

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

世 界 之 復 興

( 中 )

沙 忒 爵 士 著

史 國 綱 譯

商 務 印 書 館 發 行

卷

萬有文庫

第二集七百種



商務印書館發行

公淵圖書  
愛惜使用

興復之世界  
(中)

著士爵忒沙  
譯綱國史

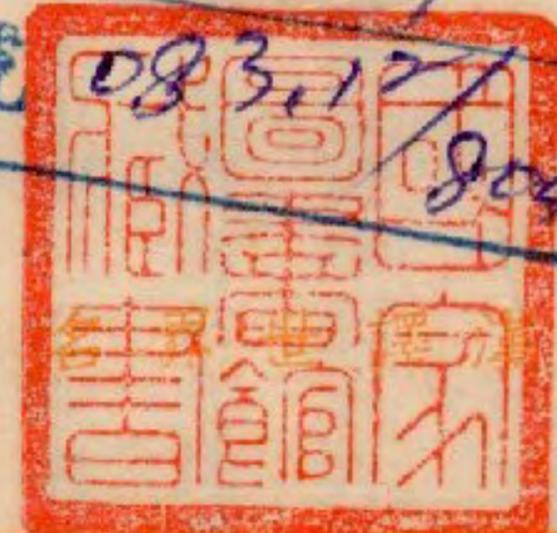
空軍軍官學校圖書館

登錄號

012

類號

083.12/8043



著



## 第一章 好的和不好的借貸

### 世界的信用制度

在經濟制度裏借貸的作用很簡單，雖然出借的種種方法很複雜而不同。一件物品自製造至賣出所需要的人工，占有一個很長的時期。牠出賣時所得到的價值，通常要比製造時所花費的多，這樣使出賣者可以獲得較多的人力，以應付將來的需要。但是中間已經經過好些時光了。

借貸的作用就是渡過這個間斷的時間；爲了這個目的而出借是通常所謂的供給「資本」。沒有借貸，成功的生產者對於事業的擴充必很遲緩；並且新的產業家也難於開始他的工作。全部信用組織的建設，就是爲了這個簡單的需要。

假使讀者願意知道最新的信用組織的運用，最好看麥克密倫金融工業委員會在一九三一

年六月裏所發出的報告，牠敘述着英國的制度，以及牠的存款銀行，證券投資公司（註一），「匯票」和其他的票據所占有的地位，「證券承兌公司」（註二）和票據經紀人的效用，及所有這些銀行或機關和中央銀行的關係。那兒可以看見，如何全國大部份的金錢是這些存款銀行所造成的信用，（註三）如何中央銀行用了增加轉貼現票據的定率，和「公開市場」營業的方法出賣信用券，可以引起這個信用的緊縮。這種統制的權力，在各國有大不同的地方。在倫敦，這種統制的權力却是登峯造極到了牠的最高點。美國實際上要比較的单弱些，因為那兒的工業組織自己有較大的金融上的資財。在法國，權限也小，因為那兒沒有相同的「匯兌市面」（註四）並且法國銀行不能合法地做「公開市場」的營業。有了正當的擔保，存款銀行就借款給牠的顧客，這就是所謂的信。用。積極的生產者就依賴這些借款，得到「營業資本」用以渡過製造時至出賣時中間所經過的一個時期。

然而，工業方面的事業，不祇是需要「營業資本」。一個新創的企業，或者一個需要擴充的舊企業，關於牠的資產上的添設，（如土地，工廠，機械等等）需用極大的款項；而必須經過許多年之

後，才有在利潤裏取回這個數目的可能。因此「長期」的資本是必須的了。存款銀行要供給這類的資本，就免不了危險；因為這些存款銀行最緊要的责任，是存戶需要款項的時候，立刻就付給他們，因此不得不使牠們的資產常是流動的。實際上，銀行已經大都被迫而舉行長期的借貸了。牠們行使這類的任務，是非常危險的。

因此長期資本普通用別種的方法籌集，主要的形式有兩種。發行這種企業的股票，買這些股票的人平分所有的淨利；營業不振的時候就什麼都得不到，興旺的時候就有無限的報酬。但有許多投資者願意得到更有把握的；因此要想從這些人們裏得着資本，就發行「公司債券」（註五）或「優先股票」，這在分發股息給普通的股票以前，給他們一個規定的或最高的每年利息的優先權。假使這個營業失敗了，他們當然損失了所投資的金錢；但是除了這點以外，就是在執有普通股票者——他們當然是這個企業的真正主人——得不着一文的時候，他們也可以得到所規定的每年的酬報。但是在另一方面說來，假使這個事業非常發達，他們除了所規定的酬報，和覺得他們的投資有更完全的保障以外，却一無所有。

以上所說，祇涉及私人的企業。但是政府也需要舉債：這類借款一部份用於渡過不時發生的難關，因為各個時日都有支出的款項，而收入大都是不定的或者要在一定的日期才能收取；一部份用於建築國有鐵路，或道路等等。應付第一個的辦法，可在市面上發行短期「財政證券」；（註七）應付第二個的辦法，可以在國內或者國外發行公債票。

在實際上，爲了這些不同的目的而籌集資本的制度，各國都大不相同，要看需要資本的企業的性质，舉債者的品格，以及投資者的習慣。許多創辦多年而成績很好的公司，在牠們的公司條例範圍以內，很容易向公衆銷售新的「公司債券」或股票。但是新的企業却有特別的問題；因此在金融組織裏，出現了一個團體，牠的工作就在「襄助公司的成立」。

這些襄助公司成立者的職務是勸導那些對於新公司沒有直接認識的投資羣衆，說這個是值得把他們的儲蓄來嘗試的企業。這些襄助者，用了廣告，把這個新企業如何是必定成功的原因，以及和這個新企業有關係的人物，都詳細說明，那些與新企業有關係的人物和襄助者的名譽，與銷售股票的成功，很有關係。在英國的金融組織裏，這種襄助的團體是最不滿意的一種，牠與許多

很壞的醜事或誹謗有連帶的關係。要使這個向羣衆銷售的制度能有圓滿的結果，襄助公司成立者的名譽却是牠的基礎裏一個緊要的部份，而牠却常常證明了是不可靠的。曾經有很多次數，他們拿了佣金之後，就不見了；而在他們的位置上，換了一般經驗較少而名譽較好的人。

國外投資又有不同的根基。至於英國，大都由成立很久的證券投資公司的制度所辦理，從各方面說來，在投資者和舉債者之間，這個制度却證明是一個負責的，適當而滿意的媒介物。

投資者的願意大膽投資與否，大都要看他是否能夠在任何時候變更他的投資，或者設法取回他的資本；因為這種的需要，才創立了世界的證券交易所，在這種的交易所裏，依照着每日的市價，所有的股票可以買進或賣出。牠們的價格照着不同的企業和舉債者的信用而定。爲了這個目的而成立的機關，並不專用於真正投資的轉換。牠不但使人們可以隨時投資，還幫着他們投機；買了以後並不保留着，祇預備價值漲高時出賣；並且還有出保證金來買股票而投機的，這就是說他們願意丟棄掉所出的保證金，假使他們沒有猜中而股票的價格向下跌落了；反之，如若他們猜中，他們就可以賺錢。

在英國信用制度裏的缺點

現在我們來討論爲什麼近年來這個制度走入了歧路。

關於把國內的資本發展國內的企業，在各國的情形大有不同的地方。在英國，發展的情形大約如下。如我們所知道的，直到十九世紀的末葉，工業上的擴充大都由各工廠的主人把所有的贏利重新投資於自己的企業，或者用他們和別人直接接洽所得到的款項。在大戰前的那一個時期裏，每年儲蓄的總數有四萬萬英鎊，而有二萬萬英鎊投資於國內的企業裏，但是裏面祇有一千八百萬英鎊是由倫敦金融機關經手投資的。前一世紀國內的投資，大都出於那些自己對於各種企業有經驗和有知識的人；所有投資的酬報，也隨着產業的幸運而不同。各種企業不是個人所有的，都是股份公司那樣的組織。因此除了利潤以外，每年沒有過份的定額債務的負擔。

但是稅率的增加，產業的擴大，一個貿易減少的時期，和其他各原因，把以上所說的情形完全改變了。工業方面，無論爲了改換或擴充工廠，都須從許多和不知姓名的投資者那兒得到資本，因此就得利用一個信用機關，這大都在倫敦。在近幾年中，國內投資總額二萬萬英鎊裏，由倫敦信用

制度裏的機關所經手的不是一千八百萬，却是一萬七千萬英鎊了。一般投資的人們對於他們的金錢所存放的企業，大都沒有直接的知識，因此就願受着每年一定的酬報，而限制他們資金的危險；不若以前的可以藉着所投資的企業的發達，得到無限度的潤利，或者因為企業的不振，也就毫無所得了。所以現在各種工業爲了置備工廠等所需要的資本，大部份出於公司債券或優先股，和以前的普通股等等不同了。

在英國，更堪注目的，一般工業的資本竟是一種銀行浮支款項的變體。這些浮支有些地方替代了以前實業家用以資助短期經營的「國內期票」；（註八）可是這種浮支的利率却沒有國內期票的來得有伸縮，所以這種的變換，（一部份由於市面上有巨額的財政證券，）尤其在不景氣的時候，是很不幸的。不景氣的延長更使浮支侵入了另一個範圍。因爲新資本的難於得到，企業漸地大部份歸銀行資助了。這些浮支——在原則上是爲了供給「營業資本」的目的，依法却可以在短時期內索回的，——後來大都變成了長時期所需要的資本，因此在實際上，就成了長期的資本，而比着別的這種的資本有優先權。

從幾點上看來，結果是不會好的。一旦工業靠了這些隨時可以索回的浮支，而索回的時候却不能夠立刻付出，牠的主權就在銀行的手中了。銀行並沒這有種設備，並且也不希望，來管理企業，而牠們的投資應該是活動的，却變成「呆滯」的了。同時，知道了有這些呆滯的浮支以後，使工業更不容易得着新的資本，因此這個制度就永久存在下去。這樣，工業裏長期和短期的需要的比率，變得很不相稱，而長期和短期的資本，也不能應付牠們；並且工業上所需要的規定的和臨時用以應付的資本，以及所有的款項，也發生同樣的狀態。短期資本（浮支）侵犯了長期需要的範圍；規定利息的資本（公司債券和優先股票）霸佔了利潤不定的普通匯票的範圍。物價降落使這個不相稱更爲嚴重，牠減削了貿易和利潤，而同時又增加了那些在分派普通股息以前所要償付規定了的利息的分量。

在這時候，一般的投資者見到許多有聲譽的公司在現在不景氣時期裏已經停付普通的股息，並且在分派普通股息以前，對於公司債券和浮支又有巨額的支付，不免灰心，而近來所發行的許多股票的不幸的結果，更使他們對於投資十分的膽寒。

在一九二八年麥克密倫委員會所發表的報告裏，有些驚人的數目，表示了投資者把儲蓄來供給企業的新資本，是如何失望的。那年購買英國國內二百八十四個公司的股票和公司債券，作為牠們資本的，總數是一萬一千七百萬英鎊。在一九三一年五月三十一日，這些股券的市價祇值六千六百萬英鎊，損失了百分之四十七；然而這些股券發行時候的價值，大都超過票面的價格，所以實際上所受的損失還要比以上所說的大些。還有，在這二百八十四個公司裏，七十個已經倒閉了，另外有三十六個公司的資產沒有確定的價值，這一百零六個公司所發行的股額有二千萬英鎊。這委員會花費了兩三年的時期，止於一九三一年五月，報告裏的確包含了一年半的世界經濟的不景氣。但是一九三一年五月還在世界金融恐慌和不景氣較嚴重的時期之前。假使報告的時期再移後些，那末損失一定還要大些。就把不景氣的影響計算在裏面，這些數目也表示一個極不滿意的情形，並且即使一九二九年未沒有股票大跌價的事情，一定也會有不小的損失。

英國的國外投資，辦理上却比較謹慎些。在國內每年四萬萬英鎊的儲蓄裏，通常大約有二萬萬多英鎊是用於國外投資的，（或者是重新投資的，因為這個數目和以前投資所得到的利潤很

相近)這些大都由少數創辦很久的證券投資公司和其他有聲譽地位以及經驗的機關所經營。假使依照着同樣的日期——一九三一年五月——那就在金融恐慌把牠的影響加在早期的不景氣之前,這些投資的成績却比國內的好多。牠們大部份是英國法定貨幣的公司債券,債票,和抵押,那時這些大都是不受影響的;其餘投資於普通股票的,在產生原料國家裏的却受了些損失,因為原料的價值有過非常的跌落,但是這些都可以把世界不景氣的原因來解釋的。

### 各國信用制度的不同

在美國,情形就很不相同。直到最近,紐約的金融界幾乎完全致力於發展國內的工業,很少涉及國際的投資。一直到大戰的時候,美國還是一個負債國,流入而不放出資金。她的向外出借和投資,祇有很短時期的歷史,雖然她的金融機關裏有好幾個是很精明而謹慎地發展牠們的新職務,但是有許多還不配這樣說。

從另一方面說來,國內的投資,却比英國辦理得較好。美國所有著名公司的發行股票,大都由幾個負責的金融機關擔任,而在計劃的意見書裏,這些機關就占有重要的地位。一般說來,在人民

的目光裏，美國銀行的代銷股票是因爲知道牠們所贊成的股票的可靠，美國的銀行知道了這點，所以和有關係的工業維持着很密切的團結。因此牠們的確給公共的投資者一個好的指導，這是英國國內投資者所不可得的。在一九三一年，美國的銀行經歷了種種艱難，因此有金融復興公司的組織，來維持牠們；但是這並不由於牠們對工業界的投資，而是別的原因。許多有擔保品的（土地）的契約，鐵道的債券等等，短期借款，在平常的時候是很安全的，但是因爲價值出乎意料之外的慘跌，使借貸者破產，因此這些短期借款變得不能夠活動了；並且美國有許多獨立的銀行，這和別國裏大銀行有許多支行的情形不同，加以許多關於投資方面嚴密的規律，和政府的監察，這些的用意常常和事實相反，使銀行裏的週轉非常的不靈便。

在法國，國外投資者很早就嚐到了不幸的經驗，他們大部份的金錢，受了政府的指使，爲了政治上的原因，好像在大戰前的俄國，或在中歐及東歐的國家一般，都已失掉了。因爲世界恐慌的影響，他們當然又失了一部份他們很謹慎地存放的款項。至於國內，情形和英國——尤其是戰前的英國——及美國都不同，一般投資的款項大都由小資本家所集成的。他們都不願運用他們自己

的判斷力，而喜歡聽從大銀行的勸告。所有工業上的股票，大都由這些銀行發行，因此牠們對於民衆，代這些工業負有一種的責任。還有幾個有實力的銀行，已經把這種事業作爲銀行的職務，直接參預各種的工業。

在德國，銀行和國內工業的關係，更爲密切。那兒工業的發展，要比英國遲些。除了普魯士以外，資本和單獨的投資者都很少見；一部份由於這個原因，一部份由於沒有別的組織存在，銀行却迫於情勢來替代了工業界去籌劃永久的以及臨時的資本。因此變成了慣例，凡是新公司的成立，大都和一個銀行有密切的合作。銀行估計將來的希望，得到專家的報告，再策劃募集資本的方法，規定所要發行股票的種類和數目。因此銀行的信用，昭彰於一般人民心目之中；有的時候，銀行自己也買股票，預備以後再賣給民衆。

因此銀行和工業的關係，各各不同。在德國是最密切的，那兒的制度對於工業的發展有特別的利益，但是對於存款者的利益，却變爲次要了；最沒有關係的是英國，那兒銀行制度裏最注意的一點是保持存款者的儲蓄的活動性，工業和投資者要在別的方面才能找到襄助和指導；處於中

間地位的是美國和法國，那兒投資者得到較多的指導，工業得到較多的直接的幫助，而存款者的地位稍許忽視些。但是在一切情形之下，銀行都不能夠完全和工業的命運脫離關係。以前我們說過英國銀行會竭力避免了長期的投資，而所給與工業的可以續訂的短期款項，專供給牠們真正爲了臨時開支的應用，牠們却不能償還，因此就「呆滯」了銀行裏一大部份通常可以流通的款項，這樣以後，就是銀行不願，也迫着牠們在法律上有管理一大部份工業的權力。

然而，這兒我們所要特別討論的，雖然不是唯一的，却是國外借貸的部份。金融恐慌是由於牠的驟然終止；而牠驟然終止的原因大都由於以前牠使用上的不得法。

關於三個主要的出借國外的國家，在不景氣前幾年裏的情形，我們可以有下列的概論。當英國在國際的賬目上有最大贏餘的時候，她的國外借貸，大都由那個時期裏所組成的那些機關所經手的；並且用了大致相同的規律和標準，指導着牠們的動作。關於借給各國政府的款項，她在英格蘭銀行的率領之下，竭力贊助國際的合作，以減少借出款項被妄用的危險；如若不合這些條件，對於歐洲的借款大半不願意襄助——雖然也有例外。因此在國聯復興奧大利，匈亞利，希臘，和布

加利亞的借款裏，在陶斯計劃（註九）和楊格計劃之後借給德國的款項裏，她都分擔了一部份；他在大國的中央銀行所贊助的計劃之下，如幫助波蘭，比利時和其他國家恢復通貨的借款，她也有份。然而，有幾處借款，她却不像以上的小心，（如借給南斯拉夫（註十）的）得到了極不幸的結果；同時還鼓勵別的國家採取了同樣的舉動，（例如法國借給羅馬尼亞（註十二）的款項。）而在澳大利亞，那兒很早就不能償付借款的現象，這是一般更廣泛的困難的先驅，英國所供給的借款也有些過分的和不謹慎的地方。

總括說來，英國的出借國外，壞處並不在某事件上的失檢，而在範圍太廣，使她在國際賬目上逐漸減少的剩餘，難於應付。那時倫敦還是國外短期活款的集中地；這些得來的款項，很多變了長期借款，或者到後來證明了是很不可靠的短期墊款（好像在德國的一般）而會變成呆滯的。從一九二五年開始逐漸減縮的英國在世界上的商業，暗傷了她出借資本的能力；因為她的長期的投資和借貸都沒有相當的減少，所以她金本位的地位，弄得疲敝日甚，專靠着外人在倫敦短期投資的繼續和重訂，來支持殘喘。當她借給德國的短期墊款呆滯之後，又因為信任心上受着打擊，倫

敦發生提取款項的事情，英鎊立刻就崩潰了。

在法國，情形却正相反。穩定法郎的定率使法國的物價折成金價時非常的低廉，這等於給與出口一個津貼，並且這個時期也很長久，因為法郎的價值上昇得極慢。她償付英美戰債的時期，又比英國較晚，並且還得了有利的解決；當德國交付很小的賠款數目的時期，她却沒有因為這筆的支付而使資本向外流出。後來，當陶斯和楊格計劃實行了的時候，她從德國所得的賠款，却多於她所要償付的戰債。還有當法郎跌落的時期裏，她有很大的款項變了美金和英鎊存在國外，這些增加了法國在穩定通貨地位上的力量。

同時，法國工業上的能力增加得很快，而對於工資的平準和消費力都沒有相當的提高；這些地方的節省，就能夠作為可以使用的資本。加之，因為以上的種種原因，她的物價在世界的市場上很能引誘人，因此出品增加，而進口方面却有關稅的限制；這樣以後，她在國際貿易上的出超却很大，並且年年增加，這些都可以作為國外的投資。她曾經分擔過國聯和中央銀行所贊助的借款；另外她自己也單獨借出。但是這些祇支配了剩餘款項裏的一部份。在法國，對於國外的借款，有種種

財政上的障礙；但更重要的是以前借給俄帝國和巴爾幹半島各國（註十二）所受的喪失，使投資者不願再行嘗試。在這種情形之下，這些剩餘的資金，就是存放在國外，也不是真正的投資，大都存在紐約或倫敦的銀行裏，隨時可以拿回；其餘的就直接把黃金運回法國去了。

在大戰以後的時期裏，總括說來，美國和法國在前幾年中所達到的地位一般，她的支付平衡上有巨額的剩餘，可以作為國外的投資。除了所應當付給她的戰債以外，她歷來所有的出口額，就比進口額要多；同時還用了很高的關稅，使這個差額更加巨大。在和平成立以後的早年裏，爲了復興，歐洲急需新的資本；還有別的國家，好像加拿大和南美各國，也需要新的資金來擴充牠們的工業。這種需要祇能在美國找着，因爲她有充份的剩餘的資金，而她要維持巨量的出口，同時限止進口，也祇能把每年剩餘的資金出借國外。因爲這種雙方的鼓勵，國外借貸的組織很快地發達起來了。這種組織，大都薈集在紐約和芝加哥，牠範圍的廣大不是他處所可比擬的，牠們不但使用廣告的方法，還僱用無數在內地的代理人，受些佣金，代牠們工作。

