法典的起草。在起草的過程中，委員會自應博採衆意，尤不可忽略代表世界上若干主要法律體系者的觀念。法典最後自須經國聯大會的通過。

這樣一部國際公法，其得各國人民尊重及被法院執行的可能，自較不成文的國際公法爲大。

法典之外，國際單行法，國際條約，國聯法院的判例及各國內法有關部分，亦將爲國聯法院所援用的法律。

國際單行法的數量今後殆將大有增加。國際公法所包含者將限於若干經常事項的規定，如國聯的組織，國家的權義，國家的交際，國籍問題（關於此點一九三〇年曾有海牙編訂會議）及各國人民的移入移出等等。關於若干新起的事項，勢須隨時另有立法。國際關係愈密切，國聯的職務愈繁多，則國際立法的必要亦愈增加。如果我們於戰後能建立本書所企望的新世序，經濟關係並能如第十章所言者，則國際立法勢必日臻發達。

國際公法及國聯大會所議決的公約協定及議定書等等，均爲全世界通行的法律。兩國間或數國間依法成立的條約則猶如私人間所訂的契約，國聯法院也有執行的義務。但今後國際立法如日形增加，則條約殆將日形減

少。這是必然的結果，因為在法典化的國際公法及權力日大的國聯大會之下，國與國間訂立條約的必要及自由權自必減縮。爲維持國聯的法治起見，條約不特須向國聯登記，且絕對不能牴觸國際公法或國際立法。如有牴觸，國聯大會及理事會應有不承認之權，而國聯法院則可不予執行。

國聯法院本身的判例也是國聯法院所適用的法律之一。舊國際常設法院組織條例第五十九條雖明定法院的判決只適用於兩造間的某一個條件，實則常設法院已有援用其自身判例的趨勢。今後國聯法院既爲一個正式的且爲最高的法院，判例法自然應爲他所適用的法律的一部份。

國聯法院如果能確實執行以上各種法律，國際法治的養成自不待言。

## 第十章 經濟秩序

第六章討論到國聯的組織時，我曾說過，要有和平，不能不先弭戰，要弭戰不能不先免除國際衝突，而免除衝突的最有效的方法，則莫過於促進國際合作。我不是唯物論者，我不信經濟可斷定一切。經濟因素之外，其他的因素，如民族情感的隔閡，如政治體制的不同，均可擾亂和平。故智識的交換，人羣的互認，以及『民爲貴』等一類基本信條的普遍接受，均爲促進合作的必要工作。但是誰也不得否認經濟因素的重要。工業愈是普遍的發達，經濟因素的重要也愈不可忽視。如果國際經濟合作不能達到某種的高度，則國際衝突決無可免，而國聯亦將等於虛設。我們必須能利用國聯的機構以促進各種的合作，尤其經濟的合作，然後國聯之設方有意義。

經濟合作的最大敵人爲所謂『力的經濟』。由於民族的對峙與鬭爭，『力的經濟』在近年不幸有異常的進展。採用是項經濟政策者以增加國家的力量爲目標，而不計及人民的幸福。國家力量增加，而人民卻不許增加享受者，乃因國家須儲備充分的力量以作向外發展，或以作抵禦外侮之用。蓋所貴於『力的經濟』者，一方必須以人民爲養成這『力』的工具牛馬，而另一方必須與旁的國家發生戰爭。不以人民爲工具牛馬，而重視他們的福利，容他們享受，則這『力』便無從積聚起來。不與旁的國家發生衝突鬭爭，則這『力』便失了他的養成的意義。故『力的經濟』亦即是戰爭經濟。

『力的經濟』與自足的制度亦幾不可分離。蓋『力的經濟』既是戰的經濟，則不能不以作戰能否勝利爲經濟政策成功與否的試驗。既須作戰，則不能不防封鎖，於是凡一切與作戰有關的資料器材俱無一可少。本國所無的原料必須取給於有的鄰國，而此鄰國亦必須加入自足之國，成爲經濟的附庸。如鄰國亦無此原料，或不能於鄰國得此原料，則必須尋找代用品。如代用品無法覓得或無法製造，則必須取諸較遠的鄰國，縱用侵略的方

式亦在所不惜。德國近年來所以自中歐的一國漸漸成爲全歐的領導者，甚而左右南美近東各國的經濟的生活者，即因他的經濟自足制無法在一國疆土之內建立之故。蘇聯地大物博，經濟自足制好像較易單獨建立。但蘇聯在戰前也尙未能完全自足。如果沒有希特勒的侵略戰，如果蘇聯能繼續進行自足制的建設，則蘇聯也將不免踏入兩條路徑之一：一是因恐與其他國家衝突而放棄自足制，改採合作制，又一是和德國同樣地夷四鄰的國家爲他的經濟保護國，終則引起戰爭。無論自『力』的觀點或從『自足』的觀點去推演，這一種經濟的必然結果是戰爭。

而且力的經濟是有傳染性的。一個國家採行了『力的經濟』，則無論在經濟上或在政治上，他的鄰國只有屈服與抵抗兩途，而無法與之和平相處。在經濟上，與採用『力的經濟』的國家合作往來等於自殺。採用『力的經濟』的國家愈是自足，愈是有力，則與之往來的國家愈須依賴他而生存。在政治上，採用『力的經濟』的國家的目標也即在使鄰國無法獨立之生存。如不屈服，則只有抵抗。彼以『力』爲目標，我也以『力』爲目標。彼以力來，我以力往，而我之鄰國也不得不以『力』爲其經濟的目標。一國重力，天下重力。初則各相戒備，以防受損，終必到處衝突，蔚爲大戰。

『力的經濟』與和平既如此的不相容，則今後任何國家均不能再以『力』爲其經濟目標。所有國家的經濟目標均須以人民的福利爲出發點。換言之，所有國家的經濟應爲『福利經濟』而不是『力的經濟』或『戰爭經濟』。發展工商業的目標不在增加國家的力量，而在使人民的享受得以普遍地增加，人民得享標準較高的物質生活，並餘閒較多，修養機會較豐的精神生活。必如此，和平的國際關係才有維持的可能，而戰爭的重要原因可以消滅於無形。

然而要各國放棄力的經濟而改採福利經濟，不是一件怎樣容易的事，雖則這更張顯然爲和平所需要。在過去，沒有一個國家的經濟是能完全免於力的或備戰的色彩的。即使以自由主義自詡而資源又豐富的英美等國也未能免此。重以此次大戰的經過，在戰事結束之時，殆沒有一個交戰國家，甚或不參戰國家，將不是採用這種



經濟的國家。要他們一旦改弦更張，事實上的困難是可以想到的。

如各國對於未來的和平缺乏堅強的信念，他們對於自足制的戀棧，對於自足制的不甘放棄也將成爲改採福利經濟的絕大障害。要世界各國能有高度的經濟合作，天然的分工是無可少的。各地區各人羣愈是能就近利用天然的資源與生產的技能，則生產愈經濟，生產品愈精良，運輸亦愈經濟。但在天然的分工制度之下，資源豐富繁多的國家自然比貧乏單調的國家較易得到自足。如果各國不能相信未來的世界將爲和平的世界，則資源貧乏單調而野心卻不缺乏的國家勢將多所懷疑，而反對分工合作。他們仍將企圖爲自足的國家。如何可以減除他們的疑慮而使他們甘於放棄求自足的企圖呢？莫過於大國能以身作則。我們在上面已經說過，嚴格的說起來，沒有一個國家是能不依人而自足的。即實施計劃經濟多年而又是大國的蘇聯也從沒有能自足過。所以像蘇聯等若干離自足較近的大國，今後如能不返到自足制，任令若干於戰爭爲必要的基本原料及工業缺而無有，廢而不舉，轉而致力於若干最適宜於他們的資源及人工的生產事業，以表示無備戰之意，則其他國家或亦不難認自足之制爲無須而樂於分工。

由力的經濟到福利經濟，由自足制到分工合作，單靠國民經濟目標的改變尙是不濟事的。國民經濟是一件牽涉至廣之事。粗言之，他包含資源的問題，資本的問題，勞工的問題，生產數量及如何生產的問題，他也包含貿易政策的問題。細言之，凡資源之有無多少，資本與勞力之如何供給，信用之如何組織，市場之如何分配，貨幣之如何流轉，均可以影響國民經濟的本質。在過去，尤其自最近一二十年自足制漸次盛行以來，大多數國家均以全力統制一切有關因素。統制的目的爲保障自足，而統制的結果則在經濟上爲畸形發展的層出與正常生活的閉塞，在政治上爲大戰的釀成。如果不合理的統制不放棄，而利於合作的新制度不代起，則合作與和平勢將因缺乏實質而無從實現。

我現在擬對國民經濟所包含的各因素一一加以討論。

土地與人口的關係對於某一民族或某一人羣的經濟生活是可以發生極大的影響的。假定某一個人羣在某一

個區域內可以過某種標準的經濟生活。在同一區域，如居民過多時，則生活標準便要降低。或同一人羣如移住於一個較小較貧的區域時，生活標準也會降低。因為人口的多少與所居土地的廣狹貧富，對經濟生活可以發生如許大的影響，於是日德等國的野心政客乃好以人口高壓力及生存範圍一類口號鼓動其人民，作侵略的行爲，於是思想偏於烏托邦者也以爲人口與土地間的關係須根本調整。日德的侵略主義固不足道，烏托邦的看法也不值考慮。某一人羣居某一土地往往有其極久遠的歷史，且爲人羣自決原則的基礎，在事實上決無數學式的或近似數學式的重分配或重劃分的可能。我們之所能爲力者，第一、一區域的資源應供全人類的享用而不能爲某一人羣所專利，第二，若干土廣人稀的新區域應吸收多量的移民，以表示土地所負的責任。我們之所能爲力者是而已。

歷來各民族國家之所以遇土地必爭者，一面固然爲土地本身及土地上所居的人民，另一面則是爲附屬於土地的資源。後一種的原因自工業革命發生以來日見重要。因此，我在第四章中嘗建議將民族國家的殖民地一律改歸國聯直轄。在下章中我更將詳論這國際化的辦法。然殖民地的國際化僅可解決資源問題的一部分，而不能解決這問題的全部分。各獨立國與保護地的資源，應如何公平分配，以減除國際爭端，則仍有待於規劃。

在過去，或由於備戰的需要，或爲資本家營利的方便，資源的利用往往與人羣正當的需要不生聯繫。在過去，不正當控制資源的方式不外乎有四種。第一是專賣。凡分佈不廣或集中於一國的原料最易成爲那個國家的專賣品。第二是限止出口，第三是徵收出口稅，第四是結收外匯。藉第一種的辦法，得天獨厚的國家可以對某種獨有的原料爲自由的處置。他所規定的價格或可使這種原料永遠不能輸出國外；如有輸出，則可換取驚人的重價。第二、三、四各種辦法或可以助國家保存某種原料在國內，不任其自由出口；即有出口，亦不能超過政府所認爲可以容許的數量；或可以增高經營原料者的利潤。中國近年對於鎢錒的專賣，美國近年對於氦的禁止出口，智利多年來對於硝所徵的出口稅，及德國近年來對於一切原料出口之結收外匯，蓋可視爲各種控制辦

法的例子。

控制資源的目的往往為備戰，為儲存戰爭所必需的原料。現代的戰爭需要原料甚多。武器愈精妙，則混合物愈不可少，而戰爭所需的原料名目亦愈繁多。即如我國所產生之錫，在十九世紀時本不是軍需品，但今則為兵工製造所不可少的原料之一。需要的原料既多，於是富於資源的國家遂不惜以種種方法控制資源的外流，以利己，再以損人。

除了與戰爭有關的原料以外，國家為發展工業計，也每圖控制各種有關原料。國家愈求自足，則所欲維持的工業愈繁複，而所需的原料亦愈衆多。

但控制資源的目的不一定全為國家儲備必要的原料。有時國家為保護或增進國家本身（如為國家資本主義）或企業者（如為私人資本主義）的利益計，也不惜出於控制的一途。巴西對於咖啡一面限制生產，一面又限制出口，其目的即在提高世界市場上咖啡的價格，而以加惠於巴西的咖啡生產者。馬來英政府對於樹膠採同樣的政策，其目的亦為同一。這種政策與戰爭沒有直接關係，但最後的結果亦每激成國際爭端。巴英的政策使缺乏咖啡及樹膠的國家不得不出於兩途之一，不是圖謀佔領出產咖啡及樹膠的地域，便是對巴英採取報復的手段。無論控制的目的為何，控制愈盛行或愈有效，則世界各地因缺乏原料而造成的工業緊縮，或工廠關閉，或工人失業，或類似的現象，自必隨而愈見普遍。如控制的原料為必要的食品或藥類，一部份人民且將因而餓死病死。故我們如不談世界新秩序則已，如欲建立新秩序，則一切不正當的控制自須掃除，而新的分配制度亟須代起。

我建議三個解決資源問題的原則。第一、凡取之易盡用之易竭的原料，在代替品沒有覓獲或發明以前，全人類應有妥為保儲，嚴節消耗的責任，佔有這種原料的若干國家不能據以為居奇牟利之資。第二、食品，衣料，醫藥用品，及其他生活必需品應依各民族的大小，並比照其生活標準，而為平均的分配，天賦較豐的國家不得有霸佔的行為。第三、工業及製造所需的原料應視各民族的需要，並比照其進步率，而為公平的分

