

中山
文庫

和平之條件

Edward Hallett Carr 著
王之珍 譯

中山文化教育館編輯
商務印書館印行

Edward Hallett Carr 著
王之珍 譯

中山文庫
和平之條件

中山文化教育館編輯
商務印書館印行

中華民國三十三年十一月重慶初版
中華民國三十五年五月上海初版

(32131 滬報紙)

中山和平之條件一冊

Conditions of Peace

定價國幣叁元肆角

印刷地點外另加運費

版權所有
翻印必究

發行所	印所	發行人	編輯者	譯述者	原著者
商務印書館	各地印刷廠	王雲五	王雲五	王雲五	Edward Hallett Carr
		重慶白象街	中山文化教育館	王雲五	之珍

序

在戰局千變萬化之中，研究國際問題，著者明知是一件冒險的事，相信讀者當亦具有同感。此次戰爭，乃至未來和平，其根本問題的性質，未嘗改變，將來也不致改變。但是隨着戰場上每一嶄新的發展，我們藉以觀察這些問題的景象，以及爲應付這些問題所預定的方策，也不免有所變更。因此，著者必須指出，本書大體形態，在蘇聯參戰以前即已決定，且有不少已經寫出，蘇聯的參戰，使本書所要討論的若干問題爲之變質；迨本書付印之際，美國日本又相繼加入戰團。本書末尾數章，對於政策的討論，本屬探討性質，著者曾於第七章之首有所申明。不過，因爲上述的理由，此項申明，更格外值得注意而已。

一九四二年一月卡爾

和平之條件

導言

在一九一四年大戰突然爆發以前，文明世界，在大體上，本是繁榮安定的世界。當時充滿了自足與有理性的樂觀情緒，又因回顧過去百年，差堪自慰，遂相信進步乃文明人類生存上的正常狀態。當時對於戰爭並不看作人類誤入歧途的象徵（因為那幾乎是不能想像的事），而祇看作一種使人震駭毫無意義的變態。哈里伐克斯曾說：『……在一九一四年時，我們確信，當時遭遇的問題，一旦得到解決，世界又可回到舊日的狀態，那種狀態，大體上，我們認為是良好的』（註一）其實，即在恐怖的經驗之中，我們也可以找到樂觀的種子。上次大戰的末期，大家有一個流行的信念，即協約國勝利，結果，必將產生一個較前更為良好的世界，使民主政治克保安全，英雄人物得以安居，而且一個新的國際秩序，將能保證普遍公道與永久和平。這種觀念，在當時並不感覺其有什麼革命性。因回復舊日狀態，既然就是回復良好狀態，則人類進步，自然又可循序發展。斯末次將軍在一九一八年所寫一段時常被引用文字中，曾謂：『人類無疑的又在移動了。……帳幕業已撤除，人類浩蕩的行列，又在前進了』（註二）

可是這個幻景，即人類重新向着更良好世界長期前進的幻景，等於曇花一現，未能持久。在巴黎和會悠長的歲月中，它就開始模糊，到了一九二〇年第一次戰後經濟恐慌出現時，它就完全消滅了。各戰勝國厭戰的人民，一經放下了武器，似乎也就拋棄了他們對於未來世界的崇高志願。他們仍為回復舊日良好狀態一觀念所困惑，故不復視戰爭之終止，為回到一度受阻的努力進步之道路，而視為回到一種靜止狀態，其中將有不須費力向繁榮發展的繁榮。他們已不再期望或要求一個開啓天堂的鎖鑰，而卻沉緬於舒適安樂聽任自然的心理。奮鬥不

懈的改革家路易喬治卸任了，接替的是吸着和平與安全煙斗的包爾溫。新秩序的先覺威爾遜下台了，繼起的是恢復『常態』的哈定與柯利芝。安全與常態成了當時廟堂的兩大支柱。而兩者的解釋，仍不出一九一四年以前晏安時代的範圍。二十年來，這種故步自封與守舊回顧的見解，實代表着對凡爾賽和議負責最重的三大國家的態度。（註三）

至於所謂『不滿足』國家，其心理上的反應，卻大大不同了。在這些國家之中，德國是唯一戰敗的強國；蘇聯則進行着一種革命，與和約所要永保的整個政治、社會、以及經濟制度，恰恰相反；義大利是因不滿於本身所得的勝利收穫，而被驅入敵對的陣營；日本雖因過去五十年的成功，採取持重保守的政策，但以嫉妬英美在太平洋勢力之故，也側身於不滿足國家之列。這些國家，沒有一個是能對過去滿意的。所謂滿足國家，還是一味憧憬她們過去得勢與昌盛時代的狀況，卻常常未能認清，這些狀況早已過去了。不滿足國家每居於革命者的地位，以新理想的號召，對過去一切加以抨擊與反抗。我們可以從滿足國家與不滿足國家，對於軍事，政治，以及經濟問題的個別反應中，觀察兩次大戰中間二十年來的心理背景。

滿足國家的守舊回顧思想，在其軍事領袖們的態度中，表現得特別顯著。陸海軍事人員，都一致殷切固執着十九世紀作戰的光榮傳統。在他們眼光中，一九一八年戰勝以後，最能保證安全的，莫如將時針撥回，至少讓它停住不動。在一九一九年和會中，英美參謀本部的計劃，有兩個主要的要求：廢除潛水艇與剝奪德國軍用航空。祇要能把這兩種重要的新式作戰武器取消，那就可以回到十九世紀戰略上那種習慣的與如意的部署了。在軍縮會議中，英國曾再度提議廢除二十世紀的武器：潛水艇，巨型坦克車，毒氣，與空中轟炸。其後英國歷屆政府因對空軍可能發揮的威力，過度漠視，以致英國空軍，在某一期，竟退居世界第七位。英國皇家空軍，歷史最淺，在作戰部隊中也最屬次要。（註四）美國人認為英國海軍力量，必須三倍於德國；但在空軍方面，則祇求與德國相等，可是就連這點，也沒有做到。一八七一年堪普貝爾班納曼為反對擴大陸軍曾聲辯說：『海洋可以給我們時間』（註五）過了六十多年以後，此項因素，依然未變。英國如能控制海洋，則其二十世

紀霸主地位的穩固，必與十九世紀無異；可見英國人對於順應任何其他新見解的心理是很紆緩的。

法國戰略的守舊，更較英國爲甚。法國向一九一九年和會所提出兩個關於保障安全的著名備忘錄——一月十一日『福煦備忘錄』與二月二十六日『泰坎歐備忘錄』——論及運輸問題，完全以鐵路爲限；對於空中力量竟隻字未提。在兩次大戰中間，法國的一項重要戰略觀念，是馬其諾防線——想固定作戰地帶，想永久保持現狀。在這個全部時期中間，英法兩國參謀本部似乎毫不躊躇的假定將來任何陸地戰爭，其主要方式，必然是固定的陣地戰，因爲上次戰爭便是這樣，這是有充足根據的。一位有先見的法國評論家，在一九二八年就抱怨說：『我們所準備的一切好像是：凡爾賽條約雖已強使德國的軍事觀念現代化，卻許我們回到一九一四年的常規，然後高枕而臥』。（註六）我們對弱小的滿足國家的軍事策略，若加以同樣的非難，也許有失公允，因爲她們缺乏資源與創造能力，所以態度偏於保守。荷蘭與比利時都不能領會，一個陸軍如果沒有空軍與相當有力的機械化部隊的協助，它在現代戰爭中是站不住的。波蘭的戰略予騎兵以重要任務；瑞士則將其防禦計劃，建在民軍之上，他們都是腳踏車隊，並以個人勇敢及步鎗射擊準確著稱的。

因爲滿足國家的戰略，兼受了十九世紀成見與一九一四年至一九一八大戰經驗的支配，於是一切主動遂移屬於敵對集團。飛機本是法國發明的，坦克本是英國發明的。然而在兩次大戰期間，德國軍隊經過苦心經營之後，已完成了空軍與機械化部隊的戰術，而英法兩國的軍事心理卻依然脫不了過去的規律與習慣。空運部隊在敵後降落，乃出於蘇聯的創作，經德國研究而益臻完善。滿足國家對此卻全然未加理會。一九一九年德國軍備與整個軍事機構的完全被毀，卻使德國占了莫大的便宜，這絕非言之過甚——因爲在這種情勢之下，使得她不但要現代化她的器材，且不得不從頭重新考慮每一個裝備與編制問題；而英法兩國則依舊陷溺於過去的方式，不知自拔。（註七）所以一旦戰事發作，德國的新奇戰術，使英法參謀本部震驚失色，不知所措。泰晤士報曾謂德國軍隊「準備着冒犯各種危險，此種冒險性質，姑不論對與不對，就英法軍事理論而言，是在所痛斥的」。（註八）過了幾天之後，法國總理又說：『事實昭示，我們關於作戰的傳統觀念，今已遭逢了另外一個新

觀念』。(註九)此次戰爭第一年中，最堪重視的事實，還不單是德國一直在保持着攻勢，而更在每一個戰略上與戰術上的新花樣，每一項重要的軍事發明，總是出於德國方面的。(註一〇)從技術方面說，革命的戰爭觀念，已經戰勝了純粹保守的作戰觀念。

滿足國政治家們之一味注意過去，也正不讓於其陸海軍事人員。一九三四年一位對英國政治生活的獨立觀察家寫道：『我們對於刷新政治或創造思想，顯然無能爲力，此乃是現代政治上最可憂慮的現象』。(註一一)一九一八年所要使世界安全享有的民主政治，乃指特殊形式的自由民主政治而言，亦即在十九世紀特殊狀況之下長成的民主政治。就其爲這一種民主政治而觀之，當然已因時移勢易，不復成爲一個生氣勃勃的力量。所謂民主政治，專靠着一個光榮傳統的威望，除了它過去的成就以外，似乎再沒有旁的東西，可以對新世界的問題有所貢獻。它成了富有人們與享受特殊權益階級的特權；祇有他們能把過去與現在，認爲相當滿意的。就一九三九年而言，世界上十多個國民收入平均最高的國家中，都保存着民主政府，在別的國家，則不啻沒有民主政治。在一九三三年以前，沒有人想到重新解釋民主政治，以應合戰後世界的條件，而在民主國家中，也很少有人認清，今日民主政治的措施，不能繼續與一九一四年以前的一樣。到了一九三三年以後，美國輿論，雖曾一方面遭受相當的反對，開始轉向一個極端新穎的民主政治觀念前進。(註一二)可是在一九三九年大戰爆發以前，此項運動，還未能傳播歐洲。在政治方面，猶如在戰略方面，我們當時殊難想像任何事物，可以把十九世紀的光榮與安樂的日子，永遠了結的。

因此政治上的主動，也操在不滿足國家之手。第一個取得這種主動的就是蘇聯。自一九二一年起，各國紛紛仿效蘇聯榜樣，一面反抗凡爾賽和議，一面又反對民主政治；有時並像蘇聯人士所爲，它自稱要建立一個新的完備的民主政治，對民主政治稍示口惠。布爾什維克主義，法西斯主義，與國家社會主義，其所以富於誘惑力之故，并不在其模糊晦暗，具有彈力，有時甚至目和矛盾的理论，而在其表面上提供了新的東西，並且不要求他們的信徒崇拜過去的政治理想。這個新政治秩序，和新戰略一樣，有一個共同的特點，就是以前尙未經過

試驗。總之，一個傾向革命的心境，恰與一個滿意政治與懷戀過去的心理，互相對立。

這種對立，在國際事務方面，表現得更為顯明，且更富有戲劇意味。這裏滿意現狀的保守國家，和企圖推翻現狀的革命國家，發生了直接的利益衝突。一九一八年至一九一九年瀰漫着樂觀的空氣，到了一九二〇年，以後，又入於靜止的滿足，此種反動，所給予國聯的突然打擊，實較任何制度所受者為甚。國聯是在熱烈崇信人類進步的心情下產生的，它應該是促進人類進步的主要工具，可是不久就成了滿足國家的御用法寶，這些國家在和會中甚至細心下意的閹割了盟約唯一激進的條款，嗣後每一次『加強』盟約的努力，就是對於維持現狀進一步的保障。日內瓦議定書可說是政治上的馬其諾防線。使日內瓦的溝壑牢不可破，靜候敵人來攻，這是當時政治智慧的絕頂。滿足國家，也和其他特權團體相同，堅信和平的極度重要，有意的渲染戰爭的可怕，就好像國內保守份子，渲染革命的可怕一樣。『沒有什麼特殊的情勢，沒有任何個人的企求，無論其理由如何充分，可以容許超過和平的利益。和平必得盛行，必須凌駕一切。如有提出任何公道的行為，而同時足以擾亂世界和平，並重演昨日慘劇者，則我必將首先要求提倡的人們，爲着和平的最高利益，立即停止與放棄。』

（註一三）這段話是正當國聯鼎盛時代，白里安對法國衆院說的。換言之，與其損害了現行秩序的神聖權利，毋寧讓不公道固持不變。一位擁護國聯的英國人曾說：『國際聯盟的宗旨首在防衛會員國家——自衛乃是任何組織的生命第一條公律。』（註一四）『安全』的迷戀，成了繫在國聯頭上的磨石，使它再也透不出一口新氣息，再也長不出一毫新體力。在政治上日內瓦已成了純粹保守主義的大本營。梅特涅的格言是『祇管統治，不要變更』。國際聯盟固然沒有變更任何事物，但連統治也失敗了。

因此之故，每一個有關國際變更的運動，都是從不滿足國家發端，而立刻就與現狀下的既得利益對立。誠然，若干期望的變更，是具有破壞性質的。然而其他方面既有些提出任何建設性變更的建議，或且不肯承認有變更的必要，那就無怪反對現狀派乘虛而入了。最初國聯從其激進與理想主義的來源中，所遺留下來的威望，不久就枯竭了。政治的攻勢，和戰略的攻勢一樣，也完全轉入不滿足國家之手。

在經濟方面，滿足是比較難說的，無爲的政策，也比較不易維持。從政治方面說，現狀的破產，在一九三五年前後，還沒有完全暴露，或得到大家的公認。從戰略方面說，滿足國家的純粹保守態度，直到一九四〇年的軍事悲劇發生以後始被打破。可是在經濟方面，這個破隙來得較早。一九二〇年的第一次經濟恐慌，近經產生了普遍的不安，而賠款的糾紛，與魯爾的佔領，更使不安的情形加重。即在軍事優越與政治安定的全盛時代，經濟危險的惡魔業已抬頭。一九二四年在日內瓦議定書方告簽訂，興高采烈之際，一位出席國聯大會的法國代表，即曾公然提出下列警告：

我們如欲永久安享和平，則國聯的財政與經濟組織，以及國聯大會，對於原料分配、市場、及移民各項重大問題，終有一天必須加以處理。如果不予解決，——我們切莫犯這種錯誤——必將造成內部的分裂，而使我们艱辛締造的大業爲之傾覆。(註一五)

穩紮穩打，儘可作爲軍人與政治家的座右銘。可是不幸它不能作爲經濟的萬靈藥。在經濟方面，保守是不夠的，因爲連一個類似滿意可以保守的現狀，也並不存在。經濟問題是迫切的，並且閃避不了的。那麼，有什麼救濟辦法呢？

這個問題的答案，就是滿足國家守舊回顧態度的全部表現。對於進步的信仰，業已死去。如果保持現狀，不能得到經濟繁榮，如果變更更無可避免，那麼，變更更可取的方式，祇有掉轉頭來向後走了。如果保守是不夠的話，那就祇有反動了。經濟人已不再循照未開的新路線，朝着「向高不可登的地點進發」。此時的目的是挽回一個錯誤的行動。把從前所做過的統統廢掉，把一九一四年以來美麗的一頁所寫下的一切事物，一筆勾銷。回到過去，即認爲是回到『正常的』繁榮。一位觀察家在一九二四年曾經寫過：『一旦恢復正常狀態以後，郎卡郡是可以有絕對成功把握的』。(註一六)另外一位評論家也說：「事業家們一心期待着『常態』的恢復，他們並且相信，常態就是一九一三年以前的世界」。(註一七)在這種極端不幸的空氣當中，就是當時誇爲進步標誌的措置，就長期的回顧看來，也成爲純粹的反動了。譬如道維斯計劃，似乎是處理賠款問題很開明的辦法了。可是

論其要旨，還不外是一種反動的手段，想把十九世紀畸形的私人國際資本主義復活，不過把資本中心，由倫敦移到紐約而已。到了一九二九年，美國財政家們發覺擔負太重，於是經濟革命的暴風雨，席捲全球，再也沒有躲避的餘地了。

雖然如此，迷戀過去，依然非常得勢。我們試回想在兩次大戰中間，多少經濟的口號都冠以 *re* 字頭，這不能不說是一樁奇事吧。我們所關涉的問題，如重建 (*reconstruction*) 緊縮 (*retrenchment*) 賠償 (*reparations*) 歸還戰債 (*repayment of war debts*)，重定貨幣價值 (*reevaluation of currencies*)，恢復金本位 (*restoration of the gold standard*)，復興 (*recovery*)，與澈除貿易障礙 (*removal of trade barriers*) 等等，真是五花八門，不一而足。就連通貨膨脹，也可以改稱『通貨再膨脹』 (*reflation*)，那就覺得堂皇多了。英國有一位國際經濟關係專家，在四十年代寫過兩部書，第一部名爲『復興』，第二部名爲『安全：它是可以回復的嗎？』 (註一八) 一九二七年及一九三三年兩次國際經濟會議中，專家們所表現的經濟世界的集體智慧，都是啓示我們說，自一九一四年以來，差不多所有經濟政策的趨勢都是錯誤的，是應加以阻止或矯正的。

當然我們也不能推托說，各滿足國家的財政經濟當局，總是聽信他們經濟顧問回復十九世紀原則的說詞。直到一九三一年以前，各滿足國政府對於經濟正統學說，的確還是口頭上一味保持，但事實上已不免有所變通。可是從一九三一年以後，連這一點口惠都暗淡了，各國政府已被經濟的颶風驅上前所未有的新徑。然而，卻有一點，值得注意：這是在環境壓迫下一種偶然的行動，反乎一般公認的經濟學理，至於那種學理何以失敗，以及應由何者代替，卻還全然沒有了解。提倡這種新政策的政治家們，是站在防守方面的。新的途徑祇是認爲一種暫時的無可奈何的需要。其所以採行之故，端在應付「不正當的」競爭。不管表面上如何，它祇會增高，而不會限制，國際貿易的數額。它還是爲最後回到經濟正統開路的，這些荒誕可笑互相矛盾的解釋，祇有一點是重要的。政治家們對其所提倡的政策，既無了解，又無信心。他們已失了主動，且被他們所無力控制的強大勢力驅入徘徊、迷惘、啼笑皆非的境地。

在這種種狀況之下，關於經濟的發明能力，如同軍事的發明能力一樣，祇有不滿足的國家才是知道尊重與應用的。在兩次大戰中間，把經濟世界改頭換面的許多改革，結果好壞，姑且不說，都是由反對現狀的革命國家所創獲與發展的。『計劃經濟』——由國家規定并組織全國經濟生活，以迎合整個社會的需要——可以說在一九一四年至一九一八年大戰中各主要交戰國中（當然要首推德國，這個名詞，也是德國創始的）就出現了。但英、美、法三國在戰後急於放棄國家統制，企圖回復戰前放任主義而歸於失敗，另一方面，始則蘇聯，繼則法西斯義大利與納粹德國，在『計劃經濟』之中，發現了二十世紀的新概念，卒代替十九世紀的自由主義；這些國家既已取得主動，保守國家最後也被迫不得不勉強隨着前進。由國家統制對外貿易，且用此為政治武器，此係創始於蘇聯，而完備於德國；到了一九三八、一九三九年之際，英國在德國強大壓力之下，始朝着這個方向緩緩前進。當英美兩國對於管理貨幣與統制貿易尚在鄙夷痛恨之時，各不滿足國家，對其中各項技術問題，業已精心研究。當然，需要乃是發明之母。但是誰最初感到這種需要，每因其進取與革新精神發展的迅速，而得到莫大的便利。有些人士對於失業在蘇聯與納粹德國幾已絕跡的事實，竟輕蔑的指斥說，其所藉以成功的手段，以及因此所作的犧牲，都不是滿足國家所能容忍的。這個答案顯然是不夠的，因為各滿足國家對其本身的失業問題，迄未能找到答案，而失業的嚴重性，是不容否認的。如果許多歐洲國家的青年，多信蘇聯或德國掌握着未來的關鍵，這是因為這兩個國家，都根據新的原則提出新的經濟制度，因而啓露了光明的希望；而那些滿足國家的政治與文化領袖們，似乎除了回復那已充分證明業經破產的過去而外，再提不出什麼解決的辦法。滿足國家把緊要的經濟理論，與實際上有有效的主動，輕易的讓給敵對集團，其喪失本身威信，莫此為甚。祇有美國在一九三三年以後，才開始朝着一個新經濟的，以及政治的方向，踟躕前進，對於往時的理想，依然是有不少口惠的。

我們現在如從這個軍事、政治、與經濟的輪廓檢討過去二十年整個的心理背景，我們可以知道，滿足國家的態度，實受了幾乎一切特權與富有集團所通有的兩個觀念上的缺陷所困惑。第一、特權集團總想把他們揚眉

吐氣的時期加以理想化，以爲保住這一時期的狀態，即能得到最大的利益。第二、特權集團偏執着本身安全問題，對於改革甚至進步的需要，反倒不大注意。穆勒在八十年以前就說過：『謂人類各項事務的改進，完全由不滿足的人物所做成，這是再確切沒有的』。(註一)在滿足國家當中，特權團體，有權有勢，由來已久，而『不滿足的人物』則數量有限，勢力不大。英語國家特權的分佈，甚爲普遍，其政治制度的穩定，亦基於此。但在革命時代，特權人數太多，構成一項危險，即足以阻撓對於重大新需要的認識。

如此說來，對於此次戰爭行將勝利的國家，第一個教訓，乃在避免回顧過去，以尋求指導戰後和平方案的原則。此項教訓，應較一九一九年時易於領受，因爲我們已不像那時盲目信仰戰前世界的『舊日狀態』即爲良好狀態了。現在情勢中，最堪令人興奮的現象，就是在社會中，特別是在青年羣中，流行着一種深刻覺悟：即過去幾十年的世界，乃是惡劣與瘋狂的世界，這個世界中差不多所有的事物，都需要澈底根除，重新樹立。革命的潮流業已風行。不過，這裏也有許多令人憂慮的現象，其中之一，就是在英國公共生活中，占有關鍵地位的人，其平均年齡委實太高了。多數六十歲或六十歲以上的人，對於過去印象的感受，勝過未來的需要。今後青年人如仍繼續像目前一味仰賴老年人的領導，則恐難達其所希望的目的。英法之所以遭受一九〇四年的軍事挫敗，大半是因爲她們準備將上次大戰重演一番。今後的人是不是會說，我們祇因準備一個類似上次的和平，所以對於樹立和平重告失敗呢？

第二個教訓是同樣重要，也許更易忽略：就是如果過分偏重對付安全問題，勢將造成不幸的結局。這種偏執，常是特權階級的陷阱。一位知名的科學家這樣批評說：『統治十九世紀盛極一時的中等階級，過分重視了生存的安寧。……中等階級對於未來世界的悲觀，乃因他們未曾辨別文明與安全。在最近的將來，比諸最近的過去，安全要少些，穩定要少些。……就整個而論，偉大的時代，總是動盪的時代』。(註二)一味尋求安全，不免就成了一個反動的工具。『進步與安全的衝突』，費席爾教授曾在這樣標題的一本動人的書裏，加以討論；但其重要性，遠在他所特殊給予經濟上的適用以上。凡是研究國際聯盟歷史的人，總會知道，『安全』一

字，對於在日內瓦任何進步的運動，是有阻撓作用的。我們聽到一位現任國際商會主席美國事業家說：『給我們生活上最大滿足的東西，莫過於安全』，（註二）這真是駭人聽聞的言論。果真如此，我們的文明是注定要毀滅的。

安全或和平，都不能夠適當的作為政策的目標，這是大家所應知道，而尚不盡知的。費席爾教授在一本書裏說過：『個人安全好比快樂一樣，似乎不是容易直接尋求得到的。在一個進步的經濟體系中，社會穩定與個人安全，祇是尋求其他東西的副產物』。（註三）就是『國際和平也祇是這樣的另外一個副產物』。（註三）國際和平的取得，不能專靠簽訂公約盟約的手段，或以『法律禁止』戰爭，此猶我們不能以宣布革命違法的途徑阻止革命。任何一個時代，以和平安全為其主要目標，是注定要失敗的。在人類事務中，祇可得到一種像紡球或腳踏車的穩定。此次戰後，戰勝國如能創造可使人類社會循序進步的條件，則和平與安全行將自至。但是她們一定要記取這個奇異的教訓，就是安全的條件，乃在不斷的前進，戰後世界的政治、社會、與經濟種種問題，其處理的精神，不是求其穩定，而是求其革新。

此外，還有一點值得我們特別警惕的。由上所述，我們已經看到，上次戰爭結束時所產生一種理想性的企求，如何條然消逝，轉為怠惰與自足。很自然的厭戰現象，加上個人回復『正常』生活的願望，把那建設新世界中大顯身手的空洞念頭，早就置諸腦後了。『各方面對於「復員」的要求，如此之強，以致各勝利國政府也不得不隨波逐流，俯從衆意。巴黎的政治家們，還未曾開始抓住他們的工作，而他們的大權已漸次削落了』。（註二）此次戰爭結束以後，厭戰的情緒，可能像上次一樣，而產生更為不幸的結果，這是一個很大的危機。邱吉爾在一九一九年二月就曾說過：『一國的真正能力，乃在於筋疲力竭之時，能做何事』。（註三）但這也多半要看是否能夠有一個政府，充分準備作明白決斷的領導；且若非事先就考慮政策，並細心擬定計劃，這種領導是不會出現的。這對於若干人士所稱，重建乃是戰後的工作，在戰爭尚未停止以前，就來研究重建問題，若非過早，即屬多餘，實可作為最有力的答覆之一。

- (註1) 即 Viscount Halifax, Speeches on Foreign Policy, 1934-19 9, p. 369.
- (註11) 即 J. C. Smuts, The League of Nations: A Practical Suggestions, p. 18.
- (註12) 蓋國已「大同」乎或疑。蓋「大同」者，蓋世之公理也。
- (註13) 參見 A. Salter, Security: Can We Retrieve It? p. 188.
- (註14) 即 J. A. Spender, The Life of the Right Hon. Sir Henry Campbell-Bannerman, i, p. 10.
- (註15) Quoted from L'Ouverture by M. Werner, The Military Strength of the Powers, p. 210.
- (註16) 參見 T. Veblen, Imperial Germany, pp. 187-8.
- (註17) 即 The Times (Leading Article), May 14, 1940.
- (註18) 即 Statement to French Senate of May 21, Reported in the Times, May 22, 1940.
- (註19) 參見 Deutsche Allgemeine Zeitung, Aug. 24, 1940.
- (註20) 即 E. Percy, Government in Transition, p. 99.
- (註21) 即 W. Lipmann, The Good Society, p. 225 and Passim.
- (註22) 即 League of Nations, Ninth Assembly, p. 83.
- (註23) 即 N. Angell in the Future of the League of Nations (Royal Institute of International Affairs, 1936), p. 17.
- (註24) 即 League of Nations, Fifth Assembly, p. 219.
- (註25) 即 A. Seigfried, Post-War Britain, p. 110.
- (註26) 即 W. K. Hancock, Survey of British Commonwealth Affairs, ii, Pt. I, p. 199.
- (註27) 即『新報』即 Sir Arthur Salter 之著述在『新報』中見之。
- (註28) 即 J. S. Mill, Considerations on Representative Government, ch. III.
- (註29) 即 Sir Alfred Whitehead, Quoted in B. J. Richmond, The Pattern of Freedom, p. 68.
- (註30) 即 International Conciliation, No. 352 (Sept. 1940), p. 328.
- (註31) 即 A. G. B. Fisher, The Clash of Progress and Security, p. 106.
- (註32) 即 C. E. Carr, The Twenty Years' Crisis, pp. 68-9, and the Spectator, Nov. 24, 1929, p. 738.
- (註33) 即 A. J. Toynbee, The World After the Peace Conference, p. 2.
- (註34) 即 Speech at the English-Speaking Union, Feb. 33, 1919, Quoted in R. Sencourt, Winston Churchill, p. 162.

第一編 根本問題

第一章 戰爭與革命

我們研究當前戰爭的根本問題，首應承認戰爭乃是革命的插曲。當代某歷史家有言：『世界上歷來一切重大變亂，戰爭與革命二者，往往是同時兼備的，尤以現代歐洲爲然』。（註一）這種說法，特別對於範圍影響及於全世界的『全面』戰爭，更含有確切不移的至理。局部的有限的戰爭，如克里米戰爭，普法戰爭，布爾戰爭等，都不具有這種革命性質，與掀天動地的拿破侖戰爭，或最近兩次世界大戰，適可成一對比。後一類的戰爭摧毀和掃除了沒落的舊社會及政治秩序，同時并奠立了一個新秩序的基礎。而潛滋暗長的新潮，就在戰爭激盪之下，一旦間發展成熟。新的需要和新的忠心每由戰爭傳殖，爲未來世界決定了社會與政治形態。『社會形態是戰爭經驗的反映，又是戰時動員與平時重建的協調。……戰爭永遠不是終點，而是一個新社會秩序的開端』。（註二）古諺有云：『戰爭乃一切之父』，真乃至理名言。然而，我們更應進一步說，戰爭不單是革命的造因，同時又是革命的產物。一方面革命必要條件具備了，於是發生了戰爭，另一方面，戰爭又促進了革命的成功。所以說戰爭乃是革命過程中的一部份，而不能孤立於革命以外，視爲革命的原因或結果。

目下這次戰爭的革命性質，是非常明顯的。上次大戰初期，表面上充分呈現着純粹民族戰爭的色彩。各方均以煽播民族仇恨爲激勵民氣的手段。直到一九一八年英國政府始採用以德人對付德人的宣傳武器，乞靈於理想上的歧別，以分化其民族的統一，因之，遂創爲德國有『善』有『惡』的假定。此項宣傳的實際效果，固不免流於誇大，因爲當時此種宣傳成功的對象，乃是一個已經筋疲力竭初受挫敗打擊的民族。但其新奇卻大爲

如希特勒一班人所激賞，他們立即認爲這是一個革命的武器。此次大戰，納粹宣傳戰的得意傑作，便是以指斥各國『統治階級』或其『猶太領袖』爲能事。即英國對德宣傳中，也特別留心，專以『納粹』爲抨擊對象，而不牽涉『德國人』。其實，這還不僅是官方意見而已。成千累萬的德國人民，因不勝其國人的壓迫殘害，逃出羅網，流亡在外，對於他們如何看待，煞費周章。上次大戰，對所有德國人無論說好也罷，說壞也罷，還可以一體看待。現在情形可不同了。英國境內因有大批極端痛恨納粹政權的德僑，所以『善』『惡』之辨，仍需保持，同時更須堅決主張，英國作戰對象，是納粹政權，而非德國民衆。上次大戰，一般輿論曾激忿的要求當局拘禁所有德僑，可是這次戰爭，政府當局自動的採取此項步驟，卻惹起了同樣激忿的抗議。那般一意企圖煽動民族仇恨的人們，都是上次大戰的遺民，他們實在未曾認清，環境已經變了。現在戰爭的解釋與進行，已不能純以民族的條件爲依據。這在今天已不是起源於歐洲某個區域的局部危機；乃是一個深切關係世界文明的重大危機。

革命與反動

由於上述，可知大規模戰爭常常是革命過程的一部份，其根本原因與直接原因往往大相逕庭。這正可以說明，何以戰爭最後的結局，與各交戰國當初所宣示或懸想的目標，絕少是相合的。（註三）這種差異，尤其從消極方面觀察作戰目標時，格外顯著，例如防止某一強國獨霸歐洲，根絕德意志軍國主義，或摧毀希特勒主義。單純的消極或破壞，不足以表現革命的實質。消極的作戰目標，非徒無益，抑且欺人。因其與其他各種形式的『安全』一樣，祇是達到某種積極目標的副產物。這個簡單的道理，在英國卻一向被大衆的幻想所湮沒，他們更受了國聯正統信條的鼓勵，遂以作戰的唯一正確目的，乃是維護現行秩序，使其不受擾害而已。可是歷史告訴我們，戰爭是從來不能維持或恢復戰前狀態的。戰後的復原，雖有時或可認爲重建的初步，但事實卻不盡然。相反的，復原倒常是重建的重大障礙。大凡神智健全的人，總不會建議，將來倫敦初步設計及重建時，必

須每一座被炸毀的建築都要恢復原狀。同樣，若以為建立歐洲新秩序，首須恢復舊時疆界，以及一九三八年或一九三九年之領土主權，也不免近於妄想。近來英國一般輿論，對於需要確立積極的建設性的作戰目標，漸有深刻認識，這是最可興奮的現象。無論我們喜好與否，我們現正處於革命之中。視若無睹或思以復原阻其實現之一切企圖，都是有害無利的。我們所需要的，乃是一個積極而又革命的政策。

歷史上的重大變亂，其所具性質及所生結果，往往與發動及指導者所抱目的相反。有人委稱這是大意或時勢所造成，或說是歷史的『內動力』。這些玄妙的解釋，仍與不解無異。比較妥實的看法，應該說凡公認為『創造歷史』的人物，都在玩弄着一件最難掌握的法寶，這個法寶包含着他們國民的意志，祇能隨着時代潮流，決定它的型式，一個政治家倘若不能認識或不肯應合這種潮流，其結果殆難逃失敗的命運。譬如一個河川，可能作為建設之用，但不能使其逆流。我們祇要知所選擇，我們就可以領導革命，指揮革命。但要達到這點，我們首須明瞭革命的性質和目標。

一九一九年的和議，未曾認識一個世界戰爭的革命性質，以及激動這個戰爭的革命所具的特性，這是一個典型的例子。協約國作戰目標原來是消極的：抵禦『德意志軍國主義』，及保衛弱小民族。但不久就感覺有將作戰目標予以更張，使其稍具積極性的必要。早在一九一五年，英國一位名政論家就曾主張：『要想改造歐洲，使戰爭不致再起』，則『海伯斯堡王朝的解體』，乃是不可缺少的條件，（法國）此在二十餘年後的今日，猶富有諷刺意味。迨美國參戰以後，威爾遜總統，揭起民族自決的旗幟，為其作戰目標，主張所有被壓迫民族，一律解放；後來又加上在全歐推行民主政治一項。民主政治的號召，和國家主義的號召，——人類的權利和國家的權利，——這些統統是積極的革命目標，用能風靡一時，這都不是消極的目標所能作到的。然而，不幸，這裏卻有一個缺點。他們依然是法國大革命時代的目標，仍脫不了十九世紀西洋文明的領導思想的窠臼。到了一九一四年革命危機初次降臨，其特性未為當時所認識，這些目標和思想，再也未復適用了。威爾遜及一般熱中自由民主與民族解放的人士，他們所鼓吹的無非是一些陳腔爛調而已。所以過去二十年間，多數英美

理論家，可以說都是道地的反動派，這不能不說是一個奇談吧。他們寧神馳於百五十年前世界革命的餘波，而卻始終與新世界革命作對，這個革命乃是從一九一七年布爾什維克革命開始的。

一九一九年和議之無當，是由於那般締造和議的人們未能認識當代的革命。從過去回顧中，我們不難了解，資本主義競爭下日趨緊張的局勢，乃是造成一九一四年人類浩劫一個最基本的因素。從上次大戰到這次大戰，人們一直爲一種矛盾所迷惘，那就是協約國『贏了勝利』卻『輸了和平』。在那二十年當中，兩個在一九一八年一敗塗地的大國，在復興工作上有了驚人的進展，且而執掌歐洲政治的牛耳。至於一九一八年的戰勝國呢，則呆立一旁，無可奈何。此中原因，不止一端：美國與和議的仇離，協約國彼此的爭權奪利，希特勒的狂暴作風，英國的解除武裝與因循姑息，凡爾賽條約的過分苛酷和苛酷不足，……種種說辭，不一而足，所有這些全是皮相之論，未曾窺見事實真相。蓋戰勝國家所以輸卻和平，而蘇聯、德國所以贏得和平之故，乃因前者一味墨守，有時甚且奉行，那早已過時的國家權利與經濟放任主義的理想，而後者輒能認清二十世紀的革命潮流，於有意無意之間循之前進，企圖以集中計劃與統制的方式，建立單位較大的世界。關於此點，蘇聯初以世界條件爲根據，但事實上，其活動範圍不久就回到了其本國領域以內。至於德國的作法，開始就充滿了投機和矛盾，僅僅致力於建造『中歐』的工作，起初範圍很小，後來才慢慢擴大。她們的途徑縱有不同，但其所持觀點卻無二致，就是認爲新的秩序應以新的，革命的，社會與經濟組織觀念作基礎。英法誤於十九世紀的傳統，未能認清動作的勢力。因而失去了主動的地位。

拿破侖與希特勒

一九三九年的大戰，是二十世紀革命的第二幕。法國在這次競賽中業已落伍，短期之內，勢難恢復強國的地位。英國在戰爭激動之下，實力大增，其前所失去的主動，現亦逐漸恢復。今天希特勒的地位，恰可與當年拿破侖相比。此雖巧合，竟是無獨有偶的。我們對這一點必要認清。希特勒對布爾什維克革命的關係，在許多

方面猶如拿破侖對法國革命的關係。希特勒嘗假借布爾什維克革命爭取社會平等與經濟利益平等的標榜，以遂私圖，與拿破侖假借法國革命爭取自由及政治權利的標榜，前後若出一轍。歷史的過程常是曲折而複雜的。法國革命時，拿破侖之排除異己，攘奪政權，與希特勒之國會縱火，肅清共黨，很易使人發生一個聯想，就是拿破侖清算法國革命，而希氏則清算共產主義。當時多數法人所以擁護拿破侖，因為他們相信他正以稍異的方式恢復舊時的秩序；同樣，希特勒固嘗以反布爾什維克的革命領袖自命，而不少國家人士亦以此期望於他。究竟他們二人曾否真有這種願望，倒也無關重要。拿破侖推翻各國王朝，顛覆神聖羅馬帝國，毀滅封建制度的殘餘，而將法國革命觀念散播全歐。希特勒則繼馬克斯、列寧之後，完成了推翻十九世紀資本主義的工作。

所以，希特勒和我們一樣，也宣布以建立新秩序爲其作戰目標，我們正不必大驚小怪。同一革命的勢力到處在動，雙方於有意無意之間受其推動，朝着同一的方向前進。現在中心問題，不是新秩序是否需要，而是新秩序要如何建立。希特勒與拿破侖同是革命的產兒。希特勒將革命的破壞勢力散播全歐，竟完成了列寧未曾做到的工作；在這一意義上，他的工作，正和拿破侖工作一樣，是不能，也不會，完全抹殺的。拿破侖失敗以後，封建制度既未因而復活，所以希特勒主義的崩潰，也不會使十九世紀的資本主義死灰復燃。說到這裏，又逢到一個矛盾。法國革命的思想，經我們有效的——雖不見得都是有意的——傳播，其最後所以風行一時，并不在拿破侖的成功，而卻在他的失敗。嚮使拿破侖竟將英國擊敗，如願以償，恐需待將其推倒之後，然後這些思想才有實現之望。希特勒的成功和拿破侖一樣，僅憑武力的控制，與普遍的壓迫，然而這是不能持久的。他的工作多是屬於破壞性的。他的革命僅有消極的意義。因此，必須將他打倒，然後革命方有成功之望。最後建造十九世紀出力最大的不是拿破侖本人，而是那般飽受拿破侖野心蹂躪的人。希特勒與拿破侖同樣做了摧毀舊秩序的必要工作。但新秩序的建立，則有待於其他人士與方法，希特勒是不足語此的。自蘇聯參戰以後，其最有價值及權勢的影響，便是使英國在宣傳上，又可得到些以前蘇聯持之有素的真正革命的主動。

當代的革命

那麼，這個起始於上次大戰，成爲近二十年來一切重大政治運動推動力，至此次大戰而登峯造極的革命，他的基本性質到底是什麼呢？我們如果疏忽了現正動作的勢力性質，在戰後就無從確立一個可以持久的方案，就會再蹈一九一九年的覆轍，使一切努力盡成泡影。我們現在來分析當代的革命，并非過早，這個革命以十九世紀三個主要觀念爲對象，就是自由民主政治，民族自決主義，與經濟放任主義。

反自由民主政治的革命，以一八四八年馬克斯爲首倡，可是一直未曾正式露面，歷七十年之久，對於一般社會，還說不上有什麼顯著影響。直到十九世紀末葉，人們仍多醉心於盛行於西歐與英美諸國的自由民主政治，對於他的好處，很少表示懷疑。而對於那些未曾實行民主政治的，不是說當地人民程度不夠，就是說由於反動勢力作祟，以致事與願違。於是志士仁人便一心一意想要「造成民主政治克保安全的世界」。當一九一七年四月二日威爾遜初次提出這句名言時，人們都覺得這是公認爲全體人類的心聲。可是就在那一年裏，一個重要大國的革命政府，竟打破了多年慣例，公然指斥自由民主政治不是一件什麼奇寶，祇不過是一團空洞的幻想而已。自蘇聯革命掀起反自由民主政治運動以後，藉着歐陸上原有反自由與反民主傾向的傳統，風起雲湧，不脛而走。凱末爾、墨索里尼、畢羅、蘇德斯基、沙拉查諸人，在此方面都得到了成功，希特勒更擴而大之，使其散布歐洲全境及拉丁美洲之大部。這樣一個廣大規模與範圍的運動，已然成了一個大革命。其實，抨擊民主政治，並不是單來自某一方面。納粹反自由民主政治的宣傳中，時常借用馬克斯主義的流行口號，指斥民主政治爲財閥政治的別名，暴露其所稱授與人民自由的空洞，并號召羣衆對於陽假民主政治美名陰利私圖之輩，羣起反抗。然而真正攻擊的對象，倒并不是民主政治，乃是特指那十九世紀形式的自由民主政治。此項區別，務須認清。僅僅保衛民主政治，和其他消極目標一樣，已成了過去的陳跡，且是無濟於事的。現在對付革命的手段，祇有重新確定民主政治的範疇，并給他一個新的具有革命意義的解釋。要解救現下民主政治的危機，這

種工作，正是十分需要的。

否定民族自決爲國際社會的構成原則，也在一九一七年革命時，初次具體見諸文辭。布爾什維克的『反國家的』性質，在初期中表現最爲明顯。其認爲民族意識僅係社會發展過程中的過渡，乃是承襲馬克斯觀點，并宣稱社會的分級應超越國家界限。當時泯滅國家界限的努力達於極點，甚至『俄羅斯』的名稱，已不見於官方文書。我們對於以民族自決爲對殖民地民族宣傳的口號，或其後史達林掌政後，對於俄國國家主義的恢復，均不能認爲蘇聯已接受無限制的民族自決權爲其國家構成或理論的基礎。德國的事例更是特別。國家社會主義原帶有濃厚民族運動色彩，甚且鼓吹民族自決原則。可是革命的『內動力』終使其變質，成一全歐秩序的超國家運動。在集權的軍事與經濟獨裁之下，民族自決權要受限制；希特勒現正計劃『藉納粹的勝利，使歐洲永絕國與國爭的紛擾，這是民主政治所未做到的』。（註五）墨索里尼曾於一九二八年聲稱：『法西斯主義不是準備販運出口的』。兩年以後，他又自食其言，宣稱法西斯主義是具有『國際性質』的了。（註六）現代每一次重要革命運動，無論其最初理想是國家的，抑是國際的，遲早總不免感覺國家主義對政治行動之空疏無力，而被迫與其絕緣。甚且縈迴於海伯斯堡王國的遺榮，而回到了民主政治以前的反動帝制主義。但真正攻擊的目標，畢竟不是所謂自決，而是那繼承十九世紀衣鉢，且爲一九一九年和議基礎的民族自決。對於民族自決的革命挑戰，也和對於民主政治的挑戰一樣，對付的方法，不能單靠消極防衛，而卻有賴於重定範疇和重新解釋的工作。

最末一點，當代革命是反經濟放任主義的。在這點上，革命運動以『社會勞役的國家』的緩和方式出現。最初發端於比斯麥當政時代的德國，一九〇六年以後，傳入英國，一九三三年更傳到美國。現代所謂『計劃』，無疑的乃是一九一四年大戰的產物。然而我們切要認清，對於一個全能國家的需要，其原始的動機是社會的，而非軍事的。……是需要對於牛油有一個公平合理的分配，而不是需要軍火。『計劃經濟』的興起，不是一時的策略，而是永久的政策。他是俄國革命以後的結局，其傳播至爲迅速。革命在這方面的有力進展，駕乎一切之上。獨英國仍抱殘守闕，仍時眷戀於往日放任主義時代的無上繁榮，以致妨害了革命的進展，故其政策仍須

力求合乎經濟革命的需要，這大概是英國當前最迫切的工作吧。

以上就是我們所要討論的戰爭的根本問題，同時也是我們當代革命的問題，三個大的項目：民主政治的危機，民族自決的危機，與經濟的危機。

(註一)見 E. Halevy, *The World Crisis, 1914-18*, p. 7.

(註二)見 E. Rosenstock-Huussy, *Out of Revolution*, p. 672.