這些代理人，在中部和西部的鄉村裏，和幾百個各州的小城裏，首次勸告一般的小投資家，把

他們的資產和各國的政府以及遠地的企業相連結；而這般小投資家，或者竟連這些政府和企業的名字都不知道。這是近代組織裏一個很驚人的成就，牠的第一個目的是勸告這些投資者拿出他們的金錢，使這些金錢出借於那些需要資本的國家，這點是非常有成就的。但是，在另一方面，以後我們會討論到，對於考察這些借款的性質和目的，借款者的能力和這些款項是否用於生產方面，所採用的方法却不甚滿意。牠太講競爭，而太大意。在最興盛的時期，就是很謹慎而負責的銀行家，也被一般不負責任的證券投資公司的爭售弄得很窘迫，因為這些公司祇顧及牠們大的佣金，無論在國內或國外的市場上，把債券隨便地賣給民衆，使別人去負擔以後的惡果。這些競爭，並不把票面額減低，而祇忽視了發行上慣有的條件。

美國既是一個債權國，而在大戰以後的時期裏總括說來，又在大規模地借給世界其餘各國，但是有一個很緊要的時期，就是在一九二九年證券崩潰前的十八個月裏，她在很危險的情形之下，借進短期的款項。她的銀行制度的運用使短期借款的利率，——這就和歐洲金融界的期票利率相仿，——比在倫敦及別處相等的定率要來得容易變更。在一九二八年及一九二九年初，證券

交易的繁盛時期裏，投機上需要巨額的金錢，這把短期借款的利率弄得非常的高，對於歐洲的短期款項，竟變了一塊很危險的磁石。因此凡是歐洲可以流動的金錢，都灌注到紐約，而使歐洲通貨準備有一個很大的緊張，這已經在前章裏說過了。

戰後資本流動主要的路徑和數量，可以用幾個總數來表示。在一九二四年到一九二九年的幾年裏，美國和英國投資國外的總數，各個都在二十五萬萬與三十萬萬美金之間。在同時，德國借款的總數有四十多萬萬美金，而最堪注意的就是她在兩年之內——一九二七年和一九二八年，緊隨着的是世界的不景氣，——借款的數目却佔了這個總數目的一半。澳大利亞借了二萬萬六千萬英鎊，南美洲各國在美國借了十六萬萬美金，在英國借了一萬萬英鎊。

至於這個總數，自然不可以就說牠已經埋伏了將來的禍患。假使所有的這些借款，都用於生產事業，而每年的贏利都能夠比較償付的數目有些剩餘，那末對於有關係的各方面都很有利。但是看了這個總數，就可以知道這種情形的不容易達到了。像澳大利亞或南美洲這種擴充企業的國家，要向國外借款，並不為奇；但是像澳大利亞，祇有六百萬的人民，而在七年之中竟要借二萬萬

六千萬英鎊，簡直難說是合情理的更出於意外的，就是像工業已經非常發達的德國在兩年以內還會借二萬萬美金——這數目比她每年所付的賠款，要多兩倍半——這未免太無先見了。

倘若我們細細地調查一九二五年到一九二八年中所借的款項，以及牠們的用途，立刻就足以證明上面所說的。在一般的情形裏，出借和借款大都是不顧一切，過分，和浪費的。

### 政府借款

在這些國外借款裏，最緊要的是那些借給政府和公共機關的；因此我們的注意，應當集中在這些上面。在一九二〇年至一九二五年以內，供給歐洲的新資金，大部份都是這類；就在當時和以後的時期裏，歐洲和他洲的國外借款的大部份，也是這樣。這些借款除了數目的巨大以外，很明顯地，牠們附帶着特殊的危險，需要格外的預防。一個公司舉債的時候，一定詳細地攷察牠的後果，因為那些後果都要借債人直接承擔。而出借的人也比較的小心些，因為借款的擔保全賴借款人的有限的資產和將來的希望。還有，即使借款的事情沒有好的結果，受影響的範圍也有限，為害的時期也很短。這個個人不久就有死亡的一日，而他的後嗣在法律上不受絕對償付全數的責任；一個

公司倒閉了，牠的破產不會危害到別個的信用。

但是當借款者是政府的時候，借款的停止償還，却要波及全國的信用，而和牠有關係的各個人都要受到影響。並且，對於壽命長和短的期望，也有種種的危險。大凡舉債的行政人員，常常祇顧到他執政的時期，這大都是很短的，而不想到那個債務的。即使政治的生命要比個人的生命短些，擔負責任的國家的生命却是無限的，那末急遽中所舉行的借款，牠的償還就可以延長到許多代。好幾次，當規勸不要在利率很高的時候締結三十年或四十年的長期借款，這裏面也沒有十年後可以償還的條款，我總不免有一種影像，以為東歐的行政人員正遭遇着國家預算上的窮困，就是簽訂十年的還是太長。但是他祇直覺到短時期內的利益；假使這個責任永久在他的身上，他也不會這樣草率了。

不僅如此，當許多國外的金融機關，有時牠們競爭着，把一筆大宗的借款追隨着一個無能的政府，結果就會釀成種種不幸的政治上的後累。這些在交涉借款的時候，已經開始醞釀。新近在美國參議院財政委員會（註十三）裏所發現的證據，就可想見。依據倫敦太晤時報一九三二年一月九

日的新聞，那委員會發現了在祕魯政府借款一萬萬美金的時候，美國金融機關送給被迫退位的祕魯總統的兒子（註十四）四十一萬五千美金，因為他對於這個借款的成立，大有幫助。

於是借款的政府或者也會被引誘着來私吞公款，濫用無度，或增加軍備；或者一個不合法的元首，因為經濟上的助力，能夠維持他的威權；或者舉債國裏某種政客的團體和出借國會發生特殊的關係。當出借國的外交官和舉債政府的行政人員，對於各證券投資公司競爭一個所提議的借款，有會商事情的時候——這是常有的事——以上所說最末的一個危險就更有機會造成了。例如政府當局正在商議如何償還戰債的時候，常常是一個新借款的開始。

這類的事情，我已經看見了不知多少，因此我敢說，當一個大國和一個小國接洽借款的時候，事實上常常牽連着政治上的後果和危險，因此凡是遇到這些交涉，政治方面應當有一個適當的組織來攷慮——這最好是國際的組織。那些沒有政治上責任的人，用了動聽的條件，把金錢借給公家，足以釀成嚴重的公共危險。在不景氣的前幾年，這類事情做到如何廣大的程度，除了和當時政界接近的人以外，別人都不曉得的。

當一九二八年十二月，國聯會員國玻利非亞與巴拉圭（註十五）失和，開始作軍事上的行動以後，牠們最近的經濟情形，當然要被詳細地調查，因為在必要的時候，依照着國聯盟約的第十六條，有用到經濟上壓迫的可能。在一九二八年十二月二十四日的南美公報上，發現了一段饒有興趣的新聞。這上面說，薩爾總統（註十六）允許了公佈他和議員沙拉來（註十七）的談話；在這個談話裏，他說明玻利非亞爲建築泊吐西（註十八）到蘇格（註十九）的鐵路借款裏，已經提出了四百萬美金，這首先必須用於國防；假使有剩餘，才能用在鐵路上面。這樁事情裏可以注意的一點，不在牠的這種例外的辦法，而在於很難證明這種的辦法和一般所通用的方法有不合的地方。這個軍事上的行動，被國聯和泛美洲會議（註二十）所停止了——這真是一個僥幸的巧遇，因為那時牠們都在開會。但是決不能專賴運氣，使世界上泰然無事。當一個政府被野心引誘着，而在緊要的時候，假使再有國外的資本家把一筆很大的款項攔在牠的眼前，這個引誘力會如何地擴大，各人都可以想像到的。

因爲巴西停止償還借款，現在一般投資者更受了損失。因此他們就要懷疑，並且很願知道他們的金錢究竟到什麼地方去了。在大戰以後，巴西的聯邦政府，州政府和市政府向國外發行的長

期借款，總數約有八萬萬美金。

在上面的總數裏，有八百萬美金的借款——一九二二年成立的——是用以使巴西的中央鐵路改用電力行駛的，但是到現在還沒有實現；還有二千萬美金左右的借款，擬用於里約·克辣（註二十二）的一個水力的設計，但是現在從各方面看來，當局者已經丟棄了這個計劃，而主張另一個了。

至於哥倫比亞（註二十二）的紀錄，看了還要有意思。從一九二四年到一九二八年，牠借了一萬萬五千三百萬美金。這個總數的大部份，預備用來建築一條鐵路，以連絡被九千尺高的山脈所隔離的二個區域。假使把交通的理由來做立場，這是說不通的。因為這兩個區域都有牠們自己通海的出路。花了很大的費用在山頂上開掘隧道，後來又把牠放棄了；當聯邦政府開掘隧道的時候，地方政府花費了許多金錢，在牠的上面建築了一條道路。那時我有一個朋友在巴西，他把種種的情形很正確地告訴我，裏面最堪注目的，就是如何一般競爭出借人的引誘，使當局者願意接受這些重大的負擔，而從事於這種浪費的事業。

這些借款最不好的一點，就是好意的貸主給壞的拖累住了。在各個大的金融中心裏，當然有許多很負責任的和细心的證券投資公司。但是在牠們交易的時候，有被人欺騙的可能；還有出借的時候，看來是很可靠的，但是因為以後的浪費，變得不可靠的了。例如一個適當的和有用的款項，出借與某國，用於最有生產的事業上；但是假使以後這個國家又成立了其他浪費的借款，損壞了牠的財政，弄得不能償付，那末以前出借款項的人，也要蒙害了。

在最近的十年中，歐洲的財政史上，可以舉出許多相同的和更壞的例子。用統計的方法，來計算公共的機關用了國外借來的款項所釀成浪費的惡果，當然是很難的。但是這惡果必定很大；假使不設法補救，在世界全體和金融和政治的制度裏，一定是一個惡病。除了那些由國聯和中央銀行所提議借貸的以外，其餘的借款，我斷定無論那一個負責任的人，假使他知道一九二六年到一九二八年裏所借給公家的款項的情形，敢承認那些負債國在這時期裏所借的是有勝於無的。

假使上面所說的是真實情形，那末對於世界信用制度裏範圍極廣的借給國外公共機關的一部份，這至少是一個嚴重的告發。

不但此也，公共事業所有的贏利，每每不足以償付這些浪費的借款裏每年所應當償還的數目，因此這種的重累和賠款及戰債一般，都是造成金融恐慌的一個大原因；而在將來，對於世界的經濟，或者是一個更重的和更持久的負擔。但是牠的害處還不止於此。那些已經實行了的，和那些快要實現的停止償還，將毀滅一般投資者對於所有種種國外借貸的信任心，就是那最安全的，以及所必須的，也不願嘗試了。當經濟的不景氣有了轉機的時候，有許多必須從新的國外借貸裏得來的恢復力量，屆時却不可得了。

商業借款並沒有公共借款裏同樣的危險；當商業借款辦理不善的時候，所有的後累祇延及有限的範圍。然而當一個國家的銀行負擔了那些從國外借來款項的責任時，情形却又不同了。假使這種辦法，漸漸普及，那末一個國家銀行制度的全部或要受着危險；中歐和東歐國家的艱難，大都由於這個原因造成的。

## II

以上所說的，大都是世界信用制度裏緊要的弊端。怎樣才可以補救呢？

### 國內投資

關於一個國家內部經濟上所有的弊端和補救辦法，這兒我們無暇涉及，雖然這些在目前的時候，是每個國家最迫切的問題。恢復信用的第一步，是鼓勵投資者在國內出借款項。現在各個出借國家裏的積蓄，不但是不離開國界，並且還是不生產地存放在銀行裏。還有更甚的，因為極端的不信任，就把所有的現款變換了黃金藏匿在襪裏，後園裏，或者保險箱裏。在法國，一種新的事業產生了。一個善於經營者在法蘭西銀行（註二十三）的鄰近，開設了一個店舖。他把巨額的佛郎紙幣，到銀行裏去依據着法律兌換金條，於是再把金條切開，成爲稍小的金塊，凡是不信任紙幣的膽小的資產者，都到他那兒去兌換金塊。同樣的現象，在美國也有，不過形式不同而已。這種不信任和失望的最後表示，大約不會持久，但是必須極早設法鏟除。可是在不景氣的情形之下，各種工業又缺少光明的景象，要把所有不生產的儲蓄，設法流通，重新振發一般的企業，恐怕是很慢的。第一步，却要在國內，凡是那些有能力的政府，可以很容易而很有效地給一個助力，使信用恢復。好像我們以前

所建議的，假使那些有黃金剩餘的債權國，能夠設法在牠們準備金的限度以內，而同時不危及通貨的平價，增添些新的金錢，那末這樣增加的供給對於物價的效力，還要依賴着需要方面的順應。假使這種的方法，能夠再有種種公共事業來補充，效果一定很大。這樣就可以減少了許多失業者，促進物價，而給業已存在的恢復力量一個幫助。雖然這效力大都祇及於國內，但是在國外一定也有相當可取的反應，例如原料方面，需要勢必增加了。

在美國，已經有了一種集團的維持方法，來恢復銀行裏金錢的流通性，那是因為各種價格的低落而變得呆滯的。最緊要的是對於一個國家銀行制度的健全，務必要使投資者有極端的信心；而私人窖藏的弊端，也得停止。這樣以後，再設法使小的銀行集合起來，使大的銀行能夠合法在全國設立支行，還修改牠們投資的規律以及厲行的辦法。除此以外，大約還要一點比較積極的改革，因為美國現在是一個很大的債權國，一定要使牠的短期借款的利率不易於變更，免得吸收別國流通的資金——假使沒有這種的改革，任何有效的國際統制黃金的辦法，都難成功的。

在英國，國內信用問題和基本工業（如紡織業，鋼鐵業，機械業等等）改組（在牠們的財政，

工藝和貿易方面）的必要，有連帶的關係，並且各公司使用公司債券，短期墊款和浮支的範圍，大都非常擴大，所以情形弄得更爲複雜。假使英鎊能夠如願地保持了牠國內的價值，那末現在工業裏資本方面的規定的利率，却要設法減低。還有普通的股票，牠們的酬報是依着贏利的多寡而定的，最好使牠們接受規定的利息的權利，這可以作爲金融復興計劃的一部份，或者能夠辦到。

那些浮支都停頓在外面而不能取回的股份銀行，應當因此就負起這些工業的主持者的責任，用了集團的舉動，牠們可以使現在試行的種種改組計劃，有一點斷然的推動力，這些計劃實現裏最大的艱難，就是單獨的工業組織的反抗；假使這些單獨的組織使用浮支，而不能償付——這是常有的情形，雖然不完全如此——那末這些股份銀行，就可以採用有益於全體工業的辦法，強迫牠們改組。在能夠得到新信用來補充各工業的設備以前，或者要創設中央工業公司，使牠有廣泛的權力統制各個基本工業，或者牠們的一部份。另外還有一個很急切的需要，就是改良那種用公共投資的方法來贊助建設新公司的制度。但是麥克密倫委員會對於英國的金融制度，已經有了一個很澈底的調查。所以除了已經提及的幾個改革以外，不必再詳細討論。

在法國，第一個需要大約是要使中央銀行在金錢的市場上有較大的權力，而對於國外證券課稅上的阻礙，一定要消除些。但是法國現在已經變成一個很重要的債權國，那末在她的金融組織裏，添設專做國外投資的金融機關，或者是很有益的。

在德國，關於提倡工業的事情，另交執掌的機關去辦理，而不附屬在一般存款的銀行裏，那末牠們可以強固些；關於市政府借款的事情，中央政府必須繼續以前嚴密的監視。

### 〔國外貸款〕

這些祇表明了主要工業國家內部問題的範圍和類別的幾個例子。但是危害金融結構的，大都是指導失策和過份的國外借貸；而國外借貸，從投資的性質變成了短期的墊款，就是一個導火線；這些借貸再驟然停止，於是禍患爆發了。當向上的動作開始了以後，要使經濟組織的作用有效，這種的借貸一定要設法重新恢復的。假使要免去我們現在所有困難的再現，那末世界上最需要的兩三個改革裏，建立國外借貸於穩固的基礎上却是裏面的一個。

因此我以為，凡是那些負有責任的人，應當立刻集會來討論在可能的範圍以內可以做到的

辦法。他們的人數並不衆多。在美國，聯邦準備銀行的當局以及半打左右大的證券投資公司；在英國，英格蘭銀行可以率領幾個大的證券投資公司；在法國，幾個證券投資公司和法蘭西銀行；假使牠們同意了，可以統制局面，牠們決定了在什麼規律之下，要有怎樣的預防，國外借貸才能夠成立，那末牠們的各團體在牠們各個的國家裏，可以用了集團的權力和引導，使大家都遵守這些規律，採用這些預防。假使有欺詐的公司想把民衆的金錢作不穩健的借款，牠們也可以阻止了。但是要辦這樁事情，必須就在現在，當一般的投資者還不甚踴躍的時候。假使到將來，民衆再有一九二八年的態度，而屆時還沒有集團的機關，那末恐怕就要難於統御了。

改進的步驟究竟應當怎樣呢？暫時，關於私人團體的借款，至少可以置之不問。無限制的私人借款的害處比較是很小的，而牠的後果也不十分嚴重。因此所有的注意力都當集中在政府和公共機關的借款上。即使國家方面已經有了團結，各國出借的個人方面也要有一致的行動，否則他們，就要互相破壞各個的標準。並且他們可以很方便地利用兩個國際的機關，國聯的財政委員會和國際清算銀行。這兩個機關能夠有效地合作，或者組織一個聯合委員會，國聯方面比較明白

一點政府的情形及財政，而銀行方面對於各個中央銀行及通貨情形，大都熟悉。這種的聯合委員會可以開始擬訂一個公共借款的法規，辦理這類借款的原則，以及在各種不同的情形裏所需要的預防。我們不妨來想像這種文件裏的內容。

這可以分別借款裏各種不同的種類，規定如何分別好的和壞的借款的普通情形，並且爲了各種情形預備適當的預防。

例如，第一，有改良金融的借款，復興通貨的借款，和在某一時期裏爲了使預算恢復平衡而展期的借款。需要這些借款的時候，顯然應當由一個政府出面去籌集。但是在借款人方面，有些預防是有益的，藉此可以決定這些借款是否很有計劃，用途是否正當。這些預防，在各種情形之下，却大不相同。當一筆款項是借給一個穩定和健全的合法政府，而這筆款項的數目祇是牠歲入裏的小部份，那末除了通常所用的種種預防法以外，無須再有別的。但是在另一個極端，假使舉債政府的財政非常紊亂，那末出借者應當時常去和國聯（或者國聯和國際清算銀行的聯合委員會）會商，並且最好委派一個委員，在某時期內授以法律上統制的權力，如在奧國和匈亞利所有的先

例一般。至於在這兩個極端之間，大部份的借款恐怕都屬於這一類，最好由國聯擬定一個概括的計劃，規定了常常和牠的金融委員會商量，而沒有真正統制的權力。這種方法可以很容易地改變，使牠順應各種的情形。在普通的情形之下，無疑的，國聯所有的職務祇是審查關於借款的計劃，而依着計劃來使用這種借款的責任，却在借款者的身上，以後他的名譽也在他的是否能夠履行這種職務來決定。

其次，還有爲了不生產的事業而借款，例如建築市內的公共房屋。這些大約是很少的，因爲這種的資本最好是就地籌募，並且費用是依着所籌到的數目而定的。但是在這一類裏，却應當有一個標準，就是那個公家的財政，能否負擔這種的借款。

第三，那些爲了生產事業的借款，例如發展國有的鐵路。假使這種事業的組織採用了私人辦理的標準，或者至少在普通企業管理法的治理之下，而和國家一般的機關和財政是分離的，那末比較的可靠些。在別種情形之下，却就常常發生危險了。無論如何，這種事業的贏利，或者這種事業擴充以後增加的贏利，至少要比所借的款項的利息多些，才能作爲合格；而關於這事的證明，在借

款之前一定要有詳細的調查。

這兒可以有兩個概括的評註。在有些借款的事情裏，這兒包含着一般小國家爲了認真改良金融而借的，所牽連着許多政治上的因子却非常重要，最好每個這種借款的提議都由國聯的行政院（註二十四）審查。假使沒有和鄰國訂立條約，防阻政治上的危險，那末復興奧國和匈亞利的工作，以及在布加利亞安插難民這類的事情，也完全要無所成就了。