配。我以為如這三個原則能個個顧到，則各民族皆有求經濟上進步發達的可能，而無所用其彼此戕殺的競爭。有若干種顯然是取之有盡用之有竭的原料，如鑄如氫，均為異常有用的原料，然全世界已知的供給卻非常有限。這種原料如不予以最鄭重的保儲節用，則不特沒有這種原料的國家無從利用，即產藏他們的國家不多年間亦將毫無所有。故就他們而言，人類第一要務在如何保儲，如何節用。保節而後，然後才能談到分配的問題。

另外若干種原料之應適用第二個原則也極顯然的。舉若干種農業品為例。小麥為主要食糧之一。依常理言之，凡可以產麥的地區，尤其向來產麥的地區，其人民自應努力求最大的小麥生產。同時，國際則應有組織，將某地多餘的小麥運至食糧不敷的地區，以調節民食。然而產麥過剩的國家，有為提高價格起見，有時實可減少產量，而不願使不足食的民族佔潤者。又如樟腦的主要用途是在醫藥方面。依常理言之，產樟過剩的國家應任不產這種原料的國家自由購買。乃產樟的國家，有時則高抬樟價，有時以樟充醫藥以外的用途，而忍令別的国家無法滿足他們醫藥上的需要。凡此辦法既不經濟，又罔顧人道主義，為新世序之所不能容。今後我們必須定一新的分配標準，使這種原料有流通的可能。於生產的國家滿足其自己的需要之後，這種原料應用以滿足旁的民族的需要。如果求過於供，則按人口大小及生活標準，而為適當的分配。

各國競爭最烈的原料自然是工業及製造所必需的原料，無論為動力原料或為製造原料。義阿戰爭爆發以前國聯大會所討論的資源重分配問題及一二年來聯合國各領袖所注意的資源問題均側重於這一類的原料。這一類的原料為工業國所必爭。近代工業及技術的進步使任何一個國家，縱使是號稱最富於資源的美蘇，也不能不求於他國。如果一個國家有了一種重要的原料便加以包辦（或是包而不辦），勢必引起國與國間的衝突。即使這種原料可以買得，而購買又為少數國家的專利，則衝突仍無可免。此所以大西洋憲章第四點有各國平等取得原料的聲言。然所謂平等也者究竟只是一個籠統的觀念，而有待於較具體的規定。國家不論大小，工業不論有無，如均可取得同樣的數量，顯然不是平等。平等須建築於需要之上。然而什麼叫做需要呢？如果說（註）美國

工業此時消耗鋼鐵每年一萬萬噸，中國工業此時消耗鋼鐵每年五十萬噸，而即以一千與五為戰後兩國取得鐵量的比例，則美國將永為重工業國，而中國將永不能成為重工業國。此之非平等，也是顯然的。或美國預計戰後每年需要鐵礦一萬二千萬噸，而中國則預計需要五千萬噸，而即以十二與五為戰後兩國取得鐵量的比例，則鐵之供求既將失應，而中國實亦決不能動用如許大量之鐵，結果則成為鐵之囤積者。此亦決非平等。或以各國的人口為比例，而定取得原料之數。如此則中國勢必樣樣佔先，而與實際的需要無干，故亦非平等。我意我們如能依據各國過去若干年內需要數量的增減，預測其趨勢，然後測定其需要的數量，而以之為分配的標準；同時每過數年又將比例重訂，才對平等的原則及事實的可能兩可顧到。再以中美兩國的用鐵量為例。我們如以一九二七至三六年的十年為基礎，而觀測兩國用鐵量的增減，則我們可發見在這十年間，美國平均每年約需鐵四千萬噸，並無增減的長期趨勢可言。換言之，戰後的數年內，其需要殆亦可預定為四千萬噸。在同期內，中國的需要每年自百萬噸激增至三百萬，苟固定狀態的前三年不計，等於七年增長三倍。換言之，在戰後的七年內，中國的需要應定為三百至九百萬噸，才足以表公允。

有一要點，我們是必須假定的。這就是本章上面所說過的分工合作。如果大家拒絕分工合作，而競求自足，將生產事業一一求其發展起來，則原料勢將發生供不應求的情形。然如何分工亦極難決定。如一切恢復戰前的狀態，則地廣人衆的國家如中印兩國豈不將永為工業落後的國家？如中印可以舉辦他們今日所沒有的工業，則其他各國當然也可以作同樣的要求。若然，則與自足制又相離不遠。我以為中肯的辦法是一面容許亞洲及南美富有資源而工業落後的各大國，就資源之所容許，發展新的工業，又一面則勸告資源較欠缺而工業已極發達的德日及歐洲各工業國集中全力於若干種工業而不再從事於自足的企圖。如美、英、蘇等工業佔先的國家能率先放棄自足之制，則這個理想不是無實現的可能。這個理想對資源問題有極端的重要。沒有他的實現，問題幾乎是永遠不能解決的。

為執行根據以上三個原則面成立的政策起見，國聯應有資源委員會之設。資源委員會應有大小國的代表，

而以大國的代表居多數。非如此則委員會將缺乏力量，將缺乏行動的便利。關於各種重要的互爭的原料的保節或分配，資源委員會自應專設各種委員會以資分別管理，如油有油委員會，樹膠有樹膠委員會等。這種委員會應有生產者及消費者的代表在內，而不必由大國的代表居主持的地位。國聯或資源委員會所定的分配原則，原料委員會有遵守的義務，但後者關於某原料的生產及消費狀態可提建議於前者。

原料而外，生產的其他必要元素為勞力及資本。勞力與人口關係密切，勞工的生活標準又與人口問題相連，故擬闢專章（第十二章）討論勞力與人口問題，今不贅論。今所欲論者為一種特殊的勞力，即技術互助的問題。國與國間，如果天然的資源有貧富之分，則人為的技術亦有高下之別。兩者對於農工業的發達均有重大關係。如果為經濟合作計，我們求資源之得有公平分配，則為同一的合作計，技術高的國家助技術低的國家以及技術的互助亦為必要之圖。過去因為經濟民族主義發達的緣故，各國但知利己而不知利人，故技術較高的國家不願以其較高的技術助人。今後經濟合作的目的既為普遍的經濟發達與生活標準的普遍增高，則技術較高的國家，自然負有以技術援助技術較低劣的國家的義務，而相若的國家間則有互助的義務。在原則上，這無疑問的可能，也無討論的必要。所欲論者則為辦法。互助究應由國聯組織呢？抑應由有關國家直接磋商呢？兩者固各有其優劣，但為統籌兼顧計，國聯似不可無技術合作機關的設立，以充援助者與需要援助者情報交換之所。至於援助的派遣或交換則仍應由雙方直接協議，庶幾一則援助可以切實而有效，二則雙方的國交亦可以增進。

資本為生產所必需，亦為貿易所必需。普通，提到資本，我們便連想到貨幣或金錢。但金錢資本對於生產是沒有意義的，除非他能換取原料或機械或人工。甲國資本家向乙國的某工業投資是沒有意義的，除非這資本成了原料或機械或人工。丙國為發展實業而向丁國舉債也是沒有意義的，除非所舉之債亦能變成原料或機械或人工。關於原料，我們已有論述。人工的的勞力部分是最不易移動的，甲國的勞力投於乙國，在實際上往往是不能考慮的，故可不論。人工的技術部分則方已論及，亦不再論。所當論者只機械而已。關於這一點，我以

爲若干大規模從事於戰事生產的國家，無論爲美、蘇、英或爲德日，戰後俱有以其剩餘的機械投助工業較落後的國家的義務。援助的組織則可做技術援助的辦法辦理。

無論原料，是機械，或是技術，自甲國移至乙國後，甲國總須索取報酬。這報酬或者是另一種的原料，或者是製造品。計算這投資及報酬自然莫如用貨幣。將來國際經濟合作愈密切，則各國貨幣間的關係亦愈繁複。在一九一四之戰以前，英國的工商業在全世界居於卓絕的地位，故英國的貨幣在實際上具有國際貨幣的效能，國際貨幣的需要因尚不顯。一九一九年以後，金鎊的地位跌，而美金又不足以代之，故國際貨幣的需要漸顯。今後國際經濟合作大增，國際貨幣良不可少。如無一種國際貨幣，則投資及貿易皆將遭受種種障害。但新貨幣如與通行貨幣毫無關係，則又不見得能爲世人所重。折衷之法，或可令新貨幣與美元間維持某種一定的比值，其餘國家的貨幣，則令一面參照他們與美元的比值，一面參照各國人民的購買力，而與國際貨幣維持一種比值。若能如此，則此後國際匯兌市場上所發生的種種波動可以減少至最低的限度，而國際間的資本及貨物的流通亦可暢行無阻。

或者曰：令新幣與美元維持一定的比值，豈不將使美元成爲新幣的支持者？我以為這在目前誠爲不免的情形，殊不宜有所抗議。在戰事方告結束之時，我們正應利用美國卓絕的金融地位，以助成國際貨幣的產生，而不容任何虛驕破壞新貨幣的成立。

有了國際貨幣，自然也須有國際銀行。這銀行就可叫做國聯銀行，總行設於國聯所在地，而分行則設於各國首都及各主要金融市場如紐約，阿姆斯特丹等。這個國際銀行可以由各國中央銀行合資開辦。像一個中央銀行在一國之內是衆銀行的銀行，這個國際銀行是衆中央銀行的銀行。舉凡國際債務，國際貿易，國際投資，長短期國際資本移動等等的國際支付，都由國際銀行負責調整的責任。再進一步，國際銀行還可以做各國貨幣、金融、貿易等經濟政策的仲裁機關。如有一個國家想推行一種金融政策，只顧有利於本國，而不顧是否有損於他國，國際銀行可以其優越的地位，防止其施行。如此則過去利用貨幣制度的變動及外匯率的統制等等妨害國際



秩序的措施，或可不再重演。

生產方面有了合作而後，貿易合作亦必可隨之而行。在經濟民族主義未盛行前，國際貿易的平衡，是看國際支付平衡的情況而定。國際支付如果失了平衡，匯率物價就先受影響，然後國際貿易也有了變動，而一個新的貿易平衡就代替了舊的貿易平衡。在國際貿易相當自由制度之下，國際貿易平衡是國際支付平衡的一部份，與國際債務，國際資本移動等都是息息相關的。一個國家對外貿易的數量全看這個國家對外人欠欠人各項目的消長。在這種情形之下，各國對外貿易，可以充分發展，而各國國內的工商業也可以不受國際的摧殘。經濟民族主義盛行之後，情形就大變，國際貿易自由完全喪失，而盛行一時者，乃為各種障礙貿易的統制或干涉。此類障礙貿易的統制大致皆以增進本國的出口，而減少進口的貨物，或維持某數量進出口貨物的平衡為目的。第一個現象便是國際貿易與國際支付平衡脫節，國際貿易的平衡變為一個獨立的東西。因此每一個國家的國際貿易平衡都成了人為的不自然的平衡。如果只有一個國家採用這些貿易的統制，這個國家確可達到損人利己的目的。不幸，從經驗上，我們知道這些貿易統制為盡人所可採用的。一個國家採用了這些辦法，其他國家也羣起效尤。甲國以統制的方法限制乙國對甲國的貿易，乙國也採同樣的或更新穎的方法以限制甲國對乙國的貿易。其總結果是所有國家的貿易循環受了限制，貿易趨於緊縮，而所有國家的國內的工商業，因貿易受了限制，也普遍的受了影響。

憧憬於經濟的自由主義及自由的國際貿易者頗有以為一旦除去國家所設的干涉貿易的許多統制，便可恢復舊日的貿易繁榮狀態者。然而這不特是不可能，也是不應該的。在舊日的自由貿易之下，不特國與國間沒有平等發展的機會，即在依貿易而獲繁榮的國家內，福利亦並不普及於各階層。自工業革命起以迄一九一四年止，工業早興及資源豐富的國家，在國際貿易上本為獲利最厚的國家。苟一方面他們能繼續獲利，而另一方面落後的國家亦能依其自己的努力，而有迎頭趕上的可能，則貿易愈發達，全人類的福利亦愈增加。這種貿易自為各國所歡迎。無如在舊日自由貿易的制度下，先進的國家，為保障其資本家的優越地位起見，每不肯任落後的國

家有取得完全平等的可能。於是後者便不得不採取各種統制的辦法以資報復。故統制或干涉之所以生，乃爲針對舊日的不平等而發生。如平等一日不可得，則設爲統制或干涉的原因亦一日不能取消。

然而我們也不能因舊日的平衡無恢復可能，而任令國際貿易停滯不進。孤立主義者，尤其是工商業發達的大國的孤立主義者，每喜輕視國際貿易的重要性，而侈言國內貿易的重要。實則，即如美國，一逢國際貿易遇到挫折，其國內的繁榮亦頓見退色，而種種市場上的擾亂即紛至沓來。美國如此，英荷等國更然。故國際貿易不能不求恢復。國際貿易不發達，則一切國際的經濟設計便無從進行，經濟合作也無從實現；久而久之，各國仍必回復其自足制，而經濟爭端又無可免。

要恢復並發展國際貿易，我們一方面應嚴禁過去若干年盛行的各種障害貿易的統制或干涉，另一方面則設置各種合作的機構。前者是消極的，而後者則是積極的。

有若干種貿易障害物在過去嘗盛行一時，而必須予以剷除的。第一是關稅壁壘。過去盛行於美國及其他國家的所謂『保護關稅』，如稅率達到某種高度，便足以使採用這稅則的國家與其他出口國家間無發生貿易關係的可能。如這個國家又爲一個重要國家，或許多國家都採用此制，則國際貿易勢必入於部分的或整個的停頓狀態。美國一九三〇年霍萊·斯穆特稅法所加於國際貿易的致命傷，即是一例。惟關稅壁壘之害爲一事，而禁除之道又爲一事。前者甚易，而後者甚難。因爲國家一日存在，則一日不能不徵稅；徵稅，便不能禁關稅；不禁關稅，便不易規定何者爲可以容許的，何者爲不可容許的稅率。避免關稅壁壘最有效的方法或者是從樹立合理的分工制度入手。如果各國能避免創興或維持競爭性的工業，則保護關稅的需要便不存在，而抵制保護關稅的出口津貼制或亦可一同放棄。