(註三)參看 H. N. Fieldhouse, in *Fortnightly*, June 1940, pp. 580-81.

(註四)見 H. Wickham Steed in *Edinburgh Review*, Oct. 1915, p. 246.

(註五)見 F. Williams, *War by Revolution*, p. 111.

(註六)見 *Scritti e Discorsi di Benito Mussolini*, VI, p. 151; VII, p. 230.

第二章 民主政治的危機

民主政治的危機，在民主政治的全盛時期突然發生。一九一八年協約國的勝利，使幾乎所有的歐洲國家一致崇信戰勝國的觀點，以為從此已有了民主政治克保安全的世界。各國政治家們都迎合民意，急於制訂民主憲法，以政權賦予人民。但是這種突然轉變，全是人爲的，根基并不堅固。三年之後，民主政治開始退却，而那般享受權利的人們，對於維護民主政治大都漠不關心。於是所謂政治權利，在全世界人士的眼光中，便成了沒有意義和無關痛癢的東西。因此一般見解，雖每以民主政治的失墜，歸罪於獨裁者貪暴的野心，然各國深思遠慮的民主政治論者，多認爲原因并非如此簡單。陶恩璧教授曾說：『議會政治在一九二〇年雖曾備受謳歌，爲以前所未有，但在幾乎每個正式施行這種政治的國家，其實際聲望，均有式微之象』。(註一)一位審慎的美國觀察家曾謂，在一九三〇年的德國『失業使從前人們對於爭取勞工權利及民主制度的信念，頓生動搖，他們開始加入共產黨與國家社會黨。爭取勞工權利和民主政治，已非復他們奮鬥的目標』。(註二)一九三五年英國工黨某著名政論家也說：『民主政治……本身已失掉信念，成了世界政治的惰力，而不是動力。……我們，不像我們的反對者，不知道我們所代表的民主政治到底是什麼東西』。(註三)這次大戰以前不久，一位尖刻德國流亡者這樣寫道：『西歐民主政治的掙扎，……完全靠大眾在感情上以及對於民主政治表面的効忠，這種効忠遂使民主政治後部軀架已然傾圮之後，其表面仍能屹立不動。……然而……無論這種傳統的掙扎力如何強大，他畢竟是惰性的，而且是純粹消極的』。(註四)在這次大戰中，英國主持歐洲宣傳的人現已感到『維護民主政治』已經不是一個響亮有力的口號。英國一位名作家，當大戰週年時，承認『民主國家多年以來將主動之權完全授諸敵人，致使民主政治陷入今日之慘境』。(註五)

各派的政治家們對於使用民主政治名詞時的空泛無定，最足以說明，當代民主政治的惰性與消極性，及其

立場的模糊性。對於民主政治的讚揚，常較諸不以其作為自滿自足與無所作為的藉口，更有作用。近二十年來談論民主政治最爲動聽與真誠的，在美國莫過於柯利芝與胡佛，在英國莫過於鮑爾溫。因文件中引用民主政治一詞太多太濫之故，致其新穎之感大爲喪失。而以馬克斯主義或法西斯主義名義，以攻擊民主政治的，卻是那樣精確，直使那般爲民主辯護的人們，除了那些極端空洞和陳舊的腔調之外，再沒有別的可說。就在這個時期，各國出版界關於頌揚布爾什維克主義，法西斯主義及國家社會主義的書籍論著及文字等等，無論是嚴肅批評性的，或是猛烈抨擊性的，紛至沓來，有如雨後春筍，可是我們實難想出當時歐洲曾有一篇重要論文，闡揚民主政治是現代世界的推動力的。這已成了陳舊的，無益的，『惰性的』課題了。

如果我們拿這種情形和前一世紀相比，這幅圖畫越發清晰。十九世紀時，民主政治一詞，在英國雖尚未獲得無上的尊榮，然而，一般的政治生活卻以爭取政治權利爲主體。當時政治上最大的爭點，是議會應由何人選舉，以及議會應如何使其意見在政務推進上，具有決定的作用。民主政治與憲法中權力均衡的理論成了政治家和著作家的口頭禪，在他們演講或著作中屢見不鮮；實在，這兩件東西，往往是相提并論的。十九世紀的政治文學可以說是包羅萬象，有聲有色的。一八三二年的大改革案，已將有力的政治權利交與新階層的民衆，於是新主人公操持了政柄。到了一八六七年，統治階級基礎擴大，參政權更趨普遍，所謂權力之分配，更有顯著的轉移。這些都是英國十九世紀歷史的計程碑。一九一四年以前，這類的最後重要爭點，便是要求婦女參政與廢除不能代表民意的貴族院運動。當時民衆情緒極度激昂。但第一次大戰以後，情勢根本改變，以前那些熱心爭奪政權的人們，到了這時，幾乎突然的表示漠不關心。複數選舉制之最後廢除，及殘餘被排除的人們之普獲參政，這些措施若在五十年前，定要彷彿革命似的，而今卻不費吹灰之力就達到了，並沒有產生什麼顯著的影響。婦女之獲得選舉權，因認爲她們是理所應得，除了少數狂熱的黨人而外，沒有人想象到婦女參政之後，會產生什麼實際的結果。此種冷淡態度，對於當時一度熾熱的問題：如貴族院的改革，選擇選舉制度的採用，議會委員會的設立，治權下逮制度，以及許許多多的關於改善代表制度運用的方案等等，恰如一副滅火器一樣，

使其一律歸於熄滅。這倒不是因為對於這些建議曾經衡量，認為不當而予拒絕的。其所以被人棄置，乃因人們覺得，他們是無關痛癢的，已不能引起大眾的興趣了。究竟民主政治在這兩大次大戰之間，何以會懣懣無生氣？以及曾為爭訟目標之政治權利，何以對於一部份，甚至大部份保有這種權利的人們，顯得毫無意義，無關重要？這乃是當代生活與思想上的一個重大問題，需要我們加以解決的。要解答這個問題，我們應對於民主政治最初產生的經過情形，應作一番檢討。

歷史的背景

『民主政治』一詞，通常包括兩種不同的權利，在歷史上互相牽連，在邏輯上卻判然分明：一是『消極的』公民權利，如言論與集會自由，平等，或固守法治等是，一是『積極的』參政權。因此，所謂『民主政治』，通常說來，或指所接受的某些理想，其本身就可以視作目的，并不需要什麼理由，或指某型政府制度，的設立（如現代之代議政體，是與『自治政體』，可能最為接近的政體），其本身并非目的，而係因被認為賴以達到民主政治理想最有效的工具。有人根據第一種解釋，說美國與英國若干自治領，較之英國『更為民主』，意思并不是說，他們的代議制度比較完善，而是認為社會的結構，與民主理想中的平等之實現，更為接近。在理論上，如謂一國臣民，不能充分享有其『消極的』公民權利，固屬不倫，然而，從另一方面說，若遽謂實施普選制度充分享有『積極的』權利以後，便保障了民主政治觀念所含有的『消極的』權利，永遠不受侵犯，亦未免有悖事實。我們說一個國家還未具備實行民主政治的條件，意思祇是，那個國家即使樹立民主制度，事實上仍不能促進一般對於自由平等各種民主政治權利的享受。當威爾遜宣稱應使世界為民主政治克保安全時，其本人或許期望這些民主理想可以普遍實現。但是他的話，據他本人和別人解釋，顯然指的是世界上應一律依據普選制度以建立代議政體。這當然與原意有別，而且易滋爭論的。

這兩種觀念，更因其間的歷史牽連關係，而加倍混淆。大體上說，凡未能同時享有『積極的』參政權之人

民或階級，很少能夠完全享有民主政治的『消極』權利。這種積極權利的爭取，其目的不在權利本身，而在藉以取得其他權利。所以『政治的權利』一詞，如同『民主政治』一樣，在普通應用上，若果兼指『消極的』與『積極的』權利的話，那就因為這兩種權利，平常往往是互相連帶之故。近三百年以來，尤其自法國大革命以後，西方文明的逐漸形成，乃是以政治權利觀念為中心的。取得了政治的權利然後始有權力，凡欲掌握國政或爭取個人利益之個人或階級，莫不熱烈企求與爭取的。同時民主權利中平等之涵義，似乎要將政治權利儘可能擴展至最大限度，使大多數人均能享有。民主政治的雙重意義，便是使此大多數人，掌握政柄，而同時并謀其自身的利益。

民主政治理論與實用，在其發展之時，均無當代民主政治意義的存在。直到晚近，多數民主的會社，仍由特權人士組成，雖彼此間享有平等權利，但與社會中其他份子則否，他們每以膚色，性別，卑賤或貧窮之故，而遭摒棄。就中，尤以貧窮的限制一點，在現代自由民主政治的發展已具難形的當時，最關重要。直到十九世紀末葉工業人口陡增之後，這種限制才逐漸消除。至以普選為基礎的大眾民主政治，則是晚近的現象，迄今尚在試驗的階段。許多作家遽認為若干適合於十八、九世紀有局限的自由民主制度，當然也會適合一八七〇年至一九二〇年期間逐漸成長的新大眾民主政治，未免失當。無疑的，當代所以對民主制度不關痛癢，其中原因之一，便是這些制度尚未能完全適應大眾民主政治的需要。因此，我們如欲民主政治恢復威望，對於大眾民主政治新現象的演變，必須認識它的基本性質，以及應付之道。

自由民主政治到了十九世紀，業已登峯造極，但仍不過是有產階級的民主政治而已。其對於『平等』的解釋，就是一切的『不平等』，除了因財富分配不均而引起者外，均須一律消除；所謂『自由』，就是使每個人在不妨害他人或其財產之範圍內，可以任意處置或利用其自己之財產。自由民主的國家，以保護生命、財產、自由、及契約的尊嚴，為其主要職責，而有產階級人數的逐漸增加，享有投票權者，隨之擴大，更保證了這種職權的行使。人們為這種民主政治，與代表殘餘封建制度，操諸世襲王公的軍權鬪爭，幾達三個世紀之久。直

到軍隊放棄效忠國王，轉而效忠議會，效忠於享有政治權利者所選舉的代表以後，於是民主政治始得到了安全保障。

在這個悠長期間，民主的思想家們，都深深的意識到，政治權利和軍事權力的正面衝突。保有了政治權利，祇有在軍權承認了他的行使以後，然後方有權力可言。漢斯戴勒布魯克 (Hans Dellbrück) 曾有一句名言說：「真正的權力何在？在於軍事的力量。所以要知道一個國家的特質如何，常常要視「誰能得到軍隊的擁護」而定」。(註六) 在帝德時代，因軍隊專政大權在握之故，致使政治權利的自由擴張多受阻撓，不克實現；日本亦然。因此之故，第一次大戰以前之德國與歷來之日本，均不能說曾經有過民主形式的政體。軍隊常是被認為民主政治的敵人。數百年來，英國的政治思想中對於軍隊的疑忌與恐怖，積習甚深，牢不可破。現在國會一年一度通過的軍隊法案，還保持着這種最後的古怪遺跡。在法國，軍隊對於第三帝國的效忠，常是問題的所有在。許多國家以為常備軍總不免有危害民主政治的危險，而實行徵兵制，這種危險就可以消除。例如羅威 (Lauré) 氏便是抱這種見解。一九一四年英國烏勒斯特事件發生時，當時曾經有人主張使用軍隊，以解決政治紛爭；假若戰事竟未發生，則此項事件的反響，必然更大。然而，有一點卻是事實，在民主國家中，政治權利的享有，乃是政府的有力基礎，因為這些權利，通常是不受軍權侵越的。民主政治就是要廢除獨斷獨行的軍權統治，而代以經過社會大多數人決定的法治，藉以保護個人身體與財產的自由，及私人契約的尊嚴。

這種意義的自由民主政治，卻被兩個個別的，而又互相聯繫的因素所破壞。這兩個因素起始於十九世紀後半期，至一九二〇年而發展成熟。第一、現在掌握經濟權的人們，已不再同意於——這在自由民主政治的理論是必要的——國家祇是把持着競技場，讓他們大家以經濟武器爭奇鬪勝，而漸漸的公然跨入政治舞台，以政治武器爭取個身的經濟利益，於是所造成有組織的經濟權，便初次成了支配政治的因素。第二、大眾取得公民權及政權以後，遂使民主政治由資產階級的社會，他們以自力維持一個以保安為主旨的國家，進到另外一個社會，包括大量多少特殊化的無產薪給階級，他們以專門技術人材自命，不過問國家政策；又包括更多的無產免

稅的工人，他們與國家的關係，主要的不過是受惠者而已。（註七）這兩個重大變更，已顯然使當代的民主政治大大改換了十九世紀自由民主政治的本來面目。而因為學問常常趕不上現實生活之故，這種自由民主政治在許多教科書中卻依然推為民主政治最流行的形式。我們如欲明瞭民主政治所經歷的危機，我們首須研究這些發展的過程，以及因而引起的種種問題。

二十世紀的危機

當十九世紀末葉，有組織的資本團體，在所有先進國家的政治生活上，已經擁有支配一切的勢力。但其正確發展過程，則彼此大有不同。在德國，始終未曾全盤接受放任主義，經濟活動始終未曾脫離國家補助和管制，又以軍權橫行，常置政治權利於不顧，所以軍隊與資本這兩大勢均力敵的勢力，不久就能攜手，密切合作；此項合作便大足以說明，何以德國軍事機構效率特高，而成為有力政權的淵藪。後來，日本亦步德國後塵，但其經濟權力，僅居於從屬地位。至在英美，則軍隊一向被摒於政治舞台之外，由來已久，而經濟活動又幾乎全然不受國家管制的羈絆，於是此種新的經濟權力，遂得自由發展，登峯造極。一位美國作家會說：『金錢的勢力，駕乎武器勢力之上』。（註八）這種轉變，在美國特別輕易，所以然者，蓋因其軍隊從未享過重大權力與崇高地位，而關於若干政治權利問題，其解決處理，又遠在歐洲以前。特別值得注意的一點，就是在一九〇〇年很久以前，美國兩大政黨，在其所代表的政綱或原則上，已然沒有什麼紛歧，而其組合都很能配合各經濟團體的利益，他們依靠各經濟團體利益的財政支持，並為其利益而鬭爭，藉以控制政府。

英國的情形比較複雜。十九世紀末葉，經濟權力的滋長，與政治權利的沒落，已甚顯著。但因有兩個特別因素，遂使這種演進為之延緩。其一、地主貴族制雖早已失去實際的重要性，但因有根深蒂固的傳統，使經濟權不克享有在美國的絕對威望，因而延緩了他的進展。其二、英國資本家在利益上向分為國內市場與國外市場兩派，其間壁壘森嚴。一八八〇年至一九〇〇年間的地方自治危機，雖為資本家與事業家大量投入保守陣營的

原因，但到了二十世紀初年，又因自由貿易問題而再度毗離。他們因保衛自由貿易的切身利益之故，不得不與工黨和進步份子聯合，這種在社會方面不大協調的聯合，就造成了一九〇六年史無前例的自由黨空前勝利。直到一九一八年以後，英國出口利益遭受工黨與國外競爭無情打擊的影響，其資本主義之漏隙，始獲補救，而經濟權力乃取得了操縱國政的地位。但在這方面，英國亦有其特點，而與其他國家有別。在資本的經濟權尚未得勢以前，工會已建成了自己的經濟權，雖未可與資本的經濟權并駕齊驅，卻大有分庭抗禮之勢。自一九二〇年以來，英國兩大政黨分別代表資本與勞工兩方的經濟勢力。他們彼此所爭取的，已不是政治權利，而是經濟權力。馬克斯所預測的情形，英國最爲近似，遠非任何馬克斯主義曾經一度盛行的國家所及。英國在兩次大戰中間，其國內政治上兩件真正的大事，一是一九二六年的大罷工，一是一九三一年的大選。這兩件事有一個共同問題：就是有組織資本與有組織勞工，何者應該控制經濟制度。

然而我們切莫誤認，這種馬克斯主義的資本與勞工的對立，就是今日英國政治生活的中心因素。很早以前，英美的資本家與勞工（至少工資最高與地位有保障，而控制工會的勞工如此）雙方，儘管他們對於工業利益的合理支配上，發生爭議，可是對於這些利益，莫不一致維護，這是明顯的事實。德魯克爾（Drucker）曾說：『凡對整個資本制度有利的事，對於工會的社會主義運動，也必然有利，因其足使可能分配於各階級的全國總收入隨之增加。社會主義，在山內反抗上，是有益的，也是不可避免的，但其接受資本主義社會制度的基本原理也是必然的』。（註九）這個現象，在英美阻止了馬克斯所預想那種慘酷形式的階級鬭爭的出現，此在一九三〇年經濟恐慌發生當時以及發生以後，更覺格外顯著。英國（美國亦然）勞資雙方臨此大難，都請求政府予以援助。對於租稅，補助金及管制辦法，雙方一致擁護。政府增加消費者成本以輔助工業的措施，雙方也一致贊成。從來沒有一次，因爲各級多數消費者享有政治權之故，而影響到這一個問題。祇要兩黨均在有組織的勞資雙方分別控制之下，以對抗消費者利益爲其共同利益，則任何政治的反對，均難奏效。猶如二十年代，英國兩派資本家，曾合力控制政府，置勞工於不問，現則勞資攜手，共同維護雙方利益所在的企業，得以控制

政府，而犧牲社會其他人士的利益。無論事態演變性質如何，政治權利，已屬無關重要，重大的決定，不出諸選民，亦不出諸理論上代表選民意見的任何團體，而不過是由代表有組織的勞資雙方的政黨機關，作一番討價還價的把戲而已。

政黨機關受經濟利益的支配，是近二十年來英國民主政治的最大特色。在各選區裏，一個政黨對於公職候選人的推定，除去少數例外，已不復聽命於選民的代表，而常是取決於政黨的中樞。在下院裏，這更是司空見慣的現象，各個議員隨時都要仰承黨督率員的鼻息。這樣在程序上便成了雙重的。一個國會議員的選出，并非由於個人的關係，或選區的抉擇，而祇是黨的代表與被選人；除了極少的時候，他的投票既非憑着自己的良心，亦非依照所謂選民的意志，而是一以黨的決議為依歸。這是一件最顯著的事實。我們可以舉出兩個最好的例證。一九三五年間，某一皇家委員會曾以多數意見，製為報告書，建議政府取消糖業的補助，當時，我們有理由相信，如以自由的秘密投票方式，多數選民，多數議員，甚至多數保守黨黨員對於此項報告必可表示同意。可是透過保守黨機關的代表農業利益的經濟勢力，阻止了這個問題的提出，當時即使提出，亦必優有力量將其否決。現在我們更有理由相信，如以自由的秘密的投票方式，多數選民，多數議員，甚至多數工黨黨員，定必擁護政府制定一個家庭補助制度。可是政黨機關裏代表工會利益的經濟勢力，打消了這個建議，阻止政府採納施行。在現行民主制度之下，漫無組織的多數意志，力不足與有組織的經濟勢力相抗衡。所以現在一般多認為，在大多數民主國家裏，政黨的態度與政策，受其名所代表的選民團體所左右的程度尚淺，而受其經濟後台的既得利益所左右的程度則深。這個看法，頗有見地。換句話說，正有如馬克斯所云，一國的大政方針，事實上不是取決於民主的投票，而卻是對立的經濟利益，不斷鬭爭，奪取權力的結果。不過鬭爭的方式，與馬氏所推想的，大異其趣而已。

我們從上面，可以察知當代民主政治積症的來由。這大概是第一個而且最基本的原由。正如一九一四年以前的德國或日本，在軍權勢力凌駕一切之下，其民主政治與政治權利，虛有其表，喪失殆盡，近五十年來，由

於經濟權力的勢力凌駕一切，致民主政治與政治權利，日趨於空疏之境，其重要性隨之消失，雖在若干先進民主國家，亦非例外。一般政治家與政治思想家，因狃於民主政治的威脅僅係外來的成見，遂一意斥責惡黨及法西斯份子的罪惡，對於民衆未能盡力防護他們的政治權利，不免大爲吃驚。民衆徬徨無主，缺乏領導，不能判斷症候的性質，可是他們卻能很快發現症候的徵象。他們充分明白，民主政治的形式與政治權利的享受，已不能自動的給予他們什麼權利的實質。當有組織的經濟權力抬頭之日，於是十九世紀自由民主政治的基礎遂徹底崩潰。政治的利益，因對於決定國民生計重大問題的各種因素，不復具有控制的能力，使人覺得不切實際，而遭鄙棄。因此二十世紀的民主政治，尚須另立基礎。

民主權利實質衰落第二個且有聯帶關係的原因，就是官僚政治的長成。這是國家執掌新職權後的象徵與結果。我們既用不着慨嘆，也用不着切責；因爲二十世紀的國家，其經濟職權是不能諉棄的，而且若是沒有一個龐大而複雜的行政機構，也是無從執行的。然而，由於這一個行政的擴張所引起的嚴重問題，正亦同樣不容我們忽視。早在一九〇六年，德國社會學家韋伯（Max Weber）就曾提到這個『新的奴役』，直到二十多年以後，才開始引起英國的注意。這個問題有兩方面。第一、下院對其所要通過的議案，以其過於專門之故，多已不能從事精當的討論與批評，甚且連對於行政手續極輕微的控制亦不可得，各部部长對其終身僚屬倚賴之深，是以往任何時期所沒有的；除非他們具有超乎尋常的才能或勤奮，他們大概便很少知道究竟用他們的名義所爲何事，以及他們名義上的責任是些什麼。由於環境的影響，幕僚與專家們，在公務的處理上，大體上已取部長與議員的地位而代之。第二、亦爲此項發展的結果——一個平常的選民，也不如往前那樣易於感到，自身是生活在一個治人而又治於人的制度之下。這個治者與被治者同爲一體的說法——也是民主政治之所以異於獨裁政治的假設標準之一——不免成了空談，因爲政府的事務日趨繁賾，匹夫匹婦不但不能插足，抑且不能領會。有產者會藉以珍視政治權利爲統治階級的特權與工具的舊民主政治業已死去。而企圖使民衆意識身爲統治階級的權利與義務的新民主政治尚未產生。當代民主政治的危機，就是這兩個時代的脫節，仍爲第一時代陳舊傳統新網

絡，以致未能衝開新路，向第二時代邁進。

新民主政治

我們正朝着一個新民主政治摸索前進，現在可以進一步研究其產生的基本條件。此項條件大要有三：

(一)新民主政治應以經濟條件為主，對於民主理想中的『平等』與『自由』重新予以解釋。

(二)新民主政治應爭取經濟權力受制於政治權利，正如自由民主政治曾爭取軍事權力受制於政治權利一樣。

(三)新民主政治應使人人養成一種意識，不僅可以享受國家所賦予的共同利益，而亦須對國家盡其應負的共同義務——尤其是民主政治賴以推行的共同責任。

(一)十九世紀的概念，以為在政治世界裏，平等與自由的權利都是有效的，在另外一個獨立的經濟世界裏，卻除了強者的權利而外，直無權利可言。這個觀念，現已崩潰無遺。新民主政治的使命，便是使這些政治權利，在經濟世界裏也具有效力。關於『平等』，其在理論方面的進展已大有可觀，若干且已見諸實際的行動。馬克斯久已指稱，政治的平等——平等的選舉權或平等的受法庭審判權——對於社會的以及經濟的不平等，是少有補益的。近年以來，此項事實漸已獲得普遍的認識。現在大家都公認，取消經濟的不平等，乃是一個民主的理想，雖則此事的全盤實現，也許近乎空想。然而事實上，首先朝着這個理想去做的，卻不是那些實行代議政體的國家，反是那些向來反對代議政體的國家，這真是使人大惑不解的。民主國家也不過剛開始領會此中的涵義。民主政治應將民主原則的平等，從政治的領域，帶到社會與經濟的領域。其成功的程度如何，將為今後數年以內衡量民主政治的標準之一。

以經濟條件來重新解釋『自由』，是同樣的重要，恐怕也更為困難。自由在民主政治的理想中，是最尊貴而崇高的。許多人用各種方式說他是絕對的善，而他的喪失就是惡，雖然有時也得承認，這種惡是必要的。

但是時至今日，這個字的本身，完全被十九世紀的政治景象所籠罩。世人仍多相信自由就是依法成立的某些公權與政治權利的享受。與國家職權範圍以外那些日常生活上的經濟強制不相關涉。因此，『人們對於政府所施編組的危險，均有深刻的認識，而對於千萬的平民，行爲要受經濟制度的編排，生活僅靠經濟制度的干涉而維持的，卻忘在腦後，漫不經心』。(註一〇)自由除非是從那幸運者的政治乃至經濟支配之下獲得解放。否則將不復得到大眾的重視。而且強有力的宣傳工具，一天握在經濟上有權有勢的團體之手，就是言論自由與出版自由，也會黯然無光。若不亟圖在經濟條件上重新予以解釋，恐怕自由觀念，勢必像民主政治觀念一樣，有變爲惰性的半死不活之虞。『有權位的人對於自由的觀念是「任我爲之」，他們的解釋是消極的。其他的人則以「請給予我們機會」，表示他們自由的需要』。(註一一)爲使自由的意義返本歸原，我們須得給它重下一個定義說：『自由乃是最大量的社會的與經濟的機會』。

然而我們還不能說我們以前的自由觀點有些缺欠，須得擴張到經濟領域，而所有這些不同種類的自由都有價值，便須一體予以保留。林肯曾說：『羊與狼對於「自由」一字的定義是不能相容的』；(註一二)假使我們竟想像這種不同的定義，能夠同等而且同時適用，那是錯誤的。事實上，一個無法調和的對立，正擺在我們面前。一邊是墨守着傳統解釋的自由，這般人的觀念是牢不可破的。另一邊是根據『給我機會』的觀念解釋自由，而這種新的解釋，卻尚未得到大家的承認。克利浦斯爵士說：『我們對於社會中各階層每個份子的自由行動，若不大刀闊斧的繩以法律，恐大眾將不復享到真正的自由』。(註一三)但此『真正』的意義，即使撇開不談，這種『自由』，還不見得這樣被人確認的。現在維護自由最響亮的，要推那般工商鉅子，他們指望着保持行動的自由，不受國家管制的干涉，經濟寬裕的知識份子們，還有各黨的政治家們，他們假借這個口號，以博得大眾的讚許。自由在他們的手裏就變成了反動的標語。『今天叫喊公民自由的，并非來自下層社會，而是來自上層社會』。(註一四)

(二)然而，當前最迫切的還不僅在爲『平等』與『自由』作一新解，而是要顧慮到經濟權力的現代發展，并

使那般雖已保有政治權利而仍感受無法掙脫經濟權力壓制的人們具有意義，從這些條件上，爲民主政治本身，加以新的解釋。十九世紀的特效藥方，是治不了二十世紀病症的。近年以來，經濟控制政治的現象，在美國出現最早，也最深刻。因此美國也曾鄭重其事的想對民主政治加以新解，或把他改頭換面。老羅斯福、威爾遜、奧小羅斯福都曾先後以「平凡人物」與「微小人物」之故，而指斥資本與大企業。他們一致反對政黨機關被經濟利益所控制。俄國的布爾什維克革命，把「生產工具」，從資本家的手裏收歸國有與管制。法西斯與國家社會主義的革命則將勞資雙方有組織的力量一律推翻，而納之於國家統制之下。這些革命的宗旨都是反乎「微小人物」生產利益的。十九世紀的自由民主政治，經美國改革家與歐洲革命黨人抨擊的結果，使此種微小人物在有組織的經濟權力方面，失掉了憑藉。在非民主國家看來，這樣普遍運動的教訓，正是民主政治的死亡。在美國以外的民主國家，似乎還沒有什麼教訓可言；因爲他們把頭埋在沙裏，外邊發生了什麼事故，他們一概不管。爲民主政治重下定義的努力，在歐洲直可說尙未開始。

然而這種努力的環境，現在卻已澄清。民主政治的意義，厥在使享有政治權利的人，爲其自身的利益，操有最後控制政府權力的力量。只有做到這點，保有政治權利才顯見其重要；若這種有力的控制，事實上乃操諸其他形式的有組織的權力，則民主政治便失去了意義。近幾個世紀的經驗告訴我們，有組織的軍權確係如此。這半世紀的經驗告訴我們，有組織的經濟權力也是如此。民主政治既要握有軍權的人，對代表保有政治權利的團體負責，并接受其命令，所以我們以爲，握有經濟權的人，也應該同樣的對這個團體負責，并接受其命令。經濟權如能聽受控制，一似十九世紀前民主國家的軍權聽受控制一樣，則民主政治可望復活，政治權利也會再度受人重視。以往政治權利的鬭爭，其主旨在求自專橫的軍權之下獲得解放。現則應該再度展開，求自專橫的經濟權下獲得解放。我們爲民主政治重定範疇，應該把他看作一種政府制度，以政治權利爲基礎。這種政治權利，不但要支配軍權，更要支配經濟權。民主政治的危機，在於「如何發展成功一種制度，使政府爲社會利益，可以控制經濟的活動」——倘若不能的話，經濟混亂，失業與痛苦現殆無可避免——同時對於民主政治靈

魂的個人，卻仍保留認可他所有的權利」。(註一五)民主政治的危機，實與經濟的危機密切相連；而反十九世紀自由民主政治的革命，正是反經濟放任主義革命的一部。

(三)由上可知，經濟危機乃以道德危機為其根源。民主政治危機亦然。我們從歷史的見地，固可說承認個人權利，「乃民主政治的靈魂」，然而，近年以來，我們漸漸明白，單憑這一個基礎，民主政治勢將無以自存。我們必須對於義務的均等，也作同樣痛切的承認，以與承認權利的均等相對稱。

這又是假想十九世紀自由民主政治與二十世紀大眾民主政治相同所引起思想上紛歧的一點。自由民主政治把投票權的權利與利益，限於一個狹小的階級；而事實上這個特權階級，日趨繁盛昌大，經濟發展甚速，新的份子不斷加入，因以造成一種環境，縱然不是機會平等，至少也是普遍分沾的。這種職業轉動的普及，對於上述限制，恰好是一個調劑。但是自由民主政治的特權階級，深切體會到，——加入的份子莫不一致體會——為使他們由民主制度所得的權利與利益，名正言順，保持弗失起見，必須為這些制度效力，自己有所犧牲，庶能維繫不墜。無給的公職，便是承受此項責任的多種形式之一。強烈的義務感，乃是十九世紀自由傳統一個主要部份。而對於全體的義務，與那為維持本黨生存的更為親切義務，很巧妙的凝為一體，因此，自由民主政治，為統治階級規定了一個必要的條件，他們應具有同樣深厚的義務感與權利感。在理論上，大家多說人權是民主政治的柱石。在實際上，重要的是，所有特權的中等階級，咸將民主政治引為己務，并以推行之責自任。

我們如何依照大眾民主政治的條件。將此項道德與心理的要件，加以改造，這乃是二十世紀問題之所在。普及選舉以人權論為其理論基礎。但另外還有一個理論，是與人權論相匹而且是同等必要的，就是統治階級擔負推行民主政治的責任論，甚至不惜犧牲自己。因選舉權普及之後，統治階級與全體成年社會已成一體，而這個理論，尙未能相對擴張。姑不論此中原因如何，事實是無可置疑的。我們必要承認這一點，然後我們才可以了解民主政治現在的危機。大抵現在享有選舉權的人們，多數通常都具有一個認識，以為民主國家（或者戰時是例外）並不是他們的事體，需要他們犧牲自己來推行的，而是把他看作一個經理處，從那裏他們可以要求若

干利益與收穫，同時又加在他們身上多少討厭的義務與限制。新近一位作家曾說：「倫敦郡會的官員們，堅稱須注意兒童的牙齒，封閉公共房屋，在許多人看來，此其獨斷專橫，一若是奉了獨裁者的委派而來的。」（註一六）普通的人對於當政者，不大感到他們在身份上原是屬於「我們」的，「他們」乃是「我們」的代表，要受我們控制。這些基本假定，在十九世紀的自由民主政治時代，曾為享受選權階級所接受，信守不疑，且奉為行為的規臬，至於二十世紀的大眾民主政治，在意識方面，尙未能使其發生聯繫作用，或使其成為信仰與行動的根據，至少在平時是如此的。

現代大眾民主政治之所以未能造成這個共同義務感，使民主制度得以推行的原故，大半環境使然，我們在前面已經分析過了。第一、就是自由觀念，缺少充實的社會的與經濟的內容。政治在個人生活中占着較小的地位；在日常事務上，到處都面對着社會的與經濟的不平等，所以政治權利無論如何平等，他倒是視之淡然的。非要意識上感到利益是均沾的，然後分擔義務的感覺才會強烈。第二、現在政治事務處處受經濟權利的支配，平常的選民是無從控制的，於是大家遂發生一種感覺，以為所謂政治權利也者，乃是空洞無用的東西。第三、政府機構日趨複雜，不得不把許多外行不能了解的實際要政拿出來，而將那密切影響人民日常生活的事務管理，委諸幕僚與專家之手。因為政府事務，在被治者看來，多屬深奧而難知，故治者與被治者同屬一體的感覺，格外難以確立。

要補救上述三種缺陷，也得從三方面下手。我們須使政治的平等進至社會的與經濟的平等，以濟其窮；須使有組織的經濟權力要受平民意志的支配；并須使平民與政府行政接近，特別是對於影響其日常生活與利益的事務。這都不是輕而易舉的。但是假使我們不把他作為給予個人新的權利的方法去看，而祇當作激發其新義務感的方法，——這種義務就是使民主政治得以推動，因如此，民主政治將被視為其個人的事務，而「彼」與「我」的對立，亦將獲得解決——那麼事情就容易多了。法國革命時所叫喊的「人權」，已不需要着重，所需要着重的，乃是新革命所涵寓的真理，即個人的權利祇有在承受共同義務之下，才有力量。十九世紀的自由民

主政治，實際上已曾爲特權階級造成成功這個權利與義務的關聯。二十世紀的大衆民主政治，卻尙未做到。這樣看來，民主政治的危機，歸根究底，還是一個道德的危機，而大半以經濟的條件爲其表現的特徵。我們如澈底加以分析，就不免要聯帶的研究經濟的危機，就是反經濟放任主義的革命，這是反自由民主政治革命的經濟面。但在我們研究這個問題以前，我們須得把他暫時擱在一邊，以便研討當前另外一個重大危機，就是民族自決的危機，就某種意義說，這與民主政治，在國際上常是相提并論的。

- (註一)見 A. J. Toynbee, *The World After the Peace Conference*, p. 67.
(註二)見 S. Rauschenbush, *The March of Fascism*, p. 242.
(註三)見 R. H. S. Crossman, *Plato To-day*, p. 292.
(註四)見 P. Drucker, *The End of Economic Man*, pp. 118-19.
(註五)見 L. Woolf in *Political Quarterly*, Oct.—Dec. 1940, p. 340.
(註六)見 H. Delbrück, *Regierung und Volkswille*, p. 133.
(註七)參看 J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*, Ch. VIII.
(註八)見 I. Numford, *Faith for Living*, p. 28.
(註九)見 P. Drucker, *The End of Economic Man*, p. 29.
(註一〇)見 John Dewey, *Freedom and Culture*, p. 167.
(註一一)見 C. G. Vickers in *World Order Papers* (Royal Institute of International Affairs), p. 157.
(註一二)見 *Speeches and Letters of Abraham Lincoln* (Everyman ed.), p. 220.
(註一三)見 Stafford Cripps, *Democracy Up-to-Date*, pp. 32-3.
(註一四)見 L. Dennis, *The Dynamics of War and Revolution*, p. 123.
(註一五)見 F. Williams, *War by Revolution*, p. 85.
(註一六)見 D. Spearman, *Modern Dictatorship*, p. 192.

第三章 民族自決的危機

自從法國革命以來，大家都承認，民族猶如個人一樣，享有各種權利，尤其是自由的權利，這便是後來所謂自決權。『被壓迫民族』的自由解放，到處得到激進份子的鼓動，如火如荼，經歷了一個整個的十九世紀。在這個勝利的進展中，民族自決與民主政治是齊頭並進的。其實，民主政治觀念中可以說包含着自決，因為既然承認各個人對其所屬的政治單位的事務，有參議的權利，那麼，他對於此一單位的形式與範圍，也可以說有同樣的權利。『主權在民論無意的，卻也無可避免的引起一個問題。什麼人民？……民主政治在抽象邏輯上固可歸結到世界主義，可是，在其實際運用上，卻有加強民族主義的心理影響，這不但是已然的事實，抑且是必然的趨勢』。(註一)個人與民族常是相提并論的。在民族社會裏好像在民主國家社會裏一樣，每個組成份子，都享有若干不可取消的權利，其他組成份子都有尊重的義務。在十九世紀的自由哲學裏，無論對於個人，或是對於民族，自由乃是最重要的權利。

民族自決權至一九一九年和議，而推到極度。和議的結局使民族自決權大大失了光澤。有識之士，無人再肯相信，和議體制的解體，乃是自決原則未能普遍或澈底實施的結果。這個原則本身，絕未如當時威爾遜等人所說，乃是走向政治樂園的必然捷徑，卻反而因此惹起許多困難的政治與經濟問題，民族自決的危機與民主政治的危機正是并駕齊驅的。民族自決，與民主政治一樣，正走着下坡路，因為我們都斤斤然以維持其十九世紀政治權利的場面為能事。既未能使其與二十世紀軍事與經濟問題相配合；亦未能明瞭民族自決權，與其他權利相同，若不置於義務體制之上，必且殃及民族的本身，民族自決現正需要從這一新的方向另求解釋。此次大戰結束以後，從事擘劃新世界綱要的人，萬勿忽略這項迫切的工作。

民族自決與國籍

我們研究這個問題，第一步便須把這種權利本身性質的疑義，加以廓清。此項疑義，每因將民族自決的主觀權利，與國籍的客觀事實混作一談所致。我們如對民族自決原則下一嚴格的定義，就是根據這個原則，一個大小適當的人民團體凡抱有組成一個國家的意願，應該准許他們組成國家，基於這個命題，有如十九世紀所傳布的，類多以爲凡是一個『民族』，就有權利組成一個國家。把自決信爲民主政治應有之義，在民主政治與國家主義（或通稱『國籍原則』）的聯結上更得到實體的表現。這種聯結直將自決與民族主義視爲一體，并以民族爲國家的自然基礎，在一九一八年以前，一直在支配着整個的政治思想。

『民族』與『國家』二字，具有許多涵義，而都不是固定不移的。於是在思想上招致了許多紛亂。以往如此，現在仍是如此。我們無論認爲國家是政府的器具，抑是這副器具所動作的領域，其爲政權單位則一。民族是人羣集成的團體，現在雖通認爲這種團體，限於政治性質，或具有政治的傾向，然而民族依然是人類的集團，並不是一塊土地，或一副行政機器。因此，我們大致可以說，國家是『人爲的』，或『約定的』，而民族則是『自然的』或『有機的』。一個國家可於一旦之間，憑一紙公文而宣告成立，解體，或滅亡，祇要這種公文合乎國際公法所規定的形式。一個民族生長或衰敗的過程，則與人類意志的任何意識的行動，全不相干。

自從法國革命以後，便產生一種見解，至十九世紀而風行於西歐大部，直被認爲解釋自決的另一方法，那就是說『國家』應與『民族』相符，國家的組成，應以民族爲基礎，民族應該組成國家。這好像是自治權利的自然系論，而自治權利，無論對於民族或個人都是正當的。可是這種見解，卻不免陷人於歧路。我們如果解釋民族是人民的自由結合，願以國籍爲基礎，集合在一個政府形式之下，以求生存，并以別於本身以外的世界，則自決與國籍，民主政治與民族主義，本是一而二，二而一之說，似可保持，惟民族的自決與國籍則難成立。從另一方面說，如果認爲這種特性不與個人意志相關，則國籍原則，正有如艾克頓所說，根本與民主政治

不能相容，因其『對於公衆意志的運用加以限制，而代之以較高的原則』。(註二)多數十九世紀的思想家，無疑的因此而陷於進退維谷的窘境。一個民族祇是一羣願意結成一個民族的人民。雷爾有句名言說，一個民族的存在，端在『每日的投票』。這是典型的十九世紀的理性主義，照這個說法，一個法國人之所以異於一個義大利人或德意志人者，祇是因爲他願意作一個法國人。他可以根據一個意志的行動，把自己變爲一個德意志人或義大利人。這個理論，後來便造成了一個『歸化』的慣例，爲各國普遍承認。在西歐方面，猶太人的同化有飛躍進展，且已獲得多數開明猶太人與非猶太人的認可。猶太人可以依照自己意志的行動，而變爲德人、法人、或英人。在西半球方面，不從國教的英國人，以及由歐洲各地自動移入的人民造成了一個新美國民族。一個民族中的份子，其歸依那個民族，係出於自願，民族自決權實爲民治原理應有之義。

這種全憑理性估量國籍的性質，除了少數知識份子之外，是否真曾得到人們的確信，不無疑問。多數英國人吟唱吉爾貝特的歌曲：

他不理睬任何加入他國的誘惑

卻仍一心一意的作個英國國民

這大抵不獨嘲笑一個英國人甘願變作法蘭西人、普魯士人、或俄羅斯人的獻議，抑且對於國籍可由個人自行擇定的全部涵義，加以非難。不管民族的區別是基於身體形態的差異，抑或基於言語、文化、與傳統的差異，然而有一點對於多數人是很明顯的，他們專就個人而論，實具有一個客觀的性質。國籍並不單是政治意見或自動依順的問題。法國人之不能變爲英國人，與保皇黨人之不能變爲共和黨人，或自由貿易者之不能變爲保護主義者，其意義正復相同。在多數國家裏，民族排外心理日趨強烈，縱有誠意入籍的人，都有不得其門而入之嘆。祇要我們承認國籍是一個客觀的標記，他與自決總是格格不入的。每個法國人或義大利人，其所以爲法國人或義大利人者，若與個人取捨全不相干，則我們對於法國與義大利民族的存在，便難從邏輯上推論這些民族的份子，樂於組成并維持一個獨立的法國或義大利國。

締造一九一九年和議的人們，似乎全然忽略了這種鑿柄不合的現象。他們不明白自決原則與國籍原則的矛盾所在，甚至對於他們的差別亦毫無所悉。在美國參戰以前，威爾遜曾極力主張自決的權利，他說：『選擇主權者，并在其統治之下從事生活，乃是每個人應有的權利』。(註三)但是等到他提出十四點以後，他所說的并不是自決，而是客觀上可以確知的國籍，在那裏面他說：『義大利的疆界應依照清晰可認的國籍界限加以調整，……巴爾幹各國彼此的關係，應以友誼協商的方式，從歷史上已經建立的歸依與國籍決定之』。其他參與締造和議的人，對於這兩個原則的矛盾，也同樣茫然不察。有時爲了戰略上與經濟上的理由，國籍原則是否可以部份犧牲，曾引起若干討論。但是大家認爲國籍與自決乃是一而二二而一的。若是一個人具有客觀上顯明的標記，可以辨別是個波蘭人或南斯拉夫人，他就願意作個波蘭或南斯拉夫的國民。這種混亂，多年以後還很風行。費席爾(Fisher)在他的歐洲史裏曾說：『歐洲的新政治疆界，是具有威爾遜精神的，由於這種疆界的劃定，在全歐人口中，僅有百分之三仍是受異族統治的。從自決的試驗來看，以往歐洲疆界從未有如此令人滿意的』(註四)

自決原則與國籍原則所以未曾分清，原因是複雜的。在西歐以及多數沐浴西歐文明的海外國家，這種分別實已失去實際的重要。而直至一九一九年仍盛行未衰的十九世紀政治思想，卻是西方文明的產物。在這些國家裏，民族意識是隨着現存的國家組織，并在這種組織以內，逐漸長成的。國家主義就是對國家效忠。我們雖不能說人之所以爲法國人或荷蘭人，祇是因爲他們願作法國人或荷蘭人，但是在大體上我們卻可以說，法國人與荷蘭人，事實上確願爲獨立的法國，或荷蘭的國民。在德意志與義大利，歷史背景就不同了。德國與義大利國家主義的興起，在德意志帝國與義大利王國成立以前，并且助成了他們的產生。但在一八七〇年至一九一四年之間，在這兩國疆域以內，國家主義與效忠國家(雖德義二國在其疆界以外，有所謂收復失土主義，成爲未決的問題，而似未爲西歐所了解)，是難以區別的。多數德意志人與義大利人都願意作德國與義大利的國民。在大西洋彼岸，我們更可以假定，美國的人民都願意作合衆國的國民。在所有世界先進與進步人民佔有的領域

中，國籍原則與自決原則在實質上是相同的。先進與進步的思想家，例如其思想學說會使一九一九年和議受其激動的，於是便推想這兩個原則在世界其他各處也是同樣相合的。

這種假定正是說明西歐方面全不明瞭柏林及維也納以東的情形。在東歐方面以及亞洲許多地方，民族感情頗為旺盛。但是，大概除了遠東以外，代表西方文明特色的民族國家，實在絕無僅有。有的是憑着民族感情，使異族聯成一體，共受統治。也有的是，被征服的人民，雖極力擺脫外族的統治，而由於民族感情的聯結，賴以苟安。在這些事例中，民族問題，滲雜上社會問題，因之湮沒不彰。更有的地方，民族的不同與宗教的不同，相互交織，幾乎難以辨別。在這些國家裏，民族感情的傳播，遠不及西歐的普遍，人民受其影響的比較不多。如果我們請一個波蘭東境的農民發表他對於自決的意見，恐怕他會想到，希望用自己特有的語言，保持其本村的地方風俗，承受天主教堂或正統教堂的教務，一憑自己選擇；脫離惡地主，換個好地主；還有，如果他竟異想天開的話，希望自有莊田。至於他究竟是波蘭國民，或俄國國民，他似乎不大計較。所以西方世界中適用的觀念，以為各個緊密結合的團體，係由國籍與自決兩個原則維繫聯結，在他處多是行不通的。