第二點，關於巨額的借款，不但要詳察牠們的特別用途，還要研究那國家一般的經濟結構。假使一個國家的經濟根本上就沒有健全的基礎，假使因爲了鄰國的商務政策而牠的經濟情形很難「發育」的，那末新資金的輸入適足以使牠的弱點增加而持久，最後改革的程序也很難行使了。這句話有廣泛的應用，不祇限於政府的借款。現在歐洲的困難大部份都由於重建的資金已經流入復興的事業也在進行，但是商務政策的大綱是這樣，祇會造成浪費的，不平衡的，和結果一無所成的國家的經濟結構。

在另一個很重要的問題裏，國聯或者也可以做些有價值的工作，就是在出借國政府和國

內證券投資公司所辦理的國外公共借款的關係方面，得到一個公認的原則。迄至於今，各國的辦法不同，並且常常有牽連着使政治上發生糾葛的危險。

我却要建議幾個很顯著的原則。當提議借款的時候，應當把借款的計劃，送交一個公平的公共機關審查——這個機關可以是政府，或者最好是一個代表各政府的國際機關——否則在不能履行借款合同的時候，公家却沒有任何的責任。假使銀行界私自訂立了借款（如以前發生過的一般）由舉債國的歲入償還，後來，因為借款都用於私人的浪費上，借債國的人民非常憤怒，而停止償還，於是出借者就請求政府，用武力來討償，這真是難於容忍的事情了。因此我建議，假使一個借款不依照着應當做的辦法，呈請一個公平的機關審查，那末借款以後發生的危險，都由出借者負擔，因為他們在討論借款的時候，一定就顧到停止償還的危險了。這個規律，不祇限於政府拒絕使用武力來威脅償還（現在這種事情是很少的），也拒絕出使大臣在外交方面施用壓力。凡是開始交涉借款的時候，得到一個上面所說的公共機關的審查和認可，公家的利益顧及了，才能夠利用正式的公文，來勸導借債國遵守借款的合同。否則，唯一的制裁就是借債者的信用，假使他

停止償還，他的信用也就要損壞了。要使這個制裁有效，全賴債券所有者的公會，證券交易所和證券投資公司的關係，而不引起政府的幫助。

有價值的國外公家借款，由一個公共的國際團體來推薦，藉此和一般沒有價值的分清，這種辦法並不很難。所難的，同時也是很緊要的，就是如何訓練發行的市場，來應用這個辦法；牠們應當同心協力先求得一致的原則和規律，於是再使大家遵守。假使在國外投資者的態度還不十分急切以前，三個主要國外借貸的國家裏十餘個這種機關合作着，很容易達到這個目的。牠們有種種制裁的辦法。當美國人民有了新近受到的經驗以後，遇到一項借款違背了紐約和芝加哥主要的證券投資公司所公認的原則時，他們還會很容易地上騙麼？還有，當以前的借款用減削的方法整理之後，停止償付的事情總要少些，那末債券所有者的公會，爲了自己將來的利害起見，他們對於某種要求的援助一定會更謹慎些，這樣鞏固了任何的辦法來使新借款有健全的開始。

在將來，國外公家的借款當然要根基在一種選擇的和集團的程序上面。

在現在正要鼓勵國外投資，不應當限制國外投資的情形之下，我們討論預防不正當的和胡

亂的出借，未免太詳了。但是我們不但關心於治標的辦法，更要留意世界制度裏治本的改良；而上面所說的就是這些治本的改良中最需要的。還有，用選擇的辦法以防止將來的弊端，正是增加信任心和引導出借者的第一條件；當他們開始出借的時候，最重要的就是要使他們所有的款項，都用在最有益處的事情上。即使這個辦法對於借款方面，有不利處，然而這却是得到有效的結果所不可缺少的。

但是，還有許多必要的事情。選擇後的那些需要資金者的信用和借債的能力，也要由中央的機關，使牠們建立於最健全的基礎上。

依照着國聯的金融委員會的計劃，現在經已成立了一個機關，來幫助農業上的抵押借款達到這個目的。在東歐，本地的出借者供給佃戶和小地主的經營資本的利率，有高至周年一分八厘的，增加了不少農業上的困難。在種種不同的情形之下，要使借款的條件平等，當然是一樁不可能的事情。羅馬尼亞的佃戶，在事實上不能夠得到像丹麥人（註二十五）那樣便宜的借款。但是有許多可以糾正的原因，增加了不少的困難。各處的土地法不同，因此或者使國外的出借者不能夠接受

這種的抵押借款。假使一個區域內的佃戶肯共同負責，那末他們裏面的各個人可以得着較廉的款項。假使有政府的擔保，也可以有不少幫助。假使一個專門的域外機關，對於這類的抵押借款，發出一種證書，證明擔保的可靠，更可以有較大的助力。一個外國的銀行或證券投資公司，以及個人，很難單獨調查所要知道的各種情形。爲了這些原因，當新的資金可以得到的時候，有了一個中央的抵押借款機關，一定可以大大地改進得到這些抵押借款的條件。

至於別的相同的專門機關，也有創設的必需——牠們的組織可以依照牠們所負擔的責任的性質而不同，——來對付別種的借款，作爲相隔甚遠的出借者和借款者的中間人。牠們對於所提議建築的鐵路，道路，振興工作，和別種事業的計劃，可以得着所需要的專門人員，來審查各個計劃的長短；比較各個金融機關分別調查，却更經濟而有效了。

這類專門機關的創設，最好根據一個負責任的和公共的團體所擬定的計劃，如國聯的金融委員會或國際清算銀行都可。農業抵押銀行（註二十六）的創設，卽一先例。

所有這些都可以得到善良的結果。但是假使我們以爲這些辦法，或者那些通常所建議以恢

復國外借貸情形的計劃，就可以使投資開始有通常的流動，却是欺騙自己。工業界常常用了很利害的引誘，使僱客承受牠的貨物，却不立刻取回物價；這類依賴着信用而供給貨物的借款，或者是容易的。但是普通在國外所發行的債券，要使私人的投資者認購，却比較困難了。說說很輕鬆，如一九三一年八月裏巴塞爾委員會所報告的，說什麼各政府應當造成政治上的信任，把賠款減低到德國所能擔任的數目，投資者就可以免掉他們的恐懼。但是假使可以做到的增進國際良好關係的方法，都已做了；假使戰債和賠款不但減少，並且完全取消了；我相信還要經過了許多時候，國際投資才能夠恢復到那種程度，使世界各國間支付的平衡有所依托，好像金融恐慌以前一般。

對於信用制度的基礎損壞到了如何程度，投資者的信任心上受着了如何深刻和持久的創傷，我們還沒有相當的認識。吸引美國中部小資本家的或者法國謹慎的農戶的積蓄，來投資於國外的企業，本來是一樁驚奇的事蹟。但是現在，因為停止償還的事情接踵而起——還有很多不久就要實現——他這樣新近地喪失了他的金錢；他一定要說，並且很久以後還是這樣說，「不再嘗試了——至少不再出借給國外。」這需要時間和充份的耐性，才能夠勸他再作這類的企圖。

資麼？

除了上面所說的以外，真的沒有什麼方法，可以在最近的時期以內，恢復巨額的借款長期投資麼？

這兒却有一個方法。那些債權國家的政府應當把牠們自己的信用放在這種事業上，——單獨地（如一九二三年爲了奧大利所做的一般）或集合地，給一個政府的擔保。假使有了美國或法國政府的擔保，那末她的人民就是在現在也願意出借他們的金錢。假使金錢是這樣募集的，牠們的用途一定要歸一個機關管理，而擔保的政府和這個機關的管理方面應當有連絡。這種機關可以一部份用來幫助整理負債政府的財政，藉此減少已有債務的停止償還和其他的危險，還可以用以資助公共事業而恢復企業。

這或者是一個趨於極端的或難實行的辦法的建議。或者竟是既極端而又辦不到的。但是我們不妨再回憶一下可得的效果和無辦法以後的情形。

在一九二八年，債權國借給債務國的數目是二十三萬萬美金，而在以前的幾年裏，也和這個數目沒有什麼很大的上下。所以這個數目可以使國際支付——基於以前借款的負擔和當時貿

易的情形——平衡——但是也沒有完全得到平衡，因為同時還有黃金的流動。貿易上的趨勢和這個借貸是互相符合的。換一句話說，債權國的所以能夠有巨額的輸出，完全因為有這種大規模的借貸。現在新的國外借貸已經停止；除了印度所窖藏的以外，黃金再不能夠有什麼流動。因此支配的方法，一方面是取消或減少以前的債務，或者停止償還，一方面靠着貿易情形的改變。這就是，也祇能是，增加債權國的輸入，或者減削牠們的輸出。輸入既被關稅所阻，又被遲滯的購買力所限。直至現在，債權國並未多買，事實上還少買些。因此支配的方法不得不落在牠們的輸出方面去了。依照現在發展的情形看來，除了不可少的和別處不製造的貨物以外，那些有黃金剩餘的債權國很難測料下年能夠再有任何的輸出。取消或放棄政府的借款，可以免去牠們的輸出必然要減削的情勢；用了貨幣的作用來增加金價，和減低關稅，可以增加牠們的輸入。但是祇有新的國外借貸，才可以救濟輸出上的銳減，或輸出工業品全部的停頓。

我們已經敘述過如何政治上的債務，不謹慎的借貸，危害了政治上的關係；如何經濟的不景氣所釀成的窮困損害了世界的信用制度，而在所造成的金融恐慌使牠破裂。但是在結論裏，還要

說及另一個使種種情形更加險惡化，而後果更加深遠的因素。在兩年之內，金價跌落了百分之四十，這使債務者的負擔——無論是私人的或公家的，國內的或國外的——更難支持。假使所借的款項，不能在由借款而創立的事業的贏餘裏來償還，那末從有史以來，借款的條件最後總要是極難堪的。有的時候，破產或革命終結了這些債務；有時因為通貨漸漸的跌落，減輕了負擔。但是在戰後的時期裏，世界上有了空前的各種債務——私人的和公家的——的大負擔，裏面大部份是不生產的重負，代表着戰爭的和浪費的費用；而且這樣巨額的債務也沒有受着通貨跌落的恩惠，稍稍減輕，反而被通貨價值的上昇，弄得更加巨大了。有些要取消，有些要放棄，大部份要停止償還，——在有些情形之下，大約要故意地減低利率，——都是不可避免的。

假使這種的程序不足以鼓勵投資者出借他們所有的金錢，那末對於那些努力重建世界信用制度於更健全的基礎上的，至少有些幫助。

(註一) Issuing houses 即發行票據的機關。

(註二) Accepting houses 即承兌票據的機關。

- (註三) Credit。
- (註四) Bill market。
- (註五) Debentures。
- (註六) Preference Shares。
- (註七) Treasury Bills。
- (註八) Inland bill。
- (註九) The Dawes Plan 解決大戰後德國賠款的第一個計劃，由財政家陶斯氏所擬訂。
- (註十) Jugo-Slavia 中歐國名。
- (註十一) Roumania 小協約國之一。
- (註十二) The Balkans 南歐的區域名稱，即小協約國等等的所在地。
- (註十三) The Finance Committee of the America Senate。
- (註十四) 他的名字是 Don Juan Leguia。
- (註十五) Paragnay 南美國名。
- (註十六) Siles 玻利非亞的總統。
- (註十七) Solarez。

- (註十八) Putosi 玻利非亞的城名。
- (註十九) Suca e 玻利非亞的城名。
- (註二十) Pan-American Congress 南北美洲的國際組織。
- (註二十一) Rio Claro 巴西城名。
- (註二十二) Colombia 南美西北部的國名。
- (註二十三) The Bank of France 法國的中央銀行。
- (註二十四) The Council of the League。
- (註二十五) The Dane 北歐丹麥國的人名。
- (註二十六) The Agricultural mortgage Bank。



## 第三章 致命之傷

### 賠款與戰債

#### (A) 賠款

敘述賠款的故事，以及牠所牽連的許多問題，就等於寫一部戰後的歐洲史。經過了四年的顛覆與疲憊，這賠款的重負，牠不穩定的情形，討論牠和使牠實行的方法，牠所表現和激發的情感，又使歐洲重現了飄搖不定的局面。對於復興的每一個嘗試，牠總是主要的障礙。牠不但損壞了當初敵國間的關係，還害及協約各國的。這是法國兩個要求——償付和保障——裏的一個，這要求是德法關係的中心點，還是歐洲政治裏主要的問題。戰後的歐洲有重新組成種種對峙的團體和同盟，放棄國聯和凱洛公約裏保持世界和平的「集團」制度的趨勢，牠都是主要的原因……所有

實際上的效果，再也及不上這些後累。

討論賠款的事情，我們不幸地，一定要涉及許多虛偽和半真半假的理論，這些都由於錯誤的推論，不可靠的原則，和國家的偏見。我用自己的方法來檢討這個問題，必得預先表明幾個設題。

賠款債務的第一個特點是沉重的負擔。牠代表一個已過的戰爭所造成的損失。牠和一個從事生產的機關——如一個工廠或牠的機器——不同；因為工廠和機器等等，每年都有出息，可以作為償付債權者的用途。這樣看來，牠和用了國外的借款來資助一個實業上的工廠的資金債務，根本上就不相同。所以牠祇是債務國的一個負擔，需用徵稅的方法來償付，而這種方法要減低付稅者的生活程度和購買力，並且減少儲蓄——這是國內資本的來源；但是，却又不像普通的課稅，並不用於公共事業而使民衆得到些實惠，如那些爲了生命和財產的保護或教育和社會的保險所徵收的一般。

這樣，賠款的債務好像國內的公債，代表戰爭的費用。然而在別的方面，牠却又不像這類的債務。所當償付的款項必須由債務國交納於國外，這有許多後累。第一，對於負責的政府，這種收入並

不是一種歲入的來源，有如戰時公債的餘利一般。第二，償付的國家不但用了課稅的方法徵收所需要的款項，還須換成國外的匯兌。這樣交付的款項，在國際支配的平衡裏，成了一種不利的分子，必須用輸出的剩餘來填補，或者暫時在國外借款。還有，在一個物價跌落的時期裏，國外的借款特別見得增加分量。在兩年以內，世界物價的指數已經低落了百分之四十。這個指數是用世界貿易裏所有貨品的價格集合而成的，即使食品和原料比製造品跌落得更多，也可以知道這兩年內德國真正負擔增加的程度。物價的跌落，對於增加國內債務的影響很輕，因為國內物價改變的範圍較小。

在另外很緊要的一方面，賠款和國內公債也不同。因為賠款好像是給與勝利的仇敵的禮物，所以不是出於心願的；而牠的是否公正，也是問題。因此年代愈久之後，愈加不願把歲入的一部份，來償付以前的人所招惹的這種負擔。

除了有淨餘的國外資金的流入，可以在國際匯兌上作為賠款的償付，否則必須要使輸出超過輸入，因此就牽連引起世界貿易的改變和紛亂。這和別的原因所釀成的貿易上的改變一般，使

受貨國和別國的競爭製造者暫時都受些損失；在賠款的情形之下，那些和償付賠款的國家製造同樣貨品者，尤其難免這種的命運。

英美的著作者時常有一種論調，說在原則上，收到賠款的國家沒有好處，因為收到多少賠款，國內的生產量就會減縮多少；但是這種議論不可說是正確的。除了暫時的紛亂以外，額外的輸入却不會釀成什麼損失。還有，賠款是歲入的一種，藉此可以相當地減低課稅，而使納稅者有較多的積蓄和更大的購買力，這樣他可以增進他的生活程度，並且擴大國內的市場。所以唯一的損失祇是暫時的，由於某一原因貿易改變而釀成的紛亂。

但是，像英國這類的國家，不但對於世界的貿易有重大的關係，還和償付賠款的德國在同樣的貨物上有很利害的競爭，而所受着的賠款祇是一小部份——大約等於所付總額的五分之一，——假使所有的賠款都取消了，或者在貿易平衡上要更有利些。自從巴爾福的通牒（註一）中，說過英國祇要收受他付交美國戰債數目相等的賠款和戰債之後，這情形便更顯著了。

為償付賠款所需要的國外匯兌，在很長的時期以內，自然可以不在輸出超額裏得來，而依賴

着國外資本的流入。雖然，在事實上，現在德國貿易的平衡是有利的，但是從休戰迄今，她從國外買進的却較多於她所賣出的。除了真正用於生產的事業，國外借款是一樁暫時而危險的辦法，因為複利的增加是非常快的；而不及十五年，這些借款每年所應償付的，就要等於每年的賠款數目了。所以借款來償還連累着兩代的賠款，實在不是解決的辦法。但是用於生產事業而流入的資金，尤其是那些依照着股票的方式投資於德國工業裏的，却沒有同樣可反對的地方。牠同樣地供給立刻所需要的國外匯兌；雖然這種資金的償還，仍舊需要輸出的超額，但是牠本身就能夠幫助造成這個的；果然能夠如此，那末直到賠款終止以前，償付的款項裏所需要的國外匯兌，就可以在這裏面設法，也無須有貿易輸出方面的超額了。

在英國常常有這種議論，以為直接把貨物來做賠款，和等貨物在公開的市場賣掉以後把所得到的現金來償付，有同樣的影響，並且經濟上發生同樣的緊張，這種立論是不正確的。假使在事實上，這種貨品不抵作賠款時，能夠同量同價值地都買掉，那末上面的立論就對了。但是情形並不如此簡單。假使製造一件貨品，就等於買掉一件貨品，而這種世界的制度使用得毫無障礙，那末就

可以了。但是現在的時期裏，世界上的特點就是出賣比着製造還難。我相信假使一九二一年德國在荒廢的戰區裏直接建造四座房屋，她經濟上所受的緊張，決不會較甚於她在世界的市場上兜售了額外的貨物之後，把得着的資金，請法國的建築者建造一座這種的房屋——依照着那時世界市場和法國建築業的情形。

奇怪得很，在我們討論到償付能力主要標準的時候，英法對於「匯劃」的要素，（如何把徵稅裏所得到的馬克（註二）換到用以償付賠款的國外匯兌的困難，）完全相反了。這標準應當是「預算」（這就是國內徵稅的限度，）還是「匯劃」（這就是使有輸出的超額而得着國外匯兌的可能）？法國人說，這應當是「預算」。他們說，假使德國的政府徵收了馬克，用普通的方法把牠們賣掉，那末匯兌和貨幣制度通常的運用就可以得着所需要的資本的流動和貿易的改變，而國外的匯兌自然可以出現了。假使這制度的作用能和理想的一般，或者能有已前事實上常見的圓滿，那末這種說法就對了；但是現在再也不會是這樣。在另一方面，英國人說，賠款的數目應當依照事實上可以得到的國外匯兌而定；這樣以後，比較所能徵收到的馬克數目要小多了。從大戰以

後，各時期的情形雖然不同，這却是真的；尤其在現在金融恐慌的時期裏，更爲明顯。在這樣的時期裏，顯然應當用比較預算能力較低的限度。然而在一個金融恐慌的時期裏估定通常的償付能力，對於受賠款者不很公平，也是實情；因爲當世界金融和貨幣制度恢復常態之後，「償付的能力」就會逐漸和「預算上的能力」相等。

事實上，我們知道在不同的時期裏，這兩個標準是常常在改變牠們相當的重要。在和平條約（註三）裏，牠的起草者很奇怪地沒有注意到通貨膨脹的可能和後累，祇用心於預算上的能力，絲毫沒有顧及「匯劃」的問題。一九二四年陶斯委員會（註四）成立的時候，「匯劃」的問題變重了，因此設立了一個專門的組織，叫做匯劃委員會（註五）負責把馬克換成別的通貨。五年之後，重心又移回原處，「匯劃委員會」就取消了。德國不得不負責收買國外匯兌的重任，雖然在特別困難的時候，她可以宣佈她的無能爲力，而請求各中央銀行所推薦的顧問委員會設法。其實在一九二九年德國要求減低賠款的主要原因，不在於匯兌上的艱難，而在於預算標準裏的一點，就是說這樣大的賠款，過份地減少了國內的儲蓄，使國內資本方面所需要的通常的投資，感受着缺乏。

現在，經過了一九三一年六月裏的金融恐慌，重心當然又移到匯兌的困難上面；這暫時使一切的償還停止，也成爲將來討論中重要的一點。

這個大問題在以往十二年內主要的爭論，就是這樣。但是這個問題的政策，並不由於這些爭論中的真理或陳述的口才而定；她起初受制於政治上的壓力和感情，後來被有增無減的緊張情形所支配。