第二種盛行的貿易障害物是定額制，此制規定入口貨的額數，以限制入口。印度英政府昔年因日本有傾銷賤價的棉織品於印度，以奪取英織品的市場的趨勢，即嘗對日本輸入印度的棉製品設有定額。定額與保護關稅的最後目的頗相同，所不同者，一則對各國同樣的入口貨同一待遇，而一則視個別的貿易情形，而爲個別的規

定而已。定額制爲貿易的直接障害者，今後亟宜以公約的方式正式禁止。至其存在的理由則我們希望可因工業的區域化及分工制的成立而不存在。

第三種的障害物爲以貨易貨之制。此制的用意，除防制入超或黃金外流外，亦爲限制入口。採用此制者以本國的出口交換需要的物品。此在採用此制者的本身固若有百利而無一害。但如有普遍的採用，則國與國間勢將發生無可交易的情形，結果則整個的國際貿易陷於停頓的狀態。與此制接近者爲出口允可制及禁出口制。前者利用政府的許可權以限制出口，後者則絕對禁止出口。這三種制度均產生貿易停滯的結果，應一律由和約（永久和平部分）明文禁止。

另有一種所謂清算協定制或凍結制者，其產生的效果亦與以貨易貨制相近似。甲國向乙國購入某種貨物時，本應付乙國若干外匯。此外匯乙國如可自由處置，則貿易本可自由。但甲國可與乙國訂立清算協定，迫令乙國承認以這外匯向甲國或甲國所指定的國家購買某種或某幾種貨物，而不隨意動用。在實行時，此制實等於變相的以貨易貨制，特無後者的粗笨，而運用較爲便捷而已。這種制度我意亦應受和約的禁除。

廢止過去妨害國際貿易的許多辦法僅具消極的性質。要疏暢國際貿易，積極的辦法仍不可少。我已一再說過，分工乃合作之母。有許多農工生產事業，尤其是需要高度技巧的製造，是不能不區域化的。即以肉類的宰藏爲例。過去智利、澳洲、美國等數國向專此業。今後如世界各國，一不問大小，二不問是否富於牧地，羣務此業，則不特無謂的耗費將不可計，而貿易上的競爭勢不可免。故合理的國際經濟政策必須確定分工之制，勸各國不從事於肉類的宰藏，而任智利等繼續有此專業。惟有如此，然後國際貿易能爲互利的，而妨害貿易的辦法可以不再存在。

爲便利積極的及消極的工作計，我建議設立三個機關：一爲生產會議，二爲生產政策部，三爲貿易習慣部。生產會議由國聯按期召集，或每年一次，或每隔數年一次，由各國的生產代表（勞工在內）及消費代表共同參加，以討論分工的政策。舊日每年召集的國際勞工會議，其任務之一，即在討論生產政策，但因以勞工會

議爲名，故關於生產的任務轉不爲世人所注意。今後生產會議的組織自應參酌國際勞工會議的成規。普通生產會議之外，特別生產會議，如一九三七年在美京舉行的紡織業會議，如有必要，亦可召集。又今日英美兩國對於戰時生產也有密切的合作辦法，並以分工及避免重複虛耗爲目的。兩國所設的聯合組織也足爲我們日後組織生產會議時的參考。至於生產政策部與貿易習慣部則均可爲國聯祕書廳的構成部分。前者的職務在執行生產會議的決議，並爲生產會議擔負應有的預備工作。後者的職務在隨時調查各國是否對國際貿易設有不正當的障害。如有，則報告國聯，以便考慮取締方法。

(註)此處關於鋼鐵所用數字，因不易查明實數，故僅憑臆測。好在目的僅在示例，初不須有實數。

## 第十一章 殖民地之國際化

戰前殖民地所佔地位的重要，無論從面積，或人口，或從資源方面去看，均是十分顯然的。以面積論，殖民地約佔全球面積（南北極不計在內）三分之一；以人口論，約佔全人口五分之一。（註）資源較不易計算，但殖民地的資源，價值是任何人所能見到的。數百年來，殖民國家有時為香料黃金而爭殖民地，有時為爭增加勞工的供給而爭殖民地，有時為推廣市場而爭殖民地，有時為資源而爭殖民地，有時為均勢而爭殖民地，有時且為保持大國的顏面而爭殖民地。無論目的為何，而殖民地的必爭則為一切有野心而本土面積不廣的國家的共同政策。怪不得日本有了臺灣高麗之後，還想霸佔中國及西南太平洋一帶，義國有了里比亞之後，還想夷地中海為他的內湖，德國則想化整個的世界為德民族的殖民地了。

殖民地的問題不有適當的解決，戰爭的原因必然仍存在着。殖民地的掠取最易滿足民族膨大的野心或大志。殖民地可以供給近代工業所需要的原料，也可以為商品的市場。如果殖民地仍繼續存在，則獨立國家之間的關係縱一旦真能合乎公平的理想，無所用其侵略，和平之祟與衝突之因亦仍未根除。在戰前英國不是曾經盡過最大的努力以消滅英德的衝突，使兩國間的關係趨於圓滿麼？慕尼黑協定之後，若干盡瘁於妥協的英人，不是也看到殖民地將為此後英德間最尖銳的一個爭端麼？此實足以說明苟一切其他問題已經解決，而只留殖民地問題不解決，則殖民地問題所含的危險性益將顯著。

要解決殖民地問題，其辦法：除根本取消殖民地外，其餘的均不成為辦法。取消以外，其他的辦法不外乎重分配，國際監視及代管三種。重分配不成其為辦法。無論怎樣重分配，總有若干國家會感覺不公平。何況在重分配之下，應可分得殖民地的大國，如中國，如美國，又決不肯接受殖民地！反對殖民地為中國國民黨一貫的政策。中國能接受殖民地麼？不能的。美國如沒有此次大戰，也將於一九四六年完全放棄他的唯一的重要殖

民地，且又爲大西憲章的創議者，所以美國也無接受殖民地的可能。

國際監視是於殖民國的統治之外加上一層國際共同監視的意思。殖民的政策，爲殖民地土著的待遇，殖民地資源的分配，殖民地的國際貿易政策等等，新國聯應有大量的決定之權，而殖民國則僅有參加決定，而無決定的全權。政策的執行則仍由殖民國負責。但執行是否忠實，新國聯又有權追問。如以商業的組織爲喻，監視者猶董事會，而殖民國猶經理，所不同者董事會可以撤換經理，而監視者則不具有撤換殖民者之權。這種監視的辦法比今日的狀態當然是一種顯著的進步。但這既不能解決殖民地的問題，也不合邏輯。在這個辦法之下，如果非殖民國不能信任監視之有效，則殖民國與非殖民國間之爭仍未消除。只有執行者亦爲國際的共同體，而不是某一殖民國，才可以產生這種信任。

代管的辦法爲巴黎和會的一個燦爛思想，且爲國聯盟約第二十二條所明定。和會將土耳其及德國的屬地分別定爲甲種及乙丙種的代管地。甲種代管地有其固有的文化，且有獨立的資格，故代管者的責任在予代管地以行政上指導及協助，以促成其獨立。這種代管地當時只有三個，即伊拉克，巴力斯坦及敘利亞三者，前二者由英爲代管國，後者則由法爲代管國。乙種殖民地原爲德國在非洲的殖民地。這種殖民地的文化未十分發達，故代管國應負行政全責。但盟約同時立下若干限制或方針，即：土人的宗教自由（在不妨害公共秩序及道德之下），必須維持；販賣奴隸，軍火，及酒類之事必須禁止；要塞或海陸軍根據地的修築及土人的軍事訓練（警察或防守之用除外）必須防止；國聯會員國在代管地內的貿易機會必須平等。這種殖民地本有三個，和會裂爲六個，分交英法代管。丙種殖民地除德屬西南非外，均爲太平洋中的島羣。這些俱是小島，孤立大洋之中，人口稀少，永無成爲繁盛的社會的可能。故和會以之交給鄰近國家代管，代管者除對於土人與乙種代管者有同樣的義務外，可視代管地爲本國領土一部。這些島羣由英澳紐西蘭及日本代管。德屬西南非本應爲乙種代管地，但以南非聯邦的堅決要求，和會遂憑土壤相接的理由，撥歸南非聯邦，以丙種管理。

代管地的辦法在始即有一個極可攻擊之點。英法等國在上次戰爭進行期中，本有承繼德土屬地的野心。惟威

爾遜等一班理想家要提高國聯的地位，更不願爭奪殖民地之風再起，故對英法等瓜分戰後國家屬地之舉不能贊成。南非斯末資將軍遂提出代管的辦法，以調和兩種不同的看法。然而事實上，除美國無所要求外，代管地的代管者仍不外英、法、日本等國。就分配而言，這本已等於大國之瓜分戰利品。分配既為自私的觀念所宰制，代管的成績乃亦不能符合盟約所設的理想，而流為殖民地化。二十年代管的結果，無論在甲種乙種，或丙種，代管者蓋均不能免於自私自利的行動。日本在太平洋羣島上的設施固無處不違反國聯盟約第二十二條，即英法之在近東，亦何嘗能尊重代管地人民的意向，而促成其獨立。英在巴力斯坦的政策移轉無定，有時助阿刺伯人抑猶太人，有時袒猶太人疏阿刺伯人。法在敘利亞則更盡其壓迫的能事。英在伊拉克的成績或者是代管成績的最優者，然而也處處為英國的經濟利益及國防利益設想。故伊拉克在一九三〇年雖表面上成為獨立國，卻又必須與英締同盟。

代管的辦法如果是一個教訓，則代管者決不應是某一個國家，而應是新國聯本身。如果代管者是新國聯本身，則又無所謂代管。而且代管的辦法只使用於戰敗國的屬地，而殖民地的問題則初無這樣的一個限制。故國際監視及代管兩種辦法，雖其中儘可有若干可取之點，但正本清源的解決辦法只有先將殖民地代管地一律取消。取消可以一新天下耳目。取消可以表現大西洋憲章的基本精神。取消可以容許新辦法的實行。

殖民地可分為四種。第一種從地理上或從人口上去觀察，應屬已獨立或將獨立的國家的。他們應併入所屬的國家。第二種是有資格自決的區域。他們應行使自決權，以決定或成為獨立國家，或加入某獨立聯邦為一邦，或為某獨立國家的一個平等部分，這兩種殖民地經此變動後根本上不復具有特殊的地位。第三種是將來可有自決之權，而目前尚未具備獨立資格的區域。他們應為國聯保護地。第四種是不易有獨立可能的區域。他們應為國聯領地。

第一種殖民地必須土壤與某一獨立國家相接，如為島嶼，則與某一獨立國家十分相近，而且或原為該國的領土，或其人民與該國人民有同種同文化的密切關係，或其人口稀少，從統治的方便說起來，該國顯然可以有權要求。舉例言之：印度東岸的法屬龐的吉理（Pondicherry），與危地馬拉相連的英屬洪杜拉斯，靠近中國的



英領香港，靠近希臘的義領洛德島，靠近阿根廷的英領福克蘭羣島，或原屬接壤或近鄰之國的國土，或其居民與之相若，或人口稀少，與民族自決的原則無關，而統治則由鄰近之國行使爲便，自然應分別併入印危中希阿諸國爲他們領土的一部分，而不應再爲法英的殖民地，長留着國際紛爭的一個重要原因。

第二種殖民地爲有資格自決的區域。自決的結果有兩種可能，或逕成爲獨立國，或加入另一獨立國爲其平等的部分。無論爲前者或爲後者，其人民當然須具有高度的自主能力，不然獨立不能，成爲獨立國家的平等部分則不許。舉例言之：印度屬於前者，而南洛達西亞則屬於後者。印度求爲獨立國已久，南洛達西亞則可獨立成爲自治領，也可加入南非聯邦。第二種殖民地經過自決後，亦不復具有殖民地其他不正常的地位。

第三種殖民地與第二種殖民地性質相距不遠。第二種已有自主的資格，故可由其自決，以定運命。第三種尙未宜自主，故暫置於國聯保護之下，以加速其進步，並促成其自主。兩種殖民地相同的地方在他們最後的歸宿，他們的歸宿是一樣的，不是獨立，便是加入獨立國家爲平等部分。他們不同的地方是在目前。在目前，一可自主，一則尙不能自主。

國聯保護地與昔日甲種代管地有相似也有不相似的地方。一由國聯的集合體保護，而另一由國聯委托一個國家代管。此爲不相似之點。但代管甲種地的目的在予以行政上的指導及協助，使得早臻自主，國聯保護的目的也不能異於此。國聯保護的目的在使保護地得以早日獲得獨立，或得加入一個獨立國家爲平等的部分。如果獨立的障害是內部種族上或宗教上的不和。如巴力斯坦過去的情形，國聯當爲之調和。如果獨立的障害是維持治安的力量無存，如高麗日後所必經的階段，國聯當助之建設。如果獨立的障害是政權之不易組織，如我們之所恐懼於安南者，國聯當助之組織。一個區域既須受國聯一度的保護才能獨立，則必有其獨立的障害。但不論爲何種障害，國聯總應當設法助之消除。國聯保護的目的都在於此。國聯絕不可利用其保護者的地位，來做種種不利於保護地的工作。好在保護者既爲國聯的集合體，而不是某一個國家，有如從前代管時的情形，利代管者自己而不利代管地的設施在情理上應可不再發生。