締造一九一九年和議的人們，在工作完成以前，對於此項問題的各种涵義，已微有所知。他們充分明瞭，根據國籍原則劃定東歐疆界，已因各種不同民族五方雜處，而格外感覺困難。他們也相當明瞭，國籍的客觀標記，並不總是明確的，因此，就難武斷的說，烏克蘭人究竟是一個單獨的民族，抑僅是操着不同語言的俄羅斯人。還有操斯拉夫語的馬其頓人，究竟是塞爾維亞人，保加利亞人，抑或就是馬其頓人。（註五）然而，他們所難明瞭的，乃在於縱使國籍的客觀標記，十分明確，而保有的人也未必誠心誠意歸依保有這種標記的國家。政治家與宣傳家們，同為這種假說所迷惘，以為國籍原則與自決原則在結果上是難以辨別的，又惑於這種假定已在西歐通行的事實，遂貿然相信，凡操波蘭，塞爾維亞或立陶宛語言的人民，他們必然願作波蘭，塞爾維亞或立陶宛的國民。祇有在『國籍界限』不易『辨清』，或因其它理由，某地之歸屬特多爭辯時，然後始訴諸公民投票。取決於人民公意，乃是應用國籍原則方法之一，這種方法祇有在簡便決定國籍辦法，因某種特殊原因感覺

不夠時，才是必需的。

這些公民投票的舉行，曾力求公正，以保證所有投票人，或實際上所有投票人，在政治取捨上，不受干涉，不受脅迫，其結果殊足稱道。兩個這樣投票是在西歐邊境舉行的：石勒蘇益格與薩爾。這兩處投票的結果與語言的統計，並沒有多大出入。大體上說，操德國、丹麥，或法國語言的人民，都是願作德國、丹麥、或法國國民的。其餘如亞倫斯坦 (Allenstein)，馬里恩維多 (Marienwerder)，上西里西亞 (Upper Silesia)，與克拉根費爾特 (Krahenfurt) 的公民投票，也都有同樣確定的結果，不過是反面的意義而已。在亞倫斯坦，根據一九一〇年的調查，以所操語言爲準，波蘭人占百分之四十六。及舉行投票時，投波蘭票的不過百分之二強。馬里恩維多的比數是百分之十五與七·五；上西里西亞是百分之六十五與四十。在克拉根費爾特，據調查所示，斯拉伐尼人爲百分之六十八，可是投票的數字，卻在百分之四十以下。專家根據這些結果，得到一個論斷，說：『語言的統計，殊難作爲民族同感的表示』。實在的，『在上西里西亞的某些地方，以及亞倫斯坦，克拉根費爾特等處投票結果，與語言數字所預示的恰恰相反』。(註六)然而，我們從這裏倒可得一個積極的結論。這種分歧，固然在程度上可以改變，卻是同屬一個方向的。從這些數字裏，我們可以推知，凡操德語的人民，照例都願意作德國人，而操波語或南斯拉夫語的人民祇有一部份（其中沒有一個超過三分之二，有一個例子，竟是極少數）寧願作波蘭人或南斯拉夫人，而不願作德國人的。我們在上文裏，已從別的方面得到結論，認爲國籍原則實與自決原則大致相同之說，對於西歐人民雖能適用，而在他處則否。正可與此項推斷互相印證。

這個結論當然是非常重要的。從一個意義上說，所有政府都是建立在被治者同意之上。任何政治單位倘不能憑藉其大多數人民多少自發的忠心，絕不能堅固而持久。必要一個單位以內的人民，都願意組成一個單位，且爲維持此一單位之故，準備自己作必要的犧牲時，然後這個單位才有力量。自決原則頗多可稱，可是任何原則如僅僅因爲特殊語言關係，便將人民組成一個特殊政治單位，那是不對的。我們將來如欲將自決原則推行於

西歐範圍以外，我們切須將自決原則與十九世紀思想所繫的國家主義，其間許多錯誤連繫篋梳乾淨。

承認民族有自決的權利，便引起了一個問題，什麼民族？這個問題所需要的答案，不是理論上的一般答案，而是以特殊事例為根據的特殊答案。推到最後，世界祇有一種權利就是人權。我們要認定民族有權自決，首先要問，這種權利既為人民而主張，到底他們本身是不是願意組成一個民族，他們所要求的究竟是那種權利。這個問題非常困難，而實際卻極端重要。締造一九一九年和議的人們，囿於一種信念，以為民族乃是範圍明確的實體，保有範圍明確的權利，有時竟貿然承認，那些自己委任自己的人們（實則此中多是從本國放逐已久的）乃是這些民族權利所托，至於他們所提的要求，與民族的願望或利益到底適應到什麼程度，這種棘手問題却避而不答。這種錯誤，今後切莫再犯。要避免這種錯誤，我們祇須常常記住一個事實，就是自決并不是某種已經承認或已預先決定的民族的權利，而是每個男女的權利，包括某種限度以內組織民族團體的權利。關於這點，我們如能一反以往習慣，少說魯利塔里亞的權利與要求如何如何，而多說各個魯利塔里亞的權利要求，對於思想的澄清，或將有所裨助的。

民族自決的限制

威爾遜主義者對於民族自決與國籍二者混淆不清一節，姑置不論，現在多數觀察家都已明白締造一九一九年和議的人們，把自決看成了一切政治問題的樞紐，未免過甚，威爾遜說他是『行為的重大原則』；（註七）就是那些知道劃定國界還要憑着其他標準的，也幾乎不願再提。（註八）在決定政治單位的形式與範圍時，自決固是一個重要原則必須計及。但卻不能拿他作唯一的原则，置於其他一切考慮之上。絕對的自決權利是不會有的，正如在民主政治裏個人沒有絕對的自由行動的權利一樣。居住英國或德國中間的民衆們，不能根據自決原則，來主張具有自然的權利自組獨立的自治單位。同樣，在威爾士，加泰隆尼亞，與烏茲貝基斯坦，即使其多數居民期望獨立，他們也未必即可主張對於獨立具有絕對的固有權利。這樣行使自決的主張，應當從

英國、西班牙與蘇聯的合理利益方面加以衡量。已經享有獨立生存的單位，對於其他單位的合理利益，亦可適用同樣的考慮。

在這些情形之下，自決權利的意義，自難免有相當的出入與矛盾。多少人才可以有權組成一個獨立單位，並沒有固定的標準；因為可能的與合理的限度，每因時因地而異。在古希臘時代，一萬人民就可以組成一個獨立單位。但這在今天恐無人再會相信是可能的。因此，每個國家承認或否認自決權，往往趨於矛盾。一七八七年美洲殖民會主張并行使這種權利，對抗英國。可是僅僅過了一個世紀四分之三的時光，他們其中一部分人的後裔卻拒絕了另一部份人的後裔提出這個主張。又過了半世紀之後，美國一個民主黨的總統（按指威爾遜總統，譯者）仍不憚主張前面曾經引過的那句話：『選擇主權者，并在其統治之下從事生活，是每個人民應有的權利』。過後藍辛對此作一個有力的註解，是非常著名的，他說：『總統（按指威爾遜總統，譯者）在談到「自決」時，他的心目中，是指什麼單位呢？他的意思是一個種族，一個地域單位，還是一個團體？倘使沒有一個固定可行的單位，這個原則的適用，對於和平與安定是不利的』（註九）然而，就是藍辛本人，似乎也未曾認識，這種不定的性質，並不是威爾遜心意特質如此，乃是因為與這原則本身相隨而來的。雖然時常有人非難，一九一九年和議，應用此項原則的不當，但是這些批評，卻很少抓到一個要點，就是這個原則在事物性質上，是不會應用一致的。

所以，如果我們要問『解放被壓迫民族』的原則，在十九世紀時既被確認為進步的原則，何以到了一九一九年以後，便成了反動的開倒車的原則，這個答案，倒很簡單。就是威爾遜與其同僚，未能認清這個原則是隨時變化的，需要時常從政治與經濟方面加以修正，而凡爾賽所給他的擴充，卻是與二十世紀，政治及經濟組織的趨勢背道而馳。把民族自決原則捧到極高，並使其推行超過以前的程度，結果，便加速了現行政治單位的分裂，而助成了許多小單位的產生，正在這個時候，擴大的分裂，與將世界組成少數強大的權力單位，恰是戰略與經濟因素的要求。締造一九一九年和議的人們，對於弱小民族自決的有效執行，與不受羈絆的軍權及軍事

方面的完全獨立，不能相合一點，未嘗不知，但對現代軍事技術的發展，卻茫然不解；而國聯盟約中的保障辦法，匪但有所不足，抑且不能適用。而且，事實證明，也是同樣嚴重的，就是他們全然未能認識，弱小民族的自決，與不受羈絆的經濟權，及經濟方面的完全獨立，也是不能相合的。斯特萊斯曼 (Stresmann) 臨終之時曾說：『許多新國家的產生，若全不適合歐洲的經濟制度，那簡直是不可能的』。(註一〇)然而締造一九一九年和議的人們，對於歐洲經濟制度，以及需要怎樣適應，并無了解；而徒虛望『國聯所有會員國在商務上應享受公平的待遇』。因此，一九一九年所實行的民族自決，後來使與軍權與經濟權的現實發生衝突，愈演愈烈。要知自決的將來，最要緊的是研究牠與這兩種權力的相互關係。

民族自決與軍事權力

自決在對軍權關係上，其危機所在，就是許多小獨立國有加無已的產生，每假自決原則為名，而適於此時，由於軍事技術發達的結果，此等小獨立國之得為政治單位，卻已發生問題。

小獨立國的問題，在維也納會議時初次出現。那時關於小國的事務，已由幾個大國代為決定。接着就有了十九世紀『歐洲協商』制度，雖然在理論上不甚滿意，實際上倒是不無可原的。在全歐事務上，各小國雖被認為無權置喙，但對其本身事務上，卻可以放手去做。大國交戰時他們可以保守中立。故當十九世紀時，由於各國的慣例，以及國際法作者的熱心提倡，一個實質的戰時中立法典，便於以建立；而在若干局部的有限制的戰爭中，這些法規，大體上，都是被相當遵守的。在這些條件之下，小國倒頗能享受真實的獨立的權利，雖然這種權利是有限制的。

一九一四年至一九一八年的大戰，對於這種小國光榮命定的中立與獨立地位的觀念，是第一次嚴重的打擊。比利時、希臘兩個小國都是直接受軍事行動的脅迫，而捲入戰爭的。其他有的國家因廣泛約定事物的引誘，或各種軍事的與經濟的壓力，而參加戰爭。還有的國家，覺得其個身利益繫於一方的勝利，為利益及榮譽

計，而參加此一方面，以促勝利的到來。至於保守中立的國家，則困於封鎖之下，感到中立國家一向所享受的許多權利，橫遭迫害，不絕如縷。其所受戰爭之影響幾不在交戰國以下。固然，接近主要戰區的小國，多能於戰爭期間，保持中立，力避直接捲入戰爭漩渦。但是小國的中立，乃至有效的獨立，無疑的是受了嚴重的打擊。

當戰事告終之際，許多方面，都有一個空洞的認識，以為小國的中立與獨立觀念，已經過相當的破壞或修正。而同時締造和議的人們，因誤於自決的原則之故，又一意以製造小國為務。這種矛盾，到國際聯盟成立，似乎得到了一個解決。國聯盟約中曾經聲明，任何戰爭『皆為有關聯盟全體之事』，任何會員國如有不顧盟約中規定之義務而從事戰爭者，『則據此事實，應即視為對於所有聯盟其他會員國有戰爭行為』。英國政府某次曾聲明說：『國聯會員國之間，既無所謂中立關係，故亦無所謂中立權利』。（註一）小國不復從嚴守中立中保障其獨立。在將來大國間任何戰爭中，必須參加一方與『被侵略國』聯合作戰，共同抵抗『侵略國』。這便是所謂『集體安全』制度。

這個制度，有幾點是錯誤的。第一、以為基於必要的保持現狀的安排辦法，必能永遠普遍，未免近於幻想，事實上在世界上七大強國之中，加入國聯的從未有的一次超過五個以上，而就是維持這個數目，也僅是一個很短的期間。第二個錯誤，就是假設『侵略』的定義，可以公平的適用，或具有道義的效力。第三個也是最嚴重的錯誤，就是在於現代的戰爭，需要積年累月的準備，各國如欲戰時合作有力，必須事先以彼此準備情形互相諮商。否則要鄰近交戰國一方的小國，靜觀變化，直到『侵略行為』業已構成戰爭狀態時，然後再決定加入何方作戰，那是不可能的。集體安全祇有一個觀念，倒不是完全空洞的，就是法國人所主張的歐洲聯盟，由法國領導，以對抗一個假想敵國。可是這個觀念，小國表示反對。一九二〇年以後數年間流行見解，以為中立已經落伍，實質上固然不錯，但卻因唯一可以代替中立的學說關係，而未能見信。一般小國因感於此種代替的空虛，又加以自然的保守，故仍泥守十九世紀獨立的殘跡。一九二〇以後數年間，戰爭跡象尚未顯露，瑞士與德

國——當時尚弱——曾小心翼翼的互相約定，對於國聯盟約中的任何義務，凡是以使他們破壞中立的，他們概不承受。到了一九三〇年以後，戰爭跡象漸顯，一般小國均堅決表示保守中立的決心。國聯盟約中的集體安全主義業已宣告破產。可是人們還要等到領受一九四〇年的經驗，然後才明白要小國回復十九世紀中立與獨立的觀念，是同樣行不通的。

現代戰爭中有兩個因素，聯合破壞了小國基於自決原則的獨立地位。第一個因素就是強國與弱國軍力懸殊的加深。在往時步鎗是主要的攻擊武器，一座要塞就是堅不可拔的屏障，意志堅定的小國對於強國的攻擊，特別是進攻者的主力被牽掣在其他的地方時，可予以強烈的抵抗。在這種情形之下，強國固不願多方樹敵，就不得不尊重小中立國的獨立。到了一九一四年，這種情形已不存在。但當時比利時軍隊，英勇作戰，拖延時間的行動，對於以後的芒恩戰役，依然大有貢獻。到了一九四〇年，小國的抵抗，卻僅有些微的阻礙作用。到了這個時候，戰爭的進行，一以集結部署大量機械化部隊為主，這種裝備，遠非小國的工業資源所能勝任的，丹麥并未從事自衛，而挪威、荷蘭、比利時的防衛，雖均迅獲外援，但并未充分阻遏德軍的進展，或向其索得充分的代價，致影響事態的發展。今後小國如欲保持不受強國甲的侵略，唯有事前將國防的重責，拱手讓於強國乙。但是這種行為，不但是中立被強國甲破壞且不甯將獨立委交強國乙，因為那個強國既已負責保衛其領土，則對其重大政策，也勢必加以控制。一九四〇年四月，蘇聯『新聞報』曾著論說：『絕對的中立，除非有真實權力的支持，否則便會落空』，（註一）而小國卻正缺少這種權力。一個小國在現代戰爭情況之下，若要保衛獨立，對抗強國，勢非放棄軍事獨立不可。互相依賴現已成了生存的必要條件。

第二個因素破壞弱小國家有效獨立的乃是，在現代戰爭高度發展條件之下，鄰近交戰國的中立國領土，往往利於一方而危害他方，因之，無論中立如何嚴格，但其效果，卻很少是中立的。經濟戰爭的加劇，越發助長了這種結果，更較其他為甚。在一九一四年以前，一個交戰國，對於進攻一個鄰國，縱然爲了軍事上的利益，究不免要躊躇一下，因爲鄰國一天保持中立，尚不失爲軍需供應的源泉與路線。當本世紀初年，德國參謀本部

擬訂取道比利時的侵法計劃時，荷蘭是除外的，因為留一個鹿特丹 (Rotterdam) 中立港口，對於德國由海上取得充足軍需供應上乃是必需的。可是一九一四年至一九一八年的大戰，產生一種嶄新的封鎖辦法，打破了德國從荷蘭中立得到經濟利益的企圖，於是情況全盤改變。德國參謀本部擬訂一九四〇年進攻計劃時已無意將荷蘭除外，可以斷言。顯然的，現在西歐沿岸諸國，在戰時已不能為德國由海上取得軍需供應之用。相反的，卻因英國控制海洋之故，反為英國所資用；而尤其重要的，她們成了英國海岸的屏障，不受德國的攻擊。中立的鹿特丹不能作為德國戰爭貿易的轉站。鹿特丹若在德國之手，當可為對抗英國的良好基地。荷、比、挪、丹等國的中立，與她們自身所思所為，關係尚小，無非便宜了英國。這是德國參謀本部的必然結論。

此次戰爭已證明了小國表面獨立的空洞。她們現在唯一的選擇，祇有不惜以任何代價保持和平的政策，這直是不成為其政策；且不得不含垢忍辱，以求免於戰爭的恐怖，瑞典、土耳其諸國便是最好的例證。小國不能再從中立上，求得尊嚴的安全。她們更不能倚賴動盪不定的集體安全制度，因其對於未來的敵友無從辨別。小國如欲保持生存，祇有在大國中找一個長久的靠山，從這種聯合裏，所發生的共同義務，初不限於在某種情形之下，應履行某項責任。——這是國聯盟約一向所要達到的最大目標。——而是一種連續的義務，採取共同的軍事與經濟政策，幷控制軍事與經濟資源。經驗告訴我們，非要如此，不能在現代情形之下，確保合理程度的軍事安全。民族自決權利就是以這種軍事需要為條件的。

民族自決與經濟權力

民族自決權與小國獨立之受軍權威脅，締造一九一九年和議的人們，無論如何，總是明瞭的，雖然對於現代軍事技術所生問題的性質他們不大了解。但是他們抱着十九世紀經濟放任主義及政治與經濟分離的觀念，而未能發現經濟權較近的幷較隱微的威脅。由於一九一四年到一九一八年戰爭的實際戰爭經驗，國聯盟約起草人們都深知經濟權的能力，可為防衛的武器，可是他們從未體會，它也可為進攻的武器。國聯盟約的不合，此亦

其一。其後蘇聯建議締結經濟互不侵犯公約，以補救這個缺陷，但其反響不佳。誠然，在定義上，經濟侵略比較軍事侵略更難確定。然而，此項建議在理論上是無可非議的。國聯盟約的制度，其缺點所在，不僅因其未曾充分注意軍權問題，更因其抹殺經濟權問題。在一九一九年至一九二〇年締結的少數民族條約中，也可以看出同樣的漏洞。這些條約締結人之一麥卡特尼 (Macartney) 曾說：『在他們眼光中，什麼是緊要的，自然根據他們個身的經驗。過去一個世紀中西方少數民族的鬭爭，主要是屬於政治的。……自由思想對其特具經驗的問題，自然最爲重要』。(註一) 各國必須以十九世紀民主政治所珍愛的政治權利，給予少數民族。可是這些權利并不包括工作權與求生權。反抗種族歧視的訴願案件，如逐出及土地居住等等，經常在日內瓦收到，并付諸討論。但是，一個組織良好的國家，於按時履行其條約義務之餘，依然可以千方百計的剝消少數民族的權利，使其雖有若無，啼笑皆非。這種方法很簡單，例如對少數民族所經營的公司或僱用少數民族的公司，不予分派契約或給與財政借款。少數民族條約未曾對濫用經濟權一點，設爲抵制辦法，與國聯盟約并無二致，故自一九一九年以迄一九三九年間，經濟權最占上風。

對於締造一九一九年和議人們之不幸漠視經濟因素，凱恩斯 (Keynes) 在其名著和議的經濟效果 (The Economic Consequences of the Peace) 中討論很多……

倘使路易喬治先生或威爾遜先生能夠理解他們所應注意的最嚴重的問題，并不是政治的或土地的，乃是財政的與經濟的，而未來的危機，也不在疆界與主權，乃在食糧、煤炭、與運輸，則歐洲的前途，恐怕要完全兩樣。

又說：

擺在他們眼前的歐洲的飢饉與分裂，其基本的經濟問題，厥在不能激起四大強國的興趣。(註一五)

從這段回顧裏，不難看出，當時——現在恐怕還是一樣——最妥當的辦法，第一個緊要的實際措置，應該積極致力於經濟復興，然後從既得經驗裏，再就民族獨立的要求與經濟互相依賴的迫切需要，二者之間，找出一個

必要的折衷辦法。可是事實上所做的卻是以無條件的優先權給予民族自決的要求，祇要犧牲了戰敗國，可以使他們滿足，就在所不顧，至其經濟效果如何，則非所問。他們忽略了經濟權的日漸得勢，與未具政治獨立及民族自決資格所發生的革命效果。

這種盲昧的原因是易於理解的。締造一九一九年和議的人們，生在一个舊世界裏，他們把一時的情形，認作解決未來的條件。在十九世紀時經濟的互相依賴，已經相當形成。英國以其商業及財政佔得優勢之故，其最大利益厥在貨物與信用的自由流通，故力求在國際經濟行爲上，共採某種信守的標準。在條約限制以內，各國彼此之間，不得使用經濟的武器。大家都默認某種經濟的統一必須保持。採取金本位的文明國家不貶低貨幣價值，也不抵賴債務。和緩的保護關稅幾乎到處採用。但常因最惠國條款之設，而爲之減輕；足使這種條款失去意義的巧妙閃避辦法，這時也還沒有發現。定額與補助辦法，尚在幼稚時期。在國際政治上，民族經濟權的能力，蔚爲超等重要的武器，不獨未曾發生，抑且不可思議。在這種條件之下，英國的優勢，保證了一個最低限度的真正經濟互賴，就是一個弱小獨立國家，也無庸恐懼什麼經濟的歧視。制訂凡爾賽和約的人們，認定這些情形是永久不變的；也沒有經濟因素可以反證民族獨立權利的承認是不當的。

因此，一九一九年的和議，祇有對那些經濟的以及軍事的條件是有效的，而這些條件現已不復存在。介於兩次大戰間的二十年來的歷史表現着大國對大國，大國對小國，小國對小國，彼此之間，都利用這種新式經濟武器，爭奇制勝。至於究竟誰先使用，彼此爭辯不休，那是最無聊的。這不是一個道德問題。現代工業的條件，使經濟權力大爲發展，經濟因素大顯重要，無論在國內政治上，或國際政治上，都是一樣的。在政治分裂與政治單位增多的過程中，經濟權已經急劇集中。這正有如一位美國作家所指陳的：『當代國家主義的進化，已走到了一個末路，一面人民主張文化單位，不厭其小，一面他們又要經濟集合，力求其大』。(註一六)自決所予民族意識的滿足，使經濟問題因之加劇，不久大白於世。而機構的空虛，早在一九三〇年經濟恐慌發生時即已暴露無遺。至希特勒一出，更不顧一切將其澈底粉碎。無限的經濟權力，操諸許多小國之手，與文明的生存是不

能相容的。

漫無限制的民族自決權所引起的經濟反響，論其結局恐較之軍事反響更爲重要。因爲它直接衝破平民的日常生活。世界的形狀已在改變。最近一位愛爾蘭作家曾徵引一個愛爾蘭青年的觀察說，世界形狀『已與一九一六年大爲不同』。繁榮的需要與日俱增，且趨深刻。『因爲這種變化的關係，這個小國，益顯其小，祇能供給一部分兒童以前教給他們所期望的標準而已』。青年們對於這個『閉閉的戈利克國』(Caldic State，按指操Cald語或Erase語之國家即愛爾蘭，譯者。)已漸感覺不滿。(註一七)政治權利並沒有給人們千年不敵的鎖鑰。投票權如果不能連帶給人們賺得工資的工作權利，便沒有多大價值，民族自決權，也是一樣，如果他祇是一個限制經濟機會的因素，也便會大大失去了信仰。民族的權利，和個人的權利一樣，如不能爲經濟福利甚或爲最低生存開路，又不能爲街頭與田野之人解決切身問題，那便成了空洞的東西。正如民主政治，如欲維繫不墜，必須從經濟條件上另求解釋，民族自決的政治權利，也必須與經濟互賴的急需取得協調。

民族自決的前途

我們認識了這種病症的性質，然後對於民族自決另下定義上才有把握，這正像民主政治另下定義一樣，是十二分需要的。如果我們記到自決原則現已臨到存亡攸關之境，并且避免與國籍原則相混，那麼我們可以明瞭，這個原則未必就是分崩離析不可救藥的。人民的樂於『決定』加入較大單位，并不在較小單位之下，上述一九一九年應用此項原則所生的反動，正可以表示這個動向。固然一個人希望在他的團體中，可以享受獨立自由。但是他也同樣希望他的團體強大有力，在廣大國際社會中占一有聲有色的地位，可使其對此團體的服務感覺更有意味。如其團體的活動，微弱無力，他便會感覺他的加入這個團體沒有意義，因而就公然傾心於較大的單位。他個身雖未必即能隨意轉移，但其下代子孫，則可行之無忌。較大的自由，往往受小的國內市場，小的國家政制，甚至小的民族文化所限制束縛。一旦人們覺得這種限制過苛時，一九一九年理想表記的小獨立國

家，便臨到了末日。

自從這次戰爭爆發，這種趨勢日益加劇。直接遭受軍事攻擊的與那般勉強維持中立的國家，都感到小國家單位，軍事無助與經濟封鎖的苦悶。一九四〇年十二月間挪威代理外長，在倫敦廣播，論及挪威與「世界其他愛好自由的勢力」的戰時合作是「一個工作，而同時戰後國家如能持久，且必須持久時，亦必以此作基礎。——這就是一個政治的合作可以保障我們民族自由，不受專制侵略，并在經濟上建立社會安全，阻止財政恐慌，使經濟生活與經濟發展可不致遭受破壞」。(註一八)現在大家都已逐漸體認，自決已不是簡單的問題，并不像一九一九年時那樣，於兩不相容的歸屬中，可以在選舉票上任擇其一。當時許多獨立國家的成立，即使真正出於關係人民的自願，他們現在的志願也未見得維持不變。此時此地所亟應考量的，乃是世界將來有力的經濟組織，在軍事與經濟急變之下，究應具備什麼條件，又如何使這些條件能與人類為保全與培植共同的語言、傳統、習慣、生活方式、及共同利益等，所組成的獨立，與敵對的團體之強烈趨勢，互相協調。

從這裏我們可以明白的試作幾個斷定。第一、十九世紀民族與國家必須符合的假定，必須廢棄。中歐曾創為「文化民族」與「國家民族」兩個詞語，雖欠雅馴，卻屬合宜，我們應將二者的區別分辨清楚。一個種族或文字多少相同的團體，由於共同傳統的結合，與共同文化的培植，它的存在不應該再是建立或維持一個獨立政治單位的表面理由。第二、我們不該再像一九一九年時那樣過分着重民族自決權的絕對性質，卻應該多着重它的應有限制。必須激發義務觀念，以補救十九世紀偏重權利之失。民族自決權應該與公認的責任相輔而行。這個公認的責任要使軍事與經濟政策及富源，均在廣大社會需要支配之下，其用意不在為某種假定未來事變作何應付之計，乃是為日常事務的進行。這兩個斷定都需要詳細解說。

民族與國家分離，或「文化民族」與「國家民族」分離的涵義，簡單說來，就是准許并鼓勵人民，行使自決權，祇為某些目的，而不及其它；或者反過來說，他們為了不同的目的，可以「決定」自己加入不同的團體。這種區分與人類天性或正常的人類願望并無不合。所有文明人類，無論男女，幾乎都可以加入所組成的不

同的團體，以滿足其不同的需要。無論對於教會，俱樂部，園藝學社，與工會的要求，都可以調和，不致感到困難。實在，可以說祇有在這種忠心與利益互相交織之下，沒有任何制度——無論國家也好，教會也好，工會也好——侈求它的組成份子，在他們各種活動方面，處處都要順從於它。而且，就是這種忠心之一是對於國家的，也仍然可以成立調和。我們很有理由假定，大多數的威爾士人，加泰蘭人與烏茲貝克人，有時爲了某種目的，願意自稱爲良善的威爾士人，加泰蘭人，與烏茲貝克人，而有時爲了其他目的，卻願自稱爲英國、西班牙、與蘇聯的公民。

這樣把忠心分開而仍能兩全的制度，恐怕是解決自決問題唯一可行的辦法。因爲要同時應合現代軍事與經濟體制的需要，與人類基於共同傳統，語言與習慣組成團體的急求，勢非如此不可。此中困難自然很大，因現時國家職權日在擴張，對於人民生活各部門包羅日廣，而經濟體制、教育、以及關係安全事件上的輿論指導等等，又盡成了政府職權的範圍。這種趨勢，尙無倒轉之象。但是，從此項發展中所帶來的集中與中央集權，在其進行上，不免就要建立治權下逮的辦法，以爲補償，蓋因政府行動越深遠普遍，其控制越需要分割，然後行政才有效率。我們應從中央集權與治權下逮二者交互作用上，以及承認有些人類事務需要由比現在較大的團體辦理，有些事務，需要由較小的團體辦理上，進而對於此無定向的自決問題得一解決。麥卡特尼在一本書裏寫過：『當前紛亂起原，在於現代國家的觀念：在將國家所有人民的政治理想，與大多數人的民族文化理想併爲一談。這種截然不同的兩件事，如果弄清，則一國之內，許多不同的民族，便無不能安然相處的理由。』（註一九）如果較大的軍事與經濟機構可以安全建立，則其中較小的民族單位的自治，對其數額或職權，便無加以限制的必要。在這一點上，人類團體在事務進行上對於自決權的自然夙願，可以得到極度的發展與表現。

另一個斷定值得着重的，就是民族自決，有如民主政治一樣，應該依照下面的條件重下定義，一面固要固守權利，另一面也要同樣固守互相關連的義務。在一九一九年，大家每假定一個『民族』一經承認，就可以根據自決權，有要求國家獨立的絕對權利。而這種要求的給予，且應在國家間相互義務任何重要議題之上。這種抹

殺權利與義務互相關連的關係，係以公然的或默認的接受利益協調主義爲基礎，在威爾遜的思想與政策中最爲特色。在他的想像中，他毫不遲疑的假定，民族自決權得到普遍的承認，然後世界始有普遍的和平，這在今天看來，似乎是不可通的。權利是絕對的；承認一個權利并使他有效，其本身也是好的；至於承受一個相對的義務，那祇是出於自願；權利的承認，是不能以此爲依據的。

民族自決本是在義務體制之內一種權利的行使，要使它回復這個本來面目，有賴於人類思想方法的革命，如果將這個限度估計過低，殊屬不智。在小民族方面，他們要放棄十九世紀時小國所享那種例外優越的地位。在那個時候，中立是他們對軍事安全上所出的唯一代價，他們的領土與利益（有時連其富庶的海外屬地也在內），受強大海軍的保護，她們既無責任，又無擔負。在大國方面，她們爲了其他民族的福利要擔承一種軍事的與經濟的責任，還是直接而永久的，以往大國極少是肯於擔負這種責任的。以英國爲例，她要以把本國與至少幾個歐洲其他國家的防禦，合爲一個共同單位，并採取共同經濟政策的原則，於本國農業工業利益之外，兼要顧到法國、德國、比利時的工業利益，與丹麥、荷蘭的農業利益。大國與小國的軍事安全與經濟福利，已因接受國際義務新觀念之故，而疑爲一體。

殖民地民族自決權問題比較困難，然此一原則仍可適用。人們常說一九一九年協約國，在歐洲方面主張民族自決權，在亞非二洲則否，在行爲上殊屬自相矛盾。從邏輯方面講，這是不錯的。但姑不論這些民族大多數尚未達到自治的程度，以及印度因種族與宗教紛歧所發生的特殊問題，而因民族自決之故，使現行軍事與經濟單位爲之瓦解，事實上亦顯係反動之舉。在歐洲方面，現在所需要的是建立較大的軍事與經濟單位，而同時爲了其他目的，還要保持現行或較小的單位。在亞洲與非洲方面，要保持大的洲際軍事與經濟單位（不見得都是現行的單位），且要在這些單位之中，建立更大的治權下逮制度，以及更多種的地方行政，以地方傳統法律與習慣爲根據。以往對於土著民族生活習慣的漫不經心，思藉機械劃一的行政制度，將其滅絕，與直接的經濟榨取，同是許多殖民地日就衰落與人口減少的最大原因。嚮以非洲爲廣大地域，任憑幾何學的疆界，大致劃

分齊整，這種觀念，應該矯正，而代以行政的集合，以部族單位的自決為其基礎，在此一意義上，熱帶地方的調整區劃，是需要促其實現的。

所以，未來的國際關係，如欲避免全面混亂或野蠻統治的惡運，必須循兩條路線發展：其一要認識爲了軍事與經濟目的，需要比現在國家較大的單位，爲了其他目的更要在這個單位之中，力行治權下逮制度。其二要認識，民族自決權，祇有在相互的軍事與經濟義務新體制範圍以內，方能生效。民族自決的危機，好像民主政治危機一樣，歸根結底，還是一個道德的問題。但他的表現方式，乃是軍事條件的，而尤其是經濟條件的，這和民主政治正是相同。要解決民族自決問題，必須使經濟危機得到解決，因爲經濟危機在現時紛亂中，是最顯著而遠大的。

(註一) 見 William Temple, Archbishop of York, *Thoughts in War-Time*, pp. 112-113.

(註二) 見 Acton, *History of Freedom*, p. 288.

(註三) 見 Public Papers of Woodrow Wilson: *The New Democracy*, II, p. 187.

(註四) 見 H. A. I. Fisher, *A History of Europe*, III, p. 1161.

(註五) 參看 Toynebe, *The World After the Peace Conference*, p. 18. G. A. Macartney, *National States and National Minorities*, p. 99.

(註六) 見 S. Wambaugh, *Plebiscites Since the World War*, I, pp. 202, 498.

(註七) 見 Public Papers of Woodrow Wilson: *War and Peace*, I, p. 189.

(註八) 參看 Intimate Papers of Colonel House, ed. Seymour, IV, pp. 52-53.

(註九) 見 R. Lansing, *The Peace Negotiations: A Personal Narrative*, p. 86.

(註一〇) 見 G. Stresemann, *His Diaries, Letters and Papers*, ed. and Transl. E. Sutton, III, p. 619.

(註一一) 見 Memorandum on the Signature of His Majesty's Government in the United Kingdom of the Optional Clause, Cmd. 3432, p. 10.

(註一二) 見 *Investia* (Leading Article), April 11, 1940.

(註一三) 瑞士以地理關係或爲僅有的例外。

- (註一四) 氏 C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, pp. 261-2.
(註一五) 氏 J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, pp. 134, 211.
(註一六) 氏 G. J. H. Hayes in *International Conciliation*, No. 369 (April 1911), p. 235.
(註一七) 氏 Sean O'Faolain, *An Irish Adventure*, pp. 304-5.
(註一八) 氏 The Times, Dec. 16, 1910.
(註一九) 氏 C. A. Macartney, *National States and National Minorities*, p. 450.

第四章 經濟的危機

經濟危機乃是政治危機的根源。它對於一般滿足的國家，想使陳舊思想形式適應新革命時代所遭遇的失敗，表現得最爲深刻。所謂古典經濟學派的原則，和其它原則一樣，在實際上，從來未嘗完全應用過。變通是常有的，大膽的思想家們，且到處向其挑戰。雖然如此，直到一九一四年以前，這些原則，仍被一致奉爲經濟正統的寶典，即在今日，許多地方，特別是英美，這些原則，依然擁有無上的權威。這是很自然的，倒不祇是因爲理論持久不衰，往往事過境遷，而理論依然存在，同時也因爲在這些原則盛行的期間，英美兩國經濟繁榮與政治威望，臻於極盛，是前所未有的。故英美人士切要認清，過去思想家對於經濟問題所作的假定，並不是一成不變的。在十九世紀全盛時代，白芝浩承認以往曾經有過『一種經濟前期 (pre-economic) 時代，那時連經濟學上的假定尙未成立，它的規律也許有害，而與其相反的規律倒許是高明與必需的』。(註一)但當時古典派經濟學家雖也得坦白承認，他們的假定，在過去并未嘗永遠有效，可是他們卻少想到，這些假定將來一定無效。今日正需要一個更爲折衷的進展。一位近代作家曾說：『我們如欲研究經濟學，切不可將我們理解的工具，爲一個單獨主義的觀念所限』。(註二)自一九一八年起，漸入了一個新時代，我們可以看出有些假定在若干方面，又回到了重商主義，更有的且回到了煩瑣學派。

當前的世界，就是要從三個要點上，來修正古典派經濟制度。第一、以追求個人利益爲經濟制度動力的假定，已被摒棄。現時的想法，與煩瑣學派相似，認爲個人的福利乃是整個社會的問題，雖則仍與重商派一樣，將社會與地域團體視爲一體。第二、現時已漸廢棄以定量的『財富』觀念爲經濟活動的目的，而轉趨於定性的『福利』觀念。這樣，便歸到與煩瑣學派同一的觀念，雖則其社會基礎是根本兩樣的。第三、因爲現在已不以最大的財富作爲經濟上需要的考驗，於是當代思想乃趨於生產與消費關係的新觀念。現代經濟問題乃旋繞於個

人主義對集體主義，財富對福利，生產對消費，各項問題之間。

個人主義與集體主義

古典派經濟學家假設社會是由獨立的，十分開明的，與完全流動的個人所組成，各爲其自身而活動，論價力相同，對於經濟制度生產者與消費者同感興趣。但是這個假定從未會得到大體的實現。歐洲各國，階級結構，多少是硬性的，自中古時代遞嬗至今，雖經重大變遷，而迄今未完全崩潰。惟有美國一個主要國家，因其社會結構，階級性較少，且大體上又近乎平等與流動狀態，故經濟個人主義的成功，得以維持最長的壽命，這一點實有重大意義。

但是，如果過去事物，開頭就使個人主義派的假定流於偽誕的話，這與不久由於工藝發展所發生的障礙并不相干。當『古典經濟學派』產生時，經濟制度乃建立在小企業家，獨立工藝人，與個別商人社會基礎之上。個人主義與經濟事實有相當關係。工業與商業所需投資之少，使得這個社會十分流動十分適合。經濟放任學說所需要的迅速而靈活的調整，以適應變遷，依然是可能的。到了十九世紀時，特殊化龐大工業勃興，需要鉅額投資與大批工人，此二者都不可能迅速而靈活的轉變，以應需要的變更，於是這些條件遂爲之破壞無餘。這時的單位已不是個人，而是股份公司，托拉斯、銀行、與工會。（註三）以往所假想的平等、獨立，與流動個人的廣大社會，至此已全然不確。個人的地位越來越不重要。支配着生產與分配的勢力，在經濟『社會』中佔着優勢的，乃是少數有高度組織有利害關係的團體，日趨強大而有力。通常所謂『個人企業』已被推翻，推翻它的，不是其辯護人所假託的『社會主義』，或仁慈政府的干涉，而是競爭的資本主義傾向獨占的必然趨勢。

早在一九一四年以前，古典派經濟學說即已失勢，而通常所論到的個人主義對集體主義的問題，亦已改頭換面，大非昔比。一位美國作家有一句舊語說：『高等人士所奉守的信條，每以個人所有的私有財產條件描述

社會組織，實則其所描述的事物，既非私有，又非財產，更非個人所有。』(註四)以有限責任的公司，視作法人，本是一種便利的法律假定與實在事物相去日遠。目前的問題，已不是經濟企業究竟由私人經營，抑由某種集體機構經營(這乃是『個人主義』與『集體主義』二詞應有的涵義)的問題，而是應由非官方的集體機構集合經營，抑由政府機關經營的問題。個人主義的傳統，在美國享壽最長，其所以然者，半因美國有人格化的習尚，半因個人從工業上所得鉅大資產所受廣告宣傳使然。然而即使如此，福特先生目前在美國已成了這種傳統最後僅存的碩果。所謂個人主義對集體主義的問題，在名稱上是不當的。這個問題真正所指的還不是經濟企業應由聯邦政府管制，抑由有如福特其人者管制的問題，乃是管制者究係一個對聯邦負責的公司，抑係不對政府負責的同樣集體組織，有如萬國汽車公司(General Motors)，伯利恆鋼鐵公司(Bethlehem Steel)，或南方公用事業公司(Southern Utilities)等等。『現在的選擇……不在競爭與獨占二者之間，而卻在乎兩樣的獨占，一個是不負責任的，私有的，另一個是負責任的，公有的。』(註五)

此項問題既已取得這個形式，且已爲人所承認，它的結果，是無復可疑的。採取放任政策的國家，儘可以保持消極態度，或僅於必要時稍加干涉，以抑制某種不正當的行爲，祇要經濟制度單位，仍是個人，他們不會獨自製造磨擦，以致危及社會結構就是了。可是面對着龐大工業與財政組織的滋長或高度組織的勞工結合，這種消極政策，已不適用。而且也不見得是巨大工業所真正需要的。羅斯福總統曾說：『凡是不贊成政府干涉商業的人，……就是首先跑到華盛頓，要求政府採行禁制稅率的(Prohibitory tariff)』。(註六)在鐵路建築時期(這是第一次工業企業，涉及真正大規模的資本負債(Sinking)與資本凝結(immobilization))各國始不得不出面干涉，一面保證各公司不受個人反復無定的影響，一面又保證個人不受苛刻的重擔所連累。現代國家最初都會保護僱主對抗工會，而到後來，卻又維護工會權利。我們如願對現代世界社會與經濟結構，得到一個正確圖案，我們不應該想像，在一個國家的體系之內，各個人一面合作，一面競爭，而應想像，若干強大有力的團體，爲了它們本身的利益，時而合作，時而競爭，而國家乃不得不常常增強本身力量，擴大職權範圍，

藉以保持社會結構以內，必要的最低限度的團結。我們的思想不能再以孤立自主的個人爲基礎，致落入古典派經濟學家的窠臼。現代經濟學的命題就是社會中的人。人是若干集體團體的一份子，這些團體彼此競爭權力，而現時其中力量最強大，組織最健全，與基礎最廣泛的，厥唯國家。現在的問題，已不在個人主義與集體主義之間。問題乃在是否讓社會行爲依靠各利害關係的團體鬭爭的偶然結果，還是對於這些團體的活動，加以管制調和，以謀社會的利益。

財富與福利

在古典派經濟學家的時代，苦與樂都是認爲可以衡量的，當時他們自信爲創造了一種定量的財富科學，本無足怪。消費者的喜好，由物價制度表現，生產者的喜好，則由利潤決定。這兩個因素，都是可以用金錢準確衡量的。此二者交互作用，可以保證經濟制度自動運行，因而產生最大量可以估計的財富。這樣，『政治經濟學』可視爲一種科學，堪與物理科學機械科學互相比擬。某項原因，如無外來的干涉，必可產生某項結果，如果每個人都追求自己的利益，而每個政府都不干預這種依照科學決定的辦法，則這個整個經濟制度，便是一個完全自能適應的機械，爲大衆謀福利。財富的最大生產，可以招致最大的福利，這簡直是天經地義，無待多言的。個人利潤動機，在最大財富上，是爲社會謀利的。社會利益，以個人利潤作考驗，在歷史上尙屬初次。

(註七)

自十九世紀中葉以後，這種主義，因不斷受政府的干涉，致實際上大爲緩和。社會的意識，對於一般認爲經濟活動主要目的在以最低成本生產最多貨物，售出最高價格的見解，漸漸失了信仰。政府當局對於許多事務，許多善舉，雖通常認爲於社會有利，而不合於物價與利潤制度標準的，一概加以法律限制。爭論很久的地方貿易問題，在當初還不過私有企業與公共企業效能孰大的問題，現則轉爲地方政府可以經營企業到什麼程度，而無須『納稅』的問題。『福利』標準，在不知不覺之間，已與『財富』標準分立，且更占了上風。可

是，福利與財富不同，福利是不能以定量的限界衡量的。物價與利潤也不復成爲決定社會生產資源如何支配的唯一因素。現在戰爭需要動員社會全部資源，於是這種教訓無復存在餘地。在一九一四年至一九一八年大戰期間，國家補給當局，立時發覺『購買力已不能夠準確的衡量真實的重要』。(註八)實際上，這還不盡是事實眞像。購買力殆已全不成其爲衡量標準。『依照優先的原則，製造與貿易的進行，乃所以應合國家的目的，而不是應合那般有錢購買者的意志』。(註九)爲了某項目的，而最有效的動員國家資源時，是不能倚靠利潤動機的，這點已從戰爭得到確實證明，因而製造并促成了一個經濟革命。

不幸，當時所得的教訓，還以爲這祇是例外的適用於戰時，而并不適用於平時。邱吉爾對於一九一八年十一月十一日呈現的這種情形，曾有過明白的評述：

我們所使用的組織與制度，是非常強而有力且富有伸縮的。我們精明能幹的實業家們，各自主持着許多部門，現則正在一種工業內閣之下進行工作，已歷年半之久。他們對於戰爭運命，所引起難以逆料的變化，業已安之若素。……在生產界裏，凡是可能做的，他們這時實際上都已做了。例如，徵用五十萬間房屋，對於他們，似不比我們已經徵發過的十萬架飛機，或二萬枝鎗，或美軍用的大礮或二百萬噸砲彈，更難承辦。但是，自從十一點鐘以後，另外一套新的條件開始支配一切。貨幣成本，我們從未想到他是一個可以限制軍隊補給的因素，可是一到戰爭停止，馬上就要求取得優先的權利了。(註一〇)