假使可以叫一個沒有關係的和公平的裁判者依照賠款問題的真相來解決，他一定覺得是很容易的。他立刻會認清，在顯然的公正裏，一個要求應該有當然的優先權。在戰爭裏面，所有的交戰國都喪失了人命，負擔了費用。但是，更甚於此者，就是交戰的區域，受着了戰爭的蹂躪。牠的房屋毀壞了，牠的人民弄得無家可歸。即使是一個無勝利而得到的和平，雙方都承認了相等的責任，那些在法國和比利時的區域，因爲做了戰場，對於世界也該有特別的要求。第一個必要就是恢復這一個損失。德國也有可用的人力和材料；並且也很願意爲這個目的而立刻供應。用了大規模直接承造的辦法，在二三年以內，這個任務就可以很快地和圓滿地了結，並且可以沒有經濟上的艱難。在

這種賠款以外，還可以有下面的補充，把德國的船隻直接交出來填補那些被擊沉的，給予實際上所生產的煤，或者那些在別種情形之下不會創辦的建設工作（有如塞爾維亞（註六）很敏慧地要求德國應當在柏爾格雷德（註七）建築新的電車）以及合理的現錢方面和債券方面的賠償——這必須要在德國將來的能力所能償付的，而在市面上可以銷售的範圍以內。

這類的賠款，德國可以立刻答應；她有充裕的人力，材料和辦理的方法。這可以不致於牽連着她的通貨在匯兌價格上的緊張；因為這樣她可以用馬克償付。還有更便宜的地方，就是德國的建築業正在找尋工作，而法國的建築業在一個不公開的市場裏，已經有許多承辦的事業，價格當然就高了。這不致於使既得的權利方面紊亂；因為無論那個企業，對於重建在戰爭所蹂躪的區域以內的房屋，能認為是應有的權利。關於這些公共事業的建設（有如電業上的設備，電車等等）在應當受到賠款的國家裏也有用；假使沒有賠款這樁事情，牠或者是無力創辦的。以上最末所敘述的這種工作，的確商妥辦理過，——但是牠並不是已經過分的現錢賠款的替代物，而是作為額外補充的。

假使賠款是這樣處理的，那末在三年左右的時期以內，就可以解決了。受到戰爭蹂躪的國家，比前十年內在事實上所得到的好處，也可以有較多的真正利益。而歐洲政治上，經濟上和財政上的復興，也可以消除了一個牠所有的最重大的阻礙。德國的通貨也不致於崩潰。別的國家金融上的恢復，也可以提前許多年。再不會有佔據魯爾（註八）的事情發生。不到十年，過去的繁榮就可以安全地恢復；和平也可以穩固地建立。

但是惡運和愚笨統治着。在巴黎的情景，常常有人敘述過，有一次還見於一部英文的名著裏。戰爭剛止的熱情和不適用於和平時期裏的戰時財政，把持了那時的局面。在幾年之內，一個國家或者一個決定作戰的同盟國裏的費用，自己或者相互地依照膨脹的價格收受各種的供結，可以把牠增加到以前所難於想像的高度，——而這種的高度，在別種任何的情形之下是絕對不可能的。但是那些看過世上每天花費五千萬英鎊的人們，受着他們國會的威脅，要他們在戰敗的敵人那兒索取最末的一個錢，聽到旁人議論每年要在一個國家的徵稅裏得着這樣的數目未免過多時，當然要覺得不耐煩了。

就是有了凱納士（註九）台維斯（註十）和另外的幾個，一般所謂「專家」的顧問，依然呈獻愚策。在一個特別的經驗中受着長期訓練的人們，大部份的眼光是被那經驗裏的特點所限制。一個野蠻人除了十指以外，很難有其他的計算；對於一般普通的人們，十萬英鎊的數目大約是一個模糊的影像；戰前中央銀行的一個總裁或常常說到十萬英鎊和百萬英鎊。除了各個人想像中所能了解的限度以外，一個數目和別個數目大都是相同的。當一個前任的總裁說了二百四十萬萬英鎊的數目，他竟是顧問裏的最有危險性的，因為他負有專門學識的權威，而慫恿一種情感作用的政策。

目下有了一個憤怒的民衆，必須要對付，因此克雷孟梭（註十二）的態度是可理解的——並且在事實上也是必然的。魯意喬治（註十三）在他自己的權力以內，固然是一個竭力主張和緩者，但是被休戰時的選舉，剝奪了他的一半的力量。好像一個騎手，驟然恐怕會從馬背跌下來，就增加了不需要的重量，卻沒有計算着會使他失去最後的勝利；這個英國的首相固然得了國會裏多數的擁護，但是牠喧鬧着要求不能辦到的事情。

法國和比利時是最關心賠款的；她們的要求也是極端的；英國祇主張戰事恩給金要包括在賠款以內（強解了休戰條件以後，這才算是應當的，假使說這個解釋是合理的，未免太可笑了）和德國商船的佔有；這些她都得到了。美國對於賠款，主張寬容，但是她的立論卻沒有什麼力量，因為她對於賠款（這個她是不關心的）和戰債（這她是債主）覺得沒有相同的地方。要說各國的政策都是爲了自己的利益，也不公正。在各個情形裏，都有合於真理的成份——但是不同的利益，確定了這些成份的色彩。

那時的淨果，是把德國需要賠款損失的種類，開列了一個詳單；派定了一個賠款委員會來估定這個損失，由過半數的票決來定奪，依照着德國能力的償付方法，但是要有全體一致的表決，才能改變這個總數。委員會的委員是由各政府指派的，但是成立了以後，這委員會的執行職務卻像一個獨立的機關，不受任何政府的指揮。

這個委員會是一個純粹專門人材的組織，用來策劃出如何徵收一個已經同意了債務的專門問題。這組織根據了兩個假設來行使職務，而這兩個都是不正確的。第一個假設是規定的損

失的總數估計之後一定要在德國的能力範圍以內（並且依照損失裏所包含的成份，可以自動地分給受納者）第二個就是美國的可以批准這個和平條約。

有了這兩個假設，尤其是第一個，使這委員會在產生的時候就受到了失敗的預兆。損失的總額，最後決定了是一三二，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇金馬克（六，六〇〇，〇〇〇，〇〇〇英鎊），這數目極度的超過了德國的能力。對於償付這個數目，沒有可以辦到的方法。因此在實際上，賠款的主要問題不得不重新討論了。要把交涉這個和各政府的預算及政策有關係的問題的責任，放在一個獨立的組織上，而各政府沒有統轄的權力，卻是不可能的。何況由於同一的原因，所收到這種賠款的分配，並不是自動的。各政府也得解決這點。這兩個爭論很久的問題在會外進行着，同時也影響到委員會的本身。

就是把牠當做一個編訂條約者有趣的缺陷的例子看，第二個不正確的假設的後果也是值得敘述的。因為要使過半數的票決發生效力，賠款的一章裏很留心地規劃着，使常常有單數的投票權，因此在委員會裏就是五個。美國的不批准（這樣她的代表變成「非正式的出席者」而無

投票的權利）自然地使這個小心策劃的規定，發生了牠所要避免的效力；這委員會祇有四個投票權。當時以爲牠一定常要造成僵局。可是在和平條約的另一部份——從來沒有想到這和賠款會有關係的，要不是因爲這個問題，恐怕永遠不會利用牠——說明了凡是發生僵局的時侯，依照這個條約所委派的委員會的主席，有取決權。法國的代表是賠款委員會的主席，因此他有第二次的投票權，這個從來沒有利用過；但是知道了這種的準備，未免使討論的時侯顧忌到這一點。

在這些不可能的情形之下，尤其是第一個，這委員會從一個全權的，獨立的和同心協力的團體，在事實上變成一個無能的，附屬的和意見分歧的東西了；牠裏面有才能的委員不但不能夠增加牠的權力，反而做了牠分裂的原因，而牠的內部組織——就如某委員所說——却是基於一國際間不信任的神聖原則」上。牠和各政府的關係祇來往於單獨的抗議和集合的順從之中；對於政策的主要部份，牠的職務祇是贊助和詳細執行別人所決定的。在開頭的一兩年中，牠至少有些名義上的權力；後來，好像的里雅斯德（註十三）城一般，造得非常的雄偉，而裏面的事業都移到別處去了。

這有效力的權能的中心，分成四個階段，移到別的組織：第一，各政府的會議（一九二〇——一九二二年）；第二，魯爾的軍事占領（一九二二——一九二四年）；第三和第四，有權力的專門委員會（陶斯和楊格計劃裏的）這些是集合在倫敦和海牙（註十四）的政府所贊助的（一九二四年，一九二九年）現在仍舊回到了各政府，但是這些政府在一九三一年六月却由一個以前從來沒有出席過的政府直接率領着。

### 〔巴爾福的通牒〕

在第一個和第二個（日拿亞（註十五）和魯爾）的階段之間，却有一九二二年八月裏的巴爾福通牒，這是英國政策中很緊要的一個公文。牠的基本原則是希望從爲了軍需品而向她借錢的各協約國和德國那兒，取得她所要償付欠美國的款項，並不多收分文。因爲深信取消賠款和戰債，賴以解決各政府間互相所欠的債務的複雜問題，乃是最好的辦法，她就使自己處於好像這種的解決方法已經採用了的情形之下。爲了這個宣言，英國受着詆毀的批評，這些批評的原因是很容易看到，但是牠們是否正當，却很難說。以後的事情，不但昭示了這種慷慨的建議是普遍的解決的

一個要素，也是關於這些債務使全世界的情形日趨緊張的先見。後幾年裏，計算英國借給協約國的款項（就是借給俄國巨額的款項完全除外，）連利息有一，三〇〇，〇〇〇，〇〇〇英鎊；向美國所借的，連利息共九四五，〇〇〇，〇〇〇英鎊。所以英國的建議就等於放棄她對俄國所有的債權，和超過她所欠美國的各協約國的借款，以及她所應當有的賠款（這佔德國所要償付的百分之二十二。）試問一般的取消了以後，什麼國家會有更大的犧牲？當別國還沒有預備採用這樣積極的和慷慨的解決方法，英國就提出這種的建議，真是一個錯誤，雖然這個錯誤是嚴重的，但是決不是不名譽的。法國和美國以為這個通牒，有意把以後勒索賠款的反感和道義上的責任，都推在她們身上。美國更為憤怒，因為她對於賠款，並沒有像一個債權人那種的關心，並且她不承認賠款和戰債有任何的關係。她說牠們在法律上是獨立的，並且戰債有較優勝的不可侵犯的償還義務。關於這些的公理，我們以後再討論。

然而無論這兩個問題的合併，或一概的取消，是如何正當或得宜的，對於那些還沒有預備這樣積極的步驟者，被這個單方面的宣言而迫着處於這種的境遇，自然是不樂意的。這樣引起的反

感，阻止大家去承認這個建議自身的慷慨。同時呢，英國不但提出了這種的建議，並且也不使牠是一個未決定的，或者以後可以收回。不幸地，她却把這個原則包括在一個誓約裏，並且在債務協定裏也有，單方面地束縛了她自己。因此在以後的交涉裏，她有了一個不利的約束，使她得不到一點好處。還失了聲望。在這樁事情裏，和在別的幾樁裏一樣，英國在時機還未成熟的時候實行了單方面的約束；假使這是一個公認的普遍的計劃，大家都有相同的貢獻或犧牲，那就好了。

魯意喬治和蒲恩克萊

在開始的五年裏，賠款談判會議被兩個大人物——替換着，連合着，或衝突着——所支配。他們是兩個不同的主要政策的代表，其實可算是這些政策的現形；他們的一方面主張修改和減輕，另一方面是拘泥於細節上的和殘酷的索勒。

在一個記憶力很弱的世界裏，見到近年來魯意喬治縮小的政治地位，很難回想到他在休戰以後第一個時期裏的真正身份。對於他的國家，對於世界，他是英帝國逐漸集合到的威權的象徵；戰爭時期的政界大人物裏最後的生存者；巴黎和凡賽爾首領會議裏的唯一代表；他不但有他的

地位所給與的權力，而在他的最盛時候，還有使他達到這個地位種種的能力。

他很有吸引力，富於辭令，長於支配，善於遊說；往往他對於一樁事情，並沒有整個的知識，但是他能了解的，比他所知道的還要多；好像具有不可見的觸鬚，可以在他左右的人們裏收集他的印象；對於他所要追求的主要目的，他用間接的和料不到的方法，但是很勇敢，很巧妙，並且是不屈不撓的；他不喜歡古板的，嚴肅的，和正式的——在那個時期的各列強會議裏——他顯然是出席者裏面的一個最大人物。

在歐洲風景優雅地方開的幾個會議裏，這些是出於他的主張，他奮鬥着想率領歐洲到一個異於凡賽爾所表示的情景中去，以合作的精神重建世界的經濟生活，減輕負擔的德國和不再受排斥的俄國都成爲合作裏面願意的及平等的同僚。但是有一個他所簽訂的條約妨礙他；所有那些想保持他們費了許多精力所得來的權利的人們，都反對他；還有他自己以前所做的那些易於引起障礙的約定，也牽制着他。在他和他最需要對付的法國代表之間，有一種難於投合的性情，逐漸引起他的激怒，剝奪了他在交涉裏慣有的技巧。他可以「駕御」各種的人們——法國人却是

例外，而法國人也一天一天地不喜歡他。

有了這許多外來的和自己造成的障礙，沒有別的人物可以有這樣的成就。在一九二二年的春天，當他舉行日拿亞會議開幕的時候，一時覺得他好像代表全歐洲在那兒說話。那時威爾遜的身體已經非常的衰弱，權勢也日蹙，魯意喬治無疑地是世界上最大的人物——並且從來英國沒有這樣的一個首相幾乎是全歐洲所選擇的領袖。日拿亞是他的幸運的最高點和轉變處——並且也是歐洲政策的轉變處。在幾個星期以後，當開這個會議的期望和野心都已失敗了，當拉派羅（註十六）把所邀請的德國人和俄國人都排除於會外，另一個政策出來了，由一個不同的人物來主持。

在品性方面，政治生活中再沒有二個這樣相反的人物，如蒲恩克萊（註十七）和日拿亞的領袖。蒲恩克萊是精確的，正式的，毫無吸引力的，而有孜孜不倦的常人所不及的勤勉。凡書裏和公文上所可知道的，他一概都知道；但是不從書和公文裏表示的，他却了解得很少；他真像一座人的機器，運用得十分完美。凡是他所看見的，他見得非常的正確和精細；他不這樣看見的，他却一無所見了；

對於他所要走的路程，好像馬戴了遮眼革，前面看得非常的清楚，但是左右就不能夠看見了。還有更甚的，他是一個律師：正確，拘謹，並且謹慎。對於他，條約就是法律。無論是賠款委員會的主席或是總理，他以為他的責任，不是責難或修改，祇是執行。

在這種的觀念裏，他表示了一個國家的特性。就是把國家的政策和利益除外，一個受着成文法訓練的法國人的態度，是和習慣於判例法的——改變法令的運用，而使牠合於變換情形的——安格魯撒克遜（註十八）人不同的。安格魯撒克遜人不專注重規約的條文，也注意到牠的精神——有如他所說的，一定要同時留意條文和訂立這些條文時的精神；假使情形改變到非想像所能及的，就希望規約也有些變換。但是一個法國人，對於訂立規約時的情形改變到了某種程度，就不能夠實行這個規約的觀念，覺得和整個社會建造在上面的法律基本有害。無怪在這些的交涉裏，法國要反對英國把和平條約，看做一個應該修改的東西，而不是應該強迫實施的；以及英國人對於每個的新協定（有時竟在簽訂的時候，）覺得並不是一個解決，祇是新的讓步的起始點。

因為兩個國家利益上一個很大的不同，更釀成政策上的這些分歧。很憤怒地，法國人覺得英

國已經自然地早已達到了她主要的目的物。對於英國最有威脅的德國海軍，已經擊沉和毀壞了——並且一個海軍不是容易很快和秘密恢復的。至於德國的陸軍，這是法國的憂患，雖然暫時沒有能力，但是士卒可以訓練，而重造軍械可以比建築海軍快得多——並且還可以秘密進行，除非有嚴謹和細心的監視。德國大部份的屬地都成了英帝國的委任統治區域；而法國祇得到一小部份——這或者是當然的，因為這些屬地是英國海軍的戰利品；對於亞爾薩斯洛林（註十九），法國祇覺得是恢復，而不是割據。英國沒有像重建毀壞區域那種急切的需要；她經濟組織上所受的深刻傷痕在那時不易於看見。她自己所要求的賠償祇有法國的一半；並且關於這些賠償，她已經有了物質上的償付，因為她得到了德國商船的大部份，立刻就可以給她經營的能力，這在當時是非常的可貴，同時還把她主要的競爭者暫時消滅了。這些原因很容易使英國覺得勒索賠款是次要的，因為在賠款裏，她祇有附帶的利益；而恢復世界的商業却是急務，因為這和她有重要關係的。

徵收賠款的正當和錯誤的辦法

法國有一個方法，並且也祇有一個，可以使賠款償清，同時消除在十年內毒害她的政治和歐

洲政策的原因。她可以設法使德國的工人立刻直接重建法國北部的房屋。可是商務上的權利和  
情感聯合着，而權利竭力慫恿情感，反對採用這個有見識的解決方法。這種的賠償事情，德國不但  
願做，並且還很急切地想做。她的工會要求採用這個方法，政府也曾竟建議過。她有充足的人工和  
材料，並且牽連引起的國外匯兌的困難，也可以免除了。

法國的工會也採取了一種大公無私的態度，無愧於牠以往的聲譽，但是關於這點，外界從來  
沒有充份的明瞭和認識。牠們很可以採取利己和自私的意見，假使讓法國的工人有了重建事業  
的專利對於他們的工作和工資都很有利的。但是，喬豪（註二十）所率領的工人總聯合會（註二十一）  
——一個很大的工人組織——却很活動地鼓吹這個有見識和較慷慨的政策。在一九二一年之  
初，牠就勸巴黎的當局行使這個政策。牠在糜爛的戰區裏組織了一個災民大會，使他們——雖然  
並不是沒有不同意的——表示情願立刻有德國所建築的房屋，而不願以後由法國自己來建造。  
同年三月在阿姆斯特丹（註二十二）開會的國際工會聯合大會（註二十三）裏，牠也贊助這同一的政  
策，那兒德國的代表承認德國方面有執行這種重建事業的責任。

但是法國的建築業，受了法國國內許多理由充足的——但是很可憾的——情感的維護，採取了一種利己的態度，並且很有成效地使政府實行了。在羅修爾（註二十四）和拉什那（註二十五）長時期的交涉中，如何這個偉大的慷慨的政策漸漸地被消滅，我們也不必詳細敘述。祇要知道一個良機已經很可惜地失去，就足够了。

以後繼續開的會議和賠款委員會，合力勒索到煤和其他直接交付的貨物，以及少許的現款。現款也不是出於輸出上的剩餘，因為德國內部組織的紛亂和外部的障礙，實在無法造成有利的對外貿易；也不是出於國外的借款，因為在這個階段裏，賠款既沒有一定的數目，很難得到別人的信任；而她得到現款的原因，還是由於國外一般的投機者，固執地相信跌落的馬克一定可以復元的。他們的損失償付了賠款。但是馬克還是繼續着跌落；投機者的樂觀消滅了；於是每次的跌落，使用金的價格來履行國外償付的可能，也變得更遠了。

法國非難德國用了破壞通貨的方法，來逃避償付賠款。每一個國家都以爲別的國家有較大的單獨的目的，並且有更大的權力可以使牠成功，而這並不是代議政府作爲基礎的占優勢的政

治力量所能辦到的。真情可以如此來說明。無論在法國，在英國，在捷克（註二十六）或者後來在德國，凡是要穩定一個已經跌落的通貨的財政總長，必定要有很利害的犧牲，而與反對的力量奮鬥，才能實現自己的主張。假使所有的犧牲都在自己的國家身上，所有的利益都讓外人得到——尤其是那些不心愛的外人，他的政策必定不能夠實現。就是把馬克依照着金價穩定了，那增加賠款償付的要求一定會接踵而來，這便是德國必須應付的情形——也不必再有其他的說明了。

在這些情形之下，賠款的償付日見減削，德國的不願意和沒有能力償付却同時增加，因此在一九二三年的開始，有佔據魯爾的事情。那時由蒲恩克萊率領，比利時勉強追隨着，意大利躊躇不決，英國毅然反對，而美國却脫離了。除了佔領的費用以外，以後兩年的賠款幾乎完全停付；並且償付賠款的來源也減少了；但是法國的意志却顯得十分堅決而毫無和解的餘地，所以德國的精神不得不被屈服了。