爲促成保護地的獨立或自主起見，保護地的政府大體上應由保護地的人民自行主持，保護者只居於補充不足，或從旁協助的地位。譬如說，如果巴力斯坦最困難的問題是猶太人與阿剌伯人的調處，則國聯應設委員以調處之；高麗的最困難問題是治安組織的建設，則國聯應派員組織之。除此而外，國聯應極力避免干涉兩國的內政。蓋惟有如此，保護期內所養成者將不是依賴的習慣，而是完全自主的能力。從前代管國在代管地的第一關心往往是代管國利益的長久維持，而不是代管地自主能力的養成。這是萬萬要不得的。

經濟方面的設施，除不妨害國際合作外，亦當充分尊重保護地人民的意向。保護地的經濟在過去往往受殖民國或鄰近大國的宰制。這種國家勢必繼續以壓力施諸保護地。如果國聯所委的行政人員大部來自這種國家，則壓力尤不易避免。但國聯保護之成功與否將以經濟政策是否能尊重保護地人民的利益爲試金石。故國聯尤不能不於此力加注意，竭力避免有違背當地人民意向的行爲或設施。

國聯實行保護的機關應有兩種，一是保護地監理委員會，又一是行政人員。前者是政策的決定者，又是政策實行的監視者，後者則是政策的執行者。

監理委員會與舊國聯的永久代管地委員會性質有相似之處，但權限較大。永久代管地委員會往往只有聽取報告之權，監理委員會則在國聯所決定的政策之下，兼有決定管理政策之權。且監視之權亦應較代管地委員所具者爲實在。監理委員會應有權撤換不適當的行政人員，並建議國聯改變行政人員的國籍。

監理委員會應每地設置一個或數地合設一個，或全數保護地共設一個，則應視保護地的多寡與實際情形而定。大概有些個保護地性質特殊，恐須設有專設的監理委員會，有些則可共同接受一個委員會的監理。每一監理委員會應含有大國及小國的代表各半數，但大國之有大批行政人員在保護地者，應不參加監理委員會，以示迴避之意。例如某保護地的行政人員如大批爲中國人英國人，則中英應避免參加該地監理委員會。如保護地的行政人員多由大國人民充任，則監理委員會的委員屬於小國者應比屬於大國者爲多。

行政人員的遴選將爲新國聯一件繁重的工作。照我們的計劃，新國聯的公務員制度本是一個才能的制度，

而公務員人數亦大得可觀。派往保護地的行政人員一部分當由國聯的永久公務員中遴派，又一部分則應由各有關國家的舊殖民公務員或普通公務員中抽派。我們一貫的思想是提高新國聯的權力威望及地位。但我們的一貫作風是減少權力轉移時的困難。欲國聯保護地及國聯領地制度的成功，我們應力謀減少原來有既得利益的國家的不快。如何可以減少這不快呢？就是在不推翻設置保護地的主要目的範圍內，儘力維持有既得利益的國家的利益。所以我主張派往保護地的行政人員多半應以利益密切的大國的人民充任。以越南爲例。越南爲法之領地，但與中國接壤，有種種深切關係，故在國聯所派往越南的行政員中，中法應佔多數。越南如一方由有實際利益的中法兩國人士多負代管指導之責，另一方又由較中立的國家的代表對此指導加以監視，宜可進入獨立之路，而不致爲保護者所害。

爲表示各國對於保護地的善意起見，保護地不妨有同等參加國聯大會的權利。舊國聯既可准許阿爾巴尼亞、阿比西尼亞及伊拉克等實際未嘗獨立的國家參加，新國聯更可准許鵠望能獨立的保護地參加。參加了國聯後，他們易於發揮他們的獨立意志。如國聯所委行政人員有違背國聯的意志或保護地的利益時，他們也易於向國聯或監理委員會直接申訴。爲使保護地的參加國聯不至於過濫起見，我們或可規定人口過少或人民代表機關尙未成立的保護地不得參加國聯。

第四種殖民地稱國聯領地。凡孤立大洋中可作海空軍根據地或運輸接濟地用的小島或島羣，南北冰洋的陸地，及未開化，或文化過低，或居民過分複雜的區域，短期內無自主可能者，均可由國聯直接管理。

小島或島羣之緊靠某一獨立國者，類皆與該國種族或文化相同，故應歸入其版圖。此點上面已經論及。小島或島羣之遠處大洋中者，往往戶口稀少，經濟富源不宏厚，但往往可爲海空軍的根據地或運輸的接濟地，故在昔往往爲各大強所必爭。今後航空（軍航及民航）事業日益發達，他們的重要性必將有增無減。如無善處之方，勢將成爲強國間爭執的一個重大原因。如將他們移交國聯管理，使性好侵略的國家無由據之以作攻人的根據地，有如日本在舊時德領太平洋羣島之所爲，誠爲得計。至從擁有多數這種小島的英法言之，則在新國聯管

轄之下，他們既可不受其他國家的責難，而海航或空航的安全仍有保障，故亦爲得計。

至於島嶼與某一國須如何接近才得稱爲緊靠某國，才應屬於某國，頗不易以簡單的原則來規定。我們如立下一個一百海里的原則，規定凡距某一國海岸在一百海里以內者俱視爲某一國的領土，我們必將遇到無數不可解決的糾紛。我們須作個別的研究，而不便爲概括的規定。我們須從種族歷史民意方面去探討某一島嶼是否能爲某一國的平等部分。如其可能，則縱使離得稍遠，我們亦宜以之歸於某國。所以科西加島不能歸義而應仍屬法；印度洋中的累羽尼翁及加利賓海中的馬的尼克及瓜特鹿皆縱然離法遙遠，卻仍不妨屬法。

南北冰洋的陸地，其已發現者，應屬何國，至今尙欠確定的承認。日後如這種陸地發現愈多，或有新的資源發現，爭端勢將更趨劇烈。故正宜趁爭端未到白熱化程度以前，將兩端所有陸地統歸國聯爲領地。

短期內無自主可能的區域，無論其原因是文化過低或居民過分複雜，大都在非洲，但不限於非洲。這種區域，在交通發達，民族國家求膨大的近世，自非流爲先進國家的殖民地不可。但殖民地制度既爲戰爭的主要原因之一，我們自不能不有所改善。巴黎和會只解決了德國的舊殖民地。且其所採的代管制度實際上也是失敗，等於將戰敗國的殖民地改隸戰勝國。鑒於過去的失敗，我們應將代管的精神加以充實；代管者應爲國聯全體，而不是某一個大國；被代管者應是一切無從自主的殖民地，而不只是德國及日本舊有的殖民地。

國聯管理領地的最後目的將視領地的性質而異。大洋中的小島應永遠是國際領地。這與國聯有武力而國家不應有武力的原則相貫通。南北冰洋的陸地亦然。科學固然是進步的，但我們看不見這些陸地有成爲人口繁殖之區的可能。至於其他區域，則或者有進而爲保護地，並再進而成爲獨立國或獨立國的平等部分的可能，或者無此可能，在目前國聯固不必先有所假定。如假定有此可能，而結果無此可能者，則國聯的設施或將失之於過分重視訓政一類的工作。如假定無此可能而結果有此可能者，則國聯的設施或不易得居民的同情。國聯統治領地的政策應重視居民物質上的福利，而暫可不問政治上可能的變化，有某種變化，再當某種適應，不爲太遲。所謂物質上的福利，其對象自以土人或多數的民族爲主，而少數來自文明國家的移民不應佔同樣的重要。

無論在教育方面，在經濟方面，或在公衆衛生方面，土人的情形或南洋若干地方華僑的情形，實需要長期的大規模的促進。我們不能以少數歐裔移民或若干富有華人的標準爲標準。這些人所需要的在土人看起來不啻是奢侈。奢侈的改進暫時不是土人或大多數居民所需要的。

國聯領地的行政制度與國聯保護地的政治制度不同。保護地的政府以當地人主持爲原則，而國聯所委者則居於指導協助的地位。領地則由國聯直接管理。爲防免官僚政治之不受監督起見，國聯也可做保護地設置監理委員會的大意，設置若干個管理委員會以分別管理領地的政府。但監理委員會所注重者是政策的忠誠執行，而管理委員會之所應注重者則是高度行政效率的維持。故在前者中，與執行者同一國籍之人應力避參加，而在後者，則無此迴避的必要。

至於領地的行政人員，其遴選方法亦可參照上述關於保護地行政人員的遴選。某一地的行政人員，除國聯的永久公務員及本地人外，應以下列國家的人民居多數：一爲有鉅大的經濟利益者；二爲人民所自來者；三爲地理上接壤或接近者。假設婆羅門洲成一國聯領地，則該地的行政人員，除由國聯永久公務員中抽派者及本地合格人員外，應以有中、荷、英三國國籍者居多數。中國，因爲婆羅門洲居民以來自中國者爲最多；且華僑在彼有重大經濟利益。荷英，因爲荷英亦有鉅數移民及大量投資。多用荷英之人乃所以使婆羅門洲易於由荷英的屬地變爲國聯領地，乃所以減少荷英的反對，所以使該地易於管理。然行政人員亦決不能限爲中、荷、英之人。如限爲有中、荷、英國籍之人，則將成爲三國的共管地，而失了國聯領地的性質。所以國聯應自其永久公務員中抽派衆多人員前往服務。

我以爲上述的辦法既顧到現實又不廢理想。原來的殖民國家，只消他能不作分外的要求或能不排除其他國家分潤之權，在這樣管理的一個保護地或是領地之內，仍可繼續其向有的利益的大部分。這就是顧到了現實。然而這決不是殖民地制度的繼續。因爲在這樣管理的一個地區之內，決沒有一個國家能包辦或操縱該地的資源或市場或勞力。所以國際爭端可不發生。即使發生，也必有和平解決的可能。

領地的土人當視其文化程度的高下，而准其參加領地的管理；文化程度愈高者則參加的機會亦應愈多。有若干文化程度介於保護地及領地之間的區域，土人參加管理的限度在始即當甚廣。但在文化閉塞的領地內，則土人自少參加的能力。如果經過數十年國聯的管理，而土人仍無參加管理的能力，則國聯的管理必然是一種失敗。換言之，國聯管理的直接目的固然是土人物質福利的增進，但間接亦必當使土人增進其政治上的能力。

在第四章中我們已提出那些地區戰後應本自決的原則獨立，那些地區應暫為國聯保護地。在本章中我們又已將處置殖民地四種不同的原則有所闡明。然原則只是原則。要將所有的殖民地一一分納於四種之一，不免尚有許多爭端。有若干殖民地是為第一種的，也可以為第四種的。福克蘭羣島即是一例。有許多可以為第一種，也可以為第二種的。阿爾日耳即是一例。有許多則介乎第二第三之間的。緬甸是一例子。還有若干是為第三種也可為第四種的。健美加(Jamaica)即是很好一個例子。所以要使現有的殖民地得到妥允的歸類，還須有待於詳細的檢討。但為說明我的意思起見，我姑將世界各國現有的殖民地劃分如後：

各國在中印及中南美的領地應歸還中印美洲各國。細言之，澳門香港還中國，法領龐的吉里及葡領高亞(Goa)、達莫(Demao)還印，英領洪杜刺斯歸危地馬拉，英、荷、法的癸亞那(Guana)及附近的荷屬鬼拉考(Curaçao)羣島劃歸維尼瑞拉或巴西，靠近紐芬蘭的法屬島嶼劃歸紐芬蘭，英領福克蘭劃歸阿根廷。英領西普勒斯既近希臘，人民文化亦相似，應歸希臘。不丹介中印間，人民接近中國，而無獨立可能，故亦宜併入中國。甲國屬地轉併而不是歸還乙國時，前者在屬地中所為的建設，後者自應酌負償還之責。

科西加島，阿爾日耳北部，及累羽尼翁、馬的尼喜、及瓜特鹿普三島雖均遠離法國，但早成法國的平等部分，故可不以殖民地看待，其地位亦不必變更。

印度及菲律賓獨立。南洛達西亞及錫郎應自決其運命，或加入南非印度，或為獨立領地，均無不可。阿爾巴尼亞、伊拉克、敘利亞、雷彭農、巴力斯坦、外喬丹、阿拉伯諸國，阿比西尼亞、利比亞、及亞洲若干暫難獨立的民族宜為國聯保護地。這在第四章中已經說明理由。惟已經取得獨立的國家，如不願受國聯的保護，



亦只得任之。阿拉伯諸國爲保護地時，其疆界是否有重劃必要，亦有待於詳商。

國聯領地包括三大類，本章上面已經說過。凡北冰洋之地，除接近蘇聯及加拿大，確屬兩國，並無爭執者，自應秉隣某國屬某國的原則，不予更張外，無論是丹麥所爭的格林蘭，挪威所爭的斯比茲勃根羣島，或佛蘭茲約瑟夫羣島，均應直隸國聯爲領地。南極大陸近年各國尤好爭持。一九三九年德國一面以探險機擲下國旗，一面宣告飛機所飛越之地爲德領的舉動且涉荒謬。但荒謬的舉動不限於德國。英、美、挪、澳之人亦未能免此。我們應乘一新世界之機，將整個的南極大陸及附近島嶼，連以捕鯨爲業且有數百人口的南喬治島（今英領）在內，統歸國聯爲領地，以息已有的及將有的一切紛爭。