然而企圖阻止革命，并且回到以『貨幣成本』爲標準的經濟制度，證明已歸於慘敗；這種失敗，是由於道德的原因，也是技術的原因。在戰後期間，至少對青年說，要以社會所需要的，與現款『納稅』最高的二者視爲一體，那似乎完全是不可能的。『世界經濟能力，不能再以市價與比較成本，作爲公認的調節器，……每個平民都不甘心將其有形的生命，受那全無生命的國際貿易物價標記來支配』。(註一一)羅斯福總統在一九三三年三月四日就職演詞中曾謂：『人類貨物交換的主宰，因其自身的頑固與無能，已告失敗，且已自承失敗，而下詔退位了。……現爲復位之計，要看我們應用社會價值，比較純粹貨幣利潤，高明到什麼程度』。

經濟理論，對於時代新精神的適應，遠不及經濟現實。假使一天經濟活動，目的僅在製造大批貨物與勞役，可用金錢衡量的話，則經濟學仍可在定量科學上佔得一席之地，而在精確性與客觀性上，并可與物理科學相伯仲。如以『福利』代替『財富』作爲經濟活動的標準，那簡直等於放棄上項權利，而將經濟學變爲定性的科學，恐怕是否配得上稱爲科學，都有疑問。而且更有甚者，這種轉變，將會使經濟學與其他社會科學，界限模糊不清。此項界限，雖不必完全真實，然在學理的立場上，卻是十分可貴的。這種以經濟科學具有純粹性質的看法，無疑的可以幫助說明，何以那般方家們，對於正統派經濟學說抱殘守闕，不肯放鬆。就是現在，英美兩國，仍多信守物價與利潤制度，作爲經濟政策的準繩。凡是不依照這個準則的，都是認爲例外情形，不得不爾。近年以來，經濟理論與經濟現實慢慢脫節，原因在此。政治家們，受了社會環境的驅使，對於書本上的名言至理，祇有棄置不顧。當此普遍經濟蕭條的時會，經濟理論殆已失去領導作用。且復在連串的經濟現實之下，陷於飄搖，迷惘，無可如何的地步。時代早已決意根據需要採取其他合乎社會要求的標準，倘仍企圖維護利潤制度原則，自屬背時之舉，這種結果，正是應得之報啊。

有些人對於廢止以利潤動機作爲經濟活動的主因一層，認爲是困難萬分的。經濟學家們以利潤動機，爲其經濟制度的核心，由來已久，致使人民認爲成了人性中中心不易的事實。然而，正像杜威教授所說的『時下的社會趨勢，可以追溯到人性的結構，並可用以解釋所從推知的事物』(註一)這不正是「一個方法的例證嗎？現在還有人以爲人的經濟生活大都是受利潤動機的激動。這種說法，與事實相去日遠。現在大多數人，並不是爲利潤而工作，乃爲固定的薪給或工資而工作。在許多薪俸階級與高級工資階級當中，工作的條件與性質，勞役的感覺，或使用的能力在選擇職業的決定上，恐比實際報酬如何，更有分量。就是重視個人報酬的人們，對於企業的利潤，直接感覺興趣的也是絕對少數。有些工業企業，紅利的給予以利潤爲基準。但這個比例數，與全部薪資比較起來，常是微不足道的。假使全體僱工，對於受僱企業的利潤性質，都感覺興趣的話，那麼，肯爲政府各部門或公營的公用事業工作的，必將大見減少，因爲這種事業或是沒有利潤，或是利潤有限，而傾向比較

投機工業的，必然相對增加。可是這種徵象，在各級工人中，還是少見的。

同樣，我們也不能說，現代英國投資家們，特別易受投機的高利率所引誘。過去二十年間，除了固定利息的證券以外，最受歡迎的乃是各大公司的股票，它們的利潤總是非常穩定，它們的資產如此安排，好似等於逐年付息，這樣，名義上所謂利潤，與利息的性質，大體上極為相近。如果所有英國工業全數改爲公有，而不利潤爲目的，大約投資家與工人態度，均不致受何影響。這樣一個急劇步驟，大概是不會有的，如果僅是這樣，管制的重擔就會完全落在政府肩上。但在戰後，利潤動機或可稍得一點職分，決定何項貨物應該生產，在何處生產，對於生產者如何給酬，對於消費者如何取值，最後對於國民儲蓄如何利用，這是目前我們正在經歷的經濟革命中，一個最確實的教訓。

因爲物價與利潤已不是經濟制度的支配因素，於是財產觀念遂大爲改變。在這一方面，經濟現實又走到經濟理論的前面。很早以前，有兩個潮流，已漸明顯。第一、社會意識對於鉅大的私人財富的占有與使用，主張加以限制。財產課稅幾已到處施行，這若在五十年前看來，恐怕差不多等於沒收。有許多國家，大塊田產，已經強迫着重新分配了。英美兩國，富有者貢獻一部資財，從事社會與慈善事業，漸成了有力的傳統，且更爲一般所奉行。第二、馬克斯所說的『生產工具』，其所有權已經分開，并且脫離了管制。若說千萬的無名股東，是英美大工業企業的『所有人』，恐怕與說無產階級是蘇聯生產工具的所有人，同樣沒有意義。現在公有公司都假定有其『責任』，且『對公衆——就是對於消費者——負有義務』，而它們本身也以此自居。股息給付有的受法律限制，有的受社會習慣限制。無論何處，莫不以爲生產目的，應求有利於社會，而不在最大利潤。

在固定工資方面，也可以看出物價與利潤標準，日趨沒落，而價值的社會標準漸已取而代之。最低工資主義，以合理的生活水準爲根據，對於古典的自由勞工市場學說，是一個直接的打擊。隨着這個主義有一個系說，就是近來工資幾乎未隨工業繁榮而增加（這是古典派學說所主張的），反之，通常卻假定（如時下有『惡性循環』之說），任何生活的實質上升，工資亦必然自動隨之上升。工資之不可低於某項水準，猶之乎利

潤不可高於某項水準一樣。同樣的，失業問題，大家通認爲是一個重大社會問題，再不能僅根據僱人太多無利可圖的理由，而予以容忍。但這種情事，直到一九三五年以前，還是被容忍的。在那一年，英國政府宣稱『一般想像，目前尚有大量未曾發現的工作，可以爲多數人謀到職業，有待着手進行，這種觀念是錯誤的』。

(註一三)這並不是說，不能找到大量有用的工作可做，而是說，找不到什麼工作，從這種工作當中，可以得到利潤。這種以賠賺來規定僱用的辦法，今後必須絕跡。我們可以預料，工業無限制的『僱用與解僱』勞工的權利，戰時各主要生產部門中，或已廢除，或已減縮，在戰後也不會再恢復的。在政策上，全體工人的『福利』應在生產者『財富』之上。我們生活所繫的經濟制度，其支配力量應多在倫理的領域中求之，而不復求之於物價制度的運用，這是很明顯的。而且大家差不多一致公認，這種趨勢，應該因勢利導，使其更臻強大。

在這一方面以及其他方面，我們從一個自動規定供求的世界裏出來，很明顯的又回到了早先時代所熟知的觀點。我們正在扭轉古典派經濟學的衰敝。(註一四)像煩瑣學派一樣，我們再度提出『公允價格』，而不是由市場上『經濟的』非倫理的規律所決定的價格，我們正在進行，以另一種類的社會價值來替代貨幣價值。此其本身，無論在思想上，抑或在現實上，就是一個強烈的革命，正如十六世紀初年以後，『由於貨幣經濟的發展，社會個體化』，(註一五)業已顯露，現在從貨幣經濟退回，暗示着社會重歸完整，而趨於集體化。孤立自主的個人，爲公衆利益而追求自己利益那種自由的社會業已死去。古典派經濟學的『公律』，祇有在個社會裏才是適用的。當鼓勵增加生產，爲進步首要條件時代，那個社會與那些法則遂應運而生。我們現在已經走出了那個『貧乏經濟』(Scarcity Economics)時代。不管對與不對，現已一般公認，文明人類業已克服匱乏問題，對於一切需要或消費，其本身均可生產，不致過分費力。現在社會制度，不在貧窮，而在失業。我們最急要的經濟問題，已不在增加生產，而在如何對消費獲得一個比較公允的分配，並如何對於生產能力，可以得到整齊規律的利用。不平等與失業——人力的與物力的棄置——是現今叫囂最利害的。爲圖補救起見，我們對於百年以來，在古典經濟學正統卵翼下，生產與消費全盤關係的發展，應該加以檢討。

生產與消費

古典派經濟制度，最首要的是一個生產制度。所謂以最低成本，求最大生產的原則，便是由此而生。祇要這個原則可以貫徹，其它一切就可以置之不問。分工就是滿足人類經濟需要的關鍵。消費者以其購買力的武器，對什麼貨品應該生產，什麼不應生產，恆居於決定地位。『物價由購買者決定』，這是古老的格言。生產者與消費者的利益是非常均衡的。但最後總是由消費者決定。

這個制度的實際結果，使生產者獲有大權，雖則這是不大被人看到的。古典派的創始人，一貫的反對生產者的聯合，無論是僱方也好，工人也好。然而這個傾向集體行為的巨潮，是無法抗拒的。大規模工業的勃興，大量的原料與勞工盡在其掌握之下，於是在十九世紀末至二十世紀初年的國家裏，生產者便一躍而為最大的支配力量。在美國方面，政府機構受『大實業』的支配，幾乎是沒有問題的。在歐洲方面，地主貴族對於政府職位與社會地位的壟斷，已被打倒。這時消費者依然是古典派學說裏的孤立個人，還不十分意識到自身利益與其他消費者利益有何共同關係，他們已完全無法維護自己的地位與權利。生產者可以駕馭國家的權力，使其迎合自己的利益，而消費者卻不能。即在英國，所以尚能為自由貿易奮鬥，支持最久的，大都還是出口業與航運業的力量，與消費者無干。在其他方面，生產在關稅戰爭中莫不大獲全勝。消費者尚不僅在爭取國家保護一點上相形見拙。生產者對於如此垂手而得的勝利，猶不知足，且更利用各種機會，經過托拉斯、卡特爾，以及獨佔的媒介，慢慢的，公然的，穩居於主宰地位，使消費者俯首聽命。

說到生產者，若單指資本家，企業家，領薪給的經理或管理人而言，那是不當的。勞工的組織權力不久已與資方的組織權力并駕齊驅。前邊已曾指出，在幾個工業先進國中，勞資雙方已組成了聯合陣線，以對抗消費者，并在維持生產的水準與利潤上同享利益。固然，工人與資本家或領薪給的管理人，雖同是生產者，但工人在其為消費者的身份上，利害關係較大。可是對於那般比較富裕有正規業務的工人——工會政策，大半是由這

般工人決定的——由工資所表現的生產者利益，凌駕乎由生活程度所表現的消費者利益。這種情形雖不全是事實，然而在一個棉紗工人或鐵路工人看來，他們工資的增加，將如何反映到生活程度的提高，那是難以預料的。在經濟繁榮時代，勞資雙方在分配收入上，常是互相水火的。但在經濟蕭條時代，他們因為必須知道尚有什麼餘下的東西可分，每於不知不覺之間聯合一致。有一位尖刻的批評家會說：『凡對於整個資本主義制度有利的，必然的與工會的社會運動有利，因其可使分配於各個階級的全部國家收入，為之增加。社會主義是一種內在的反抗力量，這是有益的，無可避免的，但是他卻必然的接受資本主義社會制度的主要部分』。(註一六)過去二十年來資本主義的沒落，使工會主義亦隨之削弱。一九一四年的大戰，第二國際所受打擊之大，初不亞於資本主義制度。蘇聯始則壓制資本家，終則以國家駕馭獨立的工會。納粹德國開始是壓制工會，最後也是以同樣方法對付資本家，近年以來，資本主義每與工會主義共為消長，這是很明顯的。二者都分受生產的利潤，并代表生產者利益，以對抗消費者與納稅者。

我們很容易看出，英國自從上次大戰以後，特別是從一九三一年以後，他的經濟政策，乃是受着生產者利益的支配。工業與農業對於勞工都頗有讓步。可是他們從政府得到補助與保護，所得超過所失，而消費者與納稅者自然受了犧牲，商業政策幾乎總是由工業與農業二者折衷決定，當二者之一利益較大時，通常照例是這個較大的利益佔先，至於消費者，或社會的利益，則殊少顧及。現在生產者已握到國家機關的利器，如果以前還不大清楚的話，這次戰爭已經啓示了。國家倘為作戰目的，必需統制生產額時，其唯一可行的途徑，是選擇實業鉅子，出任其所生產物品的『管制人』，而將農業的管制，委諸『戰時農業委員會』之手。這個委員會大部或全部是由農人組成的。在此次戰爭爆發以前的狀況之下，沒有第二個方法，可以使生產額增加如此之速。但是這個方法的成功，非給予生產者最大利益不可，因生產者，實居於指揮一切的地位。及戰爭爆發以後，曾訂立了一個鐵路協定，對於股東與勞工的利益，均經仔細衡量，但是一位工黨議員曾在議會裏這樣說：『英國民衆在這件事上雖是一個頂大的因素，可是他們從未嘗從這些安排裏，得到任何利益』。(註一七)

生產者這個優越勢力，在近代經濟史上是一個重要的因素。我們必須認識這點，然後才可以明白近代經濟歷史。一九一四年的大戰，曾鼓勵了交戰國與中立國大量貨物與製造品的生產。到了戰後，生產者受他們各個政府的支持，到處競爭着，想盡量維持這種新興的工業，以致許多顯然多餘的戰時生產，一時都無法收縮。但當混亂思想的迷霧，慢慢消散以後，事實證示，生產過剩的現象，不是戰爭或其結果的唯一造因。戰後的危機來而復去，去而復來。差不多每一個國家都被農業衰敝，與工業大規模失業的空氣所籠罩。整個世界面臨到一個長期生產過剩的現象，這是古典派經濟學家所夢想不到的。這個影響當然是累積的。例如小麥生產過剩，就會使種小麥的人，無力飲咖啡或購買新衣，於是咖啡與衣着亦屬生產過剩，整個制度可依此類推。

『生產過剩』的危機

那麼，正統學說假定增加生產便利之後，使得可用的資源增加，不過導往新的生產方式，因而更促進了繁榮，而生產過剩，除有時偶爾一現，可因供求關係而自行調整外，是難以想像的；這種假定到底有什麼缺陷呢？此中癥結所在，就是古典派經濟學家每預先假定在一個無限機動的社會裏，有許許多多的小生產者，在這個社會裏，資本與勞工均可視為同性的集合，對於原料可以無限的應用。這種假定，自『原富』出版以來一世紀中，愈感難以立足。其所以然者，約有三端：第一、工業需要鉅額投資，此項投資一經固定，即不能再行轉移。投資在鐵路或鋼鐵廠上面，如果這個鐵路與鋼鐵廠竟成了多餘，則此項投資，就等於損失，故資本家自然想盡方法，來維持這種在古典派原則上已成了『不經濟』的企業。第二、機器與勞工的高度專門化，使古典派所假定急遽轉移，成爲不可能。從事製造鐵軌或棉布的工人或機器，不可能於接到一紙通知之後，馬上就轉變去製造留聲機或絲襪。第三、古典派的假定，不免將人類保守性估計過低。金融家僱主，與工人都不容易相信，一個多年繁榮獲利的企業，會變成永久的多餘。他們對於任何貿易的跌落，不是諉之於一時的經濟蕭條，或『不正當的』競爭，就是從其他臨時的环境使然，而這種環境是不會長久的。他們并不像古典派經濟學家所

預想的，極力設法給資本與勞工尋覓新的出路，而斤斤以恢復已失的地位爲務。這種保守性在國家中如英國，工業中如紡織，最是顯著不過。他們都有悠久的繁榮歷史。這在勞工方面較之資本方面，并無軒輊。工人的不願改換職業甚或改換家庭，那是很自然的。這種心理上的困難還不算數，即工會的一貫方針，也是千方百計防止工人改行。工資之日趨標準化，也是這個結果造因之一。（註一八）

所以當生產的機器，功能越來越大，剛性也隨之增加，於是就更趨向於生產同樣物品的時候，這對於消費者會發生什麼影響呢？他的需求在不斷的増加，需求的種類，也日益繁多。一九三〇年一位英國經濟學家曾經著論，說：『近來世界對於貨物與勞役種類的需要，已發生重大變遷。這是從最近過去混亂中所呈現的一樁最重要的事實。人類的需要，已從食衣住的基本需要，漸漸移向次要的物品與勞役』（註一九）這是一個極自然的程序。生產擴張生活程度提高以後，消費物品約分兩類：一種是『必需品』，一種是『奢侈品』（當然，這種名詞在不同的國家，不同的時間，具有不同的涵義）。必需品的總消費量大都以人口數量爲定，而奢侈品則以人民購買力爲定。物品一旦成爲固定必需品以後，即使生活程度再提高時，其消費量也不致有大大增加。在一九三九年以前三十年中，英美兩國生活程度的提高，實際上倒使麵包消費量爲之減少。在不久的將來，這兩國生活程度的提高，也許不會再增加其他消費，譬如說食糖或棉製內衣。在另一方面，奢侈品的特點，就是其需求富有彈性。社會究竟需要多少汽車、罐頭、新奇服裝、書籍、美術品、化粧品等，那是無從估計的（缺乏購買力例外）。所以無怪近年以來，生活程度急遽提高，『主要工業』均受打擊（其中尤以農業爲甚），而奢侈品貿易反趨繁榮。我們的論據有一個要點，就是必需品的需求，比較上是缺乏伸縮的，而奢侈品的需求卻是變化不定的。『每人財富的加多，年齡與財富分配的變動，閒暇的增加，與文化的進步等等，這些都可以引到需求不穩定的同一結局。食物、衣着、與最小限度的住宅，都是必需的。可是這些需要一旦滿足以後，人類需要便會成了任意選擇的』（註二〇）在平時個人可以相當精確的預知其來年需要消費多少麵包，食糖或外衣，可是無法猜度（甚至粗粗猜度），一種特殊花樣的帽子，是否投合時好，白葡萄酒是否可以代替紅

葡萄酒，將來絲燈罩或鋼器傢具會不會行時，以及在留聲機片或獵犬賽會上所花費的錢，比去年多，還是少。

過去二十年來經濟不平衡的尖銳化，一部份原因，就是因為對於生產制度的日趨剛性化與消費者需求的變化不定，此二者不能相容的基本問題，未曾得到解決。生產者與消費者之間，暗鬪甚烈，所有的武器盡是操諸生產者之手。實業界領袖們力圖避免需求變動過甚，以及因科學進步所帶來的生產技術的急遽變更，其方法不單要各個工廠的合理化，而更要集中管制整個的工業。對於任意的需求，他們曾反對『供給獨占』。(註二)生產者藉着有力的廣告宣傳，竟圖管制并支配需要，而迫使消費者所能購買的東西越來越少。廣告商，巧妙的利用『購買廣告貨品』，『購買商標貨品』等標語，以飽私囊，并且幫助生產者支配消費者的胃口。如果其他一切都不成功的話，就運動消費者購買生產者所願出售的貨物。祇要消費者繼續不變的購買同種手紙或同種鞋油，他就可以有資格拿到筆刀或皮衣贈品。此外，爲了較大的目的，借錢購買與分期付款辦法，亦足使消費者順從生產者的意志。消費者之不願購買他們所不需要的物品，輒被妄加『銷售阻力』的惡名，這在巧妙的廣告之下，是必然要被『制服』的。陶尼 (Tawney) 教授在二十年以前，就驚奇的指出，世人『所談論的，一若人類爲工業而存在，不是工業爲人類而存在』。(註三)整個近代經濟歷史，都可作如是觀。

在國際方面，這種對於生產與消費態度的雜亂無章，其程度亦殊可驚。消費者所渴望的進口貨物，不大認爲必需，但卻爲維持出口無可奈何的條件。政治家們對於英國輸入丹麥醃肉或日本腳踏車，不敢表示異議。他們并不是根據常識見地，認爲如此就可使英國人民多吃醃肉或多乘腳踏車，乃是因爲可使英國省下煤炭與鋼鐵。差不多所有一九三〇年至一九三九年間的商務談判，都在一個基本的假定下進行，那就是生產家不是爲消費者利益而工作的，乃是消費者因消費生產者貨物之故，對生產者有所裨益。(註三)這個假定，可以在任何莊嚴的場合中公開主張，人們亦恬不爲怪。艾登有一次在國際聯盟大會席上聲稱，英國業已『承受了世界進口貨物不斷上升的百分數』，這『在國際貿易的維持上，是大有功績的』。(註四)事實是英國爲了丹麥與阿根廷

夫們，卻依然可以缺乏油脂的營養。無疑的，生產過剩是相對還是絕對，有時是難以辨別的。但是問題既不一樣，處置方法自然也就不同。近二十年來最嚴重的問題，乃是相對生產過剩問題。第二個更嚴重的診斷上的錯誤，也是由於固執古典派學說的成見，未曾認清因上述生產者與消費者權力之失衡所造成的相對生產過剩，已經成了慢性的災害。

在這些情形之下，最大錯誤，是從生產者的角度來解決這個問題。生產者的利益已到處牢牢控制着政府，以致一般都同意以政府的行動扶助生產者，以應付眼前的危機；而第一個用以扶助經濟制度，使其『自歸於正』的方策，就是從這種精神出發。其中兩個最通行的辦法，就是以補助（包括低息貸款在內）獎勵生產，並限制產額提高物價。許多經濟學家都贊成第一個方法，他們的見解，有時似乎認為，這并不妨礙所生產的東西，祇要生產的增加可以產生更多的就業，因為生產者的利潤與工資，可產生必需的購買力以購買貨物。可是注重實際的人，懷疑這種論據未必真實，於是乃傾向於限制生產方法。現在國際間對於錫、茶、橡皮、銅等項物品的生產，與小麥、食糖的出口（有多數情形是一件事）已有公開國際協定加以限制，其他經由工業卡特爾與組合的私人處理更不必說。無論補助也好，限制也好，對於消費者來說，都不過是加重生產過剩弊害的不同方式而已。但是這兩個方法都失敗了，因他們本來注定要失敗的。不久各國政府鑄成大錯，既補助生產者生產貨物，旋又付價令其破壞。在過去十餘年間，許多最文明的國家裏，棉、麥割掉了，咖啡焚毀了，家畜屠殺了，牛奶也傾倒了。所謂『穩定物價的方策』（這永遠是使物價上漲，而不是使其下跌）在兩次大戰期間，一直是盛行不替，而其普遍實行，正是生產利益左右一切的亂徵。在解決失衡問題上，他與任何其他方策，是同樣失敗的。

就在這個時候，也有人想從消費者的角度來試求解決了。消費者若非由於廣告宣傳，分期付款或與借錢購買種種商業利器的引誘，購買充分貨物使生產者不斷獲利的話，大概消費者必需其他刺戟。他之所以花費太少，或是因他儲蓄太多。節儉已漸失重要美德的地位。在美國告白板上時常不顧政府利害，招貼着『為就業而

消費』與『爲繁榮而消費』的標語，經濟學家們更發明『消費不足』的新說，用以解釋『生產過剩』的現象。如竟能誘使消費者克服其積蓄與投資的鄙吝習性，則生產過剩問題，自不難迎刃而解了。

在過去二十年中，以解決經濟問題爲目的之一切運動，從未有像增加消費運動那樣引起大衆興趣的，這一點很值重視。大家不久就領悟了消費者所以不肯消費，並不是爲了節省，乃是因爲缺乏消費能力，於是建議解決經濟問題的正當辦法，應該是使消費者囊有餘資。換言之，正當辦法，不是補助生產，而是補助消費。道格拉斯社會信用計劃 (Douglas Social Credit Scheme) 與陶森德計劃 (Dozensend Plan) 等運動，聲勢浩大，都是以這種觀念作基礎的。這在許多國家中還激起對資本家的一種新厭惡，資本家不復斥爲工人的仇敵，而是號稱典型消費者與家長的『微小人物』的冤家。這些運動，就是對於爲生產者利益并受其控制的經濟制度，一種粗淺的半隱半露的抗議。他們堅決主張一項原則，以爲生產者應爲消費者利益而存在，不是消費者爲生產者利益而存在；對於目前生產與消費的失衡，如欲恢復平衡，祇有讓生產適應消費的需要，而不能讓消費牽就生產的需要。在這一點上，社會信用與陶森德計劃確較官方補助或限制生產與維持物價上漲，要有意義多了。然而，他們所提出的方式依然不夠響亮。而一般抱持時下『消費不足』說的經濟學者，竟倡言他們對於以無限增加消費者信用，以刺戟消費的效力一點表示懷疑。

同時蘇聯與納粹德國解決這個經濟問題的努力，以及對其已獲解決的主張，亦日漸引起世人注意。達到這些結果的方法，在民主國家中曾激起莫大反感，由於這種反感，遂使人們對於所採取經濟政策的教訓，不肯虛心領受。蘇聯政府早已採行計劃生產制度，且在某些方面激勵了一種信念，以爲計劃生產本身對於經濟弊害就是一種補救。但當在西歐方面援用此項先例時，人們卻每忽略了蘇聯經濟發展尙在初期，土地廣闊，未曾充分開拓，人口上漲甚速，生活程度較低，除了原料以外，沒有重要的出口，其國內市場，即在重要商品方面，亦有無限發展。凡此種種，幾使生產過剩難以發生。德國的事例，更可資爲借鑑。德國自一九三三年以後，即實行計劃經濟。他的經濟制度本已高度發展，并高度工業化，在此以前十餘年中，曾經大量吸收國外投資，其

生產過剩現象已極深刻。他所採取的方法是計劃消費。這在蘇聯，是不大需要的，因為實際上在各方面，需求都自然的超過了供給。在德國，計劃消費，一部分是人民公共事業，大部分卻是重整軍備，這成爲解決問題的關鍵。自龐大消費計劃實施以後，使全國生產能力完全集中，而前者的失業勞工，也很快的被此項計劃生產所吸收。不論在蘇聯，抑在納粹德國，物價與生產成本脫離了關係。物價限定與其相關的工資限定，已成了一個社會問題。解決這種問題，一部份要靠國家生產能力，與分配供給人民消費的比例而定。在英國，首先對於補救失業問題，有積極貢獻的，也是重整軍備，這是計劃消費最簡單的方式。現在由於戰事發展，於是不得不步武蘇德後塵，採取同樣步驟，而使此事獲得一個比較完滿的解決。

計劃消費

世人通常的想法，每認爲以重整軍備爲基礎的復興，必然是暫時的，并且沾染着軍備不道德的氣味，因此之故，大眾心目中對於解決方案的性質不免模糊。此項論據，殊足淆亂思想。軍備是爲消費而製造的，并不產生新價值。他們是『不生產的』，『多餘的』，與大多數文明的享樂，正復相同。論到經濟影響，製造軍備與製造絲織，影片或比多芬樂器，并無二致。無論那樣，都是使用生產原料造成社會所要消費的東西，不管這種消費對與不對。誠然，社會對於軍備的願望極不一致，但是消費者需求的無定，乃是現代社會與經濟制度問題之一，不過在此一方面形式似較張大而已。對於軍備的需要，已使其成爲解決失業問題的方法，其特點有二：第一、這種沒有限度的需求，造成了一種制度，不單是計劃生產，并且是計劃消費。第二、物價與利潤的考慮，雖可決定實行消費計劃最爲有利的方法，但消費計劃并不由此種考慮而決定。

然而，這些條件，并不是單獨適用於軍備生產的。供應部的計劃消費制度，在實質上與糧食部的制度并無差別，二者都以食物條件來解決這個重要問題。而在另一方面，航運部同樣從事計劃消費次序時，也不是從物價或利潤着眼，而卻是根據消費者的需要。所以我們如欲重建經濟制度，既要應合平時需要，還要在不復需要

軍備之時，阻止大規模失業的重現，我們首須擬定一個可以無限擴張的消費計劃，前後次序別爲等級，庶可保證我們生產能力，充分利用，達於極度。我們所需要的，正如一位社會信用的信徒所說：乃是『消費組織第一，生產計劃僅屬次要與附帶問題而已』。(註二六)

我們從經驗過程中，可以使消費計劃具有充分伸縮性，以與消費者變化無常的取捨相配合。在初期中對於消費者的取捨，或不得不加以相當限制；一位近代作家曾說：『社會必須養成自守紀律與辨別習慣』，(註二七)然後此事方可做到。無論如何，很少人會否認，這種限制比維持社會一部份人於多種『奢侈品』之間，可以任意取捨，而另外一部份人卻對於『奢侈品』一無所取，爲害更小。經濟建設最首要的是以計劃消費置於計劃生產之前，並使其決定計劃生產。我們經濟制度應該一反過去一個半世紀的故轍，使生產者重復受消費者支配。早在一九一七年瑪克斯韋柏 (Max Weber) 已曾指出：『人類需要，並不是依照其在生產制度中的地位而決定的，如果當時世人所斤斤樂道的『經濟議會』觀念果真實現，則此項議會應該『不是一個根據生產中職業標準選出的議會，而是根據代表大眾需要原則選出的議會』。(註二八)一九三三年羅斯福總統也相信『我們經濟思想現正臨到根本的轉變……我們今後應少爲生產者設想，而多爲消費者設想』。(註二九)此項根本轉變，乃是戰後經濟建設最首要的條件。

復興國際貿易，也正可應用同樣的條件。祇要每個國家仍以多賣少買，爲其經濟政策主要目標時，則國際經濟危機，將永無克服之望，這在現在已是不言而喻的。復興國際貿易的方法，不是先決定你有什麼東西要到國外銷售，再確定何者不得不在國外購買，以誘使他們購買你的東西，而是先決定何者是在國外所要買的東西，再確定你所要生產的東西，以資償付。一九三四年二月二十一日法匈商務協定，大概是近年來一方爲對方需要，而鼓勵生產的第一次。無論如何，這個方法總是正確的。我們除非做到，使國際貿易隨我們所要購買的東西而轉移，不是隨我們所要銷售的東西而轉移，除非以出口作爲償付進口的方法，而不是藉進口誘致別國承受我們的出口，則國際貿易的復興便無從談起。這恰如我們從事軍備計劃，需要國外供給時，就解釋說，何

以重整軍備對於國際貿易與國內貿易都是有益的。故在平時，如欲得到同樣結果，我們必須同樣集中在消費者需要上面，使得生產，在國際與國內，一切爲了消費。

經濟建設第二個要件，就是以福利代替財富爲主要目的。并不再以物價與利潤的考慮作爲決定生產的因素。我們要計劃消費并爲社會的利益來確定物價，用這種制度代替那種自動的不合倫理的手續，使消費者須依據物價制度而取捨。這種管制物價目的的見解，在戰前即已流行。當時都一致同意房租與牛奶價格的確定，應以需要最切的人，力足擔負爲度。自戰爭爆發以後，爲此項社會目的，而管制糧價，亦已廣泛推行。我們不要妄想戰後『自由』物價還是可以回復的。大家一旦接受物價功能的新見解之後，還有許多瑣碎問題，在理論方面需要經濟家來解決，在實行方面，需要主持戰後政策的人們來解決。在非必需的貨品中，物價仍不失爲消費者決定取捨的有用辦法。當生產目的已藉其他根據而達到時，利潤觀念對於選擇生產方法還是有用的。利潤與物價制度，在許多方面，一旦不復作爲目的，仍可證明是很好的手段。

然而，我們談到這點，就引到問題的核心。如果繁榮可以恢復，大家都保證有了較好的生活，并藉擴張消費與管制物價的簡單方法，物力人力可得充分利用，那麼我們已進入一個新紀元，倘若這是確實的話，則諸如社會信用計劃或陶森德計劃——甚至解釋盡碎街窗戶以求增進貿易的人，均將無以自解。古典派學說主張祇有自動或強迫節制消費，集聚儲蓄，才可以供給增加生產的資金，才可以增加就業的機會，這本來是十分正確的。可是卻被抹殺，這是此項論據缺點所在，這要歸罪於『消費不足』學派的貽害。及至實際問題發生，英國財政當局就立時認識了此中至理。當大規模整軍計劃的需要日益明顯時，爲繁榮而消費，爲就業而消費各種口號，都不見了。維多利亞時代節儲投資的美德，再度受到人們稱頌與倡導。但是『消費不足』學說所受到的反應，還不夠迅速與普遍。英國政府對於此次戰爭的無備，方面很多，其中之一，就是未曾節制人民消費，吸收大量儲金，俾可用以支付戰費。待戰事既起，乃不得不急急從事，然終嫌緩不濟急。現在此種措置的需要，當已不會引起任何爭論。然而人們依然未曾認清，不但軍備計劃如此，社會建設計劃也是如此。此項計劃的財政

來源，唯有仰給於儲金。所謂計劃消費不單是擬定一種計劃，我們要消費什麼東西，其前後次序如何排列，更要對於不甚必需或希求的物品，節制消費，以如此吸取的儲金，移作必要的生產計劃之需。換句話說，我們須以應合戰時需要同樣認真與嚴格的方法，來應合平時需要。

以上就是經濟問題的難題。戰爭本身現已自備一格。以往每一偉大文明，均各有過「不生產」的生易，吸收了社會上鉅額的人力物力，而并不計及利潤。在中古世紀社會中，「祈禱者」與「作戰者」並受「勞動者」的贍養。唯有我們現代文明，已將戰爭獨作一類，成爲唯一不賺錢的生易，公認它對於整個社會的能力與自我犧牲具有至高無限的要求。戰爭仍是唯一的國家生易，不受靡費太大之批評的。戰爭會使整個社會蒙受經濟犧牲（除了那些原來已經失業，或維持最低生活水準的人），這是每個人都知道的，不論這些犧牲是減少消費，或延長工作時間。這些犧牲爲了爭取作戰勝利的目的，大家認爲是值得的，所以都寧願忍受。這個目的含有一套要達到的計劃，事實上需要人民犧牲來維持。這個計劃實現以後，連帶的解決了失業，并且勝利地沖破了所謂惡性經濟循環。

上面說過，爲作戰而生產軍備，其經濟影響與生產他種不生產的貨物，并無差別。舉例來說，在平時生產軍備，將其傾倒海中，或建築礮堡金字塔，或如凱恩斯 (Keynes) 的建議，若銀行鈔票埋入廢棄的煤礦，再把它發掘出來，(註三〇)這都可以收到可能人力物力充分利用的同樣經濟結果，這是很明顯的。這些計劃對於評述不受物價與利潤制度運用支配的計劃消費，可作爲良好答案。此中所含的錯誤，不是經濟的，而是道德的。爲了這個目的是不值得的，人們也不會甘願犧牲，以求必得。當美國發生經濟恐慌時，拉佛萊特 (La Follette) 州長曾經明白指稱。人們肯浪擲美金四〇、〇〇〇、〇〇〇元，於現代歷史上最浪費最無益的戰爭上，卻不肯投票贊成更資興辦公共建築，藉以救濟窮困。(註三一)失業問題之所以可在戰時獲得解決即因戰爭具備一項目的，認爲是值得爲其犧牲的。而其所以不能在平時解決，則祇因現代文明還沒有承認人民爲了平時目的，也應同樣犧牲自己。個人利潤在十八、九世紀時，曾爲經濟制度的推動力量，現已無能爲力，然而，除了戰爭之外，我

們至今還沒有發現任何道德上可以代替它的東西。似乎唯有戰爭是充分值得的。經濟危機，在本質上乃是道德危機。

- (註一)見 W. Bagshot, *Physics and Politics* (2nd ed.), pp. 11-12.
(註二)見 E. Bosenstock-Huency, *Out of Revolution*, p. 731.
(註三)參看 Marley, *Life of Cobden*, I, p. 299.
(註四)見 T. W. Arnold, *The Folklore of Capitalism*, p. 118.
(註五)見 R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, p. 225.
(註六)見 F. D. Roosevelt, *Looking Forward*, p. 21.
(註七)參看 P. Drucker, *The End of Economic Man*, p. 35.
(註八)見 A. Salter, *Security: Can We Retrieve It?* p. 58.
(註九)見 B. Baruch, *Taking the Profits Out of War*, p. 29.
(註一〇)見 Winston Churchill, *The World Crisis: The Aftermath*, pp. 32-3.
(註一一)見 W. K. Hancock, *Survey of British Commonwealth Affairs*, II, Part I, pp. 265-70.
(註一二)見 John Dewey, *Freedom and Culture*, p. 103.
(註一三)見 A Better Way to Better Times (Reprint of Statement Issued by His Majesty's Government on Mr. Lloyd George's Proposals), p. 16.
(註一四)見 L. Mumford, *Faith for Living*, p. 110.
(註一五)見 M. Beer, *Early British Economists*, p. 74.
(註一六)見 P. Dencker, *The End of Economic Man*, p. 29.
(註一七)參看 Darwin, *The Politics of Democratic Socialism*, November 13, 1910, Vol. 365, No. 125, Col. 1745.
(註一八)參看 A. Loveday, *Britain and World Trade*, p. 83.
(註一九)見同書第九十二頁。
(註二〇)見同書第九十二頁。
(註二一)見同書第九十七頁。
(註二二)見 R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, p. 49.

- (註三三) 見 Heckscher, Mercantilism, p. 116.
(註三四) 見 League of Nations, Eighteenth Assembly, p. 64.
(註三五) 見 Address to the Economic Council of the German Academy, November 24, 1933.
(註三六) 見 A. R. Orage, Political and Economic Writings, p. 251.
(註三七) 見 G. Chapman, Culture and Survival, p. 239.
(註三八) 見 Max Weber, Gesamelte Politische Schriften, p. 299.
(註三九) 見 F. D. Roosevelt, Looking Forward, p. 49.
(註四〇) 見 J. M. Keynes, The General Theory of Employment, Interest and Money, p. 129.
(註四一) 見 D. W. Brogan, The American Political System, p. 332.

第五章 道德的危機

當代世界的道德危機，在於倫理制度的崩潰，蓋自由民主政治，民族自決，與經濟放任制度，莫不以倫理制度爲其根底。此項制度本於利益協調主義，以調和理智與道德爲基礎。功利派學說認爲開明的自利卽是道德，人的最高義務，乃在正確明瞭，并堅定追求，個人的利益。陶克奎維爾（Toqueville）說過：『個人利益……其本身儼然是一個社會學說』。（註一）自由民主政治假定各個公民都承認，彼此之間，有一種根本利益協調的存在，對於特殊方面利益顯有歧異時，則依據他們共同利益的取與方式加以調整。民主政治之所以爲最好的政制，就是因爲他可以使每個人都能藉投票方式表達自己的利益。民族自決是國際社會的確實基礎，因爲每一國家追求本身最高利益，就是追求整個世界的利益，因此，國家主義乃是趨向國際主義的自然階段。經濟放任主義假定每個人增進自己利益，也就是盡其所能以增進社會利益。如果個人或國家在何行徑上顯示利益有所犧牲的話，那或是犧牲不真，或是行徑有誤，二者之中，必居其一。私人利益與公衆利益，國家主義與國際主義，永遠是不相衝突的。

因爲這種制度認爲自覺與故意從事國家或國際社會福利計劃，沒有必要，所以他的特點，就在對於指導此項計劃的道德目的，亦視爲無此需要。『以機械觀念代替目的觀念，蔚然成爲政治學說』。（註二）此種現象淵源於十八世紀的唯理主義，當時科學的勝利，籠罩着物質世界，唯利主義，受其激盪，遂從在科學機械管制下循序進展的條件，來解釋人類行爲與人類事務。十九世紀黑格爾與馬克斯的哲學，都注重方法而不注重目的，可說是典型的代表。供給一個較高目的感覺的，不是對於某種最後目的具有任何清楚觀念，乃是對於無限進步的信心。信仰進步，儼如宗教，道德的莊嚴與高度實際效能，莫不賅備。人類各爲自身事業打算，各謀自身利益，且受到鼓勵，原因是基於一種堅定信念，認爲他們如此去做，對於造成『遠大神聖事業』的運動，必能有

所貢獻。此種遠大神聖事業，詩人或神學家雖可有所提示，但不需要什麼明確的定義。

那麼，差不多兩個世紀以來，利益協調追求利益視為道德目的，且以為是社會與經濟制度的動力，這種信念在英語世界維持最力，其他地方稍差，到底是什麼原故呢？這個困難問題主要答案不外兩個。

第一個答案，看來也許奇怪，就是，雖有自由民主政治與放任主義的理論，但為道德目的而犧牲自己，在理論上固已泯滅無聞，而實際上卻仍被視為個人與社會道德，受人稱揚。在英語世界中，自由民主政治與放任主義觀念，最為得勢，歷時也最長久，可是大規模的慈善事業與志願服役亦隨之發展。此項發展，不單是為犧牲自己的本能（他的功用為時下正統經濟學說所抹殺）得一出路，並且做了許多工作，就是後來公共社會事業的張本，這種工作其他許多國家開頭就接辦了。在早這些活動常被攻擊，斥為違反純粹經濟與功利原則。這種指摘在邏輯上是無可非議的，因為這般大大小小的慈善家與義務公僕們，若說他們為了追求某項祕密的個人私利，那是說不通的。然而，這些理論上難以自圓的犧牲自己的行為，無疑的是這種制度的支柱。我們竟可以說，十九世紀自由與放任社會的建立，這種捨己為公反乎理性的積習，較之利益協調的理性道德，更占重要的地位。（註三）

此外，放任主義的理論，也有同樣重要的變則，而常不大被人覺察。古典派經濟學家，儘管堅持古典經濟學的純粹科學性質，但卻篤信自由貿易，奉作信條。羅賓斯 (Robbins) 在英國，恐怕是這個學派僅有的碩果，他曾特別主張『經濟學家與目的本身無所關涉』，但當他論及計劃經濟時卻說：『不當的地點，仍將有更多不當的工業』。（註四）這種所謂『不當』，分明含有假定的目的，與其本人經濟學家對於『目的本身』漠不關心的論題，顯然自相矛盾。這裏古典派經濟學家們已無意中對於價值下了一個裁判，為其制度主要部份，——裁判經濟活動的『正當』目的，在於最大的財富，而任何與財富最大生產不合的措施，都是『不當的』。事實上放任制度未嘗抹殺過道德目的。財富最大生產與其信賴的工具，利潤動機，同被捧到道德主宰的寶座。

對於利益協調與視利潤動機為一道德目的那種悠久普遍的信念，第二個解釋就是此項奇論，在此歷史上整

個例外時期，尤其在支配這個時期思想行動的英語世界，會反映若干現實。獲利的投資，助長了廣大的市場，因之生產突飛猛進，它的利益滲透到社會每一階層，遂使消費程度提高，并得儲備餘資，從事更多的獲利投資。技術的發明，與需求的增長，齊頭並進。祇要這種活動運行不息，利益協調似是無懈可擊的，因為大家既堅信人類發現了永恆運動的祕密，就是所謂進步，似乎沒有理由相信，他終究會停止的。然而，不幸此項信念是錯誤的。這種活動係受一種力量所推動，這個力量開始於十六世紀，可是遲早是要衰歇下來的，那就是不斷拓闢疆土與不斷繁殖人口的衝動。自由民主政治與放任主義都是以永恆擴張的假想為根據的。可是這種擴張是有其物質限制的；到了十九世紀末葉，差不多已然進到這個階段。文明世界的疆域已再無發展的餘地。五十年以後，文明世界領袖國家的人民將會衰落，這是他們可以預知的。經過一九一四年到一九一八年重大震盪之後，這種運動停止運行了。百年以來美國一向被各處受壓迫者認為廣大空間與無限機會的樂園，但自一九二三年起，也限制外來移民，此舉最能顯示世界業已成長，固定不易。（註五）而經濟蕭條的重大打擊，更完成了此項程序。『到了一九三〇年西歐民主社會賴以維繫的道德黏合物，也無形中消逝了』（註六）沒有人再肯相信個人利益交互作用，可以得到最大福利，或民主政治可以促進社會團結。自由民主政治與放任主義的基礎業已完全瓦解。

個人權利既已不能提供共同道德目的與社會團結，在國家權利中，也找不到他們的根據，想躲避在十九世紀第三個大理想裏是不可能的。個人主義如果失掉了利益協調的道德基礎，正有如尼采所指出的，祇能領到道德上毫無目的的超人主義。國家主義如果失掉了同樣基礎，也正如過去二十年歷史所昭示的，祇能領到道德上毫無目的的超國家主義或太上種族主義。利益協調主義的破產，已使民族利益自由交互作用造成國際團結或建立國際社會，瀕於絕望。十九世紀『善良的』國家主義，乃是國際主義的階石，到了二十世紀一變而為兇惡的國家主義，『經濟國家主義』，民族歧視與戰爭，都是造因於此。在二十世紀中大家日漸認識『愛國主義是不夠的』——它不能提供一個明白的道德目的，也不能產生一個團結的國際社會。國家間利益協調，已不配再作國

際道德的根據，正如個人間利益協調不能再作國內社會道德的根據一樣。（註七）

道德的歧途

現代一位哲學家會描述一個時代的獨特觀念如何重要，甚是精當，他說：

在特殊期間以內，有些主義，似乎是不成其爲主義的，不過是人類心理狀態而已。人們并不把它們僅僅看作正確的意見，因爲它們已構成心靈的一部分，如此密切，又如此隱伏在心靈深處，以致人們竟不會真正意識到他們的存在。人們並沒有看到它們本身，所看到的乃是『經過』它們的其他事物。這些他們所認爲當然的中心抽象觀念，成了一個時代的特徵。（註八）