那些批評蒲恩克萊這次舉動的人，很正確地說，他把一個無力償付賠款的德國弄得更加窮困；他不但在舊仇上結下了新怨，還疏遠了一個舊時的同盟；他又把歐洲捲入了紛擾的漩渦。那些

代辯護的人說，大約也是真確的，英國決不會這樣的同意，德國也不會屈服，使以後陶斯的解決法有實現的可能，除非法國這樣毫無疑議地表示了她的權勢和決心。他是爲了那個而做的。但是即使蒲恩克萊能夠造成種種有利於法國的情形，使她的解決法成爲事實，他自己却不是能夠成就這樁事情的人。有一位隨從他很久的人對我說：『要使機車向前衝進，沒有一個人能及蒲恩克萊，但是他却不能使牠停在目的地。』

～陶斯委員會

在一九二四年，佔據魯爾十八個月以後，英國和法國固執着——非常的固執着——她們不同的意見，並且德國對於法國單獨提出的辦法，也沒有自動承認牠有任何價值的態度。沒有一個國家能夠或者願意讓步；沒有一個總長願意屈服於他對方的抗論和威迫，——假使他被屈服了，對於國內的批評，他也無法自白。

在這些情形之下，一個巧妙和有趣的出路找着了。那些政策上不能夠同意的政府，却同意於一種方法。他們委派了（正式用賠款委員會的名義）一個有權力的專門委員會，在一九二四年

開會，主席是陶斯將軍，來擬訂一個償付賠款的新辦法。這委員會裏都是些聲望很高的專家。但是他們的工作，却大半是外交方面的而不是學術上的，他們是外交家而裝扮得像專家一般。各政府固執着牠們不同的意見，他們自己也沒有互相勸誘的能力。委員會的任務却是找一個辦法，和這些意見都很相近，而用了委員會一致同意通過的報告的權威，使有承受的可能。關於這一點，他們是成功的，並且他們的計劃，在設計方面，比以前使德國償付巨量的款項的方法，要精巧得多。

牠排定了一個每年付款的上昇等級——依照繁榮的指數上的增加而實施；牠倣仿國聯借款的先例，用指撥定的歲入上有伸縮的管理，來做付款的擔保，並且牠把執行的機關，從在巴黎的多頭委員會，移駐到柏林（註二十七）的單獨管理者。所規定的償付數目，要比德國願意在長時期內所償付的高些——否則不能得到法國的同意。但是委員會恢復了信任心，使國外的金錢流入，並且使新馬克有可靠的黃金的平價，這樣這些付款暫時能夠實行。同時牠還包括了兩個很緊要的調濟辦法。假使國外匯兌的情形足以危害馬克的金價，那末經過匯劃委員會的認可，就可以停止國外的償付，而把所應當償付的數目積聚起來，暫時投資在馬克裏面；假使依照一個公正機關的

調查，世界價值的上昇或跌落已經超過了百分之十，那末依着金價的付款，也要有相當的改變。退出魯爾就是使德國承受這個辦法的代價。

在一九二四年八月的倫敦會議裏，德國和她的債權者承受了這個精巧的辦法，使歐洲有五年的休養，可以忘掉賠款，而進行重建的事業。並且我們已經看見，在這個偉大的五年期限內，歐洲穩定了她的金融，增加了她的生產和貿易，趕上了世界其餘各部的進步，就是和解的政策和政治上的平定，因為洛迦諾以及德國的加入國聯，也有了不小的成功。

### 楊格計劃

但是國外資金驟然的流入，使早期的償付太容易了——而使以後的繼續履行協定更加艱難些。在陶斯計劃成立以後的四年內——一九二五年到一九二八年——流入德國的資金總數不下於一五，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇金馬克（七五〇，〇〇〇，〇〇〇英鎊），大約等於德國在一九三一年的暫停償付以前賴以償付賠款的國外匯兌的總數的一半。這個數目裏的大部分是用於不生產的，因此每年應當歸還的本息，很快地就達到一個可驚的數目。到了一九二

八年，爲償付賠款而需要的國外匯兌的困難時候，顯然就快要到了。但是德國全部的經濟當時很危險地專靠國外借款的增加的流入。匯劃的中斷還不止於停付賠款。這要使所有的短期墊款和新的借貸全部停止續訂，並且，依照那時所說的，還要使德國新的經濟進步上的整個組織，完全崩潰。那時也以爲賠款問題能夠脫離政治的時機，已經成熟。所以就決定委派一個新的委員會，由牠把賠款減輕，以消除停付的危險；並且在可能的範圍以內，設法在世界的市面上發行巨額的賠款借款，這樣可以把一個政府的債務，變成一種商業上的債務——因此，這個問題也可以脫離政府交涉和爭辯的場所。

這種立論是很動聽的，但是，我常常想，却太早了。假使陶斯計劃裏自己調濟的作用已經嘗試過，假使這種作用證明出來是不適宜的，再來把新方法替代，就要好得多。等到匯劃上的一個艱難已經在事實上真正危害德國一般的信用組織，那末才是召集一個新委員會的時候。這樣可以使德國所有的債權者，美國却是第一個，明瞭真情，不再以爲祇是賠款裏面的債權者有關係，却是大家一樣的。因此美國也可以加入，不再是一個局外的裁判者，而是一個同等的關心的會員。並且要

重新建設穩定的情勢，顯然必須各方面都有相當的讓步；而在公理上和實際上，戰債總是這個問題內一個不可分離的因子。但是認識這種真情的實現，却是不必需而有害地又延遲了兩年。

還有，債務「動員」的主張，法國在那時固然覺得很好，（假使情形有不同的發展，或者竟是一個正當的解決）也是一個時機未熟，難於實行，和設想不周的計劃。在市面上發行這樣巨額的借款，是不可能的事情；即使可能，也是很有害處的，因為這樣足以損傷牠資金的通常發展，而把資本灌輸到最不需要的國家裏去——再使新的黃金流到已經有剩餘的國家裏，把世界一般的金融組織弄得更加紊亂。

這些在一九二九年楊格委員會開會以前已經申說過，有人還懇切地陳述過。但是楊格計劃的本身就有弊端。牠引起了一「有條件」的償付和「無條件」的償付區別上的糾葛——前面的是在可能的情形之下就償付，後面的却是無論如何都要償付的——並且顯然在牠權力範圍以外，分派給法國「無條件」裏面的很不公平的一大部份，因此釀成了不斷的和有害的衝突及爭論。最大的弊端是刪除了陶斯計劃裏調濟德國的金負擔和金價漲落的辦法。自然，有了這個投資

者不熟悉的條件，會損壞推行借款的計劃；但是就是這樣，大借款還是沒有實現；而刪除的後果却爲害不淺。在兩年以內，跌落的價值使德國每年在楊格計劃之下的償付比在陶斯計劃之下的，還要沉重。

那年下半年在海牙開的會議裏，經過英國對於所提出的更改賠款分配法的抗議以後，這個楊格計劃稍許有些修改，就公認了。在這個會議裏，歐洲的政治舞臺上又出了一個新的角色。史諾丹（註二十八）（現在已封了子爵）——英國政界最有聲名的人物，但是當時國外很少知道他，——

表示國內逐漸擴大的情感，申說英國的權利太被輕視了。他很瘦小，衰弱，並且是跛足；因爲長時期身體上的不健全，他的品格和儀容都修養得極精明和機敏，孤僻而有精神；對於他自己的成見，保持得非常的嚴謹，決不願意讓步；對於任何的壓力都是不撓不屈；他的性情很直爽；他的語氣是政界裏最嚴厲的。但是他的對敵——和他的朋友——都忍受着，毫無仇意；假使他們不十分了解他，或不真正看重他，他們再也不會如此的。平生祇在國內的議會政治裏訓練過，不慣於國際會議中的言語和方法，當時他在海牙辯論，就和他在英國國會議場裏一般。當他敘述英國在近幾年的

交涉裏所得到的比較公理上所應當得的還少時，不但博得了國人的贊助，還獲有許多歐洲國家的同情。

但是，不幸地，他把全付精神和這個同情灌注在一個不相稱的問題上面。他有一個見解，以為現在所提議的分配法和在斯班（註二十九）所歸定的相比較，等於每年要有二，五〇〇，〇〇〇英鎊的損失。這個計算是基於楊格計劃有歷久不變的假設；因為在牠早期的償付裏，沒有這樣大的差額。如若用較合理的假設，所牽連着的數目就很小了。但是在這個次要的問題上，他用了全部的交涉力量，和外交上所不常聽聞的言語，他那種使人難於忘記的詞句，「奇怪的和可笑的，」對於英法關係很有損傷，而在許多年內，於外交政策裏的各部份都有影響。在一個慣常對於財政總長和外交總長待遇不同的各政府會議裏，這樣顯然把外交總長漢德森氏（註三十）的地位降為次要，而弄得他缺乏支配的權力。漢德森在英國的外交總長裏，很有能力地採取了向前進行和中庸的辦法，不偏於法國固執的態度，也不通融他方面的偏見和挑撥的行爲。

工作還沒完結，會議就休會了，關於牠主要的任務，就是決定如何設立新的國際清算銀行的

種種條件，却沒有充份的攷慮。在二次舉行的會期裏，有了羅修爾氏不倦的和靈敏的耐性，得到了一個各方的同意；還有那些應該分派到賠款的各小國的重要問題，一向是衝突的原因，也解決了許多。

### 胡佛的暫停償付

在擴大的緊張情形之下，因為經濟不景氣的增劇，和跌落的物價使真正的負擔更爲沈重，用了很危險的短期墊款上流入德國的國外匯兌，賠款依照楊格計劃又償付了兩年。於是在我們前面已經說過的情形之下，金融恐慌來了，這不但危害到賠款，並且也牽連德國所有對外的債務。一九三一年六月裏，胡佛驟然倡議賠款和戰債暫時停付一年。這不但想設法減輕國際匯兌上因為這些償付而有的重負，還希望這樣以後，可以恢復信任心，並且止住這個恐慌。信任心已經搖動得如此利害，對於接受這個停付的辦法，祇有十七天的耽擱，却毀滅了可以得到上面第二個希望的任何的機會；在以後的幾月裏，德國的境遇顯然是所有困難的中心；賠款是這境遇裏最密切有關的主因，而還和許多別的問題不可分地牽連在一起。一九三一年七月裏的總理會議，巴塞爾的威

京委員會，（註三十一）銀行界對於短期商業墊款「停頓」辦法的交涉，十月裏的胡佛和賴伐爾的會商，十二月裏楊格計劃裏所規定的顧問委員會的開會，代表着救濟這個情形的不斷的努力。解決的實現還沒有把握。在我們討論了和這個問題有關係的，並且現在是不能分開的戰債問題之後，我們再談對付這個賠款問題應有的政策。

### （B）戰債

戰事（或者協約國的）債務和賠款有許多相同的特點。牠們代表一個已往的戰爭所招惹的費用，而不是用於一個生產的事業，每年可以有些出息來償付的。牠們直接影響負債國的財政，必須從徵稅裏得到償付的款項。牠們還牽連着國外的付款，因此就有「匯劃」而是國際償付平衡裏的一個問題。還有，因為國際市場上物價的跌落，牠們真正的負擔却有相等的增加。

然而牠們也有牠們自己的特點。牠們有很多和賠款不同的地方，而是利用在債權國裏所募集的內國公債，來應付這些債務特殊的目的。凡是債務國，對於這點，都應當有很明白的了解。英國太容易設想，以為她所交付與美國的，就是美國財政部的意外之財，可以補助一般的費用。對於美

國的財政部和納稅者，這却是一樁完全不同的事情。戰事借款是在美國募集而得，依照雙方同意的條件和急切的要求，花費在英國和其他協約國所要的糧食和軍需上面。這些借款大都還沒有歸還；而每年的本息，却要人償付；這償付者不是沒有享用過那些借款本身所買到的東西的美國納稅者，就是享用過的英國和法國的納稅者。這不是一個那一方面可以免付的問題，却是這兩個團體裏那一個應當償付，是欠金錢的或者是不欠的；牠們之間總有一個一定要償付。

自然，這不過是複雜問題裏的一面；但是却很重要。

第一，我們要注意到英國借給她的協約國的那些內債（俄國的除去以後，總數還在一，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇英鎊以上），以及法國爲了重建戰區的那些內債，也可以用相同的論調。

在戰債的解決方法裏，「償付能力」的原則也曾稍稍被公認過，但是我們要知道，這是不適當而不均等的。這兒祇需說明，例如英國的內債，是她整個財政裏的重要份子，就足够了；牠大約有她政府歲入的七倍，或者她全國每年收入的半數。而在美國，她的內債（州政府的和聯邦政府的）祇有她政府歲入的三倍，或者全國每年收入的四分之一。在一九二五年到一九二八年的幾年裏，

她償還這個債務的速度，假使繼續着，可以在二三十年以內償清。因此在美國方面，無論是他國償還或停付戰債，可以用減少還債基金的辦法，來除免任何的損失；這是其他債務國所沒有的。

這些借款的來源自然和賠款的債務大不相同，不過因為和後來的爭論有很大的關係，所以即使是很簡單的，也必需要很仔細的敘述。當大戰開始之後，法國的國土被侵犯了，而她的徵兵制度的軍隊和牠的後備隊裏，儘有精壯的男子，能夠——並且也是迫於情勢——送到前線去，這個巨大的軍隊要比她餘下的工業力量所能夠充份供給的還要多。在另一方面，英國祇有一個很小的和自願入伍的軍隊，並且不預備有一個大陸上的戰爭，大軍不能頃刻練成；而她的工業能力却可以有巨量的供給。因此很自然的，大宗的軍需品和衣服的供給等等都從英國送到法國去了；同時還僱用了她的船隻從別的大陸運回食料和其他的原料。這些貨品和服務都不是政府供給的。法國從私人的工業組織裏和船主那兒，買了貨物，僱了船隻，就和英國政府從那些人得着牠自己的軍需品和船隻一般；雖然後來政府的管理，定價，分配和指揮，逐漸增加，但是這些利益，雙方政府都同樣享用的。

所有資助這些工作的借款，都是由英國政府担保，在英國的人民裏募集來的；借款之用於收買貨品來供給法國的，就等於法國欠英國政府的債務。其他協約國的供給也有同樣的情形，如俄國，意大利，塞爾維亞，比利時，羅馬尼亞，希臘等等。就是當英國的海陸軍擴大到和法國相等時，因為有了戰時組織而增加的英國工業能力，她的財源，以及她的土地沒有被人侵犯的事實，使她繼續執行這種的職務。但是所需要的還要多；而在很早的時候，英國和法國就開始從美國取得巨量的供給了。在這個時期裏，一部份的資金是從出賣外國的信用券得來，一大部份却出於在美國募集的借款；可是這些借款並不是由美國政府担保，而是用英法政府的信用來担保的。當美國在一九一七年加入戰爭以後，這個制度就改變了。從那時以後，為償付美國和協約國的供給所需要的借款，是由美國政府在美國募集，並且用她自己的担保；凡是用於協約國的供給的部份，就是協約國各政府對於美國政府的債務。

有人說英國欠美國的債務，是代她的協約國所負的，並不是她自己的；這類的言論應當有仔細的攷慮。有人又說，英國「承担」了法國或者其他協約國的借款——這就是說她自己担保負

費了一個法國所簽訂的債務，或者她在美國借了金錢，而交給法國購買各種的需要——這是不正確的。但是，間接的，英國債務的一部份的確是代表交與各協約國的供給。這種情形很容易說明，例如，在開始的幾年裏，英國製造鋼鐵彈殼的工廠曾經供給過法國的需要。假使無論在美國加入戰爭的前後，讓法國到美國去得着這些的供給，那末在英國的人工，工廠和材料，却儘够應付她自己的需要，而不必到美國去買這許多了。然而這樣是很不經濟的，所以英國在整個的戰爭時期裏繼續供給法國。到戰爭終了的時候，美國知道了這種的情形，因此在有些時候，作為法國的負債，而不是英國的；但是這種辦法祇是一部份的，並且也是不透徹的。至於別種的供給，也有同樣的情形。無論如何，就是英國在美國加入之後，對於她的協約國私毫不做什麼事情，而把這上面所省下來的人力專做她自己所需要的，她也得爲了她自己到美國去買巨量的小麥，棉花和纖維素。但是在戰爭的早期裏，她不但把英國的貨物供給她的協約國，她也爲了協約國在智利的購買用了她自己金融上的財源；這樣自然擴大了以後在美國購買所需要的借款。

對於這複雜爭論裏的真理，我以爲可以很正確地這樣說。英國的生產能力和金融不但供給

了英國軍事和人民全部的需要，却還超過了很多。英國用內債來供給她的協約國的，比她用外債來供給她自己的還要多。假使她不供給她的協約國，她在美國的購買要少得多。假使她不資助協約國在國外的購買，她可以不必用了借款來償付的她自己在美國的購買。並且假使美國在加入以後完全資助協約國，代牠們償付在英國和別處所購買的，那末英國大約可以支持下去而不至於有任何的借款。所有這些都是真實的；因此英國在美國所得到的借款裏的大部份，的確代表着協約國的需要，而不是她自己的。但是除此却再沒有什麼可以說的了。要說英國全部的債務都是爲了協約國而負擔的，也不正確。

已上敘述了戰債的起源。但是我們必須再加上一種和這些的性質完全不相同的借款。有些也是在美國用了政府的担保來募集的借款，然後交給別政府，作爲一個政府對於另一個政府的債務，而在戰事終了以後用於和平及建設的需要上的。有時這些用於生產的事業，有正當和持久的用途，因此牠們和爲了戰爭而花費的那種有重負的不同。還有些用以應付尋常政府的支付；這些裏面有一個很有趣的例，就是法國購買美國遺留在法國的軍需品，作爲法國對於美國的債

務的一部份，後來這些軍需品都又出售了，所有的進款都做了政府尋常的開支，藉以減輕賦稅。因此我們想到戰債的時候，心裏必須要有種種的辨別；有些是在協約國之間爲了一個共同的戰爭而負擔的；有些是當美國中立的時候，在美國用於購買的；有些是在戰爭以後爲了恢復事業而花費的或者是購買有商業上的價值並且可以出售的貨品的。

於是這兒我們有了各政府間互欠的債務，其中大部份都是各國政府發行了戰時公債向自己國內的投資者募集到的款項。在表面上看來，這些是一個明顯的債務。除了利害得失和實際上的問題以外還有什麼正義和情理，可以作爲取消和減少這個債務的理由呢？

很極端的，第一個理由是這樣。在一九一四年或一九一五年裏，英國或者會這樣的對法國說：「我們共同在一樁事情裏努力，這裏面我們的利益是相等的。因爲我們單重海軍方面的軍力，因爲我們被侵犯的危險較遠，並且因爲我們的陸軍採用了自願入伍的制度，所以至少在第一年裏陸軍上的負擔你却要多些。那不是我們的過失，因此要受到責罰；但是我們也決不借此機會，從中取利。假使我們的陸軍有和你的同樣的準備，那末在戰壕裏的四個兵士之中，應當有兩個是英國

人；現在我們却祇有一個，而一個法國人必須預備犧牲自己的性命，來替代一個英國人。我們一定至少供給那個人的服裝和軍需品，而非非常抱歉，我們不能把人和那些東西一併送過來。」在一九一四年和一九一五年裏英國對於法國的情形，就是一九一七年和一九一八年美國對於英法的情形。

其實依照巴爾福通牒的原則，英國已經做到了這一步，並且還較甚於此；但是那時對於收取各政府間借款上的利害關係和事實問題，已經攷慮到了。專說正義，決不會有這樣犧牲的。依照着真情，這個理由的前提就是錯誤的。

要說各國的利害關係都相等地連累着，却是不正確的。例如，英國的利益的確受着影響；然而要說祇是這些就可以迫着英國加入戰爭，或者使英國覺得有加入的必要，却是一個疑問。但是英國的利益比起那些被侵犯的國家，就要隔膜些和間接些；向人民的要求，要少緊急些。關於美國的加入，這情形自然是更加真實了。她的確有些利害關係。她加入之後，發展了更強固的國家觀念，並且在國際的事情裏得到了支配力和權威，這些是她所得到的利益。但是這些並不是左右她的舉

止的主因。利害關係固然有牠們相當的位置，但是主要的原因還是援救歐洲和救濟法國。那些在一個戰爭裏共同抵抗的國家，有這樣的一個公有的努力，但是牠們却是利益不等的夥伴。依照合夥的立論，也必得攷慮到那個不相等。這個很難單獨用來作為完全取消的理由。但是這却可以用來建議原有債務的減少，並且這也不是減少的唯一原因。