島嶼或島羣而爲殖民地或代管地者幾全數屬於英、澳、紐、美、法、荷、葡、西、丹、挪、日數國。旁的靠海國家當然也有附屬的島嶼。但這些島嶼多半是各該國的一部分，而不是殖民地，故可不論。就殖民國家而言，日本的殖民地的處理已見第四章，可以不贅。丹麥挪威的島嶼領地格林蘭及斯比茲勃根，其處理方法已說過。英、澳、紐、美、法、荷、葡、西的島嶼殖民地及代管地（連日本南洋代管地任內），除應劃歸各國版圖者，如香港等，另有處置方法，不再計入外，約可歸納爲下列八大羣：第一是地中海中若干小島，第二是大西洋中若干小島，第三是印度洋大洋中若干小島，第四是附近阿拉伯的若干小島，第五是附近印度及孟加拉灣中的若干小島，第六是東印度羣島，第七是東印度羣島以外的若干太平洋島羣，第八是西印度及加利賓海中未獨立各島。以上島嶼，除東印度羣島與麥達加斯加等性質非復小島可比，稍後再說外，餘均小島。他們大都被殖民國用作海空軍的根據地，或兵艦及商船的加煤地，或無線電台所在地，或測候地，或罪犯放逐所，或漁船停泊地。當然，其中面積稍廣之區，每兼有經濟價值，或有出產品，自可吸引遊覽者，但這種島嶼究居少數。

就地中海中的若干島嶼殖民地而言，義領洛德及英領西普勒斯應還歸希臘。義領七十小島中或尚有亦歸還希臘或南斯拉夫者亦宜查明辦理。馬耳太則應爲國聯領地。馬耳太有人口二十餘萬，文化雖高，而改隸不易，故有如此決定。其他島嶼均各有所歸，不宜多所更張。直布羅陀原爲西班牙本土的一部分，屬於第一種殖民



地，理應歸西班牙。但西爲半軸心國，故暫時宜與馬耳太島同樣處理。

大西洋中小島不多，較要者有六。無論是葡屬亞索勒斯 (Azores) 及凡德角羣島 (Cape Verde Islands) 或英屬阿爽興 (Ascension)、聖黑立那 (St. Helena)、特立斯坦德孔哈 (Tristan de Cunha)、及高島 (Gough)，均無不應改爲國聯領地的理由。

印度洋中羣島較多。其沿非洲東岸者或應與非洲各地一同處理。其在大洋中者，除累羽尼翁應仍爲法國的一部分，麥達加斯加應別論外，其餘均爲英領且均應改爲國聯領地。

附近拉刺伯的各島如巴蘭羣島 (Bahrain Islands) 等，倘使阿拉伯有獨立國存在，便應屬於這些獨立國。但暫時似由國聯直接管領爲宜。

附近印度及孟加拉灣中的島嶼依理亦應歸印度。卽遠如馬耳達孚羣島 (Maldivé Islands) 亦可歸印管理。但印度初獲獨立的若干年中，宗教的糾紛或仍不免。這些島嶼暫由國聯直接管理或爲印度所不致反對的一種辦法。

太平洋中小島極多，今或爲英、澳、紐、美、法的殖民地，或爲英、日、紐、澳的代管地。除附近夏威夷羣島及澳紐本土的小島應酌歸美、澳、紐外，其餘的應全數交於國聯，由國聯酌分爲若干羣，妥爲管理。

西印度及加利賓海中的羣島，因爲移植較早，又因百年前爲販奴的中心，故人口較爲繁盛，卽小島亦莫不如此。英人的殖民政策近年頗有進步。荷英領能聯合起來，成一自治領地，容爲辦法之一。苟此而不可，則亦惟有歸國聯爲領地。美國的殖民地無英國之多。今只有保多里高及維琴羣島。保多里高如能如阿拉斯加及夏威夷之被納爲合衆國的一部分，則殖民地問題卽不發生。維琴羣島自當移歸國聯。國聯於接收英美的殖民地後，自當按人民的種族語言宗教及政治能力，而分作數個單位管理。

國聯領地的第三大類集中於非洲、阿拉伯、及南洋。非洲除南非及是獨立國，北非阿爾日爾爲法國一部分，阿比西尼亞及拉比利亞爲保護地，南洛達西亞可自決外，餘均應爲國聯領地，麥達加斯加島亦然。非洲各

地已有五六十年乃至百餘年的殖民過去，而殖民國家又如此之多，英、法、德、義、荷、比、葡、西皆與有分，各地情形的複雜本可想見。英埃共管的蘇丹的情形更不單純。國聯於管理時，自當重行劃定界線，以便分區治理。

阿拉伯的理想歸宿是一個統一回教國。如果這理想能一旦實現，則英國現有的若干領地自當併入。但阿拉伯既暫將爲若干保護地，則英領宜暫爲國聯領地。

南洋有英、荷、葡的殖民地，有英荷的保護國，人民有歐人，有多數的華僑，有馬來土人，又有櫻色土人，故暫由國聯管理，較可免除國際紛爭。最好南洋分成四區：馬來半島爲一區，婆羅洲爲一區，新幾尼亞及附近小島爲一區，其餘的荷領及葡領又成一區。如此分區，統治或不至太難。

從狹窄的民族立場言之，我們處理殖民地問題的結果將使英法爲最大犧牲者。縱法國以實力所限，在和會中不能作有效的反對，我們又如何能強四大之一的英國爲如許鉅大的犧牲？然而我們如不重視和平則已，如重視和平，則除要求殖民國爲合理的洗革外，尙無其他辦法。而且如我們的和平理想能有整個的實現，則英法合理的利益亦並不會因放棄殖民地而有絲毫的犧牲。他們依舊可取得他們的資源。他們依舊可握有他們應可握有的市場。換言之，他們內部如不衰頹，他們仍可維持他們的繁榮。而且他們的國民亦仍可受國聯的委派以參加國聯保護地及國聯領地的管理。所不能者只是他們不能獨斷地統治他們舊日的殖民地，或作利己而損土人或其他國家的行爲而已。

(註)總面積四五、〇〇〇、〇〇〇方哩；殖民地面積約一五、〇〇〇、〇〇〇方哩。總人口約二十億，殖民地人口約八億。

## 第十二章 勞工與人口

勞工問題爲國內問題，亦爲國際問題。人口問題亦然。其爲國內問題的部分不在本書討論範圍以內。本章之所討論者則爲問題之國際方面。兩問題之所以併合討論者，乃因在國際方面，兩者息息相關，難以隔離的緣故。

勞工向不被視爲國際問題。勞工之被視爲國際問題始於十九世紀下半葉國際勞工運動發軔時。從事於這個運動的社會主義者以爲勞工的幸福只能於全世界由無產階級統治後才有保障。因之，勞工運動乃自各國的運動進而爲國際的運動。惟國際的勞工運動在實際上，偏重階級鬭爭，而忽視勞工問題的國際方面，故到了十九世紀末年，因各國工人生活標準高下不同，而發生許多移民上及國際貿易上的問題時，國際勞工組織初不能擔負排難解紛的責任。

各國間工人生活標準之有高下，常能引起國際糾紛。標準高的國家每不歡迎標準低的國家的工人移入。此乃因低標準的工人或足以使高標準工人的標準連帶降落。標準高的國家也不歡迎標準低的國家的製造品輸入。此乃因工賤價亦賤的物品或足以使本國的物價降落，而工人生活標準也隨而降落。是以各國間工人生活標準之有高下頗足以引起國際衝突——至少足以增加國際誤會。因爲有這種衝突或誤解存在，故一九一九年的巴黎和會乃企圖設立國際的勞工機構以從事於這衝突及誤會的掃除。

巴黎各和約中關於勞工的那一篇及由是而產生的國際勞工組織本代表一種極前進的社會思想。只因兩次大戰間的二十年中，國際禍亂頻仍，軍事政治的糾紛掩沒了勞工的問題，國聯本身的失敗復連帶使國際勞工組織的努力大半流於空虛，一般人遂對國際勞工組織的地位及他爲勞工所嘗爭獲的進步，每不予以應有的重視。但我們於考慮到今後的國際勞工問題時，卻不能忽視這一段寶貴的經驗。

我們在上面方已說過，社會主義的國際勞工運動，無論是第一第二或是第三國際，均側重於無產階級專政的政治問題，而忽視真正的勞工問題。爲糾正第一第二國際的偏重起見，一九〇〇年巴黎有勞工立法國際協會的組織，一九〇三年柏林更有職工會國際聯盟的成立。他們都不是革命性的團體，他們都企望各國政府能接收一改良勞工生活及地位的公同計劃。他們對於巴黎和會的影響甚大。和會之所以感覺有在和約中對勞工問題有所規定的必要，多半乃受他們之賜。他們的不斷努力及巴黎和會中若干進步領袖的關切使和會於開始時即能重視國際勞工立法這個問題。

巴黎和會所委國際勞工立法委員會起初擬對國際勞工問題製成一個憲章，而以之爲各和約的一部分。但是這種永久性立法的困難是可以想像得到的。各國的勞工狀況與生活標準迥不相同，要成立一個全世界都能適用的憲章，顯然不是一朝一夕所能成功的。經若干星期的討論後，國際勞工立法委員會乃放棄勞工立法本身的嘗試，而創立一個可勝立法之任的組織。這個組織含有三個機關：一爲每年召集，由政府代表及勞資代表共同組織的國際勞工會議，二爲由會議推舉以管理勞工局的理事會，三爲常設的國際勞工局。勞工會議爲勞工立法機關，其餘兩機關則有參贊助理的責任。

巴黎各和約除了設立這勞工組織外，僅簡單地立下了九個勞工立法的原則（凡爾賽和約第四二七條）。但下述的信念也得到確認：勞工狀況的改善不是一國所易單獨從事之事，一國之拒絕改善往往可有意改善的其他家袖手不前；因之必要的國際勞工立法爲永久和平不可少的條件之一。根據這種信念，國際勞工會議在過去二十年内嘗通過公約六十七，建議數十，以供各政府的採擇。縱然各國對於和平及正義的擁護在過去尚不夠熱心，公約被遵守的程度尚不夠高。但國際勞工組織爲勞工所嘗爭得的進步仍是無法抹殺的。最顯著的一例是歷屆會議時勞工代表對法西斯義大利的勞工狀況如此同聲責討，而對之表同情者，無論是政府的或是資方的，竟無一人。由此可見國際勞工組織縱向未能令各國採行某種標準的具體立法，至少已能使他們在道義上不得不承認某種標準的理想。

考國際勞工組織在過去二十年的失敗——如果我們可視為失敗的話——其主要的理由不在勞工組織本身，而在整個的政治秩序及經濟秩序的不確立。政治秩序不確立的現象是沒有和平。經濟秩序不確立的現象是戰爭經濟或力的經濟的盛行。各國既須備戰，自無暇亦不願顧及勞工的利益。所以在備戰最緊張的義、日、德數國，勞工狀況的下落亦最烈。今後如各國的經濟政策能由戰爭經濟轉為福利經濟，則勞工改善的基本障害便不存在。由是而致力於勞工生活的改善，收效自然較易。

但即在各國羣採福利經濟的狀態下，勞工的普遍改善，除若干硬性的禁令如禁止奴役，甚或禁止童工或不能強行外，仍非易事。此乃因一國勞工的改善與該國工業發展的程度有極密切的關係。如果工業未發達，國富未大增，則賤工充斥，幾無法提高其標準。如再加以人口衆多，則提高標準的工作勢將益見困難。故我們如細考過去國際勞工會議所通過的許多草約及建議的內容，我們常會發見，其中有許多是決非工業落後的國家如印等國所能實行的。如每週四十小時的規定，縱他們加以批准，也決無法實行。故在實際上，國際勞工會議的草約及建議往往只能保護生活標準較高的國家的勞工利益，而很難對生活標準低下的國家的勞工利益有所裨助。對一切國家均可有利者最多不過是上述的硬性禁令而已。

如果要使一切國家的勞工標準向上，我以為今後的勞工立法應採分等的制度。何謂分等的制度？即在同的立法原則之下，斟酌各國現況，為不齊的規定。試以工作時間為例。立法的原則應在減少工人工作的時間，以增加工人的餘暇；但作實際的規定時，則一致的辦法殊不可行，亦不公允。如能規定四十小時，四十八小時，五十六小時三類辦法，而按各國的實況，各予分類，則實行較易，而實際亦較全世界均行四十小時之制為公允。在美國，四十八小時之制顯然不能稱為進步的立法，而在中國則四十八小時實嫌太少，縱有此規定，目前亦難實行。所以我意宜以四十小時為甲級，五十六小時為丙級，而令美國中國分別為甲級，丙級。如此辦法，美國的工會在始一定將大聲抗議，並將要求抵制中國製造品的入美。他們的理由是：華工賤，華貨價低，故不抵制則足以迫使美國的勞工標準降落。然此實浮表之論，與實際情形不符。美國為工業先進國家，一切生

產的因素皆有利於美。利息低，技術高，原料易得，生產規模大：這些皆使生產的費用低落，故工資部分縱因工作時間減少而較高亦不會過分提高生產的總費用。在中國則一切情形適得其反。如工作時間過分減少，生產所需的工資部分勢必增加。必定要其他的因素漸漸有利，漸漸便宜，然後工資部分的費用可任增加，而工作亦可隨而減少。

我以為只有一方承認各國間的差別，一方又俱合作可能的改善，然後勞工的普遍改善可不徒託空言。如果勞工以外的因素亦能有我們所預期的改善，則久而久之，同一的不分等級的標準亦終有可以強制執行的一日。如果一方面我們硬求勞工的齊一改善，而又一方面工業落後的國家仍無法取得平等的機會（如取得原料的平等待遇，如技術的援助等等），則勞工的普遍改善是無望的。