要根絕這些『內心的抽象觀念』，而代以新觀念，就構成了根本的思想革命。一位近代美國作家會說：『建立新抽象觀念以適應新的需要，這種程序，在任何社會裏常是很煩難的，且每致激起巨變』。（註九）我們目前正遭受這種革命的苦痛。我們自覺的思想，已開始拒絕過去二百年來特有的抽象觀念，——這種觀念就是相信進步是沒有止境的，道德與利益是相合的，而社會乃是建立在個人間與國家間自然的普遍的利益協調之上的。但是我們雖已自覺的不相信這些東西，卻仍然不自覺的視爲當然，并以爲觀察事物的根據。因此，我們思想龐雜，言詞也不清楚。我們還不斷引根據典，可是這些經典早已失去重要意義。二十年以來，『裁減軍備』與『撤除貿易障礙』等等口號，有如森嚴的魔咒，其耳熟能詳與流傳有自的聲浪，曾激動了人們的心弦，卻未影響到他們的行動。在戰爭時我們爲捍衛『民主政治』而作戰，雖然『我們所代表的民主政治目的何在，我們并不清楚』。我們爲恢復國家獨立而作戰，雖然我們明知這樣獨立，是不切實際而且有害的。我們還是不斷把這些過去空洞口號挂在嘴邊，暴露了我們對之缺少信心，因爲我們對於早已不信的抽象觀念，仍然不自覺的視爲當然。其所以視爲當然之故，乃是因爲我們生在世上，不能沒有一些基本的假設，但對於未來時代的基本假設如何產生或發現，我們尚無那種勇氣與識見。因此我們所提出的作戰目的總不是積極的，而是消極的，不是根據未來的假設，而是根據過去的假設。凱恩斯在二十年前就曾說過：『十九世紀的勢力，已經成了強弩之

末。那一時代的濟經動機與理想，已不能使我們感覺滿意；我們必須找一個新出路，必須再度忍受一個新工業出生的抑鬱與苦痛』。(註一)當時對經濟世界如此，現在對於整個政治思想與行動方面也未始不是如此。

我們目前所出現的時代，且有一個特點，就是它所設計出來的倫理制度，置道德目的觀念於不顧。個人利益或國家利益，其本身就是具有十足強制性的社會動機。進步則是一切有關者追求利益時自行調合的結果。三十年以前，大家仍多認為科學改善生產方法之後，自然就會增進人類的幸福，而改善交通工具之後，也自然就會促進國際團結與融睦。這裏似乎不涉及道德問題。我們今天所處的地位，乃是我們已不再相信由追求個人利益的自動步驟所得到的改善，我們承認進步祇能有計劃的達到，但對於道德目的問題卻依然忽略。我們必須計劃，但目的究竟何在？我們從前章裏可以知道，並且戰爭業已充分證明，解決經濟問題，並沒有什麼實際困難，我們所缺少的祇是充分強制的道德目的。陶尼教授在二十年前寫過：『人們須將心力置於目的觀念之上，使一切附帶問題，完全受其支配，……這是一樁最要緊不過的事』。(註二)最近一位議員也說：『如果政府(按指英國)決定利潤動機將非復為主要動力時(這種決定或許是十分正當的)，那麼，他們就須肩起一個十分重大的責任，設法找其他東西來代替』(註三)姑不論任何政府是否真有資格廢除或製造動機，這個說法是無可非議的。在我們發現一個新道德目的，可以代替現已衰竭不能運轉的利潤動機，作為推動力以前，經濟的機器是不會轉動的；而此項目的一旦發現之後，民主政治也將會得到新的生氣，以社會團結代替久已廢棄的利益協調主義。

這種需要自覺的道德目的之迫切與普及，說明了近年來一個最難理解的現象：大眾所要求的不是更多無限制的自由，而是更多有權威的領導。獨裁制度在這一方面，猶如其他方面一樣，象徵着徧及全世的危機。蘇聯之訴諸英國輿論，尤其是青年的輿論，猶之希特勒訴諸德國青年，羅斯福訴諸美國輿論一樣，乃是由於一個成長的有意的道德目的的感覺，無論其正當與否，在『惰性的』英國民主政治中，看來是缺乏的。自敦刻爾克撤退法國崩潰以來，英國力量，信心與主動地位的恢復，頗受世人稱道，大致是不错的。但是所建立的領袖迄仍

缺乏掌握全國復興的能力，使在目的上較擊敗希特勒一點，具有更長久而積極的性質。一旦達到目的之後，因同樣缺乏共同目的之故，國家政策仍有麻痺無力的危險，使勝利者重趨分散，雖不見得像被擊敗的那樣快，但結果爲害之大，正不在被擊敗以下。英國以至世界在戰後數月中的緊急與危險，較之一九四〇年夏季恐無多讓。我們當前所身歷的危機，其主要性質，既不是軍事的，政治的，也不是經濟的，而是道德的。我們要想我們政治與經濟制度具有生氣，非在新道德目的上，確立一個新的信仰不可。

過去一個時代的哲學對於道德目的之忽視，還有一個系說，就在過分信任智力的萬能。（註一三）在過去二十年那一段悲劇意味的大時代中，我們一直在相信，困難必可消除，問題必可解決，終有一天會有靈智的妙法出現，『專家們』自會告訴我們的。正人君子們仍然幻想，多才好學的經濟學家們，從信用處理，物價管制或工業組織各種技術裏面，必可發現解決問題的鎖鑰。政治家們，無論對國內與國際事務上有所決策時，總是一味請教於專家。我們潛意識的仍受着功利派學說的支配，行爲的正當途徑，一經宏博而公正的研討以後，人們便自然且無可避免的循此進行。在當代政治紛爭中，探究反對者意向的長處，已少有人取法。如果他是錯誤的話，那必是因爲他受了錯誤報告，錯誤指導，或頭腦糊塗所致：錯誤總是假定屬於智能方面的。所有這些都是危險的幻想，足使我們處境爲之朦混不清。一位聰明的批評家曾經寫過『在我們以前的各種文明，已在他們愚昧之中歸於死亡，但是我們的文明，如其注定要毀滅的話，還有一個不幸的區別，就是他將不單死於手邊的方劑，且將死在自亞當夏娃以來世所未聞的這樣生活的前夕』（註一四）使我們失誤的，不是知識，而是意志，不是專家，而是領袖。二百年以來，我們文明已因缺乏某項東西，而瀕於毀滅的危險，這項東西就是一個有意義的與公然的道德目的，且其中包括爲了公認的公共福利，可以要求大家作共同犧牲在內，我們對於這項東西一向等閑視之，認爲無關緊要，今後切要力矯前失。

美國一位評論家，對於這樣規模的危機會大胆的加以診斷，他把這個道德的歧途分析最爲精闢，他說：

凡是討論社會組織的作者，總不免要提出一套社會哲學。此項需要不單來自他方，就與作者本人，因緊密

構成了其自己時代文化的一部，若竟不能造成一座理論的坵壇，以爲抵禦攻擊的地步，則他將會感覺不安。但是我們如果回顧一下過去的歷史，我們就可以知道，站在一個時代，來預示下一代的社會哲學，是一件如何不可能的事體。一個羅馬帝國的人，憑什麼標準可以預示封建主義的特殊哲學？一個中古世代黎明時期最聰明的人，憑什麼可以預示那使貿易家大顯光芒，并使人類貪慾成了公道與道德基礎的哲學？又如何可以預測，從強烈的個人主義哲學當中，竟會發展出來現代鉅大的公司企業？（註一五）

這種懷疑是頗有見地的。蘇里爾（Georges Sorel）說過：『真實係受暗昧的保護，哲學必須尊重這個暗昧，否則將不免陷於誇大，虛偽或妄誕』（註一六）雖然如此，這種劃時代的集『中心抽象觀念』大成的新社會哲學，並不是偶然的產物，或是一個孤獨先覺者憑空捏造的。新時代的氣息，在舊時代的沉悶空氣中，已可覺到。新觀念與社會、經濟、及軍事條件，以至思想的道德趨向，必然聯在一起。在歷史上恐怕沒有任何時期有如許人民，在世界上有如許地方，他們不但尋求領導，且渴望於建立新秩序上有所貢獻。這個新信仰與復興我們文明的新道德目的，可以留待大先覺者或領袖來提出。但是思想與行動的、逐漸的、與幾乎不被覺察的轉變，業已啓露，并開闢途徑，而其由公衆同意可能做到的程度如何，對於未來革命有無暴力原素一點，大底將有決定作用。任何人如能在言論或行爲上，促進這種變動，縱使他并未居於先覺者的地位，且對於未來的社會哲學與道德目的不盡了然，他依然是有其貢獻的。

戰爭的道德作用

對於這種變動影響最大的工具便是戰爭。在進行研究以前，我們可先探討，戰爭在當前社會中所具道德作用的真實性質。正人君子們囿於十九世紀的傳統觀念，堅持戰爭沒有意義，沒有目的，以致這個問題湮沒不彰，尤其英語國家更是如此。一八一五年至一九一四年中間，除了文明國家爲開闢新市場的帝國主義戰爭而外，其他戰爭事實上確是沒有目的的。當歐洲國家尙可繼續向亞洲與非洲方面發展，以增進繁榮維持社會團結

之時，而彼此訴諸戰爭，殊屬不智。然而到了本世紀初年這已是不可能的了。今天儘可以指斥戰爭是慘酷的，野蠻的。但是卻不能說戰爭是沒有意義或沒有目的的。在我們現時社會制度中，戰爭是最有目的的；我們在沒有認識并供備它的重要社會作用以前，戰爭是無從消滅的。我們要想避免戰爭，我們必須明瞭戰爭在現時的作用何在。

二十世紀戰爭的作用與十九世紀時大為不同。在十九世紀時，文明人類認為匱乏是最大的仇敵。所以幫助聚集財富的最大道德目的，就是戰爭的對象，而對於原始民族的帝國主義戰爭，即屬此類。自一九〇〇年後，情勢大變，有些人鑒於「二十世紀的大戰，不是窮國與窮國的戰爭，而是富國與富國的戰爭」，於是歸結到：「驅使國家作戰的經濟要件現已不復存在」。（註一七）但此說殊不盡然。二十世紀的文明人類，對於匱乏的弊害已不十分注意。現在大家通認，至少在各先進國家中，人民所有已多，財富的分配，不患寡而患不均，失業與不平等是兩個最大的仇敵，這乃是主要弊害所在。自由民主政治，對於救治這種弊害，是一籌莫展的。倒是大規模的戰爭，還不失為有效的良藥，不過祇是短時而已。一位英國經濟學家對於這種情形曾經指稱：「我們若說戰爭經濟一無可取，那恐怕是不當的」。（註一八）大家常說戰爭「永遠是不合算的」，這已不能見信於時代，因為「合算的」未見得永遠就是對的。

戰爭足以增加就業機會，前面已曾說過。一九一四年至一九一八年的戰爭，知識份子與富裕階級，都始終一致認為是莫大的災禍，可是廣大的羣衆，經歷了二十年之後，卻領悟到那正是他們獲得穩定而有利的就業時期。此次戰爭，大批的就業，帶來了深刻而普遍的恐懼，為前次戰爭所未曾有過的，就是擔心戰爭一旦結束，重復回到失業。充分就業與戰爭的聯繫，大家是充分體認的；而這種體認的心理反應是完全無法計算的。不但如此，一九一四年至一九一八年的戰爭，差不多使歐洲每一個國家經濟與社會不平等的顯著現象都為之減輕，這是過去百年以來任何事件所不及的。這種經驗，在此次戰爭中可能再度發生，或已再度發生。時至今日，還呢呶大規模戰爭的經濟影響足以破壞財富集聚，那是無用的。祇要它能夠減輕失業與不平等的弊害，這乃是次要

問題。任何東西必須同樣具有這種作用，然後才可以代替戰爭。

戰爭的作用，還不僅僅是，或主要的是，經濟方面的。它并且深入人心。最近泰晤士報一篇重要論文裏會有一個確切不移的論斷，是非常難能可貴的，因為照我們習慣的看法，這似乎是荒誕不經的。

除非悲劇即刻降臨的話，大多數平和的良民，在這恐怖與慘痛時代，他們本身倒是非常逍遙自在的。因為他們在此地有他們工作可做。（註一）

希特勒自供在一九一四年八月曾拜謝上蒼「賜以降生此一時代的榮幸」（註二）我們大可不必認為這是什麼特別敗德的象徵。這種情操早已司空見慣。差不多同時，布魯克（Rupert Brooke）且曾賦詩咏事。除了那與戰爭聯繫的情感激動以外，他并且提供了現代生活所普遍感到缺少的意義與目的的感覺。因此戰爭成了社會聯繫最有力人所共知的工具。在日下先進國中，唯一道德目的能夠激動各級社會犧牲自己，使政治與經濟機構得以運行的不息的，祇有戰爭或戰爭的準備。在一九三九年以前，這對於那些仍能坐享十九世紀繁榮安全的報酬急速遞減利益的國家，尚不全然如此，可是漸已成爲事實，就是連它們亦非例外。現則已無閃避的餘地。我們不能再回到往日的和平，往日和平已經死去。我們無法逃避戰爭，直到我們找出另外一個道德目的，具有充足的權力，可以產出自我犧牲，到一種程度，能使世界文明維繫不墜。

現下有兩個運動意圖貢獻世界一個普遍原則或目的，用以代替戰爭：一是基督教，一是共產主義。基督教不得不以其理想列入宗教信條與制度，這是它的缺點。但是基督教的莊嚴教條，對於大眾雖已失掉號召能力（少數不甚重要的國家除外）；教會雖時與進步接近，又時與反動接近，然而，那空洞被稱爲「基督教理想」或「基督教倫理學」的，在今日西方文明中所占地位，卻依然未可輕視。這裏具有一種共同感覺，不論它是多麼隱晦不明，終不失爲保持一種共同價值與各民族間統一的基本感覺的助力。未來世界所企求的新領導者，固未嘗不可從基督教中產生。但是這個推論似乎預先假定基督教要經過一個變遷，或恢復它的原始精神，此其本身，將不啻爲一個革命。凡是相信「回到基督教去」，可以解決問題的，他們就該擔起再造基督教的工作，然

後方能用爲重建世界的基礎。一位聰明的基督教思想家曾說：『如果基督教精神，對這些現代發展能有支配力量的話，它祇能假手於尚未想到的新思想，與尙待產生的新識方與新觀念』。(註二)

共產主義與基督教一樣，受其實行者的缺點所累。其教條最大缺點，乃在自十九世紀馬克斯主義衣鉢相傳，全從物質方面解釋一切，而不顧道德目的。但實際上，在其信徒之間，已經產生一種強烈的道德目的感覺，而且共產主義也和基督教一樣，主張對於所有人類具有共同的價值。在目前我們所經歷的革命中，共產主義是重要原素之一，對於我們迫切的問題與需要，更有直接的關聯。它在各國均擁有相當數量熱誠幹練的信徒；如果蘇聯在對德作戰中，占得重要地位著有成就的話，則共產主義的威勢更將提高。基督教與共產主義，其世俗理想的對立，與其說基本的，毋寧說是偶然的。此項對立將因西方人民與蘇聯合力作戰而助成解決。未來社會的『抽象觀念』，即使不直接出於基督教，也不出於共產主義，對於二者大概都將有所取鑑吧。

尋求道德目的

現時要想預測未來秩序中的道德基礎與假定，非徒無益，且近妄想，特別是對於大多數忙於眼前工作的人，或因漠不關心，或常因感覺一籌莫展，故對未來寧願不聞不問。但是凡對於文明的未來具有積極信仰與希望的人，終不免有所猜測，雖則此中的意外與變化，他是知道的。本着這種精神，這裏想提出若干條件估計的大綱，任何運動或教條如欲廣泛訴諸當代世界，并提供維持文明所必需的共同目的感覺，這些條件是必需履行的：

(一)新信仰必須是積極的，而不是消極的，應該力求舉善，而不專在除惡。過去二十年間，其最大道德目的所表現的，不是復古，就是閃避，如阻止戰爭、裁減軍備、撤除貿易障礙、救濟失業問題等等，這種不利的事實，乃過去失敗的原因。即在今日，一般對於消滅希特勒的消極作戰目標，認爲不夠的人，他們所提出的作戰目的，不過是社會與國際『安全』，其消極程度與前者正復相等。羅斯福總統所揭櫫的『四大自由』，確是真

知灼見。但是如果他所要求的，不限於自罪惡中解放人類，而更在積極福利的追求，那就更有意義了。我們要阻止戰爭，必須建立新秩序；要裁減軍備，必須為共同目的集中所有軍備；要撤除貿易障礙，必須計劃國際貿易，要救濟失業問題，必須將人民加以組織，以分配急切與必要的工作。如果我們徒知深溝高壘，以保護我們現在或已往所有的話，那我們必然失敗。任何有效的道德目的，必以一個積極的建設性的計劃為其首要條件。

(二)擁護一個階級的，往往是另外一個階級的人，所以要猜測將來新領袖出自那一社會階層，殊屬不智。但是，不管這個先覺者是誰，此項新信仰必將支配着『微小人物』——支配着無組織的消費者，而不是有組織的生產者，支配着那些資產微少，無關重要的個人，社會的生活受着龐大無人格的組織所支配，他們置身其中，頗感無依無告之苦。所以他們必須對於這些大企業，工會，與政黨各項組織宣告獨立，使社會從其所要代表的既得利益中得到解放。大組織的日漸得勢，是現代生活中最為顯著，這不是健康的現象。即使這些組織意思是代表個人的，可是它們已然取得了本身的生命與利益，人民覺得這些組織已不能代表他們。將來組織的需要恐較已往更甚。但是世界情景是不管不顧的，如有提出取消現行組織，祛其弊竇，與民更始者，那正是求之不得，何樂不為。新信仰必須使個人，『微小人物』，回復其原為社會組成份子的感覺，這樣方可使得民主政治重復歸於實際。

(三)新信仰首先須致力解決經濟問題；因為目前社會秩序的瘡口——失業與不平等，主要的是經濟問題。這倒不一定是說，新信仰必須以經濟條件表示。固然，事實證明，經濟問題的解決，非大家公認一個新道德的不可。但是此項事實不能幫助說明，經濟問題祇是偶然的，次要的。人不能祇靠麵包過活。但是若無麵包，他根本無以維生，麵包是他的道德與物質福利的第一要素，這個感覺是真實的。戰爭與其他社會紛亂的直接激動，可以像我們上面所說的，是心理的與道德的：妒嫉，恐懼，自尊受損，野心挫折等等。但是我們有充分理由可以證明，這些激動每易在經濟調理不善的地方發生。戰後最急要的工作，莫過於建立一個新經濟秩序，此

項見解乃是正確不移的。

(四)新信仰對於解決失業問題，將不採用阻止方式，而在創造需要，使需要大到一種程度，能夠充分開發我們資源，並且具有充分道德權威，可以支配犧牲的必要措施，以供給這些需要。對於失業問題一切正面攻擊統統失敗了，它們是注定要失敗的，因為問題的本質，不是為其本身之故而創造工作，——這在經濟上雖然容易，在道德上卻是行不通的——而是要創造工作，為使社會感覺犧牲自己乃是值得的。此項目的一旦承認，——在戰時是可以發生的——失業問題便自動解決了，或是程度減輕，成了動員勞工的技術問題。新信仰對於解決失業問題，必須提供一個道德目的，其功效要與中古時代的宗教或今日的戰爭相等。

(五)新信仰將要復活并更新平等的理想。這種理想雖未能完全實現，究竟是基督教與共產主義的根本，而是資本主義制度有意抹殺的。(註二)現代對於平等要求的急迫，是不容置疑的。個人的平等，階級的平等，與國家的平等，都是要求的對象。這也是近代每一革命與多次戰爭的根源。這個要求并不是十九世紀形式的政治平等，或法律平等所能滿足的。它乃是特別要求經濟的平等——就是經濟資源或經濟機會的平等。這個問題也是首先需要一個積極的與建設性的計劃，純粹消極的與破壞性的計劃，不是它所需要的。我們企求的目的，應該是建立平等，卻不是破壞不平等。假設平等化的程序可以逐漸完成，不必訴諸暴力手段，第一步就是對於在公允解釋下所謂生活必需品，應保證有普遍的分配。而與我們特別有關的區域，這點既不難做到，生活必需品的分配，可以分配多種享樂或奢侈品來補充。然而我們不可妄冀這個全部的程序全是積極的，建設性的。財富過大不均，本身就會引起大眾的反感，基於這一點以及實際需要的理由，將來財富有的不免要降低，有的卻要增高。至於犧牲的程度，以及將來誰要犧牲多少，多半要靠未來環境而定，事先是無法估量的。但是無論如何，它們在開始時必須是實體的，不容輕視的。有些人看到人們所犧牲的不是物質，而是因對於主要產品實行不可避免的分量分配與標準化，所犧牲的自由也許感覺煩厭。特殊階級獨享某些物品的奢靡，而大多數人民則無緣享受，這種現象，在吾人文明中尚占有重要地位。平等既然尚難進到一個地步，使勞工報酬完全均等，這種

奢靡自將繼續存在，雖則享受的個人是可以改變的。但是這種享受將屬於非必需品範圍，而不是必需品的範圍。

(六)新信仰將一反十九世紀的舊轍，其所要特別置重的，是義務，不是權利，是對社會服務，不是享受社會利益。以往注重人權，在當時社會結構過分剛硬，人為障礙阻撓進步與發展的時候，這原是正當的。這種情形現已不復存在了。目前社會所遇到最大的危險，乃是個人主義帶着一副人權的假面具，充其極足以危害社會團結。『國家是為人民產生的，不是人民為家國產生的』，這個口頭禪在對抗暴政與極權主義，是十分正當的，可是切不可拿來否定社會的義務。在以前所公認的人權當中，財產權利近時已趨動搖，這是少有疑問的。有些民主國家，當反民主國家為其自身利益而祈求言論自由權時，亦對之抱同樣見解。許多觀察家，將這種日趨分裂的危險，歸咎於工業制度。『工業世界，如其組織比我們現在所有的不大大加強的話，它就無法支持自己，對抗內部的分裂勢力』。(註三)『現代工業社會深感缺少社會完整的危險，這種情形如不設法阻止，工業活動的特質，大有使其加重的趨勢』。(註四)危害社會團結最基本的因素，可以說是十九世紀那種商業膨脹的停止，這種商業膨脹完全是自動的，且幾乎是全不費力的。它曾使利潤動機被認為道德力量，大家對於進步的虔心信仰，不但提供一個共同目的感覺，且使大家覺得可以分享更大的利益。即以租稅而論，社會秩序的利益，代價也是很低的。大家總想個人應多向社會有所要求，而不大想社會應向個人有何要求，這已成了十九世紀的慣例。在社會的資產負債表上，權利重於義務，利益超過勞役。現在那樣繁榮的日子是過去了，假使這種見解依舊不改，其結果可使社會秩序瀕於破產。我們如不願見社會崩潰，不應再向社會要求過多的利益，而應及時多所貢獻，俾能維繫不墜。

(七)因為過去偏重個人權利，忽視個人義務，致使社會問題趨於複雜，同樣，國際問題也因過去過分重視國家權利，致多紛亂。新信仰對於此種態度應設法加以矯正。這裏也需要有積極的建設性的辦法。最要緊的是如何建設一個廣大的國際社會，至於研究主權的弊害還在其次。此項工作，比在一國之中建立社會團結，要

困難萬倍，一因迄今還沒有任何國際忠心或意識，可做爲建立國際社會的基礎，二因各國政府迄今還是權力最大組織最密的機關，它們在舊秩序中是有其既得利益的。除非根據上面所說的原則，并有堅強的領導，建立國際社會是很難做到的。此次戰爭，使共同作戰的國家泯除畛域與國別，并介紹新合作方式，已奠定了建立新信仰的基礎。至於此項新信仰能否得到充分的活力，抓到機會，還是問題。這個答案似須視國際秩序的未來景象是否能夠名副其實而定。

(八)最後一點，新信仰必須重開自由與權力的舊訟，并得到新的綜合。十九世紀偏重人權，偏重自由，似應加以矯正。這特別是對於國際秩序爲然，因爲在這點上，權力——在十九世紀時以英國海上霸權及歐洲協商爲其代表——已經澈底崩潰了。但是就一般而言，最緊要的工作，還是從社會與經濟方面，重新解釋自由與權力的觀念。照十九世紀傳統制度，權力是由掌握資本的人行使。現在此項權力，經過資本與工會返復折衷一個過渡時期以後，正在轉到國家手裏。原來握權的人，憎恨此項權力的移轉，剝奪了他們的自由，那是很自然的。這正可說明，何以自由在現時漸已成爲保守的甚至反動的口號。但是大衆對於這點并不憎恨，因爲他們未必覺得國家權力增高，足以損及他們的自由。自戰爭爆發以來，英國輿論對於政府未能充分行使緊急授權法所賦予的無限權力一點，頗多批評，但對政府侵害個人自由（事實上是很大的），則很少加以非難，這是極可注意的趨向。平民權力與平民自由，將同爲新信仰的主眼所在。

研究新信仰與新道德目的必須履行的條件，與保證此項新信仰與道德目的必能產生，乃是截然二事。它們不能從智力的方法產出，因爲這祇能顯露如要挽救文明，對它們是如何需要。政治經濟與道德制度的破產，已從戰爭得到最後的證明，這些制度在十九世紀繁榮時代，曾盡過它們的職務。戰爭又曾提供了——至少在爲英國人民與整個英語世界提供了——一個道德目的，復活民族意志，增進團結與共同義務的感覺，養成對於嚴重危機的正確認識，同時爲重新整理人類事務的時機，啓露一線希望。但是我們必得虛心承認，此項目的乃是戰爭的產物，乃是直接受了戰爭需要所激發，以及共同仇恨，共同恐懼的大力所鼓動的。我們不能保障從其將

產生一個更爲長久的目的，根據新原則與新社會哲學，來在平時創造一個新世界。我們所敢肯定說的，就是戰後情形將與戰前完全兩樣。三百年來，歐洲文明的急速毀滅——甚或暴烈推翻，也許從此發軔，不然也許臨到決定的轉機，開始新生。這樣一個新生，對於我們對人性的評價或許將有所修正，因爲革命『開拓向被忽略的人性另外一面』，（註二五）這話是不錯的。我們現正經歷的革命，究竟能否達到此項結果，現在還不敢說。但是這個問題的性質是應該弄清的。這個危機，從憲法的，甚或經濟的條件上，不能得到什麼解釋，更不能得到什麼解決。根本的問題乃是道德的。

（註一）引自 J. P. Mayer, *Prophet of the Mass Age*, p. 30.

（註二）見 R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, p. 11.

（註三）參看 J. H. Clark, *The Trend of Economics*, p. 97.

（註四）見 L. Robbins, *The Nature and Significance of Economic Science*, p. 24; *Economic Planning and International Order*, p. 59.

（註五）參看 L. Dennis, *The Dynamics of War and Revolution*, p. 74.

（註六）見 L. Mumford, *Faith for Living*, p. 10.

（註七）參看 E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, pp. 65-80.

（註八）見 T. E. Hulme, *Speculations*, p. 50.

（註九）見 T. W. Arnold, *The Folklore of Capitalism*, p. 378.

（註一〇）見 J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, p. 238.

（註一一）見 R. H. Tawney, *The Acquisitive Society*, p. 97.

（註一二）見 Parliamentary Debates: House of Commons, Aug. 7, 1940, *Vote* 354, Col 273.

（註一三）參看 E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, p. 35.

（註一四）見 A. R. Orage, *Political and Economic Writings*, p. 61.

（註一五）見 T. W. Arnold, *The Folklore of Capitalism*, p. 332.

（註一六）見 G. Sorel, *Les Illusions du Progrès* (4th Ed.), p. 2.

（註一七）見 *International Conciliation*, No. 363 (Oct, 1940), p. 349.

- (註一八)見 G. Crowther, *Ways and Means of War*, p. 11.
(註一九)見 *The Times*, Oct. 7, 1910.
(註二〇)見 Hitler, *Mein Kampf*, p. 177.
(註二一)見 J. H. Oldham, *Christianity and the Race Problem*, p. 213.
(註二二)參看 J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, p. 19.
(註二三)見 B. Bussell, *Jealousy, or The Future of Science*, p. 29.
(註二四)見 F. N. Whitehead, *Leadership in a Free Society*, p. 231.
(註二五)見 E. Rosenstock-Huussy, *Out of Revolution*, p. 607.

第二編 英國政策提要

第六章 英國國內政策

我們如將基本原理與問題暫置不論，轉而研究實際政策問題，則我們便從一個較有明確的境界，過到一個一切都要試驗探索的境界。我們從目前危機的輪廓中，已可充分洞瞭它的一般性質。我們知道世界的動向，以及我們必須隨其移動的方向，如果我們不想自趨毀滅的話。但是我們卻無從測量此項運動的速度，我們只能猜度，那些國家將會出而領導，那些國家勢將落後；同時還必然有些新的發展，大可改變過程，而我們尚無所知。尤其大多數英國人，都會自然想到，英國在戰後建立世界秩序中，將居於領導地位；除非英國人民在和平到來之時，仍能維持在戰時所養成的共同目的感與義務感，這種假定便沒有實現的可能。我們若從英國政策的角度來研究和平問題，對於此項起首的需要，必須十分認清。赫雷菲（Halley）在一九一四年大戰前二十年，已曾說過：『英國自認本身活力不如他國的感覺，日漸強而有力』（註一）至少在一九三九年前二十年間——即所謂『蝗蟲年代』者，這是千萬萬確的。（註二）英國在那個時期，其統一，主動，與決心，日趨沒落，但自一九四〇年以後，這些品質分明又復活了。現在大家對於這點都有普遍的感覺，這足使人深信，這種復活不會因戰爭結束而消滅的。

由此可見，社會政策與國際政策是不可分的，這一點頗為重要。威南特（Wiant）先生當他拜受美國駐英大使任命時，曾在紐約談稱：『民主國家因對社會政策以及軍備沒有準備，而對於失業問題與安全問題，復未能妥善解決，遂致為法西斯主義與國家社會主義所乘』（註三）差不多同時，德國報紙上，也曾表示過一種

意見說：『人民對其社會與政治問題的啞謎，如能得到正確解答，則有似戰爭的重大民族危機，仍是可以克服的』。（註四）此項意見是不錯的。如果這次戰爭是革命戰爭，對於國家目的與社會目的，具有同樣關係的話，這個革命必從國內開始。我們如不思將英國社會機構加以改革，而徒想引導世界重建，那是不可思議的。目前英國外交政策唯一可取的途徑，就是要從實質上改頭換面，這將處處反映到國內政策；而我們在歐洲以至世界所能成就的，大都將視我們國內的成就而定。國內政策之值得注重，還有更進一步的理由。即當戰爭進行之時，亦無妨逕行開始。外交政策，倚靠軍事形勢與事態變動者太多，不容許預先作何具體決定，實行是更不容許的。國內政策卻不然，有些決定的取決與立時實行，不但可能，且是應該的。

本書以討論國際問題為主，對於國內政策，不擬多加討論。但其大體輪廓可以述其概略。而對於外交政策成功所必需的國內政策變更或包括可以適用的成例各點，特別置重。

公共建築

在國內政策的整個領域中，最少爭論而同時又是最易從事的項目，莫如廣大建築計劃的需要。差不多以往每一個偉大文明，都是以其特有建築見稱的：如埃及的金字塔，希臘的廟宇，羅馬的浴室水渠，中古時代的城堡教堂，文藝復興時代各城市的市政廳或行會會所，以及十七十八兩世紀各王國的宮殿。有些往時的偉大公共建築，在現代眼光看來，很少是具有什麼利益或功用的。其中最著名的，乃是爲了上帝光榮，國家光榮，或皇帝光榮而建造的。其經濟作用厥在製造就業，既不爲利潤，也不爲普通所謂『有用』，而其所以從事營造之故，乃因社會或操縱社會活動的人，認爲這些事物具有充分的重要性，值得將物力集中其上。

有人時常在問，何以十九世紀的文明，并未留下什麼偉大建築，可資後世憑弔。偉大的建築，幾乎必然的屬於公共建築，而在經濟放任主義與個人企業時代，公共建築每限於確有功用的範圍。英國在十九世紀時尚保有悠久傳統的遺跡，在『不生產的』公共建築中，教堂博物院的建築，流風尚存。而且大家對於當時文明的堅

定信仰，更形成對於耐久的趨向，以其最後必能合乎利潤的條件，所以有些維多利亞時代的私人建築，因其厚重有力之故，得免於輕蔑之譏。然而當前英國對於公共建築的態度，仍認為公共建築如不能合乎利潤條件，則必須以嚴格的確有功用的範圍為限，這與維多利亞時代的見解殊少差異。為富麗而富麗，似仍與民主精神不合。如與五百年前熱心營造教堂，墓碑，主教宮殿等相比，——這關涉社會的整個物力——再對這些上面有所開支，恐怕連虔信宗教的人民，亦將大為震驚。獨裁者們誇大的建築計劃，每被譏為笑柄，或斥為搜刮大眾利益，以滿足個人虛榮。據說有些印度人憎恨『新德里政府建築的過分奢麗』，（註五）也是基於同樣的理由。近年以來，由於公路運輸的發展，大量的開支，不得不用在公路上面，這些不能再像十九世紀的鐵路一樣，再讓私人經營。但是公共建築，又須以嚴格的合乎『經濟』原則為限。以故英國公立學校，建築簡陋，以與其他歐洲主要國家相比，真是相形見拙。數年以前，嘉陵路口（Charing Cross）架設新橋的計劃，竟因花費太多之故，而被推翻，這若在一九四一年，不過相當於一日的戰費而已。

一九二〇年英國政府因環境所迫，始不得不以公共建築為供給就業的手段。在其後十二年中，失業資助委員會（Unemployment Grants Committee），不斷的資助地方當局舉辦下水工程，飲水與電力供給，修築公路等等。但因一般相信，此將使『正常貿易途徑』的投資轉移他方，（註六）殊不足取，因此上述措施常受限制。在目前這個世紀中，我們最大的進步，當為承認住所應由公費負擔。住所問題恐怕是英國自一九二〇年以來最大的社會改革，也是緩和失業最有效的辦法。如果建築墓碑是違背民主政治的話，為平民建造住宅，使能各得其所，分明大不相同。當時許多人雖仍認為，以公款供給多數人民廉價麵包、牛奶、肉類、衣著，是不應該的，可是他們對於以公費供給同樣人民廉價住所卻交口稱讚。在這些紛亂的想像中，還保存着舊有的傳統，以為建築是一種活動的方式，政府在這上面，可不必斤斤計較利潤。另一方面，補助私人營建者建築辦法的採用，乃對舊時『私人企業』見解的重大讓步。此項辦法之不慚人意，以及地方當局所直接經營的住所，在各方面之優越表現，已明白指出戰後所應採取的政策，屆時掃除全國貧民窟的步驟應限期完成，並將空襲炸毀的房屋，

從新興建。

現下英國的公共建築事業，有幾個可以樂觀的因素。現在大家幾乎一致公認需要由一個中央設計機關，出來指導全國根本改造計劃的實施，此項機關應有管制各處地價值與建築計劃的權力。而其主要目的，將在全國工業的良好分配，人民的廣布，以及各大城市單位的縮小。百年以前，若干主要工業聚集於少數繁盛區域，自有其天然的理由。但自工業電氣化與交通發達以後，這些理由業已不復存在。顧慮衛生與實際便利的理由，更要加上戰略上的理由。祇要舉一個最明顯的例子，英國本部四分之一的人民，都住在嘉陵路口二十英里以內，倫敦甚多居民在鄉間均無正規住所，而多數工人則每日必須消耗一兩小時，有時更多的時間在旅行上，就可知道這是不當的。

由此可知，工業改建，新公共建築計劃與運輸方針，實相密切關聯，且屬迫切需要。政府不但應該率先倡導，奠定基礎，且須以身作則，樹之風聲。戰爭的經驗告訴我們，中央政府各機關集中一處，實無必要，而目前政府各部的分散，頗有成爲永久之勢。更進一步的改革非是不可能的。如將首都遷往新的中心地點，大約中部一帶，則倫敦積重難返人口密集之勢，必將大爲減輕。如此，倫敦雖已非政府所在地，卻仍不失其爲商業中心，此項變動本身將大有助於我們整個行政制度的改進。無論如何，爲避免混亂起見，製訂一個改建方案是萬分需要的。一旦戰爭停止，要求開始工作的壓力，將是無可抗拒的。因爲建築的需要必然迫切，而從事建築將爲復員後危急時期供給就業最有效的辦法。設非事先預爲計劃，紛亂殆是難免的。

社會的最低限度

住所與公共建築雖可供給立時就業，但其爲民衆所帶來的利益，是緩不濟急的。其本身還不足以概括國內政策需要改造的全部。我們國家經濟制度需要更澈底的改組，我們生活程度需要更澈底的平均。我們第一步應使消費者，而非生產者，穩居經濟制度的中心。我們政策的出發點，應該是計劃消費，而不是計劃生產。這

就是說，所有生活必需品都應該有一個最低限度的標準。爲要達到這個目的，並沒有什麼新奇的原則。多年以來，無力受教育的，已得到義務教育，無力就醫的，也得到免費治療，而差不多所有的人，都可以享受免費衛生服務的利益。國內消費者，久已支付用水費用，并不以加侖計算，乃係大體上比照其生活程度而出費。戰前某些人民已可得到免費或廉價牛奶的供給，學童膳食也是免費供給。在作戰時期，政府以貼補方式將主要食物價格貶低出售。社會承受了一種義務，願見其所有份子均能得到某種程度的身體幸福。

過去數年間，以最低限度營養觀念爲公共政策的目的，已有長足進步。其激動力係來自兩方面。經濟制度的崩潰，人民想像波動最烈，羣衆心理反感最深，崩潰的結果，是主要食物的普遍節制生產或直接破壞，而此時多數人類顯已陷於營養不良之境。因此大家不免懷疑，何以政府竟甘心鼓勵并補助節制與破壞，而不肯將這些產品分給那些需要最急的人；至謂人們不肯贊助此種法案的直率答復，已不能滿足業已覺悟資本主義後果的時代了。另外一個激動力來自生產者方面，他們知道這樣一個計劃將是他們擴大市場，與致力增加食物消費運動的有效辦法。關於營養標準，英國政府方面及日內瓦國際方面，均已從事科學研究；并已製出維持健康與幸福所必需的最低營養標準。幸賴此項工作之公開倡導，英國人民負責方面意見逐漸相信，對於無力擔負的人民，供給廉價食物與供給廉價住所一樣，是可以作爲公費正當開支的。

現行規定食物的缺點，一部份由於無知，一部份由於貧窮。自戰爭開始以來，因糧食部之請，已從事規定食物之宣傳與日常指導，其主要目的乃在推荐并鼓勵使用缺少供給的食物的最好代用品。但他們同時又幫助懇切指出一個更裨益健康的食物的若干原則——這是一個富有興味的例證，在平時被人忽略一個有價值的發端，在戰時卻實現了。大家應該一致承認，此項教育作用，當不致因其所由產生的條件的消失而終止。至於規定食物由於貧窮所致的更大缺點，應該如何補救，則更加困難，更多爭論。限定主要貨物最低價格，并由政府充分補助，以保證供應無缺這種辦法，雖然理論上是最不完備的，實際上也許是最便利的。關於牛奶所應用的差別價格，可以有顯著的缺點，然而或不失爲解決某些食物的最好辦法。免費分配給需要的人，也許對別人同感需

要。祇有一種情形，現金付款似是無可避免的。工資階級家庭子女人數多少不一的問題，僅可由政府補助家庭制度取得妥善的解決。這是一個大而複雜的問題，應該乘戰爭產出的力量與善意正濃之時加以解決。

許多在原則上贊成此項計劃的人，仍不免擔心另一項問題：『我們財力可以擔負得起嗎？』或『我們力能擔負許多？』若從研究預算數字或任何其他財政的計算來解答這個問題，那是錯誤的。過去的補助興建住所，曾繁榮了建築業，人們常說這是一九三一年以來救濟失業一個最有力量的因素。廉價牛奶或免費牛奶的分配，曾保證牛奶廠家以固定的市場。簡單的說，補助消費，幾乎總是補助生產最健全的辦法。即使此項貨品不產於本國，結果也是一樣的。鼓勵消費英國屬地的小麥，丹麥的醃肉，或地中海國家的柑橘，等於購買英國顧主的貨品，他們勢必以之購買英國的工業產品，因之工業生產也受了鼓勵。當我們建立我們最低限度需要，并見到有以應合這種需要時，我們已助長了繁榮，使我們力足補償而有餘。我們所能『擔負』的唯一限制，乃是我們物力與人力的限度，祇要我們總有一部份失業人口，我們就不能說已然達到了此項限制。然而為要達到此項限度，——這是問題的焦點——政府機關必須像戰時一樣，出而決定必需品的次序先後，并獲得物力與人力的分配，以資應付。在訂立這個次序時，所用的標準，應如戰時一樣，什麼是為了消費者的利益合乎社會需要的，而不是對於生產者利益最大的。建立社會最低限度與救濟失業問題，不過是這種步驟兩個不同的方面而已。

此項原則一旦採用實行以後，有兩點引中的意思值得考慮。第一個要求，自然是生活最基本的需要食物，衣着、住所、燃料。假若我們能夠遵守必要的規律，那麼，所有這些東西必可大量供給，物力是不致過分窘迫的。但是我們沒有理由，以這僅僅的最低限度自限。我們計劃中最後應該包括免費電力炊具，補助收音機，或廉價摩托車，國家劇院與音樂會，免費假日旅行等等。這不能說是沒有理由的。我們生當今日可能富足的時代，儘當補助失業的音樂家，使那些無緣聽到良好音樂的人，都可以有機會聽到他的音樂，而不該短視的讓他去作低能的建築匠人或農工。地方交通如能維持低微一律的價格，則住所問題當可大為減輕。我們經濟制度祇要明白揭出，以生產直接或間接消費上所需物品為目的，不以生產可以獲利的物品為目的，則實際上可以成就的限

度，一定不會太低。

社會最低限度觀念，另一個需要引中的，就是從國家範圍到國際範圍。英國戰前的營養標準，雖有欠缺，但卻遠在多數歐洲國家及英國屬地以上。我們作戰目的與戰後主要政策之一，應使英國以及這些國家標準提高，縱使我們一時有所犧牲，亦所不惜。營養問題顯然應從整個世界基礎尋求解決。計劃不同種類的生產，使其適合不同的區域，以及計劃食物的分配與交換其他貨物，那是一個重大的國際問題，牽涉到工業與農業政策方面困難爭論的問題。進行解決此項問題的初步，應先研究各地的營養需要，有效供應這些需要的來源，以及可能獲得必要供給的方法。在比較上較少爭論的營養方面，我們所做到的，或可為平等繁榮擴大的先聲，這對未來和平的維持是有必要的。

工業

我們至少可以說，英國自從創設郵政以來，一向未曾丟棄國家貿易的慣例。但是放任主義的傳統精神，卻造成了對於國家直接出售貨物或勞役的強固成見。由於社會有組織的生活日趨複雜，而無羈無絆的私人企業，似已不能應合其日加無已的需要，於是乃有若干折衷辦法的成立。自保有國會法案給予特別權利義務公用事業的公司，以至地方貿易公司，最近更有半官半商的商務局與公司的成立，直接向政府各部負責。同時由於新機構的成立，現行許多獨立機構，事實上亦受政府管制。大英銀行實際上已成了財政部的代理機關，代表財政部指揮其他銀行。至於鐵路，如由交通部直接統制，恐其地位亦不致爲了任何實際目的而有何大的改變。這樣，國家經營貿易的爭論問題便順利擱置了。當初大家所要求的各種企業『國有』，多已失其意義。

在各種企業當中，最早而又最自然的受事實上政府管制的就是那些收歸獨營的事業。這些事業之實行獨營，或在獲得所需的投資上有其必要（如公用事業，運輸事業）；或是爲了其他理由的便利（如銀行事業，廣播事業）。事實上現在所有重要生產部門都已採取獨營方式，因之政府管制工業範圍日益擴大。生產者到處聯合

抵制競爭，并促進自身利益。這次戰爭一方面加速了工業聯合，另一面又促成了工業的國家管制。英國每個重要生產部門各有其監理人，由供應部或糧食部派員充任，它的職權，是要查考生產應由整個社會的需要決定，而不單由生產者的利益決定。這種管制，戰後值得保持下去；而最好的辦法，就是將一生產部門組成一個半官方的商局或公司，在日常業務上保持自主，但在大政方針上要對國家負責。

國家管制工業，今後應有兩項主要目的，第一、就是維護整個社會的利益，特別是弱者的利益。英國對於工業問題的態度，并不全是無偏袒置身局外的。在十九世紀以前，干涉主義派即以保護本國工業，對抗國外競爭，并獲得充足低廉勞工，爲其兩大目標。在工業革命初年，他們曾協助僱主禁止工人聯合。可是從一八四〇年以後，政府一反舊轍，感覺有保護工人對抗僱主的必要。到了一九四〇年，情形又改變了。工業組織日臻強大，國家的干涉即不爲別的理由，專爲保護社會其他階層，也是必要的。現在僱主與工人，都有了高度的組織，保護個身的利益，雙方利害衝突很容易調和，這對於漫無組織的消費者，與人數目多而且同樣漫無組織的失業者，均有不利。生產的最大社會功能有二：一是原始的，爲消費者生產貨物，一是附帶的，爲工人供給工作。今後國家干涉必須將保護這兩項利益擺在第一位。