例如，在美國募集的那些借款，就是花費在美國的。牠們逐漸在國內散佈了繁榮，而這樣釀成的贏利裏，有一部份從各種的賦稅裏直接的或間接的流入國庫。即使收買時候的物價並不比已往的和現在的高些，仍舊可以有這種贏利的。但是在事實上，因為戰時的需要和物品的稀少，物價有了很大的膨脹，要比牠們以前的和現在的平準高了一倍多。結果是償還的負債國，比牠們所享用的貨物和服役的真正價值，要多付一倍有餘，並且還要加上了一倍多的利息和負擔。當雙面簽訂借款的時候，祇想那時所供給的，在以後照樣歸還，再加上所同意的利息。沒有一方面想到借貸者除了利息之外，應當歸還一倍多的貨品和服務；但是測量的標準上有了了一個意外的缺點，竟造成這種的情形。

在戰後早期的幾年裏，我常常交換地和美國人以及法國人討論賠款和戰債的問題。在討論到其中一個問題的某點的時候，我就把所說的理由，應用到另一個問題上。這樣常常立刻引起抗議，並且措辭總是：「你決不能處理賠款和戰債，好像牠們在同一的基礎上。」他們所說的是一樣，但是他們的意義正相反。對於美國人，一個爲了供給貨品而自願承擔的借款，比着一個強迫厲行的賠款，自然要有更優的不可侵犯的性質。對於法國人，被戰事所蹂躪的區域的恢復，比着各協約國在共同的努力裏供給用具的交易，自然要有優先的權利。我總是——並且仍舊是——保持着中庸的辦法。理由是不同的，但是並不是不相等的。在自然的正義上比較起來，沒有對付賠款和戰債不同的理由。至於是否因爲利害上的關係，我們以後再討論。

### 戰債和軍縮

但是，同時我們不妨討論美國對於放棄戰債和軍縮的公論，尤其是參議院波拉（註三十二）氏所表示的。波拉氏說，負債國把金錢花費在軍需上，我們爲什麼要取消債務，這樣以後，牠們不是更可以多花費些，而增加世界上一般不安全的感覺麼？

美國知道法國對於這樣的建議，有很利害的反感；說這樣正是攻擊她主權上最重要的問題，並且以奴隸的國家對待她。但是在美國方面，大約不完全了解怎樣很普通的一個建議，並且還是一個很慷慨的，會引起這樣的憤怒。在這本書的後幾段裏，我要把法國對於她的軍隊和保障問題的態度，和英國全國的心理上幾個要素相比較，使英國的讀者易於了解。現在我用同樣的嘗試代法國人向美國人說幾句話。

在還活着人們的記憶裏，法國的國土有兩次被強有力的鄰國所侵犯，而她和這鄰國有很長的土地互相接連着。這個鄰國在軍事方面的品性或工業上的富源，並不見得弱些，並且還有一個較大的和增加得很快的人口。她受了戰敗，失地，以及許多視爲不公正的條約裏的條件的苦痛，正是非常憤恨。在她的政治團體裏，有極端國家主義的份子，現在雖然還沒得勢，但是已經很強固，並且任何時候有握着政權的可能。爲了免除這種的危險，法國祇有四個方法來保障她自己。

第一個就採取一種和協的政策，使德國的武力派失勢。是的，法國也很願和德國有親善的邦交，但是看見兩國以內的公論和感情，實在沒有和解的基礎，因此對於這一點，她很懷疑是否單獨

能夠得着保障。幾次的嘗試都歸失敗；失敗的原因是容易了解的，但是未免使人灰心。例如，當萊茵河流域（註三十三）在條約所規定的五年之前撤兵時，德國却用了這個機會來表示仇視外人，而沒有和解的精神。無論如何，法國決計不願把軍縮來做和解的交換物，因為這樣便要使她自己處在仇敵的掌握之中了。第二，法國有國聯盟約，洛迦諾條約和非戰公約裏的集團制度的維護。她也很情願這個制度能夠更強些做她自衛裏主要的要素。但是她並不覺得這個真正能夠救護她；她當然可以責問英美兩國，她們自己是否計及把這些條約裏的集團制度，作為防禦侵犯的一個很可靠的方法；這個回答之在否定方面，可說是毫無異議的。第三，她有同盟國，但是最好的也還是不可靠的。第四，她有她的陸軍，但是牠的優勝正是因為德國在條約上受着限制，而不見得是永久的。

於是在法國方面，覺得美國是世界各國裏最沒有外患的，但是她的戰備，却比其他各國都花費得多。她可以了解美國為什麼要竭力主張和英國在海軍上爭均等，這並不是用以防禦被攻擊的危險，而是爲了在交涉裏，當政策和利害關係不同的時候，免得受到威脅；並且除了申說在沒有得到担保以前，國聯制度裏對付侵略者的辦法，賴以保護會員國的，或者會不應用之外，她也沒有

別的反對軍縮的論調。但是美國也有一個軍隊，因為她的軍隊和英國的一般，是自由服役制度的，並且比法國的標準要多些費用，所以從預算上看來，不見得有法國這樣大，却也是很強的。而這個軍隊所要防禦的危險，從法國人的眼光中看來，真是渺小之至。他可以說，假使美國的陸軍是爲了禦防這樣難成事實的和微細的危險，例如日本的侵犯加州（註三十四）或加拿大的侵犯北部，那末法國對於她自己的危險，依照這種的比例，要有怎樣大的軍隊才能有安全的保障呢？——即使全國的男子都加入了軍隊，恐怕還不夠呢。在另一方面，假使美國的軍隊祇是一種的表示，一個合法的奢侈品，——大約美國可以享有這種的奢侈品，——那末美國就沒有資格來明瞭法國軍隊對於法國的重要；這是防禦一個真正重大的危險的主要保障。

不能了解法國軍隊對於法國的重要，就不能夠懂得她的態度。她的見解或者是錯誤的。有了真正的減縮以後，而造成的和平，或者可以增加她的保障。但是她覺得國家的第一個責任，是保護牠的人民；假使沒有別的相當的保障基礎，牠再不從事於維持一個優勝的軍隊，這簡直辜負了牠最神聖的信賴。其他的立論，也許可以成立；尤其是假使美國願意使集團的和平制度強固，法國或

者對於減少她的軍備，會覺會沒有什麼危險——但是祇有金錢上的引誘，她那能賣掉她以爲（無論錯誤的或是對的）是維持一個防禦最危險的主要保護物的權利呢？這是決不可能的。

但是當一切說明之後，當法國對於可以商確的態度已經有了諒解，並且表示了同情，戰債和軍縮還有一個不可否認的關係。大家都知道：假使軍備減少，歐洲和平的保障，祇會多，決不會少些；而現在最有效的限制，（德國受着條約上的限制除外）就在財政方面；假使有充裕的資財，那末世上沒有一個國家，不願在軍備上多花費些金錢；並且假使取消了所有的戰債，各國對於軍備的費用就會增加了。

那末怎樣才可以幫助軍縮，而不阻礙牠呢？最好的方法當然是如此。應當用種種方法使「集團」的和平制度更爲強固，並且把牠作爲防衛國家的各種政策裏的真正要素。有了這種的態度，軍縮會議應當同意於預算上的減少和確定的限制，使新的財源，無論是放棄舊債或是恢復繁榮以後得到的，都不能用以增加軍備。應當先用增進保障的方法來減少軍備，藉此達到目的；同時還有一種了解，就是如此得到減少軍備的同意，對於以後戰債的交涉，很有裨益。

這種的方法，大約也祇有這種，才可以把軍備費用和放舊棄債合併起來，幫助解決軍縮問題。

已往解決戰債的辦法

以上這些是我們所應當知道的很簡單的主要原則和理由。現在我們再很簡單地敘述已往的關於償付這些戰事借款的辦法。

要詳細地敘述這個複雜的戰事借款的償付辦法，和牠們對於賠款要求的關係，這是很乏味的，並且也是不必要的。我們可以在大概的情形裏得到一個很清楚的印象。德國，奧大利，匈加利和布加利亞對於英國，法國，意大利，日本，比利時，捷克，羅馬尼亞，南斯拉夫，（註三十五）希臘，葡萄牙和英帝國的各自治領（註三十六）都欠了賠款。所有這些賠款的債權者對於英國或美國欠了戰事借款，大半是對英美都欠的。當賠款和戰債同時償還的時候，德國所付的大半，都要交給美國和法國，這是真實的情形。在早期的年代裏，大約有二六〇，〇〇〇，〇〇〇美金交給美國，八〇，〇〇〇，〇〇〇美金交給法國。

現在有兩個償還戰債的協定，一個是美國和她的債務者訂定的，一個是英國和她的債務者

訂定的。美國所訂定的包含一，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇美金的債務總額（歷年加上的利息在內。）假使利息是百分之四·五，這是美國戰事公債的利率，那末這次決定的總數就等於有了百分之四十的免除。依照同樣的計算，美國對於英國所要償還的，祇免除了百分之十八。這自然不把價值的跌落也計算在內，因為現在的價值祇有當時的一半。假使金價維持現在的狀況，那末依着貨物和服役而論，協約國就要比原來所借的償還得多些，另外加上全部的利息，再沒有絲毫的減免。英國要多還百分之五十，再加上全部的利息。

英國和她的協約國（俄國除外）在一九二五年和一九二七年之間所解決償還的數目，總數大約是一，三〇〇，〇〇〇，〇〇〇英鎊（歷年加上的利息也在內。）假使把同樣的利率計算——就是百分之四·五——這大約等於免除了百分之七十。依照貨物和服務來估計這種的負擔，好像美國所訂立的協定一般，也有同樣在事實上的增加，但是有一個緊要的因素，就是英國法定金鎊（註三十七）的跌落。所有的債務單位都是英鎊，因為英國通貨的跌落，所以依照着金價，英國就不自主地——但是很有效力地——除免了一部份；假使把現在的匯兌率計算，即使沒有

完全補償金價跌落所受的損失，至少也補償了一大部份。

美國或者會有不平之鳴，說假使巴爾福的原則採取了和應用了以後，所有英國解決債務的寬宏大量，有些都會取償於美國。這種立論在形式上和手續上，可以說是正確的；假使以後依照還債的辦法，負債國在事實上要償還多些，也可以說有根據的。但是現在恐怕很少人這樣說了。

## II

在這些情形之下，什麼是處置戰債的合理辦法呢？讓我們暫時不顧及六月裏金融恐慌所釀成的特別情形，而好像還是在一九三一年開始的時候討論這個問題一般。在那時候，我以為和法國，意大利，以及那些小的國家最近所訂定的協定，應當基於該時物價的平準而規定公正的辦法，並且相當地顧及上面所說的一般的攷慮，那就可以說是公平的了。這樣很可以明瞭，早年裏英國所訂的協定，却基於過早估計的英國優勝的能力，這是以後的情形所不能夠證實的。假使依照那時的情勢，以為世界的不景氣就要終止，物價也不會再跌落，也沒有普遍的金融恐慌，我所建設的

一個合理的解決辦法就是：（甲）依照第一個協定訂立以後物價所跌落的程度，相當地減少法國和意大利的債務上的金單位——這樣對於真正的負擔，就可以沒有什麼變更；（乙）修改美國和英國所訂立的協定，使牠和法國原有的債務有同樣免除的比例。雖然英國的債務，一部份是間接代表她交給協約國的供給，並且英國對於法國所索還的比美國所索還的較少的這些事實，都沒有計算在裏面，但是在各種情形之下，這或者是一個公平的和最後的解決辦法。假使對於德國的賠款也有同樣的修改，使德國能夠繼續償付減免過的賠款數目，那末有關係的各方面無疑地一定可以遵守上面所說的解決辦法，而責任也有所歸附了。

然而不景氣的延長，物價的跌落，世界金融恐慌的降臨，現在釀成了一個完全不同的和更難的局面。

一九三一年六月在倫敦的總理會議，八月在巴塞爾的威京委員會，以及十二月楊格計劃裏的顧問委員會，繼續着討論這個局面。

在這些討論裏產生了幾個結論。第一，規定到一九三二年六月底為止的德國暫停償付賠款，

顯然到了那時還不會終止。關於顧問委員會可以討論的「有條件」的償付，他們很明白的這樣直說。關於他們所不能討論的「無條件」的償付，他們也顯然地暗示，以為不會履行的。無論立刻就解決或者繼續交涉，一定還有幾年的停止償付；並且以後的任何償付，要比楊格計劃裏所規定的數目小許多；這些好像是一定的。

無論債權者同意於減削或者債務者停付，這都要取決於前者的態度；祇是如此而已。

第二，賠款和戰債之間的關係，現在是很明顯地不可分了。顧問委員會裏面也有一個會員是美國人，說：「整理所有的賠款和戰債，是至要的。」要把戰事債務的複雜制度裏的一部份完全改變，而其他的一部份仍是照舊；要想那些德國欠了賠款的國家毫無收入，而毫不減削地繼續償還牠們所欠的戰債；這些是顯而易見辦不到的事情。無論債權者同意於減削，或債務者停付，這兒也是由於前者決定。假使加紐脫（註三十八）真的會命令潮水不准近着他的王位，那末美國的國會也可以規定，「所有外國對美國所欠的債務，不能用任何方法來取消或減削。」

就是美國國會通過了這個議決案，並且不願再設立整理戰債委員會（註三十九）——這是胡

佛總統所提議，美國內閣裏負責的閣員和那些對於美國的國際地位及商務有經驗的人所贊助，——戰債的債務國大約也沒有理由可以覺得這是一樁憾事。倘若這個委員會真能成立，顧及了金價的缺落，以及上次協定成立以後在償付能力上的減少，而規定一個以為欠美國的正常數目，那末這到是美國有責任的判決。除非這個美國的委員會有寬大的態度，對於世界上真正的金融狀況有遠見，並且這種態度和遠見比我們在歐洲任何賠款會議和委員會裏所經歷的更為澈底，否則那個判決所給與歐洲債務國的，仍舊是一個不可忍受的緊張。但是在這種情形之下，停付戰債，却是一樁嚴重的事情，等於歐洲對抗負責任的美國。現在却不同了。不能償付美國國會拒絕討論的全部債務，却使債務者和所有那些在美國最負責者以及最有資格來評判者列於同樣的地位。美國國會真是盡其所能，使停付變成了絲毫沒有什麼不名譽的事情。

是的，在一個債務者的地位，我們或者沒有什麼可以悼惜。但是處於在世界團體裏會員的地位，我們不幸地注意着，對於負責者和專家的勸告，政府不能夠正當地運用牠的權力，使有相當的重視，這兒又多了一個例子；使無理的事實找着他們自己解決的方法，而沒為調濟的智慧力來管

理，也多一個例子；更是一個把合法的債務置之不顧的例子。一個民族的社會是基於尊敬法律上的，當一個法律被廢棄之後，這種尊敬的心念也就要受損，因為這樣以後，法律決不能得到輿論的維護，也無從厲行了；世界上的經濟和金融的生命是基於契約的尊嚴，每次契約的破壞，都足以損害這種尊嚴的，因為要覺得故意這樣地訂立或引用而使牠不能實行了；世界的秩序是基於條約的神聖不可侵犯，有一次不能嚴格地遵守一個條約，這種的神聖就受損了。

我們已經討論過在一九三一年開始的時候，或金融恐慌以前，怎樣可以有一個解決賠款和戰債的完滿辦法。現在什麼是必須的呢？更大的減削當然是需要的。所有債款的問題都是理論的逐漸實現的程序——但是常常實現得太遲些。一次一次的，債權者在某年願意接受在早一年內可以解決這問題的辦法。但是同時情形已經變換了。又造成了難解決的局面。

賠款和戰債再停付幾年，例如停付四年或五年，看來一定是必須的。時期還應當更長些麼？應當有全部的取消麼？

假使我們把世界上的局面，整個地看來，不顧及債權者特別的利害關係，以及和牠們有關係

的政治勢力，那末全部的取消，很明顯地是一個很大的救濟。對於主張局部免除的理由，可以這樣說，在法國和比利時重建戰區的費用（這些和其餘的政府間的債務一般，都用國內公債集成，並且還需要好幾年來償還的）却和其餘的不同，然而重建時在一個不公開的市場裏出了高昂的價值來僱人承造，這種額外的費用，也不能不注意，德國在普通情形之下每年償付「無條件」的賠款的能力，和不景氣及恐慌時期裏的情形有別，這在一九二九年也無人異議過。就是一九三一年猜度德國就要享受繁榮的顧問委員會，也沒有顧到不能償付這種賠款的能力，因此牠說：「以例外的不景氣時期來判斷將來的情形，這是很難認為正當的。」

在這本書的早幾版裏，曾經有解決賠款的種種建議，如暫時停付的協定，以後每年所付數目的極端減少，和種種保障的條件，使這些已經減少的每年所付的數目，在不景氣時期裏再度減低或停止。這些建議却被洛桑協定（註四十）弄得失去了效力，現在來敘述和討論這個協定，而不再重述那些建議，却是一樁更有裨益的事情，因為牠是一九三二年裏唯一最滿意的事情。

洛桑協定在胡佛的停付一年之外，把全部的停付再延長三年。在那時以後，牠規定了德國在

市場上發行公債，這使德國每年至多祇要償付本息一八〇，〇〇〇，〇〇〇金馬克——要比楊格計劃裏所規定的平均數目的十分之一還少，而未付的資本債務在名目上定爲三，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇金馬克。還有，這些公債的發行是有條件的，要牠們不危害德國的金融或世界上的匯兌。這些減少的和有預防的款項交給一個歐洲重建事業的組合機關（註四十一）藉此可以使牠們不再和爭論的「戰罪」問題發生任何的關係。

這個協定是需由各政府批准的，而名義上要在戰債解決以後才有效。雖然任何一個債權者的不批准，可以影響到債權者之間的關係或者牠們和美國的交涉；而不批准之後，在名義上楊格計劃又可以復活，因此足以釀成德國在形式上對於楊格計劃裏的債務的停付；但是在德國方面，這協定實際上顯然是最後的解決辦法，除非她自己去破壞牠。除了德國自己不批准，而丟棄這個解放的大工具之外，沒有別的人可以剝奪了她的。因爲別人不批准而釀成她的形式上的停付，也不會真正損害她金融上和政治上的信用；並且也顯然不會從她那兒比洛桑所規定的再勒索得多些。

因此，我們終究解決了這個大戰所遺下的最不幸的東西，牠在十年內毒害了歐洲的政治，並且擾亂了世界的金融。

賠款問題雖然解決了，戰債問題還存在着。歐洲的各債權者畢竟表示了合作和合理的態度；現在且看牠在債務者的地位，如何動作。洛桑協定不但是戰債交涉的一個不可少的先決條件。在幾方面，還顯示了同樣問題的模範辦法裏的那些原則。依照我們所知道的，這些原則包括付款的展期，未付資金的債務的商業化，這是一個規定的數目，事實上可以辦到，而每年的匯劃也有限制，不致於擾亂世界的金融。這並不是取消；也並不暗示那些犧牲了十分之九的賠款上的收入者，希望他們所欠的也有同樣的減低；但是牠的確對於這兩樁事情裏共有的要素，建議了一個合理的檢討：例如物價的低落，匯劃的困難，債務者償還能力的減低，各政府間巨額償付對於世界一般經濟的擾亂，以及對於債權國輸出上不利的影響。還有一個次要的原則，也值得追憶。下次到期的戰債，是在一九三二年十二月十五日償還。美國政治工作的日程，很難使所有的交涉都在那時之前辦完。洛桑會議也有同樣的困難，因為牠在胡佛停付時期將近終止的時候才召集的。因此在這些

情形之下，第一個先決（這是和將來無涉的）是在交涉的進行時期中，沒有所謂到期的款項，而這交涉要在最短的時期內辦完。

所有歐洲戰債的債務國，無疑的，心裏一定都有洛桑的原則和先例。在新的交涉中，牠們一定要提及和那些相似的東西。但是除了這點以外，最好單獨進行交涉，而不是集合在一起的——至少在起初的時候，必須如此。（註四十二）

假使我們記着賠款和戰債的特別性質是一個「不生產的重負」的債務，而牠們並沒有什麼出息，那末牠們是釀成嚴重的緊張以致發生金融恐慌的一個主要原因，也就明白了。牠們擴大了國際支付上的鴻溝，非有新的借貸不能填補；但是牠們又損害了信任心，使新的借貸更無把握。因此牠們對於黃金的短缺而造成的價值低落，以及近幾年來商務上的極大紛亂，都負有重大的責任。