不需要分等的立法，大者如奴役的禁止，如若千種工業中包工制的禁止，如幼年童工的禁止，小者如火柴工廠之禁用白硫等等，自可設為齊一的規定，令各國同樣遵守。

無論是分等的或是齊一的立法，既稱立法，則即有強制性，不能任各國有遵守與不遵守的自由。在過去國際勞工會議所通過的立法分為草約及建議兩種。草約經各國批准後有法律的效力，建議則各國可以接受，也可以不接受。在國家均不肯放棄主權的舊日，這容為最大可能的國際強制。然這實在離有效的國際立法太遠。不特建議絕無強制性，即草約各國亦可不予批准。即批准亦無法強其必能忠實地執行。今後情勢既異，而我們之所期望者又為真正的國際秩序，則關於宜由立法方式規定的勞工事件，我們似不必再有建議與草約之分，而可統稱為立法，經過立法的程序後，亦可不經批准而即生效力。必如此，然後國際勞工立法可具有實在性。

至關國際勞工的組織，我不主張繼續舊日的局面。這並不是說舊日的勞工組織有如何不稱職的地方，而只是說一切國際組織有統一於新國聯的必要。在舊日，國際勞工會議為立法機關，但所立之法不具完全的法律效力。如我們今後認定國聯大會為唯一的國際立法機關，而尊重其權力，則縱仍有國際勞工會議之設，其所通過的議決案似亦須經過國聯大會的議決。既如此，國際勞工會議的組織規模自無須昔日的宏大。而且今後既另有

生產會議之設，則國際勞工會議的職務行將減去大半。因此，國際勞工會議實少繼續的必要。獨立的勞工局頗只妨害國聯秘書廳行政權的統一，故亦宜取消。勞工局取消後，理事會自亦無存在理由。三機關均取消後，國聯可於秘書廳內設部以代行勞工局舊有的職務，并按期召集一個代表各國勞資的會議，以討論勞工立法，以作國聯大會正式立法的張本。我意這樣的一個新組織，既較舊組織合理，又較適於新國聯的體制。

但國際勞工立法無論採何原則，國際勞工組織無論採何方式，人口問題無適當的處置，勞工必仍為一個國際問題。此乃因人口與勞工不能分離，如果一個國家人口過多，不能為其勞工市場所吸收，則該國勞工的標準便無法提高，而全世界的勞工又必受其影響。社會學者常謂欲解決勞工問題，必先解決人口問題，亦緣是理。

單從勞工的標準為出發點，則改善全世界勞工生活的最理想方法自莫過於將全世界的人口，按各地資源的多寡及開發的情形而重作分配，貧窮的不開發的地方少住些人，富饒的廠場林立的地方則多住些人。但這是決無可能的，也是不能考慮的。只有德、義、日這種侵略國家才敢提出覓地以容納過剩人口的主張。但愛好和平者必須接受世界各地人口分配不平均的事實。我們只能在這事實中求平等，而不能推翻這事實以求平等。

世界各地人口的多少往往是歷史所造成，故與面積大小，或資源貧富並無直接關係。亞洲各國及歐洲巴爾幹各國均住有極多的人民，而耕地既無多，地下富源亦不充裕。北美適得其反，人口無多，而地面地下俱多資源。如果政治安定相等，技術能力相等，開發程度相等，無疑地，北美人在經濟上處於一個遠比亞洲人或巴爾幹人優越的地位。兩者經濟地位既有極高極下之分，北美如不設移民的限制，亞洲的與巴爾幹的人民勢將不斷地向北美移往。事實上，在美國與加拿大嚴格限制移民以前，這樣的移動也確實的有過。

移民的問題有兩方面。從生活標準低的一方面說起來，移居的自由應該是不能剝奪的，因為有了這種自由，各民族的經濟機會易獲平等。但在生活標準高的一方面說起來，如果移居的自由完全無限，則生活勢難維持其固有的高標準，故一方的自由對於另一方不啻是一種嚴酷的懲罰。欲於這兩種對峙的看法之間求一中肯的



立場誠非易事。我們不能太急進，我們必須顧到現實。我們如採前一種的看法，要求移民自由，而不許任何國家設立限制，則生活標準較高的國家，為保障其標準起見，勢將視武力抵抗為當然。為和平計，我們乃不能不要求生活標準較低的國家遷就生活標準較高的國家的看法，而承認後者有限制移民的權利。

移民的問題在和會中尙可成爲一個極嚴重的問題。我們很難想像美、加、澳、紐等國會放棄其向來限制移民的政策，而大開門戶，以迎移民。我們也不希望亞洲或巴爾幹諸國會作自由移民的要求。然而四國如欲完全維持現狀，對移民法律無絲毫變更，或者也是不智之尤。在不影響其原有的勞工標準的原則下，四國似乎應准許移民入境。以加澳地域之大，人口之少，如每年各准四五萬移民入口，當不至對其原有勞工標準發生如何不良影響。如果此而尙不肯讓步，則加澳等與亞洲及巴爾幹民族之間勢將發生一種無可解釋的隔閡，並足爲和平之累。

從人口衆多生活標準低下的國家的立場言，少許人民之移往加澳等國，並不能如何解決其人口問題或如何增加其人民的生活標準。要解決人口問題或提高其人民的生活標準，仍須從限制人口的增加兼從經濟的開發着手。這兩個政策是須相輔而行的。單單限制人口的增加而不求開發經濟，則人口容可減少，而生活標準仍無大量提高的可能。單單開發經濟而不限制人口的增加，則生活的進步或仍趕不上人口的增加。我們固不敢說某一區域只能維持多少人口，如超過，其生活標準便須下降。但在經濟開發沒有確實能維持多少人的生活，在某一個水平以上以前，人口的增加自然只能發生減低生活標準的可能。

我意在真正的大同世界，人口與富力的比例應是全球相同的，不能一地人口的密度高於或低於另一地。密度高則生活標準便得低落。人既爲萬物之靈，則未有不想自標準較低之地移至標準較高之地者。但要使各地人民有此移動的自由，則各地的生活標準亦不能有永久的高下之分。如一地永高，而另一地永低，則高地的人民勢不能容許低地的人民移入，以危害其較高的生活標準。故爲造成大同世界計，生活標準目下比較低下的國家務須一方限制人口的增加，另一方努力生產的進步，以求生活標準之不落人後。此或須數百年不斷的努力方能

成功。在成功以前，生活標準較低的國家與生活標準較高的國家間固無自由移民的可能。此點如能爲生活標準低下的國家所承認，則國際便少一種衝突的可能。

但從另一方面說，人口衆多而生活標準低下的國家，如繼續不能藉生產的進步（質的與量的）以提高其生活標準，而長留滯於貧窮的境界，則亦殊非和平之福。這種國家只有兩條出路，不是實際上成爲工業發達的國家的殖民地，便是藉戰爭以改進其地位。無論爲前者或爲後者，俱與世界和平不能相容。此所以較幸運的工業先進國家應具最遠大的眼光。最誠摯的同情，力助他們自低劣的生產技術進至近代的生產技術，自手工業進至機械工業，自缺乏原料進至原料易於取得；總而言之，自生產落後的階段進而至生產近代化的階段。更具體地言之，英美等國對於中印等國不特有道義上援助的責任，而且爲其自身之得享和平計，亦有援助的必要。

我之所以反覆說及這個因人口多寡不均及國力貧富不均而發生的國際勞工問題者，誠以這問題的解決多半是不能憑法律（即條約），而有求於新的國際道德。憑法律，爭持者的立場是無法接近的。憑道德，則人口多者窮者或可力自克制，而不急於求平等，而富者人口不過多者或可以全力助前者獲得完全平等的機會。只有憑此種一讓一助的道德，兩種不同國家的衝突及不平可以逐漸消除，而大同的社會可以逐漸趨近。

## 第十三章 少數民族與種族問題

我們的理想固然是大同社會，是世界國家。但理想的實現將需要很長的時期。在理想沒有實現以前，民族國家的局面自然將繼續存在着。有民族國家，便有少數民族的問題。此乃因歷史的演進迫使民族雜處，縱使民族國家的單位十分微小，亦仍不易做到只容一個民族在內居住而無異族雜居的情形。

民族雜處由來已久。但在民族主義勃興以前，雜處從不引起少數民族的問題。巴爾幹半島向爲民族雜處最烈的地區。自第七世紀布加利人移入半島，與今之南斯拉夫人接觸以來，外來的民族與日俱增，而雜處的情形亦與日俱趨複雜。然何以民族雜處在十九世紀以前未引起少數民族問題，而十九世紀以來則幾使巴爾幹與少數民族問題成爲同義的名詞呢？則因在法國大革命之前巴爾幹各民族並不知民族主義之爲何物，而在大革命以後則他們已深受了民族主義的洗禮，一方要推翻土耳其的統治，另一方則要成爲獨立的民族國家。

在民族主義的時代——即民族情緒已經激發而大同主義尙未實現的時代——民族雜處愈甚的區域，少數民族的問題亦愈易發生，而愈不易解決。在過去，我們常認巴爾幹爲這樣一個區域。在未來，中亞細亞與西南亞細亞也很可能成爲這樣的一個區域。爲和平計，一方我們應盡力防止極端民族主義的暢行，藉以根本免除少數民族問題的發生，另一方我們對於已存在的或無可免的少數民族問題亦自須有善處之方。

少數民族的存在約可有若干種不同的情形。第一是因割地而發生的。奧匈帝國於一九〇八年將土耳其的波斯尼亞及赫爾茲高維那兩省劃入版圖，遂使帝國含有南斯拉夫民族在內，卽爲一例。第二是由於歷史的移民運動，在遠年前，移動民族移入某地，與原有民族雜住，因是而有主要民族與少數民族的成立。巴爾幹各民族間的關係往往卽是這樣一個情形。第三種的少數民族與前二者又均不同。前二者均爲附屬於土地的民族，故他們可以主張某一地區爲他們的土地。但第三種少數民族則散處各方而無一定的土地可言。猶太民族在世界

各處所造成的少數即爲這樣一個少數。

以上三種不同的少數民族實應有不同的處理。第一種少數民族應還歸祖族，根據民族自決的原則，少數民族的問題不應存在。強留他們在另一國境內，屈他們爲少數民族，則縱給他們以理想的待遇，仍不能滿他們之意。捷克的蘇德台區即是最好的一例。蘇台德人久已與捷克人同隸一個政治單位，捷克成獨立國家後，他們所獲的待遇亦尙不惡。惟他們與他們的祖族接壤，故他們如無所感覺則已，如一旦以少數民族自視，則蘇台德區便不能不與德國合併。不合併，則好比割讓於捷克者然，蘇台德人與捷克人亦終無相處之道。所以此次和會對民族疆界的劃分務必有最妥慎的處理。凡第一種的少數民族務令復返祖國。我們如要維持國際和平，我們不容再有第一種的少數民族存在。

第三種的少數民族，嚴格地說起來，不是少數民族；其所生產的問題，嚴格地說起來，也不是少數民族的問題。所謂少數民族者須具備兩種意義。第一、在所居的國境內，他們是少數民族，而另有多數民族握政治上的大權。第二、與他們同族的在另一地方正維持着一個獨立的國家，故他們在情感上總可乞援於這祖國。猶太民族散居世界各地，而並無一個猶太國家存在。故他們所產生的問題往往是種族宗教的問題，而不是少數民族的問題。

第二種的少數民族是無法消滅的。無論國界的劃分能如何緊遵民族自決的原則，少數民族仍必存在。我們如張開中歐的，巴爾幹的，及中亞的地圖，而查視民族分配的實況，我們便會深信少數民族的不可免——除非數百人或數方里便可成一獨立國家。國家的單位愈大，則少數民族的存在也愈不可免。少數民族既然必須存在，則我們便有責任設法使之不危及國際和平。

在過去，政治家也已有見到處理少數民族的必要者。自一八二二年希臘脫離土耳其而獨立起，巴爾幹有一新國家獨立，歐洲列強也每與其訂立條約，責其保障一切宗教的自由。蓋基督教各派別在巴爾幹向均受土耳其的壓迫，故列強不願見新獲獨立的基督教國家更有壓迫少數宗教的行爲。（如希臘的希臘教壓迫境內的羅馬

教徒等。)一八七八年的柏林會議對少數宗教的保護亦嘗有所努力。但在巴黎和會以前，列強所關心的始終是宗教的少數。民族的少數如同時適為宗教的少數時，始為列強關心的對象。單單民族的少數尙未能成爭取權利的主体。直到巴黎和會以民族自決為號召，少數民族的地位始獲得一般人的注意。

不幸巴黎和會處理少數民族問題的態度是不勇敢的，而處理的辦法則是缺乏強制性的。依常理言，和會不欲處理這問題則已，如欲處理，則應於各和約中對這問題為直接的規定。但如此，各大國的內部必將發生許多問題。各大國除日本外，個個有猶太人的問題，而義大利等且有其他的少數民族的問題。故大國皆不願受任何束縛。不特一般的束縛，即局部的束縛也不願接受。此所以各國拒絕於和約中有規定各國均尊重宗教自由的條款。各國的態度既如此，和會自不能希望於和約中對少數民族問題有所規定。和會只能於和約之外勸說若干新國小國接受對於少數民族的義務。和會所採用的方式是於各和約的疆土條款中迫波蘭等國聲明願與主要協約國訂保護少數民族之約；於是根據這個條款，又由五強與波蘭等分別訂立所謂『少數條約』。這種條約共有十六，均以一九一九年六月二十八日的波蘭條約為張本。然訂約的十六國家均是中歐及巴爾幹的小國，而大國則無一受同樣的束縛。所以我說，和會的態度是不勇敢的。