國家管制第二個目的，就是對於限定物價，限定工資與資本利潤等一串的問題，或一個問題的不同方面，應該使其互相配合聯繫。在放任制度之下，這三個因素的關係，係憑市場自行調節，及至實行獨營以後，物價工資都每由集體的磋商與強制手續決定；而國家管制金融，信用政策，與資本市場，更破壞了第三個因素的自動作用，於是放任制度遂澈底崩潰，不可救藥。這三個相依相結的因素是應該一體對待的，可是此非國家莫辦。國家在作戰時期，確曾管制物價、工資、與資本利潤。但是機構太不健全，管制支離凌亂，沒有一成不變的政策與主見。通貨膨脹與『惡性循環』前面已多論述，胥由這種缺少政策所造成。工業管制的正確辦法，無疑是需要經試驗與錯誤中鍛鍊出來的。然而我們切要記住，這不該是草率的玩意，在戰時用得着它，一到戰後就馬上拋開的。自從放任制度崩潰以來，我們就一直在經濟空虛中過活。物價、工資、與資本利潤，從自由市

場真諦適者生存的自然規律解放出來，已然適應了各式各樣不相調和的刺激，於是整個經濟體制遂陷於紊亂的不幸結局。對於這三個因素，建立一個唯一有聯繫有計劃的管制，乃是現代工業文明的永久需要。

管制機關的性質，也是值得我們注意的。最爲可取的方式，應該是由代表工人，僱主與國家三方面組成的。但有兩點必要保留。第一、國家代表不可僅以調人自居，而應認作公共利益的監視人，在這個身份上，須有最後決定的發言權。經驗告訴我們，任何已知的企業或生產部門中，僱主與工人在提高或維持物價上，或節制生產與僱用上，每具有共同的利益，與社會其他的人利益相背。第二、『工人』與『僱主』的分劃，乃是放任主義的遺物，現已陳舊過時，不能再作工業組織的適當基礎。『僱主』一詞，現仍用以表示兩個不同種類的人，一是經營實業的董事或經理，一是出資的金融家，這兩種人以前本是一而二二而一的，但今則事實上已大爲不同了。將來工業管理要以一種觀念作基礎，即是企業的全體職工，自經理、書記、以至工人，均應視爲公僕，占有共同地位，因其企業乃是爲公眾利益而經營的；而研討甚久的給『工人』以『管理權分』的觀念，亦須從這個基礎求其實現。『僱主——金融家』較之『僱主——經理』更要陳腐，不合時代。當代英國工業資本多係許許多多的無名投資家『所有』，或這些投資家『所有』的大公司『所有』。平常以爲『僱主』乃是其所管理的企業中投資利益的正當代表。這種觀念有許多情形是純粹虛構的，有時甚且是欺騙的。國家管制工業，對於以其儲蓄直接間接投資的『微小人物』，與所爲生產的消費者，就其利益而言，幾乎是同樣需要的。

未來工業的財政問題，與國家管制生產的程度問題，具有密切關係。對於那些規模不亞於國家機關的大工業，而其本身福利與社會息息相關的，其需要管理，現已無庸置辯。在這些情形之下，管理分明含有限制利潤的作用。但強制的限制，在核定的利率以內，利潤是明白加以保障的。在作戰時期，政府與工業的交易，連鐵路公司在內，似均可以使其可以獲得『合理』利潤爲原則，而以參照戰前數年的平均利率爲準。政府管制工業的結果，造成了一種制度，使工業的投資成爲固定生息，保證信用，以放棄厚利，換取穩固地位。那些大的重要工業，已然以『安全第一』的原則處理業務，且其股票早已被股票商們推舉爲家長們最適當的投資，是不會

感到什麼不利影響的，但是我們還可以公平的追問一下，到底希求厚利的投機因素，對於發展新生產乃至開闢新市場，是不是需要的激動呢。無疑的，這個答案是正面的。現在每一個重要工業，包括那些以最保守最不投機的原則處理業務的在內，莫不花費大量金錢在技術與市場研究上面。如果認為那般從事研究的人或董事們，主要的是爲了從這些結果裏可以多得些金錢的利益，那恐怕是錯誤的。在另一方面，有許多曾經特許專利的發明，卻有意的置而不用，因其使用，足以威脅某項利潤的現有來源。人性是多方面的，我們不能疏忽獎勵發展新觀念與新發明的機會。穩固放款與投機放款的衡量，各有其職分與作用，必須加以保持（註七）有些工業因有必需性質與獨營組織而取得穩固地位，其利潤應受政府管制的限制是正當而且必要的，至於新的未曾做過的生產是否仍可取得投機放款與無限制利潤，卻大有辯論餘地。在這方面，比較重要工業中業已絕跡的舊式包攬人，依然有其用武之地，可以從事新的投機事業。這些新的路線如獲成功，或可在十年二十年以內，成爲必需品工業，朝着獨營與國家管制的方向發展，可是有企業性質的資本端在謀利迅速，是不致受何阻礙的。

由此看來，未來經濟似將爲混合方式，必需品工業與勞役，將以在政府管制下若干自主單位經營的方式出之，對其所投資本，付息（利息）而不付利（利潤）。而奢侈品工業與勞役或新的生產，則仍保持在多少自由市場條件之下經營。在必需品方面，消費者可得到保障不受物價飛漲的剝削，而以遵守若干標準化的規定爲代價。事實上獨營條件已有這種規定了。在奢侈品方面，消費者可以拒絕購買的武器保護自己，依然保有選擇的自由。這種區劃是實際上已有的。戰爭以及未來和平的需要，不致有重大作用，來介紹一項新原則，使「必需品」工業與勞役範疇較現在大爲擴張，以致迄今主要適用於公用事業與類似企業的組織型式，將可推行於多數或所有「關鍵」工業。從這些各式各樣的企業中，已然發生許多問題，無疑的許多問題仍將繼續發生，但是我們沒有理由說，這些問題是無法解決的。

農業政策是英國戰後所要遭遇的最棘手的問題。英國占着一個獨特的地位，只有百分之七的人靠農業爲生（這個比例比任何其他重要國家都要低），而當其稱霸世界最爲繁榮的時期，其農業生產亦是最不足道的。英國的經濟制度與外交政策，一向是從大量食物進口的觀點出發。我們要體會未來的英國農業，非要研究一般國內經濟政策與外交政策的構造不可。

對於農業政策的構成有兩項考慮須得注意：

第一、農產品市場的伸縮性不及工業生產與勞役。社會進化的程度愈淺，農產品在其全部消費中所占的比例愈大。在進步的社會中，可能的購買力用到農產品上面幾乎等於零。在生活程度日益提高時期（尤其是人口并不隨之增加），農業的相對重要性，必將減低。在過去三十年的文明社會中，這已是屢見不鮮的事實。由於企圖按照其他生產方式的比率，擴大世界農業生產的錯誤，致農產價格在上述期間較之一般物價跌落特速。

第二、從事農業人口每人的產量，就價值方面說，到處均較從事其他生產每人的產量爲低（歐洲要低百分之六十）。這種懸差最大的是小規模農夫生產的穀類，例如東南歐，最小的是使用最少人力在荒地條件下所生產的穀類，與在高度集中與相當富裕的市場所大量出產的特製品，如牛奶、牛油、醃肉等。農業技術雖有進步，但在未來短期以內，就同樣價值的產額一點而論，從事農業的人仍難望與從事其他生產部門的人，發揮同樣「效能」。大體而論，人力由農業轉到工業，結果可增加國家生產，提高生活程度，而人力若由工業轉到農業，則結果適得其反。十九世紀享受極度繁榮的國家，都是因爲集中大量人力於工業方面，有以致之。邱吉爾氏某次論及英國時曾說：「我們若不是全然反常的倚靠反乎簡單農業的製造工業，我們人口決不會像今日的繁庶，也不會取得今日的世界地位」。（註八）許多國家現均力謀本身工業化，雖有時蒙受偏頗錯誤之譏，也是受同一野心的鼓勵使然。希特勒千方百計將工業生產集中於德國，而對法國與其他附屬國家卻鼓吹「到田間去」的政策，所爲何事，他自己已是知道最清楚的。

經濟政策的唯一目的厥在最大的生產，此項立場，我們早已背棄。農業情形的這些基本原素不一定是有決

定性的。但以基本現實視之，卻又未便抹煞。有意探擇在每人產額較低的意義上「效率」較小的生產方式，與以高的代價增進「代替品」原料的生產，而不以其他更有效率的生產方式換取「天然的」原料的進口，在立場上正是相同的。這種辦法爲了某些考慮是有其理由的。但是我們須要知道，這些決定英國農業政策的考慮究竟是什麼東西。英國農業生產的水準，必須賴以決定的論據，大概可分兩類：一是關係對外政策與軍事安全的，一是關係國內社會政策的。

根據戰略理由主張增加國內食物生產的議論，自一九一四年以來時被有效引用，迄今仍屬有力。但是我們對此須加以審慎研究。戰時需要也許是永久政策的錯誤基礎。根據現代經驗所示，作戰能力，乃至強國地位最無可爭論的物質條件，厥爲擁有巨額工業生產與大量的熟練技工。英國工業生產如僅囿於國內市場，她絕不會取得以往的強國地位，現在更不會繼續保持的。她取得了她的地位，而能維繫不墜，祇是因爲她是個大出口國家；而其所以能夠維持廣大國外市場之故，也祇是因爲她始終維持着大量食物的進口。這恰似一個方程式的兩面。如有減損，未可偏於一方。英國航業的衰落，正是商業衰落的象徵，及時補救，實爲要圖。以英倫三島面積之小，人口之衆，一旦捲入戰爭漩渦，勢必盡其力之所能，輸入進口貨物，倘其輸入能力竟遭阻斷，則將有失敗的危險。倚靠輸入食物，論其弊害，并不比倚靠輸入軍火更大。所以食物增產，在戰略以及其他立場上固極需要，但如因此而使平時輸入食物大爲減少，則在戰略上以及一般外交政策的立場看來，那是有害無利的。這一點非常重要，英國任何健全的農業政策，對此不能不特別注意。英國的目的在使其土地保持一種狀態，一到緊急時期，即可從事食物的大量生產，而不在於平時即從事食物大量生產，以致其他生產蒙受犧牲。

關於英國農業政策與英國市場，對於戰後國際重建計劃的關係，也值得我們注意。如果英國要在歐洲與世界，占得重要的地位，她的合作絕不能以軍事與政治的義務爲限，任何國際制度對於不同國家的經濟利益與制度，若是沒有一個協調的接合，便不會行之有效。每個人都能記得曾經有一個時期，英國外交家們在國際會議席上，指示別國建立工業定額，以排斥英國貨物的毒惡，而同時卻多責難英國農業定額未能做到排斥國外食物

的能事。定額的辦法，不論方式如何，是會繼續保持的。但我們切不可一味相信，我們大工業國與大商業國的地位是可以輕易保持的，如果我們對於那些專靠農業維持繁榮的國家的利益未曾實際顧到。僅就我們戰後三個最明顯的國際問題而言，如我們對各自治領的關係，對美國的關係，與對戰後歐洲的關係，這些對農業政策莫不有直接的影響。我們不可在一方面還作決定，以致武斷了其他方面關係我們利益的問題。

關於農業在英國經濟中將來所占的地位，那些社會的論據更是難以領會的，因而也最難加以評價。有一位國會議員，近曾主張將田地置於『所有人類功用中最有生產力的地位』，就是使其生產糧食』（註九）他所說的『有生產力』，頗有神秘意味，不值一辯。那在感情上認為農業是『天然』職業，而與工業生活的『人為』條件不同的見解，與現代機械化農業殊少關係。很明顯的，英國農業因為保持了工業時代以前的傳統，已免於十九世紀工業主義的流弊，特別是拒絕了對於工人身體與道德福利上負有任何責任。但英國農業的父權政治現在已急遽的消逝了，而其本身弊竇叢生。今後重新設計經濟制度時，對於解除城市密集，維持各級工人健康與社會享樂的高度水準，與建立城市與鄉村的適當平衡，都是極關緊要的因素。在此一意義上，這是工業鄉村化與農業工業化的絕好時機，工業與農業二者需要組成國家生產互相關聯的部份，而不可使其對立，并使一方擴充，他方受損。那樣一定沒有好的結果。在這方面，過去二十年間，對於未來英國農業作為孤立問題研究，為害不淺。唯有在一般社會與經濟政策體制之內，方能對此加以適當的考慮。

有一個因素，判別農業與任何其它生產部門（採礦除外）的，且是需要專門處理的，那便是農業要依靠着許許多多的自然條件。一個全國一致的政策，在全國各地適用同一的規定，並且提供同一的誘導，對於這許許多多的條件，是難以一一顧及的，而且這個變則代價是很高的。假設在東安哥利亞（East Anglia）種植小麥或甜菜，對於保持當地土壤肥沃與農業繁榮事屬必要的話，那麼，補助東安哥利亞小麥與甜菜生產，誠是理所當然，但是若以同樣補助西中部（West Midlands）的小麥與甜菜生產，那便不成理由，因為該處條件不同，種植這些東西，也許是多餘的，或其種植無需補助或僅需少許補助，即可獲利。解決這個問題祇有採用分

區管制辦法，因地制宜。全國農業必須配合在一個中央設計地方執行的生產計劃之下。

考慮英國農業政策時，對於這一切的因素必須計及，加以衡量。有一點是很重要的，無論在農業上使用了什麼人力物力，必須得到可以得到的最大產額。同時并須採取必要步驟，以保持土地的肥沃與潛力。因此，對於一切企求增進英國農業效率的措施與研究工作應該加以鼓勵。但是農業的利益，在英國并不是唯一的或是最重要的考慮，所以製訂農業政策時，不能不顧到農業以外的利益。本着這些原則，政策要點可如下述：

(一)從事農業的男工人數不可增加（雖則增加女工或者是需要的）。但應盡力設法改良農具設備，提倡農業研究與農業教育，并直接懲罰農事不力，以提高每人產額的價值。

(二)食物的增產須以增加消費方式加以吸收（如補助，與必要時廉價或免費分配等），而不可減少輸入，以求平衡。

(三)食物增產須以市場上需要日多，而物價又已限定購買力相當者為限（如奶製品與蔬菜），至於那些平時充斥市場，幾難消納的東西（如穀類與食糖），須加避免。

(四)食物生產方針，應從易於運輸貯存，且在國內可能與必須經常大量貯存的食物（如穀類與食糖）移向比較不易運輸與貯存的食物（如奶製品與蔬菜）。

(五)必須盡力在最好田地上從事種植，而將那些非以高的代價不能生產的土地，移作造林或發展城市與工業之用。這需要農業，市政，與工業各方負責當局通力合作，方克有濟。

(六)土地形式上的所有權，猶之乎工業企業的所有權，業已無關重要。但對於農人的技術效率，需要有個標準，凡是不合資格的人，概不准其管理或耕植農田。

(七)為執行此項政策起見，須成立一個全國農田委員會，其下分設區域委員會；農人農工與消費者的利益都須有平等的代表權。

政府的形式

政治的形式是從需要它們適應的條件中生長出來的，而絕少是預先憑空捏造以適應將來尚未可知的緊急事變的。前面已經說過，民主政治的保存，肯視其控制經濟因素的能力；這些經濟因素一向藐視它的權威，並且加以控制；并於共同權利之外，還要回復共同的義務感，作為必要的理論基礎。這些改變與其說是政治形式的改變，毋寧說是精神的改變與勢力的移轉。話雖如此，若干政治形式的改變不是沒有的，而當前的趨勢，正足以指示此項改變的方向。

近年以來，各國最重要的憲政發展，就是行政權力的擴張，與議會權力的低落。此在若干民主政治蕩然無存，或議會實際絕跡的國家，更為顯著。更因行政首長現已取得獨特地位，高駕其同僚之上，而不復為其同僚的首席，此項發展愈有變本加厲之勢。其實個人領袖地位日趨重要的現象，初不以獨裁制度為限。五十年以前蒲萊士 (Brace) 在其美洲共和國一書中，有一章標題是：『偉大人物何以不能當選總統』。此中涵義即在當時，亦嫌過分，殊不盡然。但是對美國制度的銳利觀察家，是可以作這種論斷的。然而，在老羅斯福，威爾遜與小羅斯福時代，恐無人再作此論，因為他們都是一代的人傑。英國民主政治在一九一六年與一九四〇年已兩度於危急之中，乞靈於個人的領導。法國在一九一七年得到一個偉大的領袖。但在一九四〇年她卻沒有得到這樣一個人物，這也是她失敗的原因之一。英國近來最熱烈的政治爭辯，至少在多數人民的心目中，已轉注在何人應該或不應該作首相的問題；而由戰爭第二年代的經驗中，證示了在下院中未曾討論首相人選問題以前，要非難政府領袖是如何困難的事。在最近的將來，英國甚至美國的選民，除了於競選的領袖當中，加以選擇外，能否再有任何更為有力的選擇，那是難以想像的。大勢所趨，代表政策的，漸已不是個別的政黨而是個別的領袖。

行政部份與其首長，所以日趨重要，約有數因。其中有些原因與經濟勢力的性質直接相關。這些經濟勢力

的有效管制，現已成爲民主政治最嚴重的問題。施行管制，是極端繁重的事體，而代議團體如英之下院與美之衆院設置簡陋，是不足語此的。根據統計，一九三七年至一九三八年英國國會開會期間，下院用在立法上的時間，共計四百八十七小時，其中關於『工業與農業的經濟組織』案件，就占了二百〇九小時。（註一〇）此項立法當屬高度專門性質，門外漢的議員們公開討論，是不會得到要領的。要推行這種立法，需要不時頒發條例與其他形式的行政行爲。國會所能作的最好是自限於意見的空泛宣告，然後再授予行政部份廣大權限，將這些意見付諸實行。近數年來，這種程序曾引起反對的聲浪；一方是理想的民主政治家，一方是因爲這種方法實際建立的管制，以致利益受損的人們。但是民主政治要想在經濟制度上發揮自己的威權，捨此之外，實在別無他途。當此項問題因戰爭關係而確現緊急時，英國國會根據一九四〇年五月二十日的緊急授權法將其實際上一切權力交與政府，要求帝國每一臣民將其能力與財產，由政府全權支配。蕭伯納氏說得好，生產國有蘇聯，費二十三年的工夫未能行通，英國祇費了兩個半小時，由議會通過一個法案就達到了。如果政府決心行使這些權力，能如國會決心授予一樣，蕭氏此項評論，不僅是恰當，且將更爲確切。戰後危機所需要的，較之戰爭危機所需要，一點也不會減少。爲要應付戰後極端複雜的問題，祇有立法機關繼續授與行政機關更大更多的權力，英國如此，他國也是如此。

立法機關之不適於應付經濟制度的管制問題，除了所需要的複雜措施而外，恐怕還有一個更爲重要的理由。一個選舉的議會自然代表若干強有力的經濟利益團體，這些利益團體多半藉着高度組織的政黨機構來控制議會，這些政黨是靠他們財政支持的。十九世紀自由民主政治的理論乃是個人利益與全體利益，到了最後既歸一致，那麼，在一個代表的議會中，各種利益交互作用，其所生結果，最能增進社會全體的福利。然而由於經濟組織力量的日漸增加，使此項假設與事實相去日遠。經驗證示，強有力的有組織的利益團體，其利害衝突的調和，莫不是以無組織的與弱者爲其犧牲品，組織良好的生產者，在對消費者提高物價的共同願望之下，可以忘記彼此互相傾軋競爭的嫌怨。失業者一天沒有組織，沒有擔負黨費，代表的議會對於解決失業問題恐是一籌

莫展的。固然，行政機關，與其賴以運行的官僚政治，亦不免受經濟勢力的支配。但是這種勢力究竟是不大直接，與繼續不斷的。在幾個重要民主國家中，官僚政治，雖其許多弊端中，含有若干本身職務上的利益，但在大體上，對於競爭的經濟利益，總是採取相當不偏不倚的態度。目下對於經濟政策有所決定足以利及全體社會者，似乎發自一個公務員的委員會，比較受經濟既得利益支配的議會，成份要大得多。

就此一方面來說，行政首長實居於獨特的地位。他之所異於公務員者，在須對於各種利益的交互作用，保持密切接觸，這些利害的交互作用，乃一切政治活動的源泉，而是實際政治家所不容忽視的。但他又有一點與公務員相同，他比較上是沒有利益關係的。他既已達到政治生命上的最高地位，對於撫慰本黨切身利益之未來升遷，已無所求，如果他是強有力的人物，且係衆望所歸，大概他本黨需要於他的，比他需要於本黨的，更多更切，因此他在一定程度以前，可以統治本黨，而不是受治於黨。此項理想，實際上卻不盡然。因為完全不受諂媚或富有階級多方社會引誘的，究占少數。但現代民主政治似乎越來越倚靠行政首長勝任愉快的工作，他必須握有充分權力，高踞於議會中所表現的各種經濟利益交互作用之上，必要時且可加以統治。晚近民主國家中偉大政治領袖們，往往與其想像所代表的政黨機構意見參差，殊堪注意。老羅斯福，威爾遜與路易喬治均曾分裂并破壞了他們各自的政黨。邱吉爾則向是一個不馴的黨員。現任羅斯福總統個人勢力已駕乎民主黨機關之上。當一九四〇年共和黨大會推舉總統候選人時，爲圖迎合投票人的意見，他們竟拒絕了黨裏所安排的名單，而選出一位十足的局外人，一位入黨不久的新手。這些都是時代的表記。現代民主政治中成功的領袖制度，似乎不大理睬專在議會場中活動的政黨制度，這是一個特色。

現代政治宣傳的辦法，對於國會權力移轉到行政機關也便利不少。這種程序首先從民衆新聞事業開始。一方面，行政機關開始感到在政策上取得新聞界的支持，其重要性正不在國會以下。另一方面，新聞紙成了反映乃至創造民意的場所，操有一種影響行政機關的勢力，與國會全然無干。這種程序更進一步就是廣播事業的發明，這給予行政機關，尤其是行政首長一件超乎運用國會以外的利器，可以無限量的影響輿論，比講台上的演

說更爲有力。目前擅長廣播，對於一個民主政府首長，比能在國會裏的雄辯演說，更有價值。不但如此，科學不單供備了現代創造民意的的方法，並且供備了現代探究民意的的方法。『假投票』或『公意投票』，都是在美國創始的；但英國現已普遍採用。政治組織與業務組織都用它作爲測驗公意的便利工具。一九四〇年八月間下院曾因發覺情報部引用這種方法，而引起奇異的爭辯，情報部長爲這種方法辯護說它是『發現公意的科學方法』，（註一）並且說在戰時下院不能代表民意情形之下，使用這種方法乃是戰時合法的手段。有些聰明的議員們則認爲達夫古柏未免言過其實，因爲如果這真是『科學的方法』，則即在平時，當亦較以下院意見表達民意的粗率辦法，要高明多了。（註二）無論如何，這種方法雖不能作爲民意的正式測驗，但終不失爲行政機關探究公意的工具，在許多方面，比較議會機構更爲確實而可靠。

現代的趨勢，是行政機關，直接的，或竟可說邁過立法機關，而訴諸選民全體；選民全體也同樣的，將其意志表達給行政機關。因此之故，立法機關權力已因其他關係轉移於行政機關，更有加速之勢。美國總統的職位似將較國會更爲重要。這種趨勢，也許會隨時遭遇到強烈的反動。然而由於美國對於世界事務關係的日趨密切，這種趨勢是會日愈有力的。從過去幾年的經驗可以知道，美國國會的憲法權力，對於非常時期任何有效的外交政策，實是一種障礙。美國人民將來終歸需要并要求一個外交政策。一位精明能幹的總統，有民意作他後盾，對於他恐怕囑咐國會比修改憲法要容易些；因此美國國會的權力與地位，於不知不覺之中，將隨之低落。至於英國，國會大權已失於內閣而更失於首相。五十年以前，英國憲政重心，似非國會莫屬。（註三）等到二十世紀末年，也許輪到另一個白芝浩（Passfield）來記述英國下院最重要的職權乃是作爲一個選舉院，登記人民對於首相的選擇。現在英國下院最重要的一部份工作，就是與行政機關的行政職權直接有關的工作。其最行之有效的乃是批評政府的行爲與組織；而最行之乏效的乃是企圖立法或指導政策。

所以我們如果展望英國未來憲政演變的可能路線，我們應該認識在美國與瑞士憲法保證之下，其行政機關是有較大的連續性和真實力量的。美國的總統與副總統（前者任命內閣），瑞士的聯邦行政院（這是最高機

關)，選任期限都是四年，在任期以內雖仍受代表機關正規的與無限制的批評，但卻不能被免職的。我們如再觀察另一極端，像法蘭西第三共和國的例子，行政機關完全受立法機關的控制，且可隨時被其解散，兩相比照，就可知道英國制度究應如何演變的方向了。國會方面最需要的改革，就是擴張委員會制度，并減少全體會議的時間。小規模的委員會已然做了許多有價值的立法工作，以小規模的常設委員會掌理外交事務，國防問題，殖民地問題，健康問題，地方行政問題等等，大可促進政府各大部門與特別關心他們工作的議員團體，彼此間的親密關係，因而在緊急時期對於外交或國防政策方面喋喋不休的辯論所引起的嚴重困難，或可因而避免。

此項憲法以內的權力轉移，從民衆代表的議會移到民衆負責的領袖，并不見得是民主政治的低落，不過是當代民主政治的形式與性質的改變而已。現代每個民主政治所要做到調和以下兩個極端，也正是這個問題的一部份：其一，所有公務人員的任用，全由民選，這是事實上與「直接」民主政治最相近似的現代辦法；其二，是通常所謂「全民投票的」民主政治，領袖由人民公選，他再任命僚屬，推行政府事務，而向其本人負責。當然，無論那一個極端的純粹形式，如竟實現，都足以破壞民主政治的本身。但是這兩個原素對於任何可行的制度，都是可以加進去的。美國憲法就是推倒兩個極端。總統握有憲法大權，政府重要官員由他任命，并對他個人負責，這乃是「全民投票」原則的勝利。（註一四）另一方面，美國公職由人民選任過多的現象，是別處所沒有的，雖則許多觀察家認為這是美國的弱點，而近數年來亦有相當減少之勢。英國司法人員與公務人員向被稱為英國民主政治的支柱，但其任用都不用選舉方法。即在英國代表的機關裏，過去二十五年以來，人民對於不時舉行選舉的程序，也顯見漸失了信仰。在一九一四年以前，下院反對黨慣以「訴諸選民」的手段，向政府挑戰，但自一九一八年以後，這種挑戰久已大不聽見，或援用了。近年民主政治的失墜，由於選舉不合時的原因居多，由於臨到重要時機未能實行選舉的原因卻少。德意志共和國，在被希特勒摧毀以前，已於一九三二年因選舉過度之故而夭亡了。

此項問題，在復興英國政治生活——改革地方政府——上極關重要。由於政府事權的日趨繁雜與集中，治權下逮已成了迫切的需要。——十二個區域行政長官的設置，就是戰時應合這種需要的明顯表徵。但是政府委託權的增加，與地方政府舊式的選舉方式，應該如何調和。這個問題還沒有得到一個答案。這倒不是像有時所想像的理論問題。增加選舉與選舉官吏，並不見得就是民主政治。從美國的經驗可以知道，過度引用選舉制度作為地方政治的工具，那是很危險的。近年若干重要都市，其市政，已付諸指派的不負責任的「委員會」辦理，結果都非常滿意。英國固然還沒有這種急遽的變動，然而選舉的機關確已大見減少，而將來改革必可使這種程序更為進步。這種試驗是實際的，不是理論的。如果大部選民對於選舉并無興趣，而聽任代表政黨或不值尊重的利益的少數有組織的團體掌握控制着地方事務，那麼，即使保留選舉辦法，民主政治的地位與實質，也不會提高。另一方面，民間防務及其他戰時勞役，已顯示英國人民，不單在他們所從事的勞役上，具有龐大的潛力，而且在創業與領導才幹上，也有卓越表現，這都是我們平時地方機關裏所未經見的。現在問題就是要設法利用這種材料，并在平時鼓勵這種愛護地方的熱忱，使那些志願勞役與組織，在推動地方行政上，具有真實的功能。人民這種在行政事務上的合作，乃是自治的真諦，比在許多地方選舉中紛紛投票，更能表現民主政治的精神；至於此項活動究竟受一個由部長任命而向下院負責的官員指導，抑或受一個由選舉的市議會任命，并向其負責的市府事務員指導，對於這個問題并無影響。要使民主政治真實而有效的決定因素，并不在增加發揮民衆權力的直接途徑，而在啓發最大多數的人民，具有一種蓬勃的感覺，認為他們以及全體國民，是被治者，而同時又是治人者；而政府事務的推進，他們是與有責任的。

所有這些改變，事實上大都是從其他民主國家的經驗中得來的，他們絕不會影響民主政治的實質。今日英國民主政治的最大危機，在於保守主義仍認為十九世紀衣鉢相傳的民主制度，是神聖不可侵犯的；殊不知在二十世紀中如欲民主政治維繫不墜，這些制度的變更，乃是不可缺少的。

- (註三) 氏 A. Cobben, *The Crisis of Civilization* p. 159.
- (註四) 氏 The Times, Feb. 10, 1941.
- (註五) 氏 Frankfurter zeitung quoted in The Times, Jan. 3, 1941.
- (註六) 氏 Negley Farson, *Behind God's Back*, p. 445.
- (註七) 氏 International Labour Office: *Studies and Reports Series*, C. No. 15 (*Unemployment and Public Workers*), p. 30
- (註八) 參譯 A. G. B. Fisher, *The Clash of Progress and Security*, pp. 161-3. 又 J. M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, p. 164.
- (註九) 氏 Winston Churchill, *Liberalism and the Social Problem*, p. 195.
- (註十) 氏 Parliamentary Debates: House of Commons, March, 19, 1941, Vol. 370, No. 39 Col. 1941.
- (註十一) 氏 Stafford Cripps, *Democracy Up-to-Date*, p. 59.
- (註十二) 氏 Parliamentary Debates: House of Commons, Aug. 1, 1940, Vol. 63, Col 1548.
- (註十三) 參譯 The New Statesman and Nation Aug. 10, 1940.
- (註十四) 參譯 E. Percy, *Government in Transition*, p. 108.
- (註十五) 參譯 Progan, *The American Political System*, p. 120.

第七章 英國與世界

我們如果考究拿破侖戰爭結束時代評論家對於制訂未來世界計劃的缺乏定見，我們就可以明白這種工作是如何困難的。一位聰明的觀察家在一八一四年當時，大概已可料到拿破侖雖然是倒台了，但是民主政治與國家主義的潮流，受了法國大革命與拿破侖戰爭的激盪，必然勝利前進，而企圖阻擋這個洪流，恢復十八世紀的舊秩序的，終必歸於失敗。他也會料到，機器使用日廣，工業必將隨着擴張，雖則此事的重要性，他未必估計正確。然而恐怕他意想不到，十九世紀人口必將增加，而其物質繁榮竟是人類歷史上空前未有；他也想不到大英帝國將稱霸全球，德意志與義大利將成爲強盛統一的民族國家，如果他像梅特涅克一樣清楚認識民主政治國家主義與海伯斯堡帝國的繼續存在是不能相容的，那麼他必要懷疑，何以這個帝國還能夠再延續百年的生命。若干基本的趨勢必須正確探索。至其細節，恐怕連最精到的評論家也不能盡明底細的。

制定應付實際問題的政策時，對於一般基本的趨勢以及日常情勢的推演，都需要有清楚的認識。一般討論戰後問題的人，時常徘徊於兩個極端之間：一個極端就是相信我們應該根據幾個廣泛普遍的原則，建立未來世界秩序的體制，至於瑣屑問題可以隨時順利配合，不致格格不入；另一個極端就是認爲，我們既然不能預料將來戰爭結束時環境如何，所以臆度未來和平的條件，不但枉費心機，抑且有害無利。這兩個極端，都是不足取的。如果我們在以上各章中，對於各種根本問題的一般論斷尙屬不誤的話，那麼，對於我們未來政策已可得到若干具體的決定。至於這些決定的試驗性質，以及許多須受未來事態發展的限制，我們是要始終銘記在心的。

我們既已認識了未來設計的無上重要，還要隨時警覺，不要誤信時下世界組織現成制度的巧妙宣傳。其中最引人注意的，就是立即從事草擬整個世界或整個大洲戰後所要協議建立的政治體制，或是聯邦，或是國聯復

活，或是一個『歐洲合衆國』。數百年來，人類的智慧經驗尙未能將統治問題完全解決，而少數頭腦簡單的熱心份子，自信可以憑着若干紙上計劃加以解決，未免不自量力。像擁護國際聯邦 (Federal Union) 計劃的人士，若非意在使民衆時刻認識根本改革的需要，則其將問題過分簡單化，對於他們所要處理世界的歷史背景與經濟組織反不肯虛心認真研究，那將有不利的影響。復興或改組國際的計劃有一個好處，就是建立在已經存在而且已往曾受大衆擁護的事物之上。然而國際的傳統乃是失敗的傳統，而尤其不幸的，乃是與某幾個大國利益連在一道；至於國際的理想，也是淵源於十九世紀的政治傳統，對於當代問題的解決，分明是不夠的。我們可以想像，國際的名稱，及與其連帶的善意，在產生新秩序時將被引用。國際的技術機關必將以各種形式繼續存在；也許將與國際勞工局合併。但是那些認爲國際行將復興，除爲了『加強』關係，需要相當的改革外，在實質上仍將維持以前的形式，這與主張國際聯邦的不當，可謂不相上下。法國革命與美國獨立戰爭的理想，對於解決現代政府問題，已經不夠，而其中有一部份且是全不相干的。

未來世界所仰賴的乃是軍事上經濟上的合作與互賴，而純從法理上研討主權，聯盟聯邦等，足以轉移大家對於此項實際問題的注意，這種情形在一九一九年已曾發生，實在是很危險的。柏克 (Burke) 有一句名言說，憲法好比『一件外衣，要與身體相合』。(註一) 在新秩序的政治體制開始形成以前，就來替他做憲法的外衣，未免失之過早，西敏寺法案并未曾爲大英帝國樹立基礎。它祇是記載某些已經成立，且是便於正式記錄的關係而已。所以將來範圍更廣的世界組織，也祇能從若干這種關係交織上建立起來，具有伸縮性，不必過求一致，也許將來有一天可能取得一個準確的法律形體。在現階段中互賴是一個實際問題，不是憲法問題。如果想像一般高明的憲法大家就可以將他解決，能使大家滿意，且不致損及任何人的利益，那便是錯誤的。我們真正要拋棄的，倒不是一種叫作主權的神祕東西，乃是擬定本國軍事與經濟政策時不顧他國需要與利益的習慣。

所以從事憲政的構造，開頭就把目的弄錯了。我們既已認識各國間互賴日深的事實與需要，就不能想像在一個烏托邦裏，一個獅子或鷺鳥能與羔羊立於平等的地位。有權勢的國家，外交政策仍將繼續存在；而新世界

中之需要顧到權力現實，與舊世界是沒有兩樣的。我們應以戰爭結束時的世界情勢作我們的起點；特別是英國在那個情勢中的地位，因為我們對於英國政策是最關切的。

過去的錯估

在戰事結束以後，我們必要清楚認識，英國十九世紀繁盛時代以來的地位已經改變的事實。這一點是極端重要的。在一九一九年至一九三九年的期間，許多悲劇的發生，都是因為未曾有這個了解之故。此一時期英國外交政策的紛亂，毋寧是大英帝國在國際上權力與聲望旁落的結果，而非其原因；而其發生的原因，乃是因為英國政治家與民衆，都未曾認識與面對情勢的改變。英國在現代歷史上地位的奇特，乃由於一項中心的事實。一部份因為英國人民的技巧與明智，一部份由於在一八〇〇年以前已經取得較高的政治發展，而大部份更由於對其天然富源的倖運處理，英國在工業發展的大業上，居前領導，其他國家則瞠乎其後，而工業發展的結果，遂使十九世紀成了歷史上空前未有的時代。經歷了十九世紀的中葉，英國始終是供給世界上幾乎所有主要工業產品的主要國家，她所換回去的乃是世界各地的食物，原料，與少數特殊的奢侈品。因此，英國才可以引導着踏上大大的提高生活程度的途徑，并且得到了一種最適合本身需要的軍權形式，具有無比的權威。這是第一個——直到十九世紀之末，也是唯一的——大規模機械化的海軍。兩強海軍標準與其一切涵義，以一項事實爲其堅固基礎，就是直到一八七〇年左右，英國的出口貨物數量，超過其次兩大強國的總合。可是這種懸殊是不能長久保持的。英國不能獨佔天然的資源或能力。凡是她所指引的，其他處於優勢地位擁有廣土衆民的國家，也可以步武後塵。到了一九一三年，德國與美國在出口上已可與英國并駕齊驅。在總生產量上，德國與英國不相上下，而美國且超過英國一倍以上了。

這種改變，不久就在國際情勢上得到反映。布爾戰爭給英國以一種非常的與一時的失敗感，并昭告世界英國并不是以前所想像的那樣無往不勝所向無敵的。於是歐洲的政治形勢，也跟着起了劇變。德國對於英國霸權

的威脅，最爲露骨，也是最帶有侵略色彩的。德國的海軍計劃迫着英國不得不加速造艦，并將艦隊集中北海，這對於英國的世界霸主地位。平添了莫大的苦惱。英國的對策是把法國拉到自己的防禦系統，因之就暴露自己的弱點，而無意中將其政策的整個基礎也改變了。同時老羅斯福的非常事業，又加速美國與歐洲的接近。由於與英國傳統上的同一，以及英美共享的十九世紀自由生活方式受德國的摧殘破壞，於是在世界三強鼎立新情勢之下，美國之終將左袒英國，乃成了定局。

英國在工業方面獨特的霸主地位，在一九一四年雖已無存，但許多附帶的條件，特別是她在財政上以及航業上的優越地位，大體上依然是完好的。可是這次戰爭把這些條件統統斷送了，於是她的世界強國地位，也更形動搖了。她現在已不復是世界上出產與出口最多的國家。她藉着十九世紀巨額投資的關係，仍不失一個最大的債權國。然而爲了支付戰費起見，已將大部投資售與美國；且其餘額的收入，已不像十九世紀繁盛時期作爲國外轉換投資之用；而在兩次戰爭期間用以償付入超的需要却日益加多。在航業上她仍是首屈一指的。但是她當初所保有的壓倒優勢，除了幾個不甚重要的國家，幾乎等於獨占了世界的航運，却早已成了過去的陳跡。此項經濟權力的衰退，反映到軍事力量的低落。到了一九一八年以後，恢復兩強海軍標準，已是不能想像的事；且因英國海軍力量超過日本比較有限，遂使日本在遠東的權勢，竟凌駕英國之上。在航空方面，英國也未曾認真的與歐洲國家互爭雄長。

這些情形可以說明，在兩次大戰期間，英國外交政策上最慘淡的局面，就是她未能於目的與手段之間，建立一個正當的聯繫。民衆期望着採取一種政策，政府更時常鼓勵民衆如此期望，而此項政策，如期望有效，必須隨時準備不惜在世界任何角落，採取緊急軍事行動，作爲他的後盾。然而，自一九一九年以後，英國始終就沒有那種輕而易舉的軍事優勢可以使得此項政策行得通的。這種政策與資源的差異，其根本乃在於英國眼界的傳統性質，以及英國人民固執的不肯承認英國在十九世紀中一面所享有的運用自如的優越地位，到現在已經不在了。有一件事情，與這種如意的幻想相應的，就是此項衰落乃是相對的，而非絕對的。生活程度仍是日漸提

高。英國經濟生活的一般構造依然如故。縱有失業現象的發生，而失業份子，政治勢力甚小，故每認爲次要問題，因此英國似乎仍向繁盛之途前進。德國因已戰敗，自知其國際地位受損，於是不顧一切，力求恢復，而英國則陷於苟安之想，以爲既已戰勝，國力較前更強，再不需要什麼特別努力了。大家都欣然認定，英國國際地位并未改變，或因一九一八年的勝利而提高；任何的不安，都被國際聯盟或英美合作的空洞結論所掩蔽了。

在大西洋的對岸，也同樣未能認識國際情勢的根本改變，這更有助於上述的幻想。上次大戰告終，許多方面都認爲事實演變的結果，世界霸主的地位，已由倫敦移到華盛頓。德國瑪克斯韋柏在一九一八年就曾說過，他認爲美國的霸權乃是『不可避免的，猶之乎布尼克戰爭（Punic war）以後的羅馬一樣』（註二）然而，此項轉移却不是很快的順利做到的。英國固然不肯輕易放棄軍事與經濟優越的特權，同樣美國亦不肯輕易承受。因此，介於兩次戰爭的二十年中，雙方都始終未能對於改變的情勢作必要的調整。華盛頓會議的召集，乃是默認英美今後將以平等伙伴的資格，共掌世界的霸權。然而任何國與國間的政治伙伴，除却名義上的平等外（這可以幫助說明，何以平等的假托總是嚴格保持的），從來不會是真正平等的。有效的行動，需要有效的領導，對於此點，華盛頓或其他方面全無準備。因此英國在日內瓦及其他方面所持的政策，如無美國權力的支持，就不能貫徹，甚且不應發動。至於美國人民絕不思置身於領導世界的地位，卻斤斤然以保護狹義的美國利益爲能事。故在兩次戰爭中間，國際上陷於無人領導的境地，一方面是由於英國無力盡到她的舊日職權，一方面又是由於美國不願擔任這種職權。

對於此項事實的缺少認識，招致了若干誤解，其中最顯著而奇特的就是由遠東事件發端。自一九三一年以後，英國顯已無力制止日本。美國則因缺乏領導的心理，且以本身在遠東利益不及英國爲規避的藉口，亦不準備有何具體的行動。當一九三二年間，美國的外交以同情與援助的半約定方式，屢次慫恿英國政府有所行動，對其終未行動，深致不滿。但當一九三七年英國已爽快的宣布準備參加任何由美國所發動的行動時，美國政府

也表現了與五年以前英國政府同樣的惰性。自一九三六年以後，美國輿論方面對英國之未能有效干預歐洲事務，嚴加指摘。然而這種斥責，并不表示美國本身即將起而行動。及此次戰爭爆發，美國人一方面以熱烈的願望鼓勵英國作戰，一方面卻又同樣熱烈的決心，使本國避免戰爭，這使多數英國人莫明其妙。過去二十年來，美國人對於國際事務態度的心理基礎，就是確認英國具有悠久的由來有自的權利與義務，在需要堅強的領導時出而領導；至於美國善良國民的職責，祇是認可英國行為正當時，加以贊助與支持而已。在這個整個時期當中，英美兩國不斷的根據她們十九世紀的傳統，不配合她們當前的權勢，來推行他們政治與經濟政策。於是混亂與誤解，乃成了無可避免的結果。領導責任已屬賴美國的觀念，直到現在還沒有正式確立。

英國地位的改變

在制訂英國戰後國際政策時，對於英國地位因戰爭關係所引起的變化，必須力求清楚認識，這是最要緊不過的。最先需要加以調整的，就是心理方面。此次戰爭結束以後，無論結果如何有利，英國切不可再因襲以前的錯誤，以為勝利已提高了本身的軍事與經濟權力。在短時的勝利狂歡之後，英國自信心將會受到有益的打擊。在一九一八年我們有理由相信英國海上霸權乃是克敵制勝的主要因素。法國的陸軍自亦具有不可磨滅的價值；但此在未來對德作戰時是同樣可以信賴的。至美國在金錢、物資、與人力上的援助，誠使末期戰爭大為好轉，而使最終勝利提早實現。然而我們不能說，沒有這種援助，最後勝利就是無從獲得的。若干不負責任的美國人，得意忘形，誇耀仗是他們打勝的，真使人又好氣又好笑。現在這些總統改變了。早先假想法國陸海軍實力永遠是英國防禦系統上可靠的助力，英國常藉此項假設以掩飾自身權勢的衰落。現在此項假設完全動搖了。顯然的英國在此次戰爭中已不能獨力擊敗德國，她們需要最多最切的東西，需要美國供給。她自己也不得不坦白承認。此項事實的實現，將發生心理上的影響，他的性質與程度一時尚難估量。無論如何，這種改變的結果，足以削弱英國與整個西歐對美關係，與對整個歐洲以外世界關係的分量，如果不是永久的，至少也是

暫時的。在這點上，多要仰賴英國國內政策的成功，恢復道德目的感覺，改組社會生活，并增進全國生產能力。又多要仰賴英國外交政策的成功，依照以下各章所討論的途徑進行，以期獲得良好的歐洲經濟重建。但是，除非德國完全戰勝英美，我們很難想像有個意外，可使歐洲或任何歐洲國家，仍能保持着無可置疑的世界中心地位。二十世紀的世界最後也許在大西洋彼岸找到重心，或仍是繼續有許多中心。然而，它將不會再像十九世紀一樣，有個唯一無二的中心在歐洲，特別在倫敦。對於英國地位這種革命性的改變，我們可以說，英國今後已不是唯一的世界強國，而將退為兩三個或更多的世界強國之一。