（註一）The Balfour note 那時英國首相巴爾福氏所發出的通牒，申明英國對於賠款和戰債問題的態度。

（註二）Mark 德國幣名。

(註三) The Peace Treaty 歐戰後在凡爾賽簽訂的和平條約。

(註四) The Dawes Committee 美國金融家陶斯氏爲該委員會主席，故名。這是產生陶斯計劃的委員會。

(註五) The Transfer Committee。

(註六) Serbia 南歐國名，現爲南斯拉夫之一部份。

(註七) Belgrade 南斯拉夫的首都。

(註八) The Ruhr 德國的工業區域。因爲德國不能如約交出應當償付的賠款，法國遂佔據該區域，弄得兩國的感情更惡。

(註九) J. M. Keynes 英國經濟學家。一九一九年巴黎和會時，以代理財政部長的資格出席；後因對於條約的意見不合，遂脫離政界，埋頭於經濟的著述。

(註十) Norman Davis 美國的政治家。

(註十一) Clemenceau 法國的政治家，巴黎和會中三巨頭之一。

(註十二) Lloyd George 英國的政治家，巴黎和會中三巨頭之一。

(註十三) Trieste 歐戰前奧匈帝國的城名，現屬意大利。

(註十四) The Hague 荷蘭國的城名。

(註十五) Genoa 意大利的城名，當時各政府會議的地方。

- (註十六) Rapallo 意大利日拿亞的海岸區域名稱，日拿亞會議的開會處。
- (註十七) Poincaré 法國的政治家。
- (註十八) The Anglo-Saxon 即英國人。
- (註十九) Alsace-Lorraine 戰後法國從德國奪回的兩個區域。
- (註二十) Jouhaux 法國勞動運動家，主張階級協調論。
- (註二十一) The Confédération Générale du Travail。
- (註二十二) Amsterdam 丹麥的首都。
- (註二十三) The International Federation of Trade Unions。
- (註二十四) Loncheur 法國的工業家及政治家，曾任財長。
- (註二十五) Rathenau 那時德政府派出的交涉代表。
- (註二十六) Czecho-Slovakia 南歐國名。
- (註二十七) Berlin 德國的首都。
- (註二十八) Philip Snowden 英國的政治家，曾任財長，現在貴族院。
- (註二十九) Spa 比利時的城名，第一次規定賠款分配比率的所在地。
- (註三十) Arthur Henderson 英國的外交家，工黨執政時曾任外長，現任軍縮會議主席。

(註三十一) The Wiggins Committee 美國銀行家威京氏爲該委員會的主席，故名。

(註三十二) Senator W. Borah 美國的政治家，曾任參議院外交委員會主席。

(註三十三) The Rhineland 德國西部的一個區域，大戰後被協約國軍隊所佔領。

(註三十四) California 美國的西部州名。

(註三十五) Jugo-Slavia 南歐國名，小協約國之一。

(註三十六) The British Dominions 卽享有自治的英國領地，如加拿大等是。

(註三十七) The pound sterling。

(註三十八) Canute 中古時代英國的王帝，非常賢明。一天，他坐在海旁，命令高漲的潮水不准近着他的脚，但是毫無實效。

從此專事贊美而希望得到他的歡心的那些羣臣，不敢再說他是萬能的了。

(註三十九) The Debt Funding Commission。

(註四十) The Lausanne Agreement。

(註四十一) A European Reconstruction Pool。

(註四十二) 關於戰債的交涉，參看序言。

## 第四章 告戒和實施

### 商業政策和關稅

關於一個毫無異議的學說和一個幾乎有普遍性的實施之間的矛盾，歷史上再找不出和我們現在世界上商業政策範圍裏相同的例子。保護關稅在世界經濟裏所佔的地位，以及牠們對於全部所有的通常和不可免的影響，就很明顯。牠們對於運輸，如山脈和其他的阻礙物一般，剝奪了各地交換物產以後所得的利益和經濟，而增加所付的價值。在一條新的鐵路，一個穿過高山的山道，以及費了許多金錢造的運河上所得的低廉價值的結果，都被在邊疆上的關稅阻礙消滅了。例如，假使法國和英國造了海峽底下的隧道，於是雙方增加關稅來保護受影響的商務，那末這樣以後所得到的淨果——除了給與那些暈船的旅客們稍許的安適以外——祇失去了用於建築的

全部資金。

經濟學家所承認的有限制的和暫時的例外，並不足以更改這個簡略立論的真理。也不僅在學理上有這種論說。就是一九二七的世界經濟會議，裏面有五十個政府選派的二百個代表，都是商界，農界，以及政界等裏有聲名的人物，他們一致地說，對於世界繁榮發展的主要阻礙，可以在關稅政策裏找着。

假使把整個的世界來看，那末專家的意見，無論是關於理論方面或事實方面，却是一致的。然而爲了某一個國家，牠處在無力管轄的外國關稅之間，要決定牠自己的政策，意見就比較的分歧了。在保護關稅政策的世界裏一個主張自由貿易的國家，就要有較低的生活程度，這對於牠的消費的民衆和出口商人都有利益的。然而這種國家有時的確要冒特別的危險。例如，假使金本位失了牠調濟貿易平衡的能力，牠的通貨就要受到威脅了。又如，在一個很劇烈的不景氣裏，許多國家都願在任何的價格之下售出牠可以輸出的貨物，這個暫時「傾銷」的影響，就要過度地加在一個單獨的和孤立的自由市場上。

關稅之所以擴大現在的恐慌，却由於特別的情形，這必需說明一下。在大戰之前，美國常常是一個「債務」國，買進的比賣出的多，而以國外借款來填補這個差額；但是她在大戰以後的地位，却正是相反。世界欠了她巨額的戰債，同是她的輸出也較多於輸入。因此在她欠人的和別人欠她的之間，有了一個很大的間隙。有一時，她把這個相差的數目借了出去。但是在起初的時候，這裏面就有危險的性質。「債務」的世界在牠的力量能夠承受之外積聚了許多負擔。對於美國投資的民衆，國外借貸又是一個新的嘗試；這不是一個根深蒂固的習慣，有習俗上的小心來保障着；因此在樂觀的時期裏，容易操之過激，而到了命運或情形變換以後，就會驟然停止。所以那些對於世界的情形有整個了解的人，都知道美國應當極度地收受貨物，來抵償所欠她的款項；而商業政策也應當規劃得使這種的辦法易於實行。換一句話說，美國的關稅必須是世界上最底的。但是在事實上，牠却是最高裏的一個。

但是還不止於此。照我們所知道的，在必需的時候，金本位通常的作用可以使債權國的輸入增加，來糾正貿易上的平衡。雖然有很大的困難，甚至有時輸入得克服一個永久的高稅率的阻礙，

對於這個重要的職務，牠還是可以履行的。但是在實際的運用裏，如若再有增加的或新的關稅，牠却不能夠辦到了，因為增加的關稅正可以阻止那些通常糾正的程序所能夠帶進來的額外輸入。這就是一九三〇年美國的新關稅所做的，並且也就因為這個和其他的原因，那個關稅的通過成爲世界歷史裏的一個轉向點。

在近年內，所有以前批評美國的言論，同樣地也適用於法國了。她也有過多的國際支付上的收入，而很少的國外借貸來填補這個差額。

一九三一年的恐慌至少做了一樁事情，在將來或者是很有價值的。牠顯示了世界上經濟組織的解剖體。現在國外借貸已經停止了；現在債務國（除了印度以外）金量的運出已經達到極度了；假使債務國要償還牠們的債務，必須把現貨來作抵，這不再是一個理論——雖然有一時是這樣說，——而立刻就要照辦，同時在事實上也沒有別的辦法。並且那些不願以輸入來做償還的國家，不但收不到以前的欠款，還損失了現時的輸出。

〔近來商業政策的趨向〕

在這些根本情形的啓示之下，我們務必要檢討近年來商業政策的遞變。當一九二七年世界經濟會議開會的時候，國外借貸的事情很自然地進行着，而由貿易平衡的不相等所釀成的緊張還不明顯。那時的情形有四個最顯著的事實。許多條約造成了新的規訂關稅的機關，因此有了更小的經濟單位。因為戰時情形受着「保護」而擴大的那些國內工業，要求極高的關稅。關稅率常常用短時期的通知而改變，因此輸出方面的工業，既然不能夠預料這種的改變，又沒有時間來籌備對付的方法，不得不受到很大的損害。最後，工業趨向大規模方面的自然發展，顯然增加了小經濟單位的障礙；因為大規模的生產，必須要在比較國家的邊界所包括的更大的市場裏，有輸進的可靠基礎才能進行。被這些情形促迫着，那會議才一致建議關稅的減削，於是再使牠穩定。

這個建議立刻所發生的效力却很大。在一九二七年開始時候，關稅上昇的動作正在全盛時期。這個動作忽然中止了；有些關稅率也減低了；別的貿易上的障礙，有如禁令等等，也撤消了。假使沒有這個會議，在那年年終的情形一定是很壞的，却因此而變得好多了。

翌年——一九二八年——又訂立了許多新的商約。歐洲的國家先後互相訂定新約，裏面的

大部份都有關稅率的減低，因為有「最惠國」條款。（註一）這種的利益自動地就施及於其他的國家。然而，不久之後，這個程序中止了，最大的原因是由於這條款的運用，弄得減低關稅後的利益失之過濫。這個條款在商業政策的問題裏是一個非常重大的要素，我們一定要很小心地來討論牠的運用。

### 最惠國條款

在十九世紀裏，保持自由貿易主義的英國，對於一般保護主義的國家，相傳的政策就是要求英國貨物的輸入享有該國給與任何國家的最低稅率。因為英國允許任何的貨物免稅進口，所以大家都很情願答應。她在兩個制度相同的——雖然不是完全一樣的——國家之間訂立的商約，也常有同樣的條款。但是這條款每次的擴張，雙方面可以商榷的利益就要變得少些，因為把這種的好處給與一個不是交涉的當局者，而牠又沒有任何的讓步，未免難堪和不公平。尤其在近年內，就是那些關稅制度很高的國家也要求這個條款的利益，這種情形簡直難再容忍。當兩個關稅率適中的國家互相交涉減低稅率，假使牠們還預備把這種的減低施給比牠們未減削時的關稅還

要高的國家，而得不到絲毫的酬報，那末祇會有兩個結果。第一，雙方訂立減低關稅協定的辦法要停止進行，事實上一九二八年就是這樣；第二，對於修改最惠國原則的正當和必需將有更大的同情。

可是，假使世界的經濟政策完全沒有了這個原則，又是一個大患。牠的確是有很大的利益。一個國家自由地支配牠的恩惠，而不平等地對待各國，足以引起政治和經濟的動機上很危險的糾紛；牠就是用來免除這些的。假使沒有了牠，結果恐怕要發生複雜的和不同的關稅制度裏的紊亂，而釀成無數衝突的機會。

但是要使「最惠國」原則不發生危險，並不在把牠的極端的和無限制的方式奉為神聖不可侵犯。假使如此，那末就等於把這個原則置諸高閣，而失去了實際上的運用。唯一可實行的辦法就是用適合於現在情形的修正，保持牠主要的利益，並且使那些受牠束縛而忿怒的國家可以相當的承受牠。幸運得很，這條款的歷史却指示着一條路徑。爲了順應特別的急需和情形，常常有嚴格限制的和有豫防的例外，例如爲這個條款所束縛的任何國家，大家都承認牠可以任意組織關

稅同盟，在同盟國之間互有絕對的自由貿易，而對於別國仍舊徵收關稅。還有，幾個關係密切的國家團體，常常可以互相享受特別有益的關稅：例如斯干的那維恩國家所享有的「波羅的克」例外，（註二）西班牙葡萄牙以及臘丁美洲的國家所享有的「意卑里恩」例外，（註三）這些有時都包括在商約裏面。英國和她的自治領當然也享有同樣的特惠權利，雖然在商業政策方面，各有完全的自主權；但是這却不是「最惠國」條款例外，不過因為牠們有一個公共的政治上的統治權。以後我們可以知道，如何把同樣的原則發展起來，足以消滅泛歐洲聯合會運動裏最主要的障礙。

爲什麼減低關稅不能成功

在一九二九年，國聯對於較自由的貿易問題，作再次的努力。預備由一個會議先來磋商一個「關稅休戰」（註四）的條約，使牠在一個充份的時期裏不致增加，藉此策劃出真正減低上比較更有野心的設計。各國都被請加入這個會議的，但是經過了一個自己選擇的程序，牠變成了一個歐洲的會議，因為所有歐洲的國家都加入，而歐洲以外的却一個都沒有。這個會議裏所產生的公

約，雖然大家都簽字，但是因爲沒有批准而廢止了；並且裏面的義務也非常空泛，好像沒有一般。關於訂立取消「禁令」和獲得對外人同等待遇的公約的嘗試，也受到同樣的命運。因此用公約的方法來減少貿易上障礙的方法失敗了；但是在實際上，這些交涉也有些效力，因爲在近幾年來，我們看了事實，可以知道工業關稅裏主要的增加，都是歐洲以外的國家所施行的，而歐洲却沒有參加。

這些失敗的原因和意義，我們不妨來攷究一下。第一，在許多國家之間交涉這些很複雜的，不統一的和互相依賴的關稅，事實上的困難是非常利害。現代的關稅平準並不一致，由不同的原則，和種種的名目而制定；而在會議中參預交涉的國家，因交互的貿易關係或包含「最惠國」條款的商約，和許多別的國家有連繫的關係。所以假使牠們束縛着自己，對於在會議以外的國家，就要毫無防衛的方法了。

但是，比這些事實上的困難更緊要的，就是被保護制度所造成的經濟上的權利和政治上的勢力。一個國家的經濟生命既然基於關稅，就會造成了一種情勢，要使任何的積極改革都不可能。

這不祇是關於幾個確定的權利（有如一個新關稅首先提議時候的情形）因為巨額的資本金已經花費了，假使這種基礎一旦取消，或者要受重大的損失。一大羣的人民已經有了訓練，長於某種的職業，這些他們是不容易更換的。這樣造成了一個仇視改革的國民心理。一個較大的但是不一定有把握的景氣，比起某種已得的東西的損失，顯然要微弱得多。

關於這點，我記得法國的商務部長曾經很生動地向我說明。大概他說：「對我說法國關稅制度裏積極的改革，又有什麼用處呢？法國在一個較自由的制度以下，或者會更昌盛些。但是我是代議政府的國家裏的一個部長。我必得照事辦事，而希望人民所希望的。在我們現在的制度之下所發展的法國，國內貿易比國外貿易要着重得多。大部份的人民都從事於國內貿易，而把國內市場上所發生的效力來決定政策。到公事房來看我的一百個人裏，有八十五個向我要求在國內市場裏的保護，十五個人要求我在國外的貿易裏幫助他們。國家的根本組織既然是這樣，那末除了次要的調濟或讓與以外，我——或者繼我做部長的人——又有什麼辦法呢？」

這些基本的權利和願望在政治上的表示，對於進步更爲不利。經過了許多年的嘗試，想探得

那些在表面上管理商業政策的人們的心意，結果那些心裏所祕密計算的，大都在政治組織的權力和對於政府的政治壓力上面。他們慣常所思念的並不在他們所討論的經濟政策是否最適合他們的國家，而在一個政策的影響能否增長他們政治上所需要保持的黨和派的團結。這也不單由於專想保持官職的一種不可取的心理；在那些國家裏，對於能夠組織充份壓力者的酬報是組合的利益上特惠的維護，唯有這樣才是支持政府的方法。

沒有人能夠了解這個障礙如何重大，並且是如何難於克服的，因為沒有一個人曾經有過從保護主義變到自由制度的經驗。

要想得到較寬大的政策的唯一的辦法，必須由各國可以在這個政策裏得着利益的組織團結起來，並且有明顯和有效的表示。牠們却從來沒有這樣做過。例如，在一九二七年，農產品的關稅大都比那些對於工業品所徵收的低；農業界很有理由的訴苦着，說他們在一個差不多自由的市場上賣出，而得在一個保護的市場裏面很貴地買進。他們不情願運動工業稅則的減低，但知竭力要求增高的農業稅則和獎勵金。結果就是獎勵下的生產過剩。而工業出口的商人，比要求保護國

內市場的製造者，更遲遲於明瞭他們的利益。製造者大都是消極的，否則就利用他的機智來設法在國內得到一個有利而穩固的市場，因此可以用較低的價格在國外傾銷。

還有不幸的，英國自由市場失去的危險，這應當是減低關稅運動最大的助力，却很少顧及。假使歐洲的國家不減低牠們的關稅，就要失掉這個很大的利益，這是好幾年來就很明顯的事情。但是因爲自由貿易和保護關稅是英國兩個對敵的政黨裏主要的政治上的爭點，從來沒有能夠在交涉裏把這種的討論成爲真正有效力的。工黨得勢的時候就主張自由貿易；牠的反對黨也同樣的申說實踐保護政策；沒有一個政黨願意爲了別個所發生的事情，而自由地根本轉變牠的政策，假使歐洲減低了關稅，或者真可以造成主張自由貿易者執政的局面；但是選舉或者竟決定於一個完全不同的問題上，也有相同的可能。歐洲的國家自然地覺得這不是和一個政府的商權，却是對於選民的，所以非常的困難。總之，就是幾年的關稅休戰的建議——大約牠們回想着覺得很有益的——也被拒絕了。意料中的改變已經實現；並且將來任何的交涉，祇能在較平等的條件之下發生。

爲了這些情形，白里安氏在一九三〇年又在別的基礎上做了一次的嘗試。他倡議歐洲在國聯的範圍以內，特別組織一個團體，來達到「泛歐洲聯合會」（註五）的理想。但是這還沒有真正檢討到歐洲商業政策的根本問題。在我們討論將來的政策的時候，我們再談與這個有關係的一切。

### 金融恐慌對於商業政策的影響

現在我們一定要注意一九三一年六月金融恐慌所引進來的新因子。我們已經知道，這個恐慌的主要特點就是國外借貸的停止，所以那些依賴着借款的國家，在這種情形之下很難償還牠們的欠賬，或繼續向國外購買。牠們都很迫切地設法補救貿易上的差額，和造成輸出對於輸入上的剩餘。這個補救辦法不幸地祇在輸入減少方面發生效力，因爲這是新的限制很容易辦到的，而關於輸出方面，却毫無增加，因爲這專賴別國的願意接受這些貨物。沒有一個國家有較多的賣出，或者真正能有和從前的賣出同樣的數目；所有國家的買進都減少了。有的徵收了新的關稅，別的簡直禁止進口。還有幾個，匯兌上的跌落就等於對進口貨加的關稅；別的，對於國外匯兌的定額和

限制，在國外購買上加了一個新的和很利害的阻礙。我們可以知道這種程序最後的發展，就是除了那些不可省免的和國內不能生產的貨物以外，所有的國際貿易都要完全終止。

但是這個破壞的程序所拖累的損失，最後會造成一種有利於改革商業政策的新努力的情形。

## II

一種新的改革應當以什麼為目的，並且什麼是使牠成功最好的方法。

至於最後的目的，經濟家祇有一個回答——在可能的情形之下最低的，一律的，和穩定的關稅平準。除了為「歲入」所徵收的關稅以外，——這是和「保護」關稅有別的，——大約有兩種可取的例外，一個是經濟方面的，一個是社會方面的。第一，為了對付企圖損害競爭事業的驟然和暫時的傾銷，應急的關稅或禁令是正常的。第二，為了社會上的或相同的理由，有些國家可以利用關稅來勉勵某種事業，假使牠們覺得這些事業在國家的生命裏是需要的原子。例如，某社會為了

種種不同的社會生活起見，或者值得承受少許的經濟的損失，而使牠不專事於幾種的事業，因此失了完全的自由。

但是，假使我們贊成世界貿易，以及牠的經濟和利益，那末用關稅來償補工資平準上，或生產成本上的不同，這是不通的。關於天然的優越，人民的技能和勤勞，以及組織方面的效率，各國不同。有了這些的不同，工資上，生活程度上，和昌盛的一般平準上的相差，却是自然的反應和後果。沒有這些不同，就不會有貿易；想消滅牠們，貿易也要停止了。所謂科學的關稅，常常是一個基於償補生產成本上的不同的。這祇是一個謬見，或者是一種對於國際貿易大不利的政策，除了幾樣國內不能製造的東西以外，——如橡皮的在英國或美國。假使不是爲了價格便宜或價值相同而貨物較好，那末人們爲什麼買國外貨呢。消滅了這個利益，還有人要買外國貨麼？

真的，假使我們贊成國際貿易，那末對於所謂「科學的關稅」——唯一的緩和情形，就是牠們在事實上從來沒有依照科學方法嚴格地訂立和應用；否則，國際貿易早就消滅了。但是假使牠們的原則不是這個，那末是什麼呢？我們竟可以坦白地說，這個易於變動和更改的制度基本上的運用