『少數條約』中所設保護少數民族的辦法也是不甚實際的。除了『人民待遇，無宗教言語種族之別，一律平等』一類空泛條款外，只有下列各點是較有束縛力的：(一)少數民族得自由用其特有的文字語言；(二)少數民族得自由設立他們自己的學校及社會宗教及慈善機關；(三)如少數民族有相當數目，則國家應提出比例於人數的公款為他們特設學校，並為他們增進教育上，宗教上及社會上的福利；及(四)尊重猶太人遵守猶太禮拜日的權利。

『少數條約』所保障的少數權利本不能謂之充分。在政治方面，少數民族對多數民族所立之法或所為的決定，並沒有任何否決或抵制之權。然即就條約所保障的權利而言，國聯亦不能予少數民族以有效的保障。國聯並無少數權利委員會之設。少數民族如遇到不公平的待遇時既不能直接申訴於國聯，國聯亦無代為申訴的機

關。少數民族只能向國聯請願。國聯則將請願書送有關國的政府作答復。國聯理事會所指派的委員會再根據有關國政府的答復而決定請願案是否有提出理事會討論的必要。國聯二十年的歷史，四百餘請願案之得被理事會討論者不及三十，而理事會的決定則無一真能完全顧到少數民族的呼籲。理事會既如此左袒各國政府的看法，訂立少數條約的十六國乃無不以藐視少數民族的利益為正常，即比較能尊重條約的捷克也不是完全例外。

國聯過去的失敗應為我們的殷鑒。少數民族問題的處理首應正式列入和約（永久和平部分）。必如此，然後可以表示無論大國小國，對少數民族皆有其應盡的義務。至就保護少數民族的辦法而言，我以為蘇聯的辦法最是徹底，應為各國所師法。凡少數民族為數相當衆多可以成為自主區域者，應做蘇聯各邦自主區的辦法，成立自主區。既成自主區後，則舉凡文化宗教教育救恤等事務，俱可依人民的意志，為自主的處置。若然，少數民族與多數民族間的爭執自可不致發生。但零碎的人羣則不應為自主的要求。他們不但不能要求自主，即對一切社會性的權利，亦不宜作不同於多數民族的要求。如果人羣不論大小，均可要求國家為他們特設學校或特設圖書館等等的權利，則多數民族勢將因公帑的分散而受損害。這自然不是公允的辦法。

然則可以自主的人羣與所謂零碎人羣又將如何區別呢？這區別是不易定，而又不能不有的。蘇聯的自主區往往是各邦的一個直接行政區。小於此或下於此者自不便成為自主區。所以如果我們規定，凡少數民族所居的區域不小於某個國家的第二級的行政區者（在中國為縣，在美國為郡，以此類推）得成自主區，或不失為一個折衷的辦法。

我是不願獎勵小羣的少數民族到處存在，到處拒絕同化，到處要求特別待遇的。一國之內，如有這種人羣存在，則國家的政治的設施以及經濟的發達俱將遭受嚴重的障害。所以除較大的人羣我主張予以自主權外，零碎的小羣的少數民族我以為在道義上實有同化的義務。他們如固執不肯同化，則他們至少應移居於自主區內。

若照上述的解決辦法，則民族複雜的國家俱將含有一個乃至數個的自主區域。自主區域內少數民族所享的

自主權，國聯應予以有效的保護。國聯應設一少數民族委員會，以監視自主權之不受侵犯。如少數民族要求自主，而多數民族不肯給予，或明予後而暗中又時作侵犯，則委員會可報告理事會，理事會則考慮有效的制裁辦法。

少數民族問題的解決，除了多數民族與少數民族間應有公平和好的關係而外，祖族亦須具有光明的態度。試以各國的德意志少數民族為例。如果德意志民族的祖國德國對國外的德意志人不取煽惑的，操縱的，利用的政策，而只對於他們遭逢虐待時表示正當的關心與同情，則在各國的少數德意志民族亦勢將較能與多數民族和好相處。故和約規定關於少數民族的保護時，應同時申明任何民族對於遠在疆土不相接的異國的少數民族不得有政治上的聯絡。若能有如此規定，則德國社黨到處設社立團的行動不特違反所在國的國內法，抑且違背條約。這種行動自應受國際的制裁。

與少數民族相似而又不完全相同的是種族的問題。有時有地，少數民族的問題與少數種族的問題是一而二二而一的。在希臘的土耳其人或在美的華僑是少數的民族也是少數的種族。但有時有地則二者又是不一致的。烏克蘭人在波蘭所生的問題是少數民族的問題，而不是少數種族的問題。究竟民族與種族作何分別，則亦不易言之。大概民族的分別由於傳習語言者多，而由於色澤形體者少，而種族的分別則幾全以色澤形體為標準。然種族之所以有別，或種族之別之所以成為問題者，實則由於色澤形體之不同者小，而由於文野貧富之不均者大。種族問題之所以不易捉摸蓋亦在此。

自某方面言之，種族雜處所引起的問題，其尖銳不若民族雜處所引起的問題。此乃因少數民族必有祖國居於煽動利用的地位，故問題比較複雜，而少數種族則未必有類似的背景。故民族雜處每有少數民族問題發生，而種族雜處，則不一定有少數種族問題發生。少數種族問題的存在幾限於種族成見最深的英美等國，而在歐陸諸國則無所聞。少數種族之所以在英美等國成為問題則因英為帝國，故在勢不能不鄙視異族，美則蓄奴多年，故對黑種人及其他所謂有色種人亦不能免於鄙視。



然而細考少數種族，如黑種人，如黃種人，之所以被英美等國多數種族所歧視的理由，則生活標準的過低或爲主要理由。果此而確，則歧視的消滅及少數種族問題的最後解決，恐須在有色種人生活標準提高之後。此則又與整個的經濟狀態及人口問題有關。所以自有色種人的立場而言，真正的平等不能爲他人的讓與品，而只能由自己努力得來。但從英美等國的立場言之，則下述兩種的糾正實無可再行延宕：第一、法律上的平等，各種族上總應共享；第二、已經在境內的有色人種亦總應使之有提高生活標準的機會，以取得真正的平等。不如此，則已經存在的少數種族問題將無解決的可能。

猶太人的問題最爲特別，有特別討論的必要。在上面我已說過他不是少數民族的問題，因爲世上並無一個祖國在支持他們。他也不是一個尋常的種族問題，因爲猶太種族與他們所接觸的種族間並無太嚴格的種族界限，猶太人本身即自一個極度混合的種族。他甚而也不是一個宗教的問題，因爲猶太人很多已改信基督教，而信基督教的猶太人仍往往不肯離開猶太人的團體。

猶太人在耶穌紀元的前後散佈於近東及歐洲一帶時，嘗因他們有特殊的信仰而不易爲其他民族同化。他們愈不與其他民族同化，兩者之間的客氣亦愈甚。初則爲客氣，繼則爲不相容。不相容的結果則爲猶太人之被擯於政治及武士的社會，而漸漸集中於商業及自由職業。集中的結果爲疾妬。於是猶太人的活動範圍愈小，而多數民族的畏忌反而愈大。此種歷史養成的惡感，與歐美近數百年時起時伏的所謂反猶太運動良少理智的基礎。如多數民族較爲開明，則猶太人除或者仍將緊守其宗教儀式外，殆無有不願同化於多數民族者。英美的猶太人如此，即德國的猶太人亦無不如此。所以就西歐及美洲而言，猶太人的問題實不成爲一個問題。所需者只是多數民族方面的開明及兩方之排除成見而已。如以少數民族或種族問題視之，解決將反而無日。猶太人問題在帝俄原爲一個極嚴重的問題，但至蘇聯革命而消滅，其故亦因蘇聯統治階級之能放棄成見。蘇聯的成功可爲歐美各國所師法。

在波蘭及捷、匈、羅等東歐各國，猶太人的問題比較複雜。其所以然，則一因這些國家的民族異常複雜，

二因猶太人在人口中所佔的百分比較大，三因其他民族的經濟及知識能力不高，故猶太人如不受壓迫，頗可居於領袖的地位。然今後如東歐各國的疆土問題及民族問題一一能有合理的解決，則第一第二兩個原因將有部分的消滅。至於集中各大城的猶太羣衆，如華沙的，布達佩斯的，洛茲(Łódź)的，立華夫(Lwów)的，及布加勒斯特的，則除予以各種平等的權利及同化的可能外，在沒有同化以前，應給予社團的權利。猶太人可自組社團以滿足他們宗教上教育上及文化上的需要。因為他們是大羣，他們的待遇宜優於零碎少數民族所得的待遇。至於何謂大羣，何謂零碎人羣，和會或國聯亦應根據實際情形，下一定義，以免無謂的爭執。

猶太人在巴勒斯坦立國的要求，我以為全世界的輿論應作反對的反響，而聯合國的政客更不宜有贊同的表示。一九一七年英外相巴爾福同情猶太人建國的宣言爲多年來巴勒斯坦民族糾紛無法解決的根源。現在已經在巴勒斯坦的猶太人爲數不及阿剌伯人之半。他們只能爲少數民族。他們不能要求以巴勒斯坦爲猶太國，故猶太人能愈早放棄猶太國的理想，則巴勒斯坦的問題愈易解決。

總之，猶太人的問題，除在巴勒斯坦及波蘭、捷、匈等國暫時或有予以少數民族的待遇的必要外，根本上不是一個種族或民族問題，而是由一方之拒絕同化另一方之好作歧待所致。我們必須希望各民族各人羣都具有一種平等相處的精神，然後猶太人的問題可以化爲烏有。沒有這種精神，別種的辦法是罕能有效的。有了這種精神，則問題自然會消滅。

廣而言之，這種精神也是消滅民族競爭種族仇視的必要條件。有了這種精神，不同的民族及不同的種族可以同處而相安。不僅如此，有了這種精神，民族間及種族間的界限可以漸漸泯除，而大同的社會可以漸漸實現。故根本消除本章所討論的少數民族及種族問題亦須有賴於這種精神的抬頭。滅除衝突的機會只是和會消極的責任。如何使這種精神有抬頭的機會才是和會及國聯所應積極努力的工作。

## 第十四章 共同與殊別

我們所企圖的無疑的是一個世界國家，一個大同社會。但我們也不是烏托邦主義者。故對目前的措施，我們不敢好高，不敢驚遠，先求其可能者，而不放談不可能者。我們深信，如和平的障害能多消除一個，則大同實現的機會亦可多增加一分；循序漸進，不折回，不屈撓，我們終有達到我們的目的的一日。

但我們心目中的大同社會究竟是一個到處一致，無種族之分，民族之別，文化之不同的社會呢，抑是一個富有各種色彩的社會呢？這我們不可不先有一個解答，一個概念。沒有一個概念，則我們求實現大同的工作將有無所措手足之感。

一般的說起來，統一與一致常常是離不開的。求政治的統一者，也必求法律上，教化上，言語上，甚而禮儀上思想上的統一。小而歐洲各民族國家，大而羅馬帝國中華帝國，在其統一的過程中，俱不乏要求事事一律，四海從同的狂熱。諾門諸王統一英國後，便樹立封建制，行通常法，用拉丁語，舉國一致，不容有例外。羅馬帝國盛時，到處置領事，駐方軍，築大道，建浴所。他雖容各地保留其本地的法律，但又強各國俱以羅馬法為通行法。中國號稱和平民族，然自秦以來，政力所及，法制教化言語禮儀亦隨而廣被。我們如一考歷代嘉祉凶禮的變遷，及邊地奉行之維謹，亦可知中國之好一致不弱於歐人。至於極權國家，則其對一致的要求更是絲毫不容寬假。

所以就一般的經驗而言，大同的世界亦極應為一致的世界；各國的共同性沒有能達某程度以前，世界國家也不易成立。但我以為一致不應是大同社會必要的條件，且如以此為條件，大同社會的實現或將因而大大延緩，或竟不能實現。

先說大同社會的實現不能以舉世一致為條件的理由。從時間上說，民族的形成已有極長久的歷史。由演變

而得來的民族個性決無在短時期內消失的可能。即經長時期，也很少完全消失的可能。從空間上說，過去羅馬帝國或中華帝國，縱然也擁有很大的版圖，但仍不超過一個大陸，故其內部的情形遠無今日整個世界的複雜。然兩帝國的各部猶未能達到完全一致的程度，何況整個的世界？且民族社會的眼光是非常狹窄的，同時也是非常自傲的。同一語言，甲語言與乙語言之間本少優劣之可分，但甲民族必以爲他的語言美於乙的語言，而乙民族也必以爲他的語言美於甲的語言。此無他，就因近代民族常含有一種褒己貶人的特質之故。今後國際接觸愈多，合作日增，世序日趨安定，這種不健全的特質當可漸漸消失。但如以消失爲合作的條件，則合作的實現將待何時？此所以我們萬不可以一致爲實現大同的必要條件。我們於求大同時，不可也求一致。