此項改變自將有經濟的象徵與涵義。其中最重要的一點，就是今後世界不會再有單一經濟與財政中心。十九世紀的比較自由貿易，與單純的國際貨幣單位制度，乃是仰賴世界大量的國際貿易都在倫敦接洽付款，這一點大家迄未能充分認清。現在所談的『管理』貿易與『管理』金融，有時含有一種意見，以為十九世紀的貿易與金融，并不需要管理，以為管理不僅沒有必要，而且絕非所願。這是一種錯誤的看法。十九世紀的國際貿易，是由英國商人『管理』的，他們供給大量的世界商品以最簡捷最便利的市場。國際金融是由倫敦市『管理』的，舉凡票據貼現，貸款墊款，調整交換價值，與準備必需的最低的現金移轉，都是由它辦理。自一九一四年英國失去這種地位以後，從來未曾恢復，今後也不可能再恢復。在此期間以內，經濟財政陷入無政府狀態，就是因為未能找到另外一個管理與支付國際貿易的良好方法，甚至未曾看出有另謀其他方法的必要。二十五年的時間已經過去，現在我們應該認識國際貿易與財政必須在一個新的基礎上組織起來，十九世紀的前例已經沒有價值，不足為訓，我們的意見久被回復自由貿易或恢復金本位的迷夢所埋沒了。

這種變動另外一種情勢將使英國——不僅英國——大感困難的，就是英國債權國的地位，行將根本改變。英國當其十九世紀繁盛時代幾乎到處放款，促進借款國家的發展，而同時就為本身開闢市場。不但如此，在一九一四年以前，她通常并不從借款上收取利息，而是將這種利息在同一或其他海外國家轉換投資。因之更加重了這整個的程序。此項收入并不真正歸到英國付款賬上，英國的出口與航業等的收入，已十足償付了她的輸

入。我們前面已經講過，這種情形在一九一四年到一九一八年的戰爭中已經改變，其要點有二：第一、英國因支付購買海外貨物，尤其是美國貨物的需要，已不得不將其大部分海外投資出售；而自一九一八年以後，英國從此種投資上所得到的利息，從來未曾達到過一九一四年以前的數量。第二、英國從其剩餘的海外投資所得的利息，自一九一八年以後初次成了她付款賬上不可缺少的項目。英國現在一面的入口與另一面的出口與航業等，差額甚大。海外投資的利息除了極小量以外，已不復用作在海外轉換投資，而卻是用來彌補這個差額。

所以，在此次戰爭以後，英國世界經濟地位的變化一定是很強烈的。她勢將直接的或間接的，與其大量的最有利的海外投資的宣告分離，因此之故，她每年從此項財源上所能得到的收入，恐怕祇能達到五〇、〇〇〇、〇〇〇鎊之數，以視一九三八年估計的每年二〇〇、〇〇〇、〇〇〇鎊之數，相去遠甚，而且此項收入，尚有為戰時債務抵消的可能，所以英國在戰後將會成為債務國，而非債權國。即使這種極端事故不致實現，英國戰後為收支平衡，勢必大大減少入口，或大大增加出口，這是毫無疑問的。減少入口，與維持一九三八年生活程度，倒不見得是不能相容。然而我們要知道，國外貿易的收縮，對於我們的航業及航業上的收入是不利的，因之，顧此失彼，反使問題加重。如果這種收縮程度很深的話，則一般繁榮的水準難保不受影響。所以英國如欲維持她的生活程度，就要臨到一樁艱鉅的工作。多數歐洲或非歐洲國家，那時設備完好，已能生產許多本來仰給英國輸入貨物，而英國卻須於此時增加出口。要想避開這個進退兩難的境地，有兩個辦法。英國要回復繁榮，唯有發展新的生產，使其本身重新領導生產世界；她要回復繁榮，唯有全世界生活程度與消費，在實體上普遍提高，這樣，市場又可大為擴充，這乃是十九世紀繁榮的基礎。這在實際上是兩件事。英國生產應該比以前更為增加，以維持并更提高目前的生活程度；而其他各國生活程度的提高，也應視為與英國有直接的利益。

英國地位的改變對於每個以對英貿易為其經濟生活重要因素的國家，也就是說世界的大部份，都會發生相當的反響。近年以來，英國與其他國家的商務交涉，其貿易差額往往對英國是『受動的』，對他國則是『自動

的』。這幾乎成了一種當然慣例。此種情形正是表示英國是居於主要債權國與供備航運及財政資助者的地位。在此次戰爭前十年中，若干國家已開始認識，若要維持其本國貨物的英國市場，唯一的辦法，就是多買英國貨物。但是，一旦情勢變更，其他國家賣給英國的貨物，實質上不能多過購買英國的貨物時，這種經濟上與心理上的激盪一定是很大的。這在美國恐怕特別利害，因為美國照一切合理的期望，可能代替英國成爲世界上最大的債權國，與最重要的財政中心。但是除非美國人民退能一致體認，此項地位的維持，有如英國在十九世紀的作法一樣，端在對世界其他各國的貨物，維持一個廣大的可以擴張的市場，否則恐怕結果是不會好的。我們必須承認，這種適應包括着傳統的徹底改變，根深蒂固的成見的破除，而尤其要緊的，乃是毫不猶豫的打破地方利益的觀念。因為美國在經濟上自給自足的程度。向來很高，國外貿易比較上是認爲無甚重要的。

美國的職分

英國地位的改變，當以美國所受影響最大。在需要調整適應一點上，美國所臨到的困難與微妙，正不在英國以下。這兩套問題是彼此互相關聯的，往往就是同一情勢相對的兩面。目前若干方面有一個危險的趨勢，認爲兩國在戰爭期間所建立的共同利益，與政策上的親密合作與意識，到戰後仍將保持不廢；在其他方面，也有一個同樣危險的趨勢，認爲兩國戰後關係，大體上仍將回復戰前的狀態。這兩種預測都不見得有實現的可能。戰爭結束以後，許多被共同危險與共同努力的感覺所臨時壓制的競爭與猜忌，可能再度現形。但是整個的景象必將改觀，一方面由於兩國所經歷的偉大經驗，一方面由於兩國關係在性質上——心理的與經濟的——的改變。舊的問題固已不存，新的問題還是可能發生。戰後兩國所要面對的對於新地位的適應，將爲英美關係中的具體問題，如果一九一九年以後英國的世界強國地位，大半是仰賴對美國關係性質的話，那麼此次戰後，恐更將如此。

就實際與能力來說，美國在戰後成爲最大的世界強國，幾乎是勢所必然。美國生產部主持人最近曾宣稱：

『美國的生產力，足以超過世界上任何其他兩國之合』。(註三)這也許是對於往日英國兩強標準有意識的共鳴，可是並沒有誇大。美國力能領導世界，那是沒有疑問的，問題是她是否準備立即這樣去做。美國人民對於他們所取得的地位，迄今還不情願承認，除了帶有維持人道的秩序的責任以外，還有任何其他其他的責任。這種困難還不純粹是心理方面的。大西洋兩岸關於此項問題的許多討論，都認為美國將承繼英國在十九世紀的世界領袖地位，來領導二十世紀的世界。這種假定，無論是不是公開的表示，是完全缺乏批評眼光的，有細加研究的必要。

當一個世紀以前，英國安踞世界霸主寶座時，她已經有了三百年航海的傳統，她有遍佈各洲的領土，她的早期工業空前擴張，她的自給程度低於現代文明的需要，她的統治階級富於政治經驗，她的人口增加很快，而土地的利益則靜止而微弱。這些互相關聯的因素，決定了英國的發展與其權力的性質。這些條件美國今日卻一無所有。她有廣大毗連的領土，得天獨厚，自給程度特高，有強烈的，大陸的，孤立的，尤其是反對歐洲的傳統，有阻礙迅速行動的剛性憲法，有強有力的農業利益，有尙大可充分發展的工業，卻已被與現代各處工業社會所遇到的同樣問題所困惱。這些因素對美國世界領袖地位的前途與條件，都必然具有重大的關係。美國是否情願堅持着建立并保持一支強大無比的海軍，用來警衛世界？美國人民是否正規的趨赴海外，願在世界落後區域的開發與治理上一顯身手？美國憲法是否可在文字上或實際運用上，作相當的修正，俾可使美國有一個積極的外交政策？美國肯否供給世界各國貨物廣大市場，因而成爲世界商業的重要中心？美國財政與美國政府是否情願作世界的銀行，普遍供給長期與短期貸款，俾世界財政機構可以圓滿運行？很少的人對於以上任何問題，更不必說對所有問題，會自信的作肯定答復的。然而，這些問題如得不到肯定答案，則二十世紀美國的世界領袖地位，比起十九世紀英國的領袖地位來，還是說不上的。歷史不是單換角色不換劇目的。美國的領袖地位可能在美國所特具的不同模型下培植出來。

美國人民在戰後將面對着外交政策上兩個重要問題，一個是政治的，一個是經濟的。他們是不是永久擔負

西半球以外的政治與軍事義務？他們是不是將他們的市場對國外貿易充分開放，而使美國成爲世界上商業與財政中心。要回答這些問題不是容易的，且易流於猜測，更可能受戰爭結束以前所發生的些意外事件所影響，如美國直接參戰等等。不過，英國未來的世界強國地位與政策，是要靠這些答案決定的，所以對於這些問題與答案，事先不能不加以相當的研討。

關於政治問題有兩個先決條件。英國政治的兩個特點，在美國政治生活上，特別顯著。第一、一種真正理想主義的氣質，配以一種深沉的機敏與審慎；因此當理想主義者得到大衆的聽頌，讚揚，以及精神上，物質上的擁護時，審慎在最後決定上，遠較旁觀者從這些表現裏所期望的，更占重要的地位。在美國任何狂想家祇要他能夠言之成理，總可有人爲他捧場，在英國這種情形要少的多。這可以說是美國的長處，也可以說是她的缺點。最近有人計劃將英國與其屬地併入美國聯邦，或更與其他國家組成更大的聯合，曾引起大家的注意。然觀察家們切不可對其過分認真。第二、英國對於國外，特別是歐洲政治情形的隔閡，美國輿論亦深具同感。特別的論辯家們往往是淆惑聽聞的。通常有一種傾向，以爲凡是數千以外的美國人所認爲正當公平的事務，都可從純粹善意與常識上得到與保持的，對於善意提倡的美國人民，用不着再課以何種義務。因此，美國外交政策有時看來是十分不負責任的，此與英國外交政策一般無二。所支持的主義或所辯護的解決辦法，如不能大規模使用武力，是不能保持長久的。這倒不是說美國的主張必須靠其武力的支持。未來有一個最大的危險，就是和議的制定必將借重美國勢力。就其性質而言，此項和議的維持，須賴美國的權力；而此項權力實際上卻是得不到的。

美國與歐洲的疏遠，還引起另外一種危險，就是物質條件與思想潮流不相配合。威爾遜在一九一九年的勢力，整個來說，是反動的，因爲他所帶到歐洲的當代美國政治思想，已是歐洲五十年前的陳物，與當時的歐洲已不適合。從那時起，歐洲已日漸縮小，各洲距離亦日漸接近。但革命狂潮雖曾風靡全歐，北美尙未充分感到，對其中若干涵義，未必能夠記憶。因此，美國所流露的意見，仍不免傾向於十九世紀的自由民主政治，民

族自決，與經濟放任主義的觀念。在內政方面，政治的行動遠已超過了政治術語的範圍。在國際事務方面，以羅斯福總統的領袖地位，也可以得到同樣的結果。幾乎所有美國人都熱烈願見歐洲能有更大的統一，且對於缺乏這種統一又常有驚異與厭惡的表示，但是美國要人們將這些十九世紀的口號如民族解放與自決毫不介意全不適合的掛在口頭，似頗足阻礙實現統一的議會。

所以現在問題癥結所在，倒不是國際解決辦法需要美國政府或輿論的支持，乃是這些解決辦法的擔負與維持，是否負擔着什麼義務。至於約定會商雖屬恆有，但往往證明無效，沒有任何實在價值，除非有明確的義務，包括着共同採取的預備步驟是無濟於事的。關於這點，遠東方面以較歐洲易於從事，然而即使如此，問題也是很大的。固然，這裏孤立主義勢力不大，而且戰後想像得到的反動，其影響也不會完全消失。但是這些影響，所可能看到的，應該是美國利益與活動範圍的發展，而不是那些對於他國的義務，這與美國憲法的需要似乎是不合的。現時美國積極參加世界事務最有希望的象徵，乃是美國從外國，尤其是英國領土取得軍事基地。如果此項辦法擴大，而此項基地在戰後仍繼續保持時，則美國將使用她的武力來防守這些據點，而英美利益的「融和」，也可望達到相當長久的程度。此項進展的途徑，較諸追求一時的政治義務更有希望；因為政治義務每為不定的事故與條件所限，以致失去了意義與效力。這次戰爭，承襲着一九一四年至一九一八年的戰爭，在大多數歐洲人與多數美國人看來，似已顯示今後歐洲任何重大事故，西半球殆已難免不被捲入。美國對於此項事實認識日深，她更將熱中扮演大國的角色，并發展大國的軍力。但美國也許與十九世紀英國一樣，不願意解釋這種地位，對於歐洲大陸負有任何正式的或永久的義務。

關於美國市場是否對國際貿易開放，也是同樣困難，而更基本的問題；因為美國對西半球以外的政策，有的要靠她的商業與財政利益的程度決定。這個困難是很清楚的。租借法案的條件，使一個尋求出口市場，而卻找不出任何入口貨物以爲償付的國家，顯示着十分窘迫，此次戰爭結束以後，美國慷慨好施的傳統，也許會使美國政府與慈善家們，對於歐洲及其他各地的救濟與重建所需要的供給物品的輸出，予以財政的支持，而并不

過分計較償還問題。但是這種辦法，不能無限延長，所以困難終歸是要臨到的。其出現的形式，約有數種。一個最簡單的形式，就是，那些握有國外債權的美國人，包括美國政府在內，他們的利益，是否將駕乎另外一般美國人利益之上；這般人正是要求以對抗因償付這些債權款所招致的外貨流入。他如美國進口商人是否肯從美國主要國家購買農產品，作為美國出口商人所要在這些國家銷售貨品的償付；美國進口商人是否肯從歐洲國家，購買貨物，作為美國出口商人所要在這些國家銷售農產品——包含棉花與煙草——的償付；這些問題都是此項困難所顯示的不同形式。美國因對農業出口與工業出口，同有利益關係，她的地位是特殊困難的。

因為一切要靠美國國內利害衝突的調和決定，旁觀者對其可能結果，殊難作何推測。不過我們可以提出幾個重要因素，他們對於美國未來的經濟政策，雖不見得華有決定的作用，一定會占有相當地位。

(一)美國雖是世界最大的出口國家，可是她由國外貿易所得到的國富，以及特以維生的人民，在比例上遠較英國或其他國家為低；因此，關於主要有關國外貿易的利益，其所能運用的勢力，比較是微小的；

(二)財政的利益，尤其是關係國外投資的利益，往往遭受白眼，祇能以間接的方式運用其勢力；

(三)憲法的運用，使得積極的經濟政策，非常困難，猶如其他積極的外交政策一樣。譬如美國參議院最能代表農業利益，其力足以否決進口阿根廷的農產物，但卻不能迫使工業界作必要之讓步，以增加對歐洲的農產出口；

(四)除了憲法制度以外，美國的傳統一方面主張提高關稅，一方面又崇信經濟放任主義。在內政方面，這種空洞原則，早已背棄。可是在國際事務方面，這種崇信依然未減：例如對於陳舊的最惠國待遇的盲目崇信，實際上已使赫爾之貿易協定，僅限於對方是唯一或主要供給國家的貨物。

這些對於一切積極經濟政策的阻礙，有了強毅果決的領袖以後，是可以克服的。但美國政治家在此方面所遇到的問題，對於美國本身，對於英國，乃至對於全世界，都是具有重大意義的。

英國的職分

英美關係雖是英國戰後政策的重大問題，但在現時討論，還難得到什麼結論；因為這多靠若干因素決定，其中有許多不是英國所能控制的。不過雙方如能了解調整的基本的條件與心理的困難，則危險的嫉妬與磨擦，或者可望避免。對於英國與其他英語世界的關係，在大體上，也是同樣情形，因為大多數的力量是一樣的，祇是程度略有不同而已。僅僅二十多年的時光，第二次世界大戰已再度喚起各自治領同時效忠母國，并堅證他們對於歐洲命運，也不能置身事外。另一方面，由於戰略上的需要，至少加拿大、澳大利亞、新西蘭三個自治領與美國的聯繫，將會日益加強。財政的利益，也曾指出同一的方向。大家對於英國與各自治領的戰時財政，很少論及。這次大戰結束以後，她們雖無疑的仍是美國的債務國，卻很可能是英國的債權國；而美國與南非加強聯繫，也不是不可能的。英國對各自治領，大概不會再恢復像舊時貸助者的地位。但是英國如能採取賢明政策，則她仍可供給各自治領出產物以廣大市場，一如往日，這是美國或其他任何國家所難急遽做到的；雖則各自治領不得不承認，那與母國壓倒的興旺的貿易差額，已成過去。英國與各自治領的戰後關係，比較英國與美國的關係，問題要簡單，一來因為所需要的調整，比較不大劇烈，二來因為傳統關係，共同了解比益密切而深固。但是有兩個問題是一樣的，因為軍事與經濟均勢的轉移而發生，更因為情感上與傳統上的許多橫逆而趨於複雜。不但如此，它們將發生互相作用；因為就某一意義上說，它們祇是英語世界的組織這一個問題的兩面而已。但是我們切要記住，這個問題不應最先從制訂憲法的領域中尋求解決，而應從軍事，經濟與心理的調整上尋求解決。

在英語世界的區域以外，英國政策的路線更可有明確的規劃。誠然，英國在遠東方面所占的地位，在全盤上，必然仍是附屬性質的。在此一方面，英國除非得到美國的全力支持，很難作強有力的行動，她很可能將主動地位讓給華盛頓。但在其他方面，她如僅僅抱持一切期待美國發動的態度，則無論在政治上，抑或在經濟

上，對她都是很不利的。英國如採取賢明政策，恢復所負使命的感覺，以免淪於衰落的話，則她在歐洲大部，非洲與中東等地，必得繼續保持領袖與卓越的地位。在這方面，其他英語世界所能給予的精神與物質的援助的程度，對於英國究能作到什麼地步，無疑的也將有決定的影響。但是英國有了一個明白堅定的政策，將會使美國與各自治領的積極合作更形確定。在美國人的心目中，期待英國領導的傳統，仍是牢不可破的；而在其他英語國家中，幾乎莫不歡迎英國有力領導的。這對於歐洲特別如此，因為美國人對於歐洲，向來成見很深，他們除爲了人道的秩序以外，不肯多負其他責任。歐洲依然是一個危險區域。英國對於歐洲問題如何處理，對其未來的權勢地位，是有密切關係的。

(註一)見 Burke, Works (Bohn ed.), VI, p. 143.

(註二)見 Max Weber, Gesammete Politische Schriften, p. 283.

(註三)見 The Times, Aug. 5. 1941.

第八章 英國與歐洲

在前章中我們結論到英國應該準備在戰後歐洲取得積極領導的地位，這是會引起爭論的；在本章中，我們擬對此加以研究。我們可以斷言，英國國內在戰後一定有一部份人主張——這種主張如何強大，事先難以逆料——英國本身所要積極干預的世界，應該越小越好。照這種見解，英國對於歐洲事務，不應積極參加，而應在英國與其屬地及美國合作的基礎上，建立某種限度的世界秩序，因而保持着世界強國的地位，而不僅以歐洲強國的地位自足。也許有人以為，一個英語集團，可以倚仗政治傳統與思想的統一，因而得到一個更真實的不是徒具形式的團結，而為任何更廣大的結合所不及的；這種結合將因英美二國公然的或暗中的海軍聯合而凝結一致，并得到保護。這種觀念乃是光榮獨立主義的現代形式。不過現在比較維多利亞時代的人，更知需要加重在政策上與美國切取一致的重要性而已。但是這個主義最大引力的消極一面，即是力避任何直接干預歐陸事務，還是照舊不變的。

光榮的孤立？

我們不要小覷了擁護此項見解的情緒的力量以及議論的勢力。常有人說，現代的發明，尤其是軍用飛機與長射程大砲，已使英國失去了往時島國的地位，而且不像一九一四年以前一樣，她已成了大陸不可分離的一部；這種說法，未免過甚。在英國歷史上從來就沒有有一個宴安的時代，可以完全免除了歐洲侵略威脅的。在一八〇三年與一八五九年就痛切的感到侵略的恐怖，這和一九一四年或一九四〇年至一九四一年是一樣的。蒸汽機的發明，與差不多百年以後飛機的發明，都同樣預示了英國島國性的終止。（註一）然而這些恐懼，至今都證明是虛幻的。一九一四年至一九一八年的大戰，英國人民在本國領土上被敵人行動殺害，這是幾百年來的第一次，

當時被認爲是一樁大事，但是後來英國對歐洲的態度，似乎並沒有受到什麼影響。這次戰爭所發生的同樣事件，規模上比以前要大，是否將會發生更大的影響，且在眼界上產生根本的改變，是個人可以斷定的。現在就來期待這樣結果，未免失之輕率。如果戰事結束，入侵英倫三島計劃竟無一點成功，則島國性的安全感，不論如何虛幻，不但不致削弱，且可能因此次經驗而加強。

不但如此，此次戰爭的結局，雖不見得是即時的，但必將不免發生一種厭惡整個歐洲的反動，大家都傾向於英國對如此難以處理的局面，應該置身局外，不必多事干預。而大批由各國流亡到此的人士，都要求英國支持他們個別的，往往互相矛盾的計劃與期望，更有使這種傾向變本加厲之勢。英倫三島向被認爲與歐洲大陸地理分離，傳統互異，這種習慣由來已久，牢不可破，此次戰後各自治領與美國將會發生更明顯的同樣反動，而使這種習慣更加強固。我們可以有理由說，英國與歐洲分離乃是與海外英語世界密切合作的條件，而英國的境遇，乃是從世界與歐洲大陸這兩個不能相容的東西之中選擇其一。

此項運動的可能力量，使得重新檢討英國對歐洲關係極感重要。如果與歐洲分離的政策不合實際的話——這在現時較之十九世紀更爲不合實際——那麼，使英國以及海外英語世界對於此項情勢，就應該有最清楚的認識，那是極端重要的。實際上，英國爲保持本身重大利益起見，何以不能放棄干預歐陸事務，與戰後改造中捨彼莫屬的領導地位，是有充分理由的。這些理由是軍事與經濟兩方面的。

勢力均衡

英倫三島位居歐洲的西陲，其軍事情勢的劇變，倒不是通常所說的，因其本身漸難抵禦現代武器的攻擊，——這一點頗有討論餘地，防禦進步的速度正不在攻擊以下——乃是因爲歐洲權力單位日趨擴大所引起歐洲情勢的變遷。我們在前面曾經指出，軍事因素與經濟因素，日益爲軍權所仰賴，使小的甚至中型的獨立單位，失去作用。在國際政治上具有力量的單位，其體積有日益加大之勢。現在的歐洲已不容許再像過去有三四個重要

強國，由於彼此多少平等對抗之故，可使英國在勢力均衡政策之下，保持自身的安全。但是假定此項政策不論何時何地均可適用所引起的思想混亂，比指爲在道德上可以非難的政策所引起的思想混亂，要嚴重得多。英國何以一貫的爲其本身安全，對於歐洲事務不能棄置不問，而退居於一個受英語國家支配的非歐洲世界秩序之中，其中主要軍事原因，乃是因爲歐洲均勢已經徹底崩潰了。

對於這個熟悉的主義的近代歷史，值得我們注意。三個世紀以來，英國的歐洲政策，準確的說，乃是疏遠歐洲，而同時又不使其落入任何單獨國家有力控制之下。在一八一五年和議時及和議以後，她在勢力均衡之下，得到了此項結果，這在以往是屢試屢中的。她願見奧地利，普魯士與俄國相當強大，保障法國不致再發動新的侵略。她同時又感覺到，如使法國勢力全失，這三個國家又可能過分強大，致均勢爲之破壞。因此她遂堅持，對法國處置應相當寬大，其後又反對神聖同盟會員國，以歐洲主人自居。英國把持着歐洲列強敵對集團間的均勢，終十九世紀之世，保持了本身未受歐陸上任何嚴重的威脅，更阻止了普遍性歐洲戰爭的爆發。這當然是一種自愛的政策。但是如果將來事實證明歐洲諸國已感覺有團結必要時，則通常指斥英國爲其本身利益，使歐洲永遠不能統一的話，更會傳人信服。

這個期間到了一九〇三年締結英法協商時遂告結束。勢力均衡的要旨，必須是實際上在敵對的大陸集團中間有一個可以過得去的比較均勢，不拘英國態度如何。祇要此項均勢一天存在，英國就可以隨時左右操縱，使均勢不致破壞，而本身却永不爲任何一方所牽累。這種與大陸競爭永遠隔離所涵寓的不偏不倚的態度，乃是均勢政策的精義所在。到了十九世紀末葉，情勢變遷，此項政策的存在與成功條件，急遽消失。德國以其組織之強與工業化程度之深，并有奧匈帝國俯首聽命，俄、法的對抗集團已非敵手。英國一面要稍稍偏護弱者一方以維持勢力均衡，一面還要保持傳統的超然地位，事實上已不復可能。因爲德國的強大，她不得不傾其全力加入競逐場，而使本身成爲敵對集團的一員。因此之故，英法協商并不是和平的保障，而是戰爭的朕兆。英國自十九世紀來所常運用的均勢政策從此告終。而其所以崩潰之故，乃因其必要條件，大陸上的良好均勢，業已不復

存在。

一九一九年以後，英國又半知半覺的企圖恢復死去的均勢政策，這是可以看得出來的。英法兩國對於國際聯盟的空洞理想，都想給它一個堅實的形體，使它能夠適合她們傳統政策的需要。在法國心目中，國聯乃是一個歐洲國家集團（有些不相干的非歐洲國家附屬在內），其作用在包圍德國，使她無法掙脫凡爾賽的桎梏。在英國心目中，國聯乃是復活均勢政策的工具。德國在一方，法國及其附屬國家在另一方，這似乎又構成了大體相似的均勢，使英國又可以恢復十九世紀不偏不倚超然在上與左右一切的地位。羅加諾條約就是這種觀念的頂點，英國在近兩次戰爭期間外交政策成功之受熱烈稱贊，沒有能比得上這次的。可是英法兩國都失敗了，理由是一樣的。相信法國與其次要附屬國家構成了對德國的有效對抗力量——這是英法外交政策的假定基礎——這完全是一種空想。法國與其盟國並沒有維持對德有效包圍的力量。英國也不能再順利推行十九世紀的政策，因為她所想像的大陸均勢是不能得到的。自羅加諾條約以後，她不得不隨時偏護法國，到了一九三四年以後，她更公然回到了英法協商的政策；及至最後，連這個也保持不住，因為法國已失掉大國的權勢與地位了。

英國戰後，如能領受以往的教訓，對於過去必得有清楚認識。曠觀英國歷史，沒有一個時期，她對大陸事務是可以完全不聞不問的。有一個時期，她差不多做到這種地步，即所謂「光榮孤立」時期，在那個時期，她運用均勢政策之所以獲得成功，乃因為大陸各國，事實上差不多是勢均力敵的。這個條件，現已不復存在，就可可能的判斷，將來也不會再發生。一九一九年的政策基於一項根本假定，認為法國及若干弱小國家的聯合力量，是與德國抗衡，這個假定是錯誤的。英國所以採取此項假定，乃是出於復活十九世紀均勢的願望。其實恢復均勢的可能性在一九一九年以後并不存在；而英國政策，因從錯誤的前提出發，遂致弄到悲慘的結局。

此次戰爭結束以後，均勢政策是否還能夠起死回生，可使英國安然回復十九世紀時那種對歐洲隔離的與不費氣力的態度呢？這是英國孤立派的希望；而輿論中所浮現的，仍像一九一九年以後一樣，對於此點，還抱有

深厚的期望。其最初的假定，總是以爲德國必將因解體及強迫解除武裝關係而永被削弱。這個政策是否相宜，或切合實際，且留待下章討論。現在所可說的就是德國的永久削弱，姑不論合宜與否，不是經過一次的打擊就可以做到的，而需要繼續不斷的施用大規模的武力才可以維持得住。此項政策在實際上與舊式的均勢主義是大異其趣的，因爲均勢主義的涵義，必須在歐洲大陸上，有若干獨立的而又多少勢均力敵的國家同時存在，不過，這裏所引起的基本問題還是一樣的。此次戰後，歐洲大陸上，是否將有一個強國或幾個強國的聯合，保有力量與意志，或是保持一個被處罰與分裂後的德國永遠不得翻身，或是對於一個強大獨立的德國用來保持一種均勢呢？如果這個答案是正面的，英國或將再度退居十九世紀光榮與安逸孤立的地位。如其不然，則英國爲其自身安全起見，開始就須積極干預歐洲事務，這乃是責無旁貸的。

爲了抵制大陸上德國勢力的威脅，並免得英國時時要積極干預歐事，而產生這個方便的對重，這要看下列三個假定能否實現爲定，這三個假定我們應依次加以研究，即：(甲)法國可能恢復強大軍國的地位，(乙)若干小國在一個國際聯盟推動之下，組成若干組區域聯邦或聯盟或其他適當的組織，於以形成一個強固有力的聯合，足以維持或更加強此一均勢，(丙)蘇聯之完全重返歐洲國際舞台，將會重新形成一九一四年以前的均勢。

(甲)英國之希望法國回復大國地位，那是不難理解的。但當這個希望可以視爲一種假想成了政策的健全基礎以前，還要加以冷靜深刻的研究。一九四〇年六月間法國的崩潰，不管在發生時是如何出乎意外，然而並不是憑空而來難以解釋的事件，乃是近七十年來事態發展登峯造極的結果。自一八七〇年起，歐洲大陸上的霸主地位由巴黎移到柏林。一九一七年法國危急，間不容髮，幸賴英美援助，得免於難。到了一九四〇年法國面臨着德國大敵，她的傾覆已屬無可救藥。至於傾覆的原因，多少是由於工業資源的比較欠缺，多少是由於人口數量的停滯不進，抑或由於過分崇尙個人主義的傳統，致使政治生活或經濟生活的有效的大規模的組織無從實現，那是無需注意的。無論這些特殊理由，具有如何重要性，就整個經過而論，實在是太深遠太急遽了，迅速

的扭轉希望是很少的。(註二)我們若要想法國於分崩離析之餘，竟能於短短的十年以內，恢復牽掣德國勢力的力量，統一與決意，那未免失之輕率。我們也沒有理由相信，法國，縱然可以比將來所想像的更強，會樂於擔任防禦與後德侵略的責任。近來的事態已在法國深深伏下了反英的情緒。將來英國勝利以後，這種情緒無疑的將會再度喧聲斂跡，因其在英法協商時期本是部分潛在的。但如再犯忽略此項事實的錯誤，是不應該的。自一九四〇年六月法國屈降以後，在英國會遺下許多不快的感覺，對於這種力量我們也不可估計過低。戰後與法國建立友好關係是一件必要的，可是遲緩的工作。要靠與法國恢復同盟關係，為英國戰後外交政策的重要因素，那真是愚不可及的。單就真正軍事權力而論，或可把它算作一個介乎德國西部邊界與英吉利海峽或大西洋沿岸之間的大陸真空地帶。假使英國決意不過問歐陸事務，則此項真空地帶最後必被德國攔入，即使將來對於削弱或摧毀德國權力有什麼臨時措置，也是無用的。

(乙)論到利用若干小國的組合，以監守削弱的德國，並維持着對她的均勢，這種念頭大部份是國際聯盟的觀念，尤其法國人眼光中的國聯觀念。此中的根本錯誤，在前章中已曾詳加說明，蓋因軍事與經濟條件，已破壞了小國獨立的真實性，這些小國除永遠依傍與大國的軍事與經濟合作以外，別無出頭餘地。小國的合作，即使數量再多，但因缺少有力的權力核心，所以不能達到這個結果。還有一點很特別的，多數小國對於大國的領導，固然不願接受，而對彼此合作，更覺困難。過去二十年中，中歐及東南歐諸國與近年斯堪地那維亞國家的事例，可為佐證。在近代歷史上沒有比利用小國聯合以抵制德國的失敗教訓更為有力，更為重要，值得銘記在心的。

不過，以上這些條件係就一般而論，至於西歐發展較高的小國，與東歐發展較低的小國，在地位上自有不同。西歐小國一般都崇拜國聯一種多少空洞的觀念，認為是和平的公正保障。但對國聯的真實觀念，即在法國領導下對德國的防禦結合，則均堅決拒絕。經過這次戰爭以後，這些國家的意向或將大大改變，使它們樂於在英國積極領導之下，加入永久的結合。但我們可以斷定，此項領袖地位如英國不肯接受，則這些國家對於德國

權力的復興或向歐洲西岸的進展，將失去抵抗的中心。

說到東歐，各國小國聯手對德更屬妄想。一九一九年和議的空洞莫過於此。自德國重復得勢之始，她就利用波蘭人與斯洛伐克人對付捷克人，利用匈牙利人對付羅馬尼亞人，利用保加利亞人對付希臘人，利用克羅特人對付塞爾維亞人，簡直是運用自如，無往不利。這些國家將樂於接受一個大國的保護以便對其鄰國清算舊仇，這不獨近代歷史爲然，而是由來已久的。祇有那些思想太奢或昧於東歐情形的人，才會對於此項經驗的教訓，視若無睹，這種經驗未見得是不能重演的。還有一層，因爲在東歐除了德國以外，還有另一大國的存在，因此問題性質比較特殊。一九一九年大家都極力主張并鼓勵着某些小國聯在一起，希望能在德蘇二國之間構成一道屏障，這就是所謂著名的交通隔離政策。這種不明智的政策，結果反使德蘇二國間發生強烈同情，這本是可想得到的。若再採取此項政策，必將招致同樣結果；因爲如果想像，在此區域以內，一個德蘇雙方嫌惡的解決方案，會藉外力之助，可以長久保持，那真是一種妄想。東歐諸國如欲擺脫德國羈絆，就需要與蘇聯誠意密切合作，并給蘇聯保留，對此區域以內的最後組織，有決定的發言權。今後我們對於調和民族自決權與軍事的及經濟的互賴上，到處將會碰到同一的問題。但若企圖將這些國家組織起來，對付德國，而將蘇聯除外，結果必然失敗。這將會引起蘇聯的反對；促成德蘇同盟復活；而其失敗，不但對德蘇雙方有害，即對世界和平也是不利的。

(丙) 第三個假定需要加以研究的，就是認爲可以用蘇聯抵制德國，因而可以順利的恢復歐洲均勢，而無需英國時時出而干預。如果蘇聯在最後擊敗德國時占得大部與決定的力量，那麼，這種推斷更將特別有力。蘇聯一向享有很大的威勢，若不是現代革命的發源地，至少是現代革命的第一個試驗場；她的天然富源幾乎是無限的。但在戰爭末期，頗有將其軍事力量估計過高的危險，好比在一九四一年六月間的趨勢，是將其估計過低。五十年以後蘇聯可能成爲一個大工業國。但在現時，蘇聯的工業發展，照西方標準看來，仍是很有限的；蘇聯在熟練的工業人力上，就西方的意義說，還是相當薄弱的。她在蘇境或帝俄領土以外，支持軍事行動的能力，

還有待事實的證明。如果英國從歐洲引退，蘇聯憑藉在大陸所能集合的力量是否足夠強大，常能壓服德國，或足以抵制德國勢力，恐怕大有疑問。

并且我們也沒有理由假設蘇聯本身就可以擔任這個職分，無論這對英國是如何方便的事。歷史的前例，必須審慎祈求。我們研究近兩世紀以來的德俄關係，可以發現幾個特點，即在情形大變的今日，依然可以說是固定不移的。俄國與德國有些共同的與矛盾的利益，互為升沉。她們在東歐方面互爭雄長。但是共同的利益，又使她們聯在一起，反對任何國家在此方面取得領導地位。此項顧慮，應使英國不能放手干涉這個區域的事務。但同時也要注意，如俄國在此方面，除了小國以外，不能從歐洲得到其他援助，則大有與德國成立妥協的可能。此外，還有一個重要原素時常被敵人忽視的，就是俄國有如英國一樣，不僅是一個歐洲強國，她的政策，也不能專靠歐洲因素來決定。如果英國意欲在西歐新秩序中貢獻自身責任，那麼很可以有理由希望得到俄國在東歐方面的全力合作。但是英國如竟完全退出歐洲，還假定俄國可以繼續監視德國，因而重建均勢政策，并引致大陸上的永久和平，那就犯了估計錯誤的危險。

所以，以上三項假定，通常信為歐洲均勢可以恢復，都是缺乏堅實根據的；英國必須大膽的面對均勢政策業已破產無可挽救的事實。十九世紀大部份期間，歐洲大陸上各國彼此保持着有效的均勢的情形，早已不復存在。我們再也不能抱着二十年代的幻想，以為法國與若干小國的聯合，不論是舊式的同盟，或是新式的集體安全，可以對德維持有效的均勢。我們可以期望蘇聯在建立東歐新秩序中占着一個重要的位置，但是，我們不能期望她獨負對德維持均勢的重任。沒有任何其他大國可以參預這個局面的。如英國勢力威權一旦撤離，則希特勒的新秩序的實體，一定會在其他偽裝之下，再度出現，而歐洲自俄國邊境以西，遲早將會結成一個單獨的軍事與經濟的單位，具有強大而集中的權力。即使英國能與海外英語國家形成一個像歐陸上同樣密切完整的單位——這個假定的可能性是很小的——而其在大陸邊境地位的暴露，勢將難以防守。不論是好是壞，英國因為軍事上的需要，必得參預歐事；凡是願意維持英國權勢的人，都必得承認此項約束乃是無可逃避的。如想

逃避本身的責任，則現在可能首次造成大陸上多數國家聯合反英的局面，這是以前從來未有的。爲了自身的安
全，英國再不能孤立於歐洲之外，退避在英語國家的社會裏；而美國的利益，本與英國的復興與安全息息相
關，對於維持英國在歐洲的權勢，與英國的利益正是一致的。

經濟的因素

如果軍事因素使對歐孤立政策沒有存在餘地的話，那麼，經濟的因素是如何呢？今日貿易的方向，主要的
是由政治與軍事權力決定，這比現代歷史上任何時期爲甚；此項趨勢現在還看不出有什麼變更的跡象。英國今
天如果對歐孤立，等於放棄對歐貿易，這與十九世的意義是兩樣的。一個強大的大陸單位，如將英國除外，而
其自身尚未能取得完全自給的地位，必將使其本身脫離一九三九年以前向由英國輸入許多出產與貨品的地位。
英國是否甘願避免積極參預歐事，一部分要看她是否肯於犧牲她的大部分原有的歐洲市場。

這個問題是不難找到答案的。前面已經說過，任何趨向自給的具體進展，祇能於降低生活程度中得之；英
國如欲維持大國地位，就必須維持她的工業生產。她的『無形的出口』既已大爲衰落，難以挽救，因此英國出
口貿易的維持極端重要。一九一三年歐洲（包括蘇聯）輸進英國出口貨物，占英國全部出口百分之三十四。及
上次大戰結束，此項百分數降至百分之三十以下，到了一九三一年又恢復百分之三十四，但到一九三八年又降
到百分之三〇·五。一九一三年歐洲輸入百分之五十一的英國轉出口貨物，一九三八年歐洲輸入百分之五十九
的英國轉出口貨物，這是重要的轉口貿易的結果。從這種轉口貿易中，英國可能完全被擯於一個歐洲單位之
外，其組織與英國全不相干。近來英國貿易在世界若干地帶的衰落，恐怕不能說是一時的現象。一九一三年英
國輸往美洲的貨物，占其全部出口百分之十六，在一九三八年僅占百分之十二。一九一三年亞洲（印度，其他
英國屬地與蘇聯亞洲除外）共輸進百分之八·七英國出口貨物，一九三八年則僅爲百分之四·四。一九一三年
印度、緬甸共輸進百分之一三·三英國出口貨物，一九三八年則僅爲百分之七·七。在遠東及拉丁美洲，英國

貿易市場殆將繼續減縮。若非爲了過分希望對帝國各屬地（印度除外）出口無限量增加，則擴大對歐貿易，以彌補上項損失，似屬無可非議。一九一三年各自治領輸進英國出口貨物百分之一七·五，各屬地保護地爲百分之六·二；一九三八年這兩項百分數是二九·八與一二·二。此項樂觀的統計，更足爲若干方面流行見解助長聲勢，認爲英國將不應該放棄歐洲，而以增進海外帝國的親密關係，爲發展繁榮的基礎。自從一九一九年後，凡是主張對歐孤立的，幾乎都是與要求增進對屬地貿易關係互相聯結的。

不幸，此項帝國貿易擴張的假定，不能拒絕對於事實更進一步的研究。上引的百分數不免錯誤；因爲這個期間正是英國出口貿易衰落時代，而對帝國各部出口的絕對增加，亦不足以表出百分數所能提示的程度。此項事實被他們所隱蔽了。然而即使如此，這還是比較次要的。假定一個可以充分擴張的帝國市場，就能抵償英國貿易在其他地帶的衰落，就其他立場而論，也頗有疑問，後來在一九三二年渥大瓦會議時，已經加以考驗了。在會議中，英國代表對其效力，業已表示懷疑。當時包爾溫氏曾說：『英國因高度工業化之故，必須爲其貨物覓致充足的市場，這對於人民的物質生活，是十分重要的』，接着他說實際上英國半數以上的出口貿易是得自外國的，（註三）我們是否能夠希望將來所有自治領與殖民地加在一起，便可能彌補此項空隙？如果細心研究英國與各自治領的貿易，就可以知道印度與其他國家對英貿易，業已一落千丈，而各自治領現正步其後塵。英國對各自治領輸出消費物品（在英國『消費物品』主要的是指紡織業），與全部出口貨物的比例日益下跌，而『生產物品』（如鋼、鐵、與機器）則逐漸上升。換句話說，各自治領猶之乎他國一樣，正開始有力的從英國輸入必需的貨品，這樣可使他們將來無需再輸入過去輸入最多的消費物品。總有一天各殖民地也會走上同一途徑的。

但是，如果在一九三二年以前，對於各自治領市場可以無限擴張的假定還是疑信參半的話，則渥大瓦會議的結局，已完全打破了這種念頭了。一位研究大英帝國關係的精幹歷史家，在他的關於渥大瓦會議以後時期的論述的標題，曾『書特書爲』一九三二年至一九三八年帝國自給的匱乏』（註四）他并且追述母國與各自治領均可

依賴帝國市場無庸外求的觀念，因受事實的打擊，已急遽趨於沒落。紐西蘭人早在一九三四年就已發現『我們必須放棄以英國爲無底市場的傳統觀念』，澳大利亞的羊毛業不肯以帝國境內自限。『我們與英國及與外國的聯絡都得保持，不然的話，我們就得犧牲半數的生產。在向英國要求對澳洲次要出產子以特惠待遇時，我們就暗中從我們主要支柱的羊毛業拿去命脈所擊的對外互惠』。因爲需要這種『對外互惠』，同時又需要發展各自治領工業，所以認爲英國出口市場在帝國以內可以無限發展，成了一種妄想。經濟帝國主義至渥大瓦會議時已達於最高潮，自是以後，乃急遽下落。從統計中可以看出，自渥大瓦會議以後，英國對斯堪的那維亞與波羅的海國家的貿易，其發展速度，實駕乎對各自治領貿易之上。加拿大的對美貿易，與澳大利亞的對日貿易，其近年的發展，是它們對英貿易所望塵莫及的。一九三七年當時澳大利亞未來總理孟席斯 (Menzies) 曾說：『我們現在已臨到了經濟歷史上一個階段，如再堅持帝國特惠政策，則帝國各單位在復興貿易的偉大世界綏靖運動中，將阻止了它們正當參與的機會』。一九三八年十一月英國加拿大及澳大利亞，與美國分別締結貿易協定，渥大瓦時期，至此可以說完全告終。韓考克 (Hancock) 總括起來說『大英帝國各單位到了一九三八年已開始將其貿易政策的帝國模型，改頭換面，重新調整，以求適合範圍較廣的世界秩序』。

所以認爲英國既在海外市場享有特惠待遇，可以無限發展，對於歐洲市場便可棄而不顧，這種見解，實屬根本錯誤。就帝國的立場來說，此項政策是難以實行的，也不是所希望的。再就歐洲立場來說，這更不是所希望的。就是渥大瓦在這一方面所採取的有限步驟，對於英國在歐洲的地位都是大有妨害的。自從渥大瓦協定成立以後，德國在各自治領市場上已遇到新的障礙，其他若干歐洲小國在英國市場亦然。德國就利用了這些障礙，建立了本身的貿易集團，明目張膽的與大英帝國的集團對抗；及此次戰爭發生，更將此項計劃變本加厲，成爲德國主宰大陸歐洲秩序的觀念。關於釀成這種結果的種種環境，姑不具論，然而這些令人視爲關閉的辦法，在經濟上以及政治上，總是不健全的。如果在一九三〇年以後，德國與各自治領，英國與東歐及東南歐諸國，能有更多的貿易，也許情形會好些；這個道理，在此次戰爭以後，也是照樣行得通的。英國如放棄歐洲市

場，專注於海外的經濟利益，這與專注於歐洲市場，而摒棄其餘，將是同樣的失策。此次戰爭結束後，歐洲於支離破碎之中，必須呈現許多門徑，英國貿易在此方面尋求發展，當較任何市場更易為力。一個均衡發展的經濟政策，需要英國保持并發展她的歐洲利益，而避免在其他方面採取任何與此項目的相反的政策。

英國在歐洲的職分

軍事與經濟因素，已使光榮孤立主義無復存在的餘地，英國勢非承擔積極參預歐事的職分不可。但是此項職分是有限制的，我們是必須接受與承認的。這些限制是從三個重要因素發生的：(甲)英國在歐洲的義務，與其對海外英語世界更重要的關係，需要加以調和；(乙)蘇聯的意見與利益，在東歐具有左右一切的分量，需要與她密切合作；(丙)關於可以利用的權力的限制。

(甲)我們固應以放棄對歐孤立為得策，但亦不可趨向另一極端，認為英國可以永為歐洲主角，於是遂對其海外利益視為次要。固然，這個道理平常不大有人公開主張。但是過去二十年以來若干有力方面的親法政策，是隱含此意的。有一種觀念時一再出現的，就是以為世界可以分為兩個區域的或大陸的集團，而英國則任歐洲區域集團的主角。然而我們不難證明，歐洲區域集團的公式，對於英國在歐洲的職分，是不充分的不適合的。英國之所以為歐洲強國，差不多完全靠着她的海上霸主地位。英國海外各單位的善意與合作對於她是必須的，她們的態度，可以影響到英國在歐洲的政策。她不能獨自參加歐洲任何聯合，而使其海外單位沒有插足的餘地。英國之不能完全置身於歐洲之內，正如她不能孤立於歐洲之外一樣。她的職分必須作為歐洲『西方文明』，與在其它各洲的同一『西方文明』中間的一座橋樑。

(乙)英國在歐洲的職分所要受的第二個限制，就是她的政策需要與俄國聯繫，因為俄國的合作，對於爭取勝利，固有無上價值，即對建立和平，也是同樣必要的。現在詳細討論俄國在歐洲新秩序中的職分，為時不免尚早。但是我們必須承認英蘇同盟，在條件上及涵義上，不能總是片面的。第一、兩國的聯合自將使雙方對於

未來歐洲事務的安頓，採取共同的觀念，而在景況上及政策上有所修正，這乃是必然的趨勢。第二、正如英國的意見與利益在西歐方面應合理的具有左右一切的分量，蘇聯的意見與利益在東歐方面，亦該如此。一九一九年和議關於東歐部分的最大缺點，就是此項和議的締結，不許德俄二國置喙，而因抹殺雙方利益與感情，遂引起她們共同的反抗。有了這次慘痛的經驗，我們不能想像，在此次戰事結束以後，英美進行解決東歐問題時，竟會不充分顧及蘇聯的願望與政策。

(丙)第三個限制一部分已隱含在其他兩項限制之內，就是關於可以利用的權力的限制。此項限制是在時間與空間兩種條件之下運用的。無論何種『秩序』都有一個必要條件，就是在有關的區域以上，必須有永久的與實際上壟斷一切的權力。我們可以很容易並且正當的作一假定，英、美、蘇三國在此次戰後，權力十分龐大，以致於幾乎對於世界大部可以操縱一切，歐洲更不必說。但是我們若未細加思索，遽爾假定，這些國家都有能力，有決心在廣大的區域之上，長期行使此項龐大的權力，那真是最愚蠢的事。我們能否想像美國在歐洲使用權力，會像在西半球一樣的熱心；或英國在東歐使用權力，會像在西歐一樣的無所猶豫？我們能否想像，英國美國過了二十年的和平生活以後，還可以有同樣的決心與能力來使用權力，以維持他們所建立的秩序，一如當初戰爭結束她們要建立此項秩序時那樣？不然的話，我們能否想像，如果她們懈怠了監視的任務，別的國家也許不像她們那樣滿意此項建立的秩序，將會代替她們擔起維護的責任？這此想像與歷來經驗的教訓，大相悖謬，所以我們在現階段中絕不能貿貿然拿它們作我們計劃的基礎。

就這一方面說，一九一九年的和會應該作一個戒鑑，而不是一個榜樣。一九一八年反對德國的勢力，已形成了一個遍及全世界的龐大聯合，其包羅之廣，恐怕不是這次戰爭所能趕得上的。當時除了德國之外，俄國也崩潰了，一時疲弱無力。日本雖難駕馭，但雅不願開罪英美，故亦不難促其就範。所以當時戰勝國集議巴黎，自認為具有資格，且負有使命，來制定普及全世界性質的和議，不是全無理由的。可是它們完全沒有計算到代價。英美除對法國稍作讓步外，對於和議實際上等於包辦，它們從來未曾停下來問一問，既然明知那些俯首聽

命的國家，將來必然起來反抗它們所制定的和議，到那時候，它們是否有決心有權力作它們的後盾。此次戰後制定和議時，對於此項問題必須提出，並須以嚴肅態度尋求答案，在任何階段中，都不容輕易樂觀。如果英國國家在戰後悠長的歲月中，不準備對於在全世界各地行使權力一點，擔負繼續不斷的責任，而意想可以把這件事諉諸他國，那實在是危險的妄想。她們切不可粗心大意領導着為本身建立一個秩序，竟超過了她們本身所準備行動地域的範圍。如果此項地域是有限制的，那麼，未來秩序亦必須隨之有所限制。締造一九一九年和議的人們，受了誇大病的危害，此次必須儘量避免。

關於英國未來在歐洲應擔任的職分問題，我們須從實驗中尋求解決。我們要求各大大強國——尤其英美——在其本國疆界以外，承受長期的軍事的與經濟的責任，其本身就具有革命性質。如果此項要求推行過甚，也許非她們所能承受。所以擔負義務區域的決定，不應依照理論的方式，以整齊規劃的地理區分作根據，而應依照實驗方式，視行動的發展，以使合作有效所能利用的權力及使用該項權力的決心作根據。要知道任何歐洲秩序能否維持長久，就倚靠權力而論，并不在初建立時能得到多少權力的支持，而在過十五年或二十年以後，最可能引起反抗與試驗時期，能得到多少的權力的支持。我們為後代所訂的草案，應使後代可望能夠適用。與其從事施行一個劃一的歐洲秩序或世界秩序，倒不如先在複雜錯綜的國際關係當中，作一種適度的清除工作，然後在這種清除當中，再適用我們必要時所要維護的政治合作與國際秩序等等觀念。

在這些條件情況之下，對於未來歐洲，目前還祇能概述它的大體輪廓。但是全部情勢受一項中心問題，德國問題的支配。大體而論，歐洲問題乃是一個德國問題；我們在進行討論比較廣泛的歐洲重建問題以前，有抓住這個問題，單獨提出討論的必要。

(註一) 參看 Gwendolen Cecil, Life of Robert Marquis of Salisbury, I, p. 302.