原則，祇是那些企業組織了以後，可以使用最強的政治壓力，得到保護，或者最高的保護率，而不顧及社會其餘部份的利益。

以後的惡果是無限的。應當用在改進程序上的時間，精力，思慮和金錢，都花費在一班善於遊說的政客身上。這種制度對於那些最會賄賂政府的人，給與最高的酬報和最大的利益。政府的全部組織——這是最廣闊的意義，包含着各部，公務人員，國會，和選民——不能在這些情形之下——並且在事實上也未必能夠——有足夠的誠實和權能來行使牠主要的任務。如若我們的制度的確以競爭為則，那末政府的第一任務就是決定和執行處理這些競爭的規律。這和一個警察的任務一般，維持一個平等待遇的法律，或者像一個比賽裏面的評判員。但是假使一個警察把他一半的時間用在機警地把一個人的金錢移到別個人的袋裏，假使一個評判員受了慫恿以後就可以對於一個參加比賽者給以興奮劑而對於另一個却加以岐視，那末他對於他主要的責任，也就失去所需要的時間，品格，和公衆的尊敬心了。在目今情形之下，政府主要任務的複雜，就可用盡一個人規劃上的機智，能力和對公衆的誠正；再也沒有力量做別的事情了。

的確有一種關稅，比較一般的，配稱爲「科學的」一些。爲了促進和補助某種工業的改組，一個強而有力的政府可以給與牠暫時的和有條件的關稅。但是條件必須有很明白的規定，並且也要很嚴格地執行着，最好能得到一班希望保護貨物的價值低廉的那些工業界的幫助。假使關稅用來對付別種形式的經濟組織，那末或者也是有效能的。但是經驗告訴我們，這樣之後，並不會增加實效，徒然逐漸弄得更加沒有能力。

所以最好的一種關稅（除了以上所說的幾種例外）是低而一律的；不獎勵有組織的勸誘；使牠在一個長而規定的時期裏很穩定；祇爲了以後逐漸的減低，所以牠不是永久的。

當我們要在現在的恐慌所遺留的新基礎上建造，這就是一個最後的目的。但是在這個恐慌之中，要設法使牠終止，一個不同的目的或者是需要的。正好像貨幣政策的最後目的應當在世界價格一般的平準裏的穩定，但是第一個目的却是恢復到一九二九年較高的平準；因此在這個恐慌裏，假使關稅裏的不平等，在廢除以前，能夠暫時把現在的情形，顛倒過來，就有很大的利益。照我們所知道的，債權國和債務國之間貿易上的差額需要一個極大的調濟，這是不可避免的，而現在的

確在進行中了。有金量剩餘的債權國願意承受較多的輸入，以免除預料中一定有的那麼多的輸出上的減少，減低關稅就是達到這個目的的方法。

但是什麼是進步上有實效的方法？在我們所敘述的現在的危局或矛盾的事情的壓力之下，各國無疑地要逐漸採用單獨的和未經協議的舉動，來改變牠們的關稅或國外匯兌條例。各處必定也有一對一對的國家，依照着商權或了解的結果，變改以前牠們互相有害的舉動。但是竟不能集團地做些鼓勵一個正當的運動麼？近年內最有興味和最有野心的嘗試，却是白理安氏的想取得歐洲更大的經濟統一，我們不妨先討論這個。

### 泛歐洲聯合會

「泛歐洲聯合會」這個名詞著明的意義，是在歐洲疆界以內所有的國家，應當組成一個單位，如美洲合衆國一般，享有貿易上完全的自由，而消除居中的關稅障礙。假使這樣的一個觀念祇是一種經濟的政策，政治上的關係完全沒有改變，那就顯然沒有事實上實現的機會。關稅同盟時常有人倡議，並且有時也嘗試過，但是除了另有強有力的政治目的，和關係國之間有很密切的政

治上的聯合之外，從來沒有實現過。

先討論牠所包含的主要因子，就可以知道爲什麼是這樣的了。關稅同盟的意思是創立一個公共的關稅，這需要一個政治的組織來決定；牠連帶着關稅收入分配給同盟各國的方法，因此又要一個政治的組織，才能定奪依照着什麼比例，或什麼原則來分配。但是歐洲各國的商業政策却是牠們一切政策裏最重要和困難的部份；在一個政府所有的問題裏，有一半涉及牠和國內的經濟組織之間的關係，並且這些和牠的關稅制度是極難分開。從關稅裏所得到的收入，又是國家歲入的大宗，賴以決定各種事情裏的政策，這些包括軍事上的預備，教育和社會保險。所以無疑的，有許多國家對於一個決定歐洲徵收的關稅和分配收入法的公共政治組織，看來和牠們自己的政府同樣重要；而牠們的政府，在事實上，幾乎要降到好像一個省政府的地位了。換言之，泛歐洲聯合會必須是一個政治上的事實，否則照一個自由貿易的單位的真正意義講來，就不能夠是一個經濟上的事實。

但是還不止此。在事實上，歐洲各國主要的競爭並不是對付其他各洲，而是對付在歐洲其他

的國家。在一個防禦鄰國的競爭而設立的關稅制度之下，牠們內部的經濟組織已經發展成形。要一步就建立一個歐洲的關稅同盟的提議，不見得比全球自由貿易的提議有較優的成功機會。爲了同樣的原因，一個歐洲兩國或數國之間的局部的關稅同盟，也常常視爲不易辦到。雖然各地，有了特別的經濟關係和充份的政治同情，值得嘗試。但是機會看來極好的拉特維亞和愛沙尼亞，花費了許多年的精力，也未能制勝所有的困難。

凡是同情上或公共政治野心上有密切關係，足以促進這類的聯合者，有如德國和奧大利，這些要素却造成政治上的困難。歐洲政治上最主要的危險就是組織對抗的同盟團體。經濟組合最緊要的是去抵制，而不是去附和；政治上的聯絡；這就是說，經濟聯合的界線應當橫斷任何實現的或潛伏的政治聯合的界線。一個包括匈牙利和捷克的多瑙河（註六）區域經濟聯合，可以解除許多政治上的緊張——但是會引起重大的內部艱難。法國和德國的聯合也是這樣。在另一方面，德國和奧國，或法國比國和波蘭之間的經濟聯合，對於國家內部的關係要比較的易於成功，但是會促成政治上的危險，而引起強有力的反對。

在這些情形之下，要使歐洲有一個密切的經濟聯合，結果是不難預測的。

第一，無論別的方法能有如何的效果，——例如國際同業的同盟，運輸上的改進，郵政便利上的改良，金融機關的合作等等，——歐洲各國間關稅的減低，却是主要的。第二，如白理安氏自己所了解的，沒有密切的政治聯合，密切的經濟聯合決難成功。第三，由鄰近的國家先聯合起來，再逐漸擴張和併合，比一步一步地把同樣的方法行使於全歐洲，來得有效些。然而最緊要的這些聯合一定要抵制任何爲了防禦的原因而組織政治團體的傾向，決不可以再增長牠們的勢力。最後，就是兩個鄰接的國家，要在一個時期裏實現完全的關稅同盟，也很難做到；所以要使全歐如此，或是歐洲的一部份如此，決難成爲事實。要在一個階段裏，就創立歐洲的關稅同盟，事實上既辦不到，並且也是不可能的。以商業政策來造成歐洲的經濟聯合，祇有一步一步地幹，才會有進步。

這個結論看來好像很簡單和平庸，但是却非常的緊要，因爲牠連帶着一個還沒有完全覺察的後果。這就是假使經濟的泛歐洲聯合會有了進步，歐洲各國之間的關稅一定要比對世界其餘各國的低。這樣以後，整個最惠國原則的問題立刻就發生了。假使有完全的經濟同盟，却可以消除

這個困難，因為牠成爲一個公認的例外；但是是一步一步所發展的經濟同盟，和現在商業條約裏普通含有的最惠國條款却是矛盾的。

對於歐洲的這個局部的和進展的經濟同盟運動，非歐洲國家的態度是怎樣呢？這個運動的一方面是交涉國之間的減低關稅，另一方面是保持對於其他各國進口貨的高稅率。這個運動很重要，決不可漠視；大約也很強固，不會被人打消；並且要打倒牠，一定要花費許多力量，而這許多力量，如若放在別的地方，或者是很有用的。那末世界其餘各國，對於歐洲經濟聯合進展唯一的可能的方法，將要集力反抗呢；還是合作着，建設最好的預防，使這個運動在最完善的行程中進行？

這樣立刻又引起一個問題，就是對於歐洲的進步，世界其餘各國是否覺得是需要的，而是應當幫助的。是否其餘的國家，尤其是美國，以爲歐洲是主要的競爭者；或者是顧客和債務者，歡迎牠們有增進的昌盛？歐洲獲得些像美國在她國內享有那種廣大自由市場的利益，對於其餘各國，以及世界全都，是否是一樁好事情？歐洲全部的購買力合併起來，大約和美國的相等；所以最好的結果，歐洲祇能夠得到美國在她的憲法之下所應享的一部份利益。無論如何，在歐洲的自由貿易祇

能行使於一定的範圍和限度之內；牠決不能夠包含歐洲所有的國家，也決不會是絕對完全的。

假使，像我所想的，一個比較昌盛的歐洲對於全球有益，那末一定值得注意這個可能的和正當的計劃是否能夠產生。

例如，我建議，一個基於以下原則的設計，可以得到全球同情的討論。

第一，在協約的序言裏，應當歷歷敘明的這個設計的目的是提倡訂約國之間較自由的經濟上的來往，和爭得以上各國間經濟障礙的真實的和逐步的消滅。

第二，一定要說明這個目的並不是鼓勵專利，却在造成同等的機會。亨利福特（註七）之在美國比馬立斯（註八）和費埃公司（註九）享有較大的利益，却不是專利（因為他和別的美國製造者有最利害的競爭），祇是在一個很大的市場裏，他有不關稅阻礙的擔保。

第三，所有參加交涉的國家，不應當互相增加關稅；並且對於未參加的國家，——除非牠們關稅上新的增加，足以牽動全局者，——也不能增加。

第四，在交涉國團體以內逐步減低的方法，應當使牠們的關稅平準大約相等（因此稅則最

高的，就要受最大的減削；而在這個團體以內，應當極澈底而極無限制地應用一般所公認的最惠國條款。

第五，這個團體應當是公開的；所有各洲的國家要想加入，都享有同等的待遇。

第六，假使未加入團體的國家的關稅和團體裏最低的關稅相等，應當給以較低的關稅；而彼等對於團體以外的國家，並沒有徵收較高關稅的任何責任。

這樣防範着的一個計劃可以用全力，以謀得較大的貿易自由，而不致走入歧途，引起對非歐洲國家的增加關稅。牠也可以減低現在世界經濟單位裏的不平等；這種單位仗着政治的疆界，蔑視經濟上的需要，釀成多種的損失和不平衡。別的国家見到可以在這團體以內得着較低關稅的希望，也樂於減低牠們的。在這樣計劃以下組織的各團體，可以互相合併，一直到歐洲的大部份和其餘的各洲，同樣地享有美國那種在自己國內的自由市場。他們發展的繁榮一定可以滋長其他各國的繁榮，——美國的也包括在內，——就如廣義的說來，在五十年內美國的發展無疑地增加了歐洲的富庶。

但是，假使讓歐洲或在歐洲的兩個國家，或聯合的一個國家團體，自行計劃牠們之間互惠的待遇，而其餘的世界各國却採取了一種消極態度，那末牠們不是失敗，就會產生出一個防範不週密的計劃，而發生許多和其他各國的衝突。

在這些情形之下，我的建議是非歐洲的國家，不要採取消極的態度，最好留意着歐洲的磋商，並且稍稍參加，目的不在阻礙，却在擁護這樁事情的進行。在明白規定的條件之下，牠們也可以提議，使牠們的貨物經過團體以內的國家之間，例如多瑙河區域的團體，享受特別有利的稅率。無論如何，假使有一個計劃產生出來，希望牠的全部都嚴密地攷慮過，不要專門注意着裏面的一點——稅則的差別。

### 幾個交替的政策

幾月以前，在較大的自由貿易的進程裏，這個看來不但是最有希望的，並且也是唯一的可以辦到的。就是在最近的將來，或者還是如此。但是事情發展得很快。國外匯兌上的限制，對於世界的貿易，現在却是比關稅更有力的障礙了。幾個國家裏爲了國外匯兌而設立「匯劃所」的辦法，幾

乎使最惠國的原則失去效力。新的關稅制度已經消除了一些舊時的不平等。如若臨時的因子消除了，關稅磋商將要有新的基礎和新的觀點。以前覺得堅定而毫無和緩可能的情形，現在漸漸軟化了；不可超越的障礙，或者很快就可以證明不足畏懼了。或者時機就要成熟，可以使一個比較永久和普遍的改革成爲可能。局部聯合的方法，沒有什麼理由一定要等着普遍的運動。假使廣大的改革是可能的，那末更沒有爲了局部的聯合已經開始而等待的理由。在一個以世界爲標準的關稅改革裏，如以前所建議過的，目的應當是在可能的範圍裏得着最低和平等的關稅；在一個規定的時期裏使牠穩定，並且還要使牠可以逐步地減低。

這是一個較好的辦法。但是我們却不可以忘掉還有一個。因爲各國設法排斥國內可以製造的進口貨（無論成本如何），世界的貿易或者會限制於較小的範圍以內。照這種的發展，美國可以閉關自守，停止並且大概要放棄她的國外投資，犧牲她的輸出，而在較低的景氣平準上，這是當然的結果，——培植一個孤立的自足。因爲世界都拒絕英國，英國或者要違反她歷史上所有的慣例和原則，不得不採取一種政策，來開發帝國裏還沒有享受自治的區域，設法使牠們和世界其餘

各國斷絕來往，以補充她對各自治領及印度可實行的特惠貿易之不足。這樣的發展對於各國都有害，牠將使瑞士這種的國家窮困，因為牠們沒有同樣的能力和可以活動的範圍；並且把世界造成分立的單位和團體，而危及世界的和平。現在世界就照着這條路徑在前進。假使牠要避免後果，牠非立意改變牠的政策不可。

在結論的時候，讓我們再注意商業政策和不景氣及恐慌的直接關係。高稅率不但減低了景氣一般的平準；牠們的不平等還加甚了不平衡的情勢，使信用和金融無力調濟，因為假使要解除緊張，那些最高的關稅應該是最低的方可。而關稅的驟然改變，紊亂了貿易，並且停頓了正需要的進口貨流入，因此限制了金本位糾正的能力。現在，債務國沒有能夠輸出的金量，國外借貸又告停頓，而在很長的時期裏沒有恢復到以前那樣大規模的可能，貿易平衡上很利害的變換就實現了。至於結果，有黃金剩餘的債權國家輸出的全部停止，也是可能的事實。否則牠們就要容納較多的輸入。除了恢復無希望的以前的充份出借的規模，就沒有別的辦法了。現在的問題並不是貿易趨勢是否應當改變。改變是必不可免的；但是牠或者會依照着世界貿易裏沒有減少的總額，用不同

的分配法來調濟，或者完全犧牲了那總額裏的大部份，而使有關係的各國都受着很大的損失。

關於商業政策和現在恐慌的關係，就祇說這些。但是我們攷慮到世界經濟結構的永久基礎時，牠們的重要却是很大的。只要那些小的國家，因為自己疆界以內的財源不足以支持牠們人民合理的舒適生活，而受着周圍關稅的阻礙；只要某種的貨物，因為受着保護和關稅的鼓勵而生產過剩；只要那些經濟企業自己已經採用的體制，仍舊有受着驟然的和激烈的改變的可能；世界就不必希望在景氣裏有任何穩定的進程。一個進步的世界制度裏的那些幫助進展的東西，應當是促成進步的，正足以使牠發生猛烈的間斷。例如，有了健全的基礎，信用和借款，可以幫助發展；假使基礎不健全，祇擴大了最後的損失。

世界上現在關稅制度裏最壞的一點，就是無論對於一國的或國際的政策，沒有組織上的關係。牠們的制定大都是對於局部壓力的逐漸讓與。例如，負債者終久祇能夠把貨物和服役來償還，而債權國的關稅政策却並不基於這種根本的事實。並且牠們變更關稅，既不和他國磋商，也沒有預告，雖然所阻止的輸入，都是外國的輸出。

在幾方面，我們至少有能夠改革的希望。現在關稅增加的要求得到公衆的擁護，一部份由於一種的感覺，以爲在日今的情形之下，國家的經濟生活一定需要較多的攷慮和集團的設計。那些爲了這個原因而擁護的，却有擴大要求的可能，要使牠真正用於代公衆和社會造幸福。我們已經討論過的在貨幣信用制度裏和在經濟程序裏的紊亂，都表示了不易的定理，就是經濟政策裏的各個部份，都和全局有關。還有，對於世界經濟會議裏所說的，「雖然關稅是在各個國家的主權範圍以內，却不是一個純粹的國內問題」已有較大的認識了。因此我們希望，無論牠們的高度和一般的性質是如何，終可以漸漸變成熟商的，普遍的，以及有相當穩定的政策的一部；並且沒有和有關係的磋商了以後，——所謂有關係的，却包含了國內的消費者和生產者的，以及影響着的國內和國外製造者的代表，——少有變更。

(註一) 'The most-favoured-nation clause'。

(註二) 'Baltic' exception。

(註三) 'Iberian' exception。

(註四) 'Tariff Truce' 即各國同意在一時期內，不增加關稅。

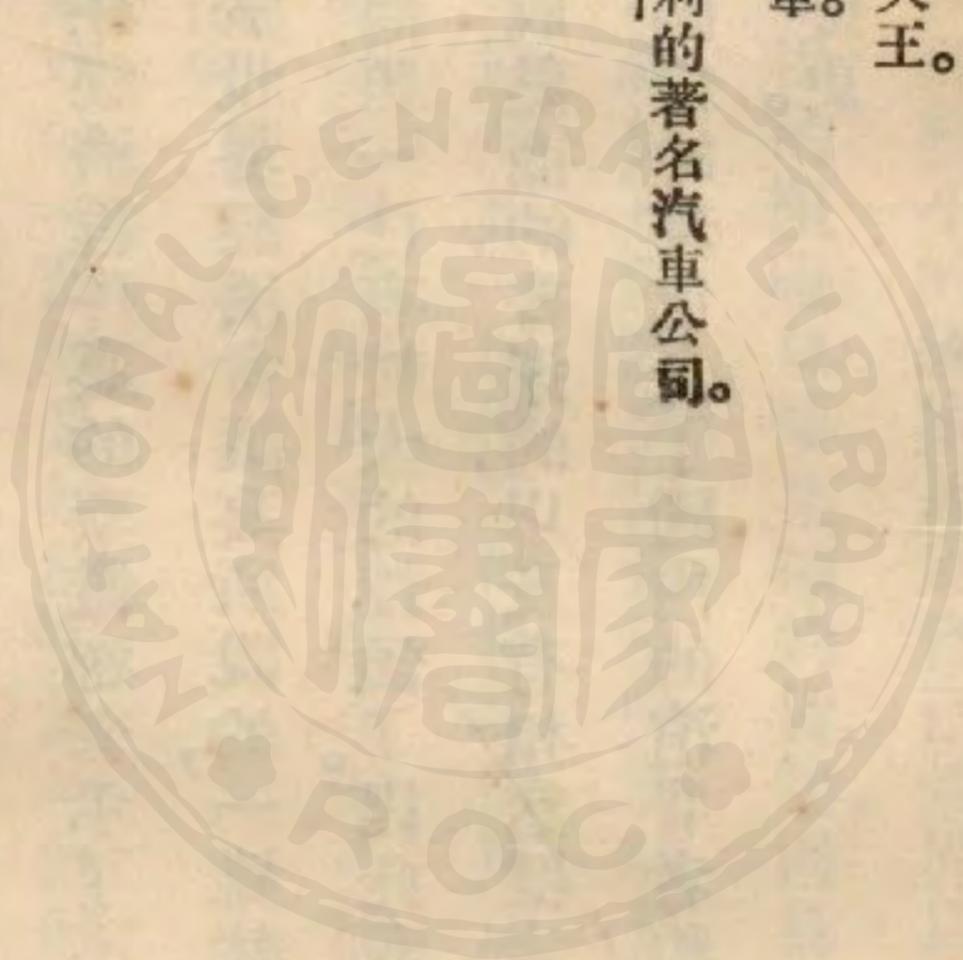
(註五) The United States of Europe。

(註六) The Danube。

(註七) Henry Ford 美國的汽車大王。

(註八) Morris 英國著名的廉價汽車。

(註九) The Fiat Company 意大利的著名汽車公司。





國家圖書館



004759333