且消滅民族的個性，不許有任何區別存在，也決不是人類之福。如果大同的社會是一個事事一律，樣樣一致的社會，則這社會也未免太貧乏沒味了。我們必須認清，近代盛行的民族主義中的若干成分，因其與和平不相容，故不能不除去之或糾正之。但若干其他成分，則儘管彼此不同，甚或彼此有比競之概，是應當善爲保存的。保存他們不但不致引起爭端，反可使人類整個的文明富饒而有趣。這種成分太多，不能列舉，但我們可舉數例來說明。第一、各民族的语言文字是不同的。主張一致者每謂只有全人類用一種的語言，然後世界可統一。殊不知語言多，則詩詞文學的形式種類亦多，彼此相互影響光大，則人類整個的文學傳習大富。此即語言有殊別的優處。第二、各民族的音樂也是不同的。如彙各種音樂而爲一，縱能取其精而舍其粗，久而久之，此混合的音樂勢將因缺乏外系的音樂的刺激鼓勵而流於貧乏。如各民族的音樂能各有其生存，則又可有互相啓發砥礪之功。第三、各民族各有其生活的方式。有些民族的生活方式固然是不適於羣居而應在淘汰之列的。但適於羣居的決不至只有一種方式。以家族爲生活中心的生活方式不妨害世界和平，以各種會各種社爲生活中心的生活方式也不妨害世界和平。這兩種及他種生活方式如可同時存在，勢亦比強全人類採用一致的生活方式爲有意義。這僅是三個例子而已，然已可說明殊別優於一致。

從生物學生長的規律言，殊別亦有維持的必要。愈是高等的生物，其形成愈經過複雜的變化與混合。大同

的社會如爲齊一的社會，事事一律，則大同的文明便已到了止境，再無進步的可能。如各民族不同的文明繼續存在着，繼續變化，則人類整個的文明便可有無窮盡的進步。此生長的規律亦不容我們蔑視。

以上是說大同的社會不一定需要事事一致。不但不需要一致，在若干方面，一致是不好的現象，而殊別轉是進步的常軌。但這並不是說任何的齊一都是要不得的，或是不需要的。要原來對峙的相殺的民族能共尊一個國聯，要國際合作的範圍能有擴大，若干種的齊一，或共同認識，或共同信心，也是必要的。如果沒有，國聯便少長進的可能，而大同也無實現的可能。我們可以說，上次國聯之所以失敗，其主要原因，就是因於這種共同或齊一的不存在。

就各種需要的共同而言，我以爲人類如能有一共同的語言，則國際合作必可得一極大的鼓勵。產生一個世界語久已成爲若干人的理想。有些且以世界語的誕生及通用爲實現大同的必要條件。我雖不認世界語言的因素對於大同的實現有如此的重要，但誰又能否認世界語對於國際合作所能發生的幫助呢？

在過去，有遠識的有理想的語言家嘗從事於編造世界語的嘗試。就已有的十幾種的嘗試而言，愛斯百蘭多（中譯爲世界語）當然享有最大的成功。然即此語言亦只有極小限度的成功，且未爲各國人士所樂用。只在捷克等若干小國，流佈較廣，應用較繁。一般人反對世界語者每謂世界語不代表任何民族，故不具有民族語言的各種優點。這種反對理由本無任何科學基礎可言，但反對的事實則爲我們所無法忽視者。因此，如能採用一個現有的語言國際語，而不創造新語言，或轉寫計之得者。

鑒於法語之嘗爲世界各國的外交通用語言，更鑒於英語流佈之廣，我主張以簡單化的英語，即今之所謂正字英語者爲國際語言。自十七世紀以來，一因法國國力的隆盛，二因法國文化的發揚，三因法文之趨於完美，法文久成爲外交語。不但在歐洲是如此，即自十九世紀遠東各國加入國際社會後，此風亦未即變。直到一四一八之戰後，英美在國際社會的勢力大增，英文始有取法文而代之的趨勢。故以最流行的語言爲國際語言，久已有此先例。我們之所要決定者，即何者爲最流行的語言而已。

就世界各民族所用的第一語言而論，中文爲四萬餘萬人的語言，英語爲兩萬萬人的語言，俄語西班牙語各爲一萬餘萬人的語言，四者自居首位。但就流行而論，則中文俄語在中蘇以外並無多人習用。即西班牙語及法語的流行亦遠無英文之廣。英文除了爲英人，美人，拉比利亞人及加、澳、紐諸國的第一語言外，亦盛行於愛爾蘭、南非、及英之殖民地。此外，中、印、日等國家利用之爲取得西學的媒介，一切國家又用之爲商業用語。故就通行而言，實非中文之所可比擬。

我深知採用某一國民族或某幾個民族的語言爲通用語言最易遭其他民族的反對。反對的最大理由就是民族自尊的觀念，一若接受某一語言爲國際語等於默認自己的語言爲劣等語言者然。中國尤有反對英語的資格，因爲單就人數而言，用中文者且比用英語者爲多。然我以爲因中國最有反對的資格，故中國之不反對或卽爲推行國際語之一個有力行動。

英語有普通英語及簡單英語之分。各種簡單英語中，正字英語爲最成功的嘗試，且其推動人又素來傾向於和平運動。故正字英語自比普通英語較適於國際習用。

今後我們如能有一國際語，以便利國際交涉，商業往來，及知識交換，則國際合作的障害定可於無形中大爲減少。

度量衡之應齊一嘗爲科學家所要求。實則不但從科學的立場，各國應採同一的度量衡，卽從其他的立場，如商業的立場，統計的立場等等，度量衡的不一亦爲進步及合作的障害。現在世界各國大都用米突制，英美等國爲最大的例外，而中國的新權度則爲不澈底的國際化。我意英美等如能放棄其成見，首先改採流行的公權度，則人類不難於短期內有同樣的制度。此在國聯採行國際幣制之後，將對世人有一極新的觀聽，極利於國際合作的刺激。

國際智識的合作應有新的促進及大規模的擴充，其用意在幫助減少國際誤會增加國際認識而外，更在使各國對於許多問題較易有作同樣看法的可能。

智識合作本非新的名詞，舊國聯對之曾有多年的經驗。但在舊國聯時代，合作的範圍限於若干種極微細的工作，而合作的組織又極微弱。編印世界各國編制書目的機關錄，編印各主要國家所譯科學論文的目錄，編印若干特殊美術品目錄，并促進出版品的國際交換事業，幾成爲智識合作委員會所有的工作。除此委員會本身外，原有由政府設立的國際智識合作學社，亦爲合作機關的一部分，但他只是合作委員會的編輯通訊組織，固無獨立工作之可言。

舊國聯所曾着手的智識合作工作，自然過於細末，對整個的國際合作不能發生任何重大影響。新國聯成立後，除繼續舊有工作外，下列各種工作似亦可即行負起。第一爲大學教授的交流。一九一四—一八年之戰後，美法間一度曾有交換教授的辦法，一時收效頗宏。近年來中英間亦有一種交換辦法。如由國聯作交換的媒介，並訂立交換的辦法，使全世界各國間有廣行交換的可能，則爲效之大，自可勝過一切國與國間的交換。對特種學門，如國際公法，如國際金融政策，國聯或不妨設置若干國聯講座。這種講座，如能同時由最有權威的學者擔任，則兼可以收闡揚國聯的主義，宣傳國聯的政策之功。第二爲大學生的交換求學。在過去，留學猶如上古中古期間的民族大移動，有一定的方向，是單方的，而不是往來式的。中古時歐非各地學生之往義法留學，唐時日本高麗學生之往大唐留學，十九世紀下半年美國學生之往德國留學，本世紀遠東及南美學生之往美國留學，皆爲顯例，而交換留學之例不多見。新國聯應擬具交換留學的方法，並籌款以促其實現。如各不同類型的文化間，有大學生常川往來其間，則國與國間的相互認識必可較前大有進步。世人萬不可忽視中國受過高等教育者認識美國的親切。英美爲所謂同文同種國家，而政治制度也極相似。但我敢說對美的認識英國人受過高等教育者決不能與中國比。此無他，近數十年來中國有大批學生留學美國，而英國則無有而已。第三爲世界學生運動的組織及獎勵。近年來，有時由國際反侵略運動支持，有時由他種和平組織發起，有時由基督教團體發起，世界學生大會亦已舉行多次。如由國聯主持，並使之於國際的相互認識及新世序的維持加強，多所努力，則其對人類共同理想的確立亦將有莫大的貢獻。



國際版權亦宜劃爲國聯智識合作工作的一部分。在上世紀末，國際版權協會成立以前，著者的版權在國外並無保障，其影響頗於著者爲不利。自版權協會成立以來，版權的國際保障自然大有增加，但對生活標準低落及出版事業落後的國家的需要似又未能顧及。英國著者如對其著作期在貧窮各國與在英國取得同樣的報酬，則實際上等於課貧窮各國的人民以一種重稅。爲求知而課以重稅，甚非獎勵求知之道。如國際版權改由國聯管理，國聯或可規劃一公允的辦法，以兼顧著者的權益及各地人民求知上的需要。

爲推進知識合作，國聯宜設知識合作委員會。他爲決定政策，籌擬辦法，並監督進行的機關。國聯秘書廳則設知識合作部，以負責實際的執行責任。但如只國聯設機關，而各國無呼應的機關，則合作的工作仍無法推行。在舊國聯時代，合作工作之不特極爲微細，抑且流於空洞者，亦因各國並無呼應機關之設之故。必合作委員會的委員能以全力來主持合作的工作，必各國有執行及合作機關之設，然後合作的利益可以達到於所應達到的個人或團體。

汎美會議最近十年來對美洲各國間的知識交換工作遠較國聯爲積極，成就亦遠較國聯爲多。新國聯於組織國際知識合作的工作時，對之自宜多所參考。

各國學校之不得有侮辱他國或其他不利於他國的教誨，或者亦可列爲知識合作機關的工作之一。在新世序中，各國應一致承諾，於其歷史及公民及其他課程中，不作侮辱或別種不利於其他民族的宣傳。在過去，在極端的民族主義的教育下，不特自讚自誇爲常談，貶人罵人爲美德。且歷史及公民的教科書中，斥責異族或歸過異族，成爲司空見慣，幾乎沒有一個國家能免此惡習。此風不改，不特民族間的惡感將日益加深，無法改善，且任何促成民族合作的工作，或增加齊一性的工作，均將無從進行。故各國應於和約內承諾有取締這種教材的義務。

以上各事如能一一做到，則國與國間的互相認識當可增加，誤會當可減少，以進大同的共同理想也可較易形成。然而單靠以上的各則，國與國間或仍將因未能有共同的想法，而背道而馳，而不相爲謀。以上的各則

均不是基本的。最基本的是各國政治的及經濟的制度的異同。無疑的，各國將各有其制度，不能強同。然而制度的基本精神是否應相同呢？如果有一個國家以民權民生爲民族的立國精神，而另外一個國家則以擴張國權是務，只有國家的尊嚴而無個人的尊嚴，只有國家的力量而人民則不聊生，試問這兩個國家是否能爲共同的和平而努力呢，或共戴一個國聯呢？我甚惑之。

我深信國際合作必須建築在共同的思想形態之上的。如果思想形態各不相同，則一時利害的結合決不能成爲永久合作的前驅。四五年來國際形勢的不時劇變多少可以使我們嘗到一些思想形態不同所貽的苦味。然而我們如欲一蹴而求全世界各國有一致的思想形態，則爲事亦至不易，甚且有使已有的團結驟告破裂的危險。對於將來的戰敗國家，我們尚可施以壓迫，只消我們良心可告無愧。但對於聯合國的分子，如其思想形態也有不健全者，則我們又如何能壓迫呢？求各國思想形態一致的困難蓋在於此。

那末我們便放棄而不問罷。那又決不可以。因爲沒有一致的思想形態，和平的基礎是決不堅固，而大同的實現也決無可能。我們不能不顧到現實，我們卻也不能忘卻我們的目標。我意我們即使不能於短期內強一切國家採民主或民權的政治政制與民生或社會主義的經濟制度，我們至少是範圍各國，使傾向於民主及社會主義的精神，我們至少要使各國對於人的價值維持一個共同的想法或見解。

現時正在進行中的戰爭的兩方，對人的價值，顯然作完全相反的看法。我們如以羅斯福及希特勒爲兩方的代表發言人，則聯合國與軸心國對人的價值，一則看得極高，一則看得極低。在聯合國，人是具有尊嚴的，有志的自由；在軸心國，人是國家的一種工具。在聯合國，人的進步是很實在的；社會無論有何缺點，是可以進步的。在軸心國，國家是一個十全十美的東西；人類的專門智識或技術儘可有不斷的改進，但改進的實惠則歸之於國家。兩方對人的價值既作相反的看法，一切合作，一切和平相處自無絲毫可能。不是甲以武力證明乙的看法爲不合，便是乙以武力證明甲的看法爲謬誤。無疑的此次多年大戰比武比比德的結果必可證明希特勒的看法的荒唐。但爲防止希特勒的人生觀之死灰復燃起見，戰後的世界對人的價值亦不能不有一共同看

法。

如何可以保證共同的想法之永被各國接受呢？我以爲和會於和約（永久和平部分）應列入所謂『國際人權宣言』，列舉若干種各國應一致尊重而聯合國（除第五項外）俱嘗表贊同的人權。這些人權各國應視爲有憲法的束縛力。這些人權應包括下列各項：（一）和平生存的權利；（二）改進經濟生活的權利；（三）思想及發表的自由；（四）信仰的自由；及（五）改變國籍的自由。以上五項的首四項大體上即羅斯福之所謂四大自由；第五項自由的功用則在削減民族間的界限，而使個人增加其對於整個人類的責任心。這些人權的實質當然尚有需於國內法的詳密規定，然其原則如能爲一切國家所接受，又加以世界輿論的呼號愛護，則對各國總可有多少的束縛力。各國如均能尊重人之所以爲人，則他們終究亦不易逸出於民主及社會主義的範圍，亦即民權民生的範圍。

我希望賴這一點的共同以進入於大同的世界，無論這過程需要多久。