(註二) 參看 Wicham Steel in Free Europe, Nov. 15, 1949, p. 11.

(註三) Imperial Economic Conference at Ottawa, 1932, Appendices to Summary of Proceedings (Ontl. 4175), p. 122.

(註四) 見 W. K. Hancock, Survey of British Commonwealth Affairs, II, Pt. I, pp. 2-3, 37, 46。

第九章 英國與德國

有一件確定不移的事實，我們必須加以正視的，就是在歐洲的中部，聚居着八千萬具有高度技能，高度組織，與高度自覺的人民，幾乎凝成了一個堅固的團體，其中大多數人民都有堅忍不拔的意志，頗集合在一個單獨的國家以內。我們知道，在歐洲大陸上是沒有任何集團或人民的結合，可與德國勢力抗衡的。英國既已負責倡言，不容德國獨霸歐洲，恣意橫行，以武力遂行其野心。那麼，她若能想出一種辦法，可與德國和平共處，相安無事，則歐洲和平，在未來若干年內，可望保全。如其不能，則歐洲以及英國將仍不免於最後無可挽救的災難。

多數英國人對於此項問題的解決，頗有惶悚不安的感覺。他們明瞭這個問題是極端重要也是極端複雜的。他們對於過去二十年的失敗，具有慘痛的印象，對於當初對德國可以施用妥協政策時，誤用了強制手段，及至非用強制手段不可時，偏又採取了妥協政策，一誤再誤，深抱遺憾。他們提心吊膽，唯恐再蹈覆轍。他們知道仇恨曾在一九一九年造成惡果，可是他們又無法否認，在短短的三十年當中同樣經驗的重演，那種仇恨似又不無理由。當他們聽到人說，德國人自來是窮兇極惡本性難移的，在戰後無定期限以內，對待德國，應係文明社會對待囚犯瘋人一樣時，於是他們又因這種態度而感到煩惱，這在他們看來，似乎與基督教義及人道主義大相矛盾，而展望將來，似乎祇有無窮無盡的鎮壓與變亂。但在另一方面，他們聽到鼓吹妥協的論調時，對於指斥幼稚，不肯接受經驗教訓的責備，又有不快意的感覺；他們對這個顯然難以解決的問題，實在找不出可以讓人信服的解決辦法。在疲倦與義憤之餘，極易相信唯一安全的途徑，并不在於建立未來歐洲與世界秩序中贏得德國的好感與合作，而在使德國永遠削弱，不能再起，俾可對其無可避免的惡感，儘可置之不理。這種造次的短見的玩世心理，在戰爭剛剛結束時期，大有流行的危險。某些宣傳家竟想給這種心理以理性的基礎，足使其

貽患無窮，這真是他們的罪過。

貽日爾曼毒惡論

有人以爲日耳曼人秉性毒惡，本諸天賦，是難以矯正的。這個命題，雖常有一套大可懷疑的學術文字爲其後盾，其實，並不是真正根據理智推斷的結論。它是感情上反動的結果，在歷史上是屢見不鮮的。由於感情上的反動使人視他們的仇敵爲道德的叛徒，特別是當他們要找一個口實，把他們作下等人或無賴看待時爲然。換句話說，這是某項政策的宣傳手段。在有些使用他的人的手裏，也許他意識的或潛意識的，還有一個另外的不大公開的動機。許多國家的保守份子，早以國際仇恨作爲有力的革命趨勢的消毒劑。如能誘使民衆將社會的弊害譏罪於外來魔鬼的作祟，則民族本身以內發生危險事件的機會，就會爲之減少。侵略主義每被鼓動作社會不安的特效藥，以及社會進步的障礙物。（註一）但是無論如何，人民相信或不相信日爾曼人的毒惡，其程度如何，無疑的將深深影響到戰後英國對德國所採的政策；而且雖然詭辯的評論家可以十分明白的承認，這種說法不見得完全公平客觀，然而考察它的歷史基礎，并發現公正的評論家承認它有多少真實性，這却是要緊的。

這種論調的眞確性質，是形形色色不一而足的。有些人爲證明日爾曼人的毒惡本諸天性，竟追溯到台西達斯（Tacitus）時代。有的從腓特烈大帝時代說起，認爲德國的毒惡應歸根於普魯士；有時將這種理論稍加變換，說是普魯士人在本源上並不是德國人，甚至不是條頓人；還有些人從比斯麥時代說起。台西達斯對於日爾曼人的接近，似無需過於重視。歐洲多數民族都有日爾曼人的血統；台氏對於古代不列顛人也未嘗特有好評。此項論辯，像是墨索里尼所發明，（註二）所以最好留給他或與他同流的作家。在另一方面，第三個從比斯麥開始的論調，似乎不大充足，因爲憑着七十年的歷史，就責備人民無可矯正，未免過於輕率。而責備最厲害的就是，不分辨普魯士人與其他日爾曼人，就堅稱腓特烈大帝確曾將暴力與侵略思想帶到普魯士人與日爾曼人的生

活中間，使在國民性中根深蒂固，以致牢不可破。

現代德國人民生活中，有『普魯士傳統的存在，是無從否認的。粗暴、侵略、與人所啣恨的『黷武主義』，即在其它國家也不是沒有的。可是這雖不是德國所獨具的品質，但我們也不能否認，在近代許多歷史危機之中，他們在德國顯現特別的重要。不過，因為對於日爾曼人或與普魯士人的性格，往往未曾仔細考察，遽作一般的論斷，以致這個問題不甚明顯而已。德國問題的歷史難關所在，倒不在任何想像的不能矯正的民族特質，無論是日爾曼的也好，普魯士的也好，乃在德國取得統一及其本身權勢發展成熟的日期太晚。在文藝復興與宗教改革的燦爛時期，英法已然是強大的統一國家，可在已然形成凝固的民族傳統中吸收進來新鮮的血液。至在德國，則新的勢力始終不能完全融合，大體上依然是分裂的。在十八世紀時，法國是歐洲最強的國家，是人權，自然法，與啓蒙時期宇宙主義傳統的發祥地。德國民族主義脫胎於狂飆與突進 (Sturm und Drang) 時期的浪漫歷史主義，這是反乎十八世紀的理性主義與宇宙主義的。在十九世紀中，英國是世界的強國，又是經濟宇宙主義的主角。德國最後獲得統一，也急於覓致如意的經濟地位，以與英國競爭，其方式就是一反宇宙主義的放任政策，而採取國家獨營或獎勵工商業的辦法。

由此可知，過去的事物，賦予了現代德國的政治發展兩項特殊的反動，一方面是反對個人主義，另一方面又反對國際主義。關於個人權利爲人類社會基礎，以及放任主義假定經濟的世界各個單位獨立，這些自由的十九世紀的金科玉律，從未真正成爲德國生活與思想的基礎。到了二十世紀，大家漸漸明瞭，個人主義是不夠的，一個有秩序的社會中的必要前提，不單是個人的權利，還有個人的義務，放任主義的原理不一定運用正確，因為實際上經濟制度的組成單位，已不再是個人，當代的社會問題與政治問題，乃是大衆的問題，不是個人的問題，——於是這種對十九世紀信念 (德國從未真正接受過) 的挑戰，使德國很自然的成了一個最有力的主角。帝德的尖刻批評家，威布倫 (Thorstein Veblen) 曾在一九一五年一本書裏提出『卑屈的敏捷精神，乃是普魯士行政效率制度的根本，這是有損自由人的人類尊嚴的』，但接着又說：這『對於德國國家，乃至整個德國人

民作爲一個經濟團體上說，顯然是一種長處」。(註三)今天我們更可以堅持此項見解，認爲德國的傳統對於我們自由的概念，實是一個莫大的威脅。然而我們不能否認，這種威脅是隱含在現代大衆民主政治性質之內的；更不能推托這祇是一個單獨種族的橫逆與毒惡所造成，此外就別無其他更爲深遠的因素。這個問題不僅是德國爲然的。這是一個普遍的問題，而其解決卻有待於目前時代中個人與社會關係的改進。

同樣情形，德國由於歷史上的理由，致其民族發展常與時代流行的宇宙主義或國際主義相反。英法兩國都可以在歷史上找出一個時期，在當時到處被認爲重要的強國，而此種時期的特色，總是有強烈的宇宙或國際的傳統繁榮滋長，在民族思想與文化中深結根株。可是德國從來就沒有過這種時期，至少自中古時代以後是如此，那時民族意識的現代形式，尙未萌芽。大體而言，在國際社會中可以擔任要角的強國，與希望藉此可以保障安全的弱國，都是歡迎國際主義的。德國從未足夠強大，配不上第一類。日爾曼人在中歐與西歐民族中，是人數最多，組織最優，與工業上能力最強的人民。這使他們自認，如不能作世界的領袖，至少也應該作歐洲大陸的領袖。在他們眼光中，『包圍』政策乃是支持若干歐洲較弱的國家，共同對德，剝奪德國應有的地位，所以最感頭痛。特別是自一九一九年以後，國聯及其他各處都曾引用國際主義的口號，以拒絕德國的要求；於是更引起德國對於國際主義的普遍猜疑。在戰前不久，一位僑居英國的德國人，曾說『我們可以明瞭，「國際的」概念，乃是使其他國家對我國占有上風』。(註四)駁斥德國議論的著作與言論，已經不少。但是這種駁斥如果根據不同的可以爭論的前提，而其論點又未經認真思考使其易於瞭解的話，這還是沒有多大作用的。我們如欲解決德國問題，我們至少必須明瞭關心國際政治的德國絕大多數知識份子的心理，而不是少數純粹暴徒的心理，我們與其將這種心理歸咎於日爾曼人毒惡的天性，倒不如探索其所以成長的歷史條件。

還有一層，我們如完全注意到德國民族傳統的影響，而不同樣計及她的積極成就，那麼對於現代史上德國地位的評價，依然是有失公道的。若一味研究腓特烈大帝的侵略事蹟，而抹殺普魯士在擊敗拿破侖侵略中，所擔任的光榮角色那是不公允的。我們不要忘記，比斯麥的事業，雖往往離不了殘忍的作風，但一八六六年薩多

瓦戰役以後與奧國所締結的布拉哈（Prague）條約，卻是近代戰勝國加諸戰敗國最明智的和約之一，堪與凡里尼京（Vereiniging）和約媲美。對於現代社會主義的學說與組織的構成上，德國人貢獻至鉅；而現代社會勞役的國家管制制度，差不多完全是德國創獲。至如對工人意外災害疾病與殘廢的強迫保險，以及養老金辦法，在其他文明國家尚無所聞之時，已經比斯麥在德國推行了。其後英國大半由於早期費邊社員對德國示範的研究與推廣，於是也漸漸採取同樣的步驟。德國在藝術，科學與文學上的成就，也許與本題無關，姑不具論。但德國人在十九世紀末業的工業條件中，發展大規模組織的驚人能力，其價值與重要性是不容否認的。德國人民在十九世紀中以沉毅儉樸，克苦耐勞見稱，現在情形依然未變。現代世界的能力與機智的秉賦，并非太厚，故不能在其中輕易拋開一個兼有許多缺點和許多珍貴品質的國家，認為她是無可救藥的毒惡。對於現代德國的未來歷史評判，大約不致全塗黑色。一位對於上次戰後德國人民研究有素的學者，曾作了一個冷靜的歸納，他的意見直到今日，還是正確的；他說：

他們不是可愛的人民；他們對於此項事實甚至孤芳自賞。他們儘管有許多缺點，但卻不折不扣的是一個偉大的民族，在未來的歐洲，永遠是不可忽視的因素。（註五）

壓制政策

我們現在可以轉而研究以這種日爾曼人毒惡論資為藉口的政策。一九一九年壓制德國的工具不外裁減軍備，軍事佔領，與將若干多數德人聚居的狹長地帶讓給他國。擁護此項政策的人多數主張，此次戰爭以後，仍須採取上項辦法，而更須加重，此外，還要加以補充的，就是將德國分裂為兩個或兩個以上的獨立國家，這種辦法，在凡爾賽和約中除禁止德奧合併一項事例以外，是沒有採用過的。他們並且主張，不論是什麼壓制辦法，都必須永久保持，至少在一個很長的期間以內加以保持。這種政策，看來似乎是很動聽的，可是卻有幾點是可以非難的。

第一種非難是以道德理由爲根據的。加罪并處罰一個整個種族或國家，這種辦法久已爲多數前進人類的道義感所唾棄。況且種族歧視既漸普認爲違反科學與反動，則英語國家的輿論，是否能夠長時容忍這種辦法作爲未來對德關係的基礎，恐怕大有疑問。而且此項政策，到底是與作戰原則大相逕庭的，因爲作戰原則中，承認個人權利本身就是目的，并不僅是團體中一個單位。此中困難所在，乃因在國際關係中，我們必得想到抽象的『德國』，而特別在戰時我們很容易相信『德國』的罪惡，可是實際上我們處罰『德國』，祇能處罰德國人；戰後一旦與個別德人重建關係，我們就不能相信他們全體個人的罪過。我們如欲永久摧毀德國的權力，那麼唯一妥當的辦法，就是消滅五千萬德國人或將其一一屠殺，或將其移往邊遠沙漠與荒島，使其飢餓至死或渡野人生活。恐怕連主張削弱德國政策最力的人，對於這個唯一可使他們政策有效的辦法，也不免望而却步，這就證明，這種政策本身，與我們認爲有效，而在平時信守弗渝的原則，是不能相容的。至於壓服『德國』比較和緩的方法，使德國人民飢不得食，也同樣理由證明是行不通的。大家都記得邱吉爾描述一九一九年三月協約國政府爲情勢所迫，最後不得不放棄封鎖的故事：

英國駐德佔領軍司令巴魯麥爵士 (Lord Plumer) 曾致電陸軍部轉請最高會議，爲防止騷動擴大并顧全人道起見，要求供給食物與苦難的人民。他強調指稱英國部隊因目睹周圍的苦難情形，所受的惡劣影響。我們從巴魯麥及他方面知道英國士兵必定是將他們的口糧分給與他們相處的婦孺，因此軍隊的體力，大受影響。(註六)

政治家與知識份子，提倡對抽象的『德國』復仇，頗引起普通兵士的非難，他們與個別德國人民當面相處，知道他們對於共同的禍害并無責任，與他們自己是一樣的。不但如此，這種反動是與時俱增的。一年又復一年，新生的一代長成了，於是在一般人民意識中，對於將所謂『國家的』罪過，責報於當時無辜的兒童，甚至尚未出生的個人，愈益感覺不公，而表示反對。

誠然，縱使我們仍舊維持抽象的理由，以犯罪的德國所得的處罰，加諸無辜的德國人民，而不顧此中道義

上的困難，則根據上次戰爭的前例，我們在一個時期以內，對德國所採取的政治態度與對他國的態度迥然不同，是否就可以在道德上感到滿意，也是大有疑問的。在一九一八年多數協約國中，其反對德國與德國人民的情緒，以及感情上對於『戰罪』的定讞，恐較這次戰爭更激昂，大家幾乎一致接受了處罰後的和平的觀念。然而停戰未及數月，道德的氣候，突然轉變。大家看出，有時『德國』以外的其他集合體，對於無理的，侵略的，或殘忍的行爲是有罪的；而其與德國間所發生的一切問題，也不能說它們在道德上都是對的，而德國都是錯的。關於德國有罪盟國無罪之說，本是戰時一種粗率的假定，一到了平時，在我們的良心上，頓時會發生嫌惡之感。一九三五年以後，英國對德國所採取的軟弱態度，一部分就因為在凡爾賽當時及以後對德國種種苛酷處理所引起的普遍悔恨。我們很有理由相信，在此次戰爭以後，同樣處理將會引起同樣的反感，尤其是德國人民本身如對推倒納粹政權甚爲出力時，更是如此。主持宣傳戰後和平，旨在使德國地位永遠降低，引起了嚴重的責任。其重大危險所在，乃是在此項宣傳影響之下，所得到的和平，最後也許爲戰勝國道義感所厭棄，而其加諸德國的痛苦既然很大很多，遂因此變爲廢紙。

長期壓制政策之必將引起反感，還有另外的理由。信仰這種政策，包含着一個根本的道德悲觀，是不會支持長久的。抱持此項見解的主腦人物，大多是中年人或老年人，他們的思想還脫不了上次戰爭當時或戰爭以前的窠臼。祇要大家感情上一天受着戰爭恐怖以及納粹政權特殊殘暴所困擾時，他們是可以期望得到大量民衆擁護的。但是他們對於青年——包括積極參戰的戰鬪員，——在多少時間以內能發生多大影響，卻是有疑問的。這般青年都感覺需要在信仰中播下建立善良世界的種子。唯心論將重新抬頭。對於長期壓制一個歐洲最強大民族的政策，最後一個道德的非難，就是它未能使真正和平有建立在協調與同意之上的希望，并且實際上使此項和平沒有成立的可能。此次戰爭結束以後，與解放的德國覓取協調，是歐洲和平的最好辦法，這種需要行見日趨有力，到了最後任何政策如與此項需要不合，即無存在的餘地。對於青年人此種努力，不可加以妨礙，因爲歸根到底，過分信仰化敵爲友的艱鉅工作，即使失敗，終較過度的悲觀思想，除了製造無窮忌恨以外一無

可望者，要好得多了。任何政策如最後與協調主義相背，必難持久；因爲在道德上是難以忍受的。現在危險所就在就是與協調主義相背的政策，仍可能繼續進行，非至協調機會破壞不止。

第二個對於長期壓制政策的非難是實際方面的。建議之中，不但使德國永失能力，而其他歐洲國家不與，并且將德國領土，除了割讓他國的邊區不計外，尙須分裂爲兩個或兩個以上的個別國家。自一八七一年德意志帝國成立以來，時時顯露的分裂趨勢，我們殊難計算他的程度與力量。但外方對此不免誇張過甚；其實此項趨勢業已漸趨式微。狄耶爾 (Thiers) 曾謂德國一八七一年的統一，『乃我們所促成』；而一九一八年以後，德國統一的加強，也是受法國政策之賜。今日任何外來的企圖，將德國分爲兩個或兩個以上的部分，徒會愈益增強其民族團結，而遭受向所未有的堅強反抗。韋柏在一九一九年一月間即曾預言一個處罰後的和平，將使『德國政治上最激烈的工人——不是現在，而是過一年一日以後，當目前騷動與其繼來的困倦已成過去——都成了狂熱愛國主義者』。(註七) 此項預言以後應驗了；將來一定會再度應驗的。換句話說，德國的政治分裂，祇有靠武力執行，并須有強大的武力留駐維持，方能有效。

關於經濟分裂的政策如何實施，更欠明確。經濟障礙之不易撤除，世界已有豐富的經驗，但在意願結成一個單位的人民中間，以強迫的方式建立并維持這種障礙，則問題比較困難，而經驗亦較稀少。任何長期處罰德國的方式，一定免不了長期軍事佔領與長期控制行政，面對着不斷的衝突與怠工；而這種責任一定落到英國的肩上，在歐洲祇有英國，具有可以長期支持的資源。此項解決辦法似乎無需提出，然後加以拒絕。英國人民即真有擔任對德國長期軍事佔領與長期控制行政的能力，他們亦必不願出此，這是可以斷言的。關於此點，爲圖避免再蹈一九一九年必須長期不斷的使用武力以維持所造成的形勢的覆轍，預作未雨綢繆之計是必要的。戰後假若立即循照一條路徑進行，等到頭腦冷靜以後，在道德上將會感覺厭棄，這與擬訂一項政策，當審慎計算它的代價以後才知道是行不通的，其危險正復相等。分裂德國的政策是兼受這兩種非難的。

第三個非難是經濟方面的。當代經濟發展的趨勢，所要求的是經濟團結，而不是經濟分裂，經濟單位的增

加，是與這種趨勢直接相反的。我們很難想像一個分裂德國的有效政策，不致破壞中歐經濟單位的統一，這種破壞完全是開倒車的，勢將再蹈凡爾賽和議的覆轍。假若不靠德國的生產力，歐洲目前生活程度的維持就很不易，提高更屬困難。德國的競爭消除以後，局部的利益雖可獲得一時的便宜，但德國經濟的削弱，對於整個歐洲的繁榮，必將發生不利的影響。而歐洲小國是經不住喪失她們德國市場的；至中歐與東南歐諸國，遇到這種意外事故，其整個經濟生活勢將全盤動搖，爲害是不堪設想的。其尤其重要的，英國對德國貿易是她對歐貿易的骨幹，所以對德貿易的利益，亦即對歐貿易的利益。如英國及其盟邦誤於眼前所受納粹德國的禍害，採行破壞德國生產力與其對外貿易的政策，她們本身將立即蒙受嚴重的反擊。凱恩斯在一九一九年秋間所下的警告，當時人們不大介意，現在還值得我們回憶：

我們如果一心一意想使中歐貧困，我敢斷言，這種報復是無效的。那時對德國的戰爭恐怖業已消失。反動的勢力與革命的失望激動，必將引起內戰，這是終難拖延太久的。不論誰勝誰負，我們這一代的文明與進步，必將盡付東流。（註八）

此項預言，既在一九二〇年以後散漫的歐洲得到應驗，則當代經濟結構遠較縝密的歐洲，如受同樣打擊，自將發生更大的動搖。這並不是說，德國戰前的經濟單位，在各方面看，都是理想的或是合乎我們願望的。但是我們必須坦白承認，經濟完整化的進行由來已久，它是此次戰爭造因的革命進程的一部分，更因受戰爭的壓力，而益趨強烈。我們不能倒撥時鐘，將德國已有的經濟統予以破壞；我們應該設法將德國的經濟制度，在不同的管制方式之下，建成更大的單位。

對於處罰、分裂、與長期壓制德國的政策，其主要的非難我們可以總結來說，此項政策歸根到底，在道德上是受人厭惡的，在實體上是行不通的，在經濟上是開倒車的。在勝利初臨的狂熱之下，尙可藉武力來推行。但除非長期使用大規模武力，它是難以維持的；這不是英美兩國所願，也不是其他國家所能的；結果可以招致中歐經濟的災難，其他各處亦難免不被波及。根據上項討論，我們認爲有覓致一個更積極的解決之必要。如果

我們戰後處置的觀念，必須以承認德國現在與未來的實力作基礎，我們就必須使此項事實與另外一種形勢取得協調，既不是承認德國獨霸歐洲，也不是每隔一個年代必須作戰一次，以阻止她的稱霸。任何政治問題的解決，都不能有完全的保障，因為任何事物對於人類的愚蠢與毒惡，是無法保險的。但唯一較好的解決的原素業已開始出現。德國的難題可以解決，解決之道，不在毀滅或貶低德國，而在使其參加更大的單位，在此項單位中，英國也將占一席之地。要使德國捨棄其過時的國家主義，唯有使他們相信國際主義的價值。要達到這個結果，與其他持久的政治目的不一樣，權力與同意均須顧及。但要緊的是，這兩項步驟必須共同進行，而不可輕易使用強制，以致破壞最後協調的機會。

強制手段

任何革命過程中，都是含有強制的。為阻止德國稱霸歐洲，不使英國有過問餘地的計劃實現起見，既曾訴諸武力。那麼擊敗德國以後，當必繼之以大規模的軍事佔領。但此項佔領必須視為作戰的實行，如果我們還需要舊式停戰條款的話，且須在締結任何停戰條款以前完成之。通常主張軍事佔領的議論，并不全是可信的。有人說一九一八年聯軍未曾佔領德國萊茵河以外的土地，遂使德國自信本身并未遭受軍事的挫敗。這當然是沒有意義的。當時德國人民意識上對於失敗恥辱的沉痛，在歷史上很難找到另外一個民族可以和它相比的。軍隊方面將這種失敗，誘罪於民氣的銷沉，無非為保持其本身的顏面，這是比較次要的；并不能因協約國的任何行動而能夠避免的，不過，在一九一八年的冬季，任何佔領軍，如其所行所為，一本大公，不存復仇心理，則其成功之大，當是難以估量的。當時德國政府頗得民望，它不難幫助德國政府維持秩序。亞伯特 (Ebert) 政府後來不得不乞助於舊軍隊，來維持他的政權，這是第一次致命的打擊，然而卻是無可避免的。於是行政緊靠軍權的事實，遂由舊秩序中傳到新秩序之內。

此次戰爭結束以後，混亂的情形也許比一九一八年更為嚴重而普遍。軍事佔領對於恢復政權是必要的，在

由舊秩序過渡到新秩序時更是不可以的。我們可以假定，在德國潰敗時，納粹黨——至少是納粹領袖及首腦份子——必將隨着德國的瓦解而捲而去，所留下的祇是一個空虛。極權主義的特質，就是將一切社會活動統統納入集權國家或政黨機構的軌道以內，所以一旦政府瓦解，就一發不可收拾，不但如此，納粹政權在消滅政敵上特殊成功，要想就德國海外亡命的人士中另建政府，那恐怕是一種癡想。但是這裏我們有個很好的機會，將箝制的變為建設的，使佔領軍的權責創造者多，而強制者少。英國佔領軍在恢復并維持秩序上必將大受歡迎。此項武力的職責，就是支持可能在德國建立的任何合理而有力的行政機構，不管它們在範圍上是全國性的，抑是地方性的。這並不是說，必要強制實行民主的或其他特定的政體。以外的壓力或引誘來推行一種憲法，流弊甚大，切宜避免。政府的形式必須最能適合德國人民的願望與素性，佔領軍唯一目的，就是扶助此項政府的發展，德國各級地方政府的傳統，極端強固；佔領軍當局祇需堅持一個條件，行政機構必須得到地方擁護，並不能有壓迫的或顯然不公的行動。此項條件應保證承認最低限度的公民權利，合理的言論與結社自由，尊重法律程序，與取消種族歧視。如德國西部的佔領軍大部份是英軍（或許有自治領及美國部隊），則對於這些要求，不難得到常識的解釋。如德國東部歸蘇聯軍隊佔領，我們有理由希望他們也遵守同樣的約束。

因此，外國軍隊留駐德國境，不要僅僅視為壓制德國的手段，而應視為準備建立歐洲新秩序的一部分，這個新秩序，德國最後也必然參加。我們一開頭就要使德國民眾能夠合理的確信，新秩序並不是帶給他們新的剝削與恥辱，而是比較舊秩序更高明的手段，以達到精神的，社會的，與身體的福利。在最初推行此項政策時，食、衣與醫藥各種救濟，必須與軍事佔領相輔而行。也許主要的供給并不十分缺乏，所以分配的編組或較輸入貨品更為切要。但是無論如何，不可再犯一九一九年停戰數月而仍保持封鎖的錯誤。邱吉爾在上次戰後曾說：『當一九一八年十一月十一日，德國人民不但在戰場上被擊敗，且在世界輿論上被征服。這些痛苦的經驗（就是維持封鎖）把他們的征服者裸露在他們面前，除了武力之外，別無其他可信之物』（註九）以壓倒的武力擊敗德國是要緊的。然而，儘可能在最早的時間，使德國人民信服，我們在改組歐洲上除了武力，還有其

他信物，也是要緊的。在供應品的分配上，佔領軍當局與德人的合作，應爲其他形式的合作闢一途徑。佔領軍的主要職務，如係維持德國境內的秩序，則此項工作德國人是可能且必須找來擔任的。佔領軍的次要職務，如係保護德國領土，抵禦有組織的或無組織的掠奪者無理的侵犯，這種工作，也同樣可以找德人擔任。所以我們如能認清，佔領不多是純粹壓制的老路，而是與德合作建立歐洲秩序的始基，那麼這個開端便是正當的。在這一點上猶如在其他各點上，必須使德國人相信，在新秩序中他們也是有分的，並不是受人宰割的犧牲品，這在心理上是非常重要的。武裝佔領如僅爲防止破壞和平，則終必不免失敗：它必須更積極的誘使德國人民共保和平，以及爲維持和平而合作的機會。

軍事佔領須以裁減軍備的緊急手段完成之。我們對於軍縮應該有一個新的看法，不應把它看作主要是處罰的或破壞的，而必須把它作爲建設進程的起點。現在戰爭利器日新月異，所以一次大戰的剩餘武器，到了下次戰爭就未必有用。一九一八年以後，所有德國交出或毀壞的戰爭器材，除了少數海軍艦隻以外，恐怕極少可以在這次戰爭中應用的。其實德國近年以來所以在最短期間建成一個新的現代的作戰機構，其中一部分原因就是因爲沒有大量貯存陳舊廢棄的作戰器材，這是前面已經說過的。此次戰爭結束，初步交出或毀壞若干重要器材，當爲我們所願。但是此項程序應以停戰後一年以內所能辦到的爲限。一九一八年以後，對於德國軍火不斷檢查，引起了苦心經營，隱匿不露的有效辦法，并危害了德國與其戰勝國多年以來的關係，真是得不償失，不應再犯。限制人力的建議更屬可疑；因爲凡爾賽和約所加諸德國的限制，歸根到底反倒有助於德國的軍事效率。現代戰爭的準備，有兩個真有決定的因素，就是工業能力（討論軍縮問題時有稱爲「戰爭潛力」）與原料供給。通常所謂軍縮問題，其關鍵所在，不是限制或毀壞軍火的貯藏，而在對於工業生產與原料，有國際組織加以管制。要進行解決這個問題，其有待戰後立即實行強制者少，而有待全盤經濟重建政策者多，關於這點，且留待下章討論。

關於強制行動另外一點——處罰——引起大家過分的注意，這與混亂的感情激昂的思想，大有關係。在任

何戰爭之後，戰勝國總有一種自然的熱望，向戰敗國索償。在歐洲方面，這種熱望經歷十九世紀日趨強烈，至一九一八年而達到最高峯。可是凡爾賽條約簽字十年以後，大家對於該約中處罰條款的無用，交相詆毀，對其爲害之烈，衆口一詞，較之該約任何部分均有過之。然而復仇之念，深入人心，對於惡劣勢力的體現又情難自禁，因此我們很難斷定，將來不致再犯這種錯誤，而僅稍稍改變它的形式。不過復仇之念，有時是會受到限制的。而在這種時節每能產生最滿人意最能持久的和平。一八一五年的維也納和議，一八六六年的布拉哈條約，與一九〇二年的凡里尼京條約都是現代人所熟知的事例。一九一九年的和議也同樣可以作爲有力的戒鑑，告訴我們什麼是應該避免的。現在大概沒有人再會像以前那樣愚蠢，勒索鉅額賠款，弄得一生一世都還不清。對於德國人可以很合理的要求他們參加戰區的重建工作。但是如果戰區國家覺得重建工作可以緩和他們由戰爭過渡到和平期間的困難，也許他們不見得願意僱用德國工人，和一九一九年後法國情形一樣。它們若沒有對等價值的輸出，是否願意從德國輸入大量原料，以致國際貿易發生變動，恐怕大有疑問。總之，這些問題不應視爲處罰問題，而應視爲經濟重建問題，在經濟重建中，所有國家在其本身利益上，必將共同合作。根據一九一九年的經驗，對於個人的處罰，似乎也不很容易。希特勒、墨索里尼、以及納粹與法西斯領袖們，也許會受到其本國人民的報復，如果他們倖而逃脫，那祇有讓他們受歷史的裁判，及永遠監禁在遼遠安全的地方的處分。

以合作求協調

關於與德國協調及合作問題，也像其他當前的政治問題一樣，必須從經濟與道德方面求其解決。德國近年的侵略政策是有其心理上與經濟上的原因的。未來的和平，不是絕對倚靠繁榮的，合作的心理也并不絕對依靠物資的享受。然而它們中間的聯繫，至爲密切，是不容忽視的，而原料問題尤必須首先解決。

德國的經濟情形，有一個非常重要的因素，就是德國倘若不在一九一四年甚至一九三九年疆界以外的區域

發展貿易，則德國人日常生活程度，即將難以維持，更不必說提高了。這并不是一個「獲得原料」的問題。在平時德國或其他任何國家，祇要她們有力購買，從未會拒絕她們取得原料。問題是如何為德國貿易找到一個足夠廣大的市場，使她可有付款的辦法。一九一四年至一九一八年的戰爭與其後的和平，攫奪了德國這個市場。有人說能買則買，不能買則求，求不到就借就偷，這是必然的道理；德國自一九二〇年至一九二五年是求，自一九二五年至一九三〇年是借，從那時以後乃轉而從事偷竊。這個說法是不恰當的。祇有德國自覺居於一種對鄰邦施用軍事壓力的地位時，她的出口貿易始漸有起色，而接近上次戰爭的水準，固然此項水準始終未曾達到。所謂大空閒經濟發展論（Grossraumwirtschaft）以及使其有效的軍事方法，至少一部分是對一九一九年以後世界市場中排除德國貿易的答復。

此次戰爭更使希特勒的大空閒經濟發展論變本加厲，因而證明了戰爭祇是推行政策另外一種工具的格言。一九三九年的歐洲疆界，不復成為經濟的疆界，德國目前幾乎把全歐洲的工業，置於自己直接掌握之下，并為了一切實際的需要，把他作為一個單位，并為達到一個目的而加以運用。亞爾薩斯、洛林、盧森堡、波希米亞、摩拉維亞、波蘭工業區，包括紡織業中心羅茲在內，均被德國以不同的姿態予以吞併。德國軍隊又佔領了比利時、荷蘭、丹麥、法國工業區，大概還要加上義大利北部。恐怕除了瑞典與瑞士以外，在蘇聯以西歐洲大陸上，很難找到任何比較重要的工業，是不受柏林操縱的，事實上德國已將本國的舊經濟單位予以放棄。這樣一來，她不但要順應戰爭的急變，還要順應更基本的經濟趨勢，那是無法扭轉的。希特勒的政策，直是明白承認德國不能放棄對外貿易而生存，而德國人民對獨裁政治所能給予他們的生活程度，到底不能認為滿足。

希特勒所得到的關於這個問題的解決辦法，在兩點上是站不住的。第一、它是靠武力推行的片面解決辦法，祇為德國的利益，而損及歐洲其他國家。第二、這種辦法假定歐洲是自給自足的，這在長期看來，與假定德國自給自足，同是不能成立的。然而這些對希特勒新秩序的批評固然不錯，可是我們對於德國在未來歐洲經濟組織中的地位問題，還是需要找個答案的。此次戰後，戰勝國如企圖先將德國戰前的經濟單位加以重建，然

後再將此項單位割裂爲若干小的單位，則將犯錯認時代的毛病，這和一九一九年的情形相似，在當時真是一個極大的失策。若果需要較小的集團或單位，天然的經濟區分與以前的國家疆界，顯然是不相符合的。就工業方面說，上西里西亞與魯爾羅林，都是天然的經濟單位。如果根據民族自決的理由，將這些單位割裂，那是徒勞無功的，如果在其經營與發展上，不讓德國有效的參加，也是無濟於事的。在我們承認需要把它放在一個較大的體制以前，這個問題是始終得不到解決的。我們已經說過，假若在戰爭十年以前，德國與英屬各自治領，英國與東南歐諸國，能有更多的貿易，也許情形會要好些。不過，要想藉『撤除貿易障礙』，或恢復十九世紀放任主義，以回到更爲散漫與普遍化的世界貿易，那是不可思議的。我們唯有設法改組歐洲的經濟生活，有如希特勒所爲的，而是根據不同的前提，爲了不同的目的，并唯有設法建立歐洲經濟生活與外界經濟生活間的連鎖，而是希特勒所不能爲的，這樣才能得到我們預期的結果。此次戰爭結束以後，正是大刀闊斧大規模進行的時機，必須及時抓住這個機會，否則稍縱即逝。不管範圍與大小如何，一種歐洲經濟單位總是必需的。英國如欲謀取本身未來福利與安全，并解決德國問題，必須準備爲建設此項新歐洲率先領導。

但是這個問題不能全從物質條件上着眼。我們不但要給德國人民建設新歐洲的興趣，還要給他們共同道德目的的感覺；而在可能激起他們此項感覺以前，我們首先要求諸自己。這個問題有時被稱爲德國的『從新教育』問題，這種說法并不錯，祇要我們認識應用現代心理學實驗結果的重要，這種結果告訴我們，教育上最有力的工具，不是處罰或訓誡，乃是榜樣與信任。我們要『重新教育』德國人，應先由『重新教育』自己下手。我們常常聽到人說，德國人民，特別是德國青年，受納粹主義的麻醉甚深，故必須採取特殊辦法，使他們確信自己誤入歧途。納粹與法西斯政權無疑的會將他們的人民，從最幼年起，加以特殊思想的灌輸。但是解決這個問題的合理進行，有幾點應該注意。這種勢力的影響，時間極短。突然的強大刺戟，常常引起突然的強大反動。這種反動在戰爭失敗最易發生。德國的赫亨佐樂仁帝國，一九一七年的帝俄與正統教及一九四〇年法蘭西第三共和國所受人民的擁戴，恐較現在納粹與法西斯政權所受德義民衆的擁戴，程度要深厚的多。然而這種擁

戴，經幾個星期或幾天的軍事挫敗，便土崩瓦解，不可救藥了。所以戰後我們所遇到的問題，倒不是德國人民固執着納粹主義或理想，戀戀不捨，而是對德國招致失敗恥辱的制度，經過劇烈的反動之後，遂陷於道德的文化上的疲敝與混亂之境。在這一點上，德國人民的心境，比較現在多數人所想像的其他歐洲國家或將更少轉移，因為其他國家的人民，在意識上有勝利與解放的感覺，也許不久又為重建殘破文明熱望所調劑了。

戰後德國人的心理，很可以引起許多的錯行，好像上次戰後的情形一樣。可是如果因勢利導，也可能像一九一八年以後一樣，能到靈感覺較高的境地；戰勝國必須鼓勵這種靈感，然後對於『重新教育』德國上才能有貢獻。英國某作家在一篇文章裏曾說：『廢除一個反常歷史的問題，一部分就是恢復那個歷史中犧牲者的自尊與內部完整』。(註一〇)這不是宣傳所能濟事的，武力更不消說了。德國有一首諷刺的雙韻詩句：

你倘不願和我們結爲兄弟

我們將不惜迫你同意

常被引來描繪納粹對一般弱小國家的政策，可謂恰到好處。英國戰後對戰敗的德國的政策，切莫如此。歐洲的未來，不徒將取決於武力，尤將取決於一般人的榜樣與努力，這般人不在專能供備迅速解決人類的罪惡的辦法，而在能供備人類所應努力的共同目的的感覺。無論就國際方面說，或就國內方面說，我們都需要發現一項共同目的，以代替已經破產的利益，天然自動調和的理想，這是當代最大的需要。德國問題不過是範圍較廣的歐洲與世界文明問題的一面而已。

而且我們越仔細研究德國復原問題 (rehabilitation)，我們越清楚的感到，如不就廣大的部署中加以安置，則這個問題，依然是得不到解決的。我們不能僅以德國人當德國人對待，此外一概不管。假若歐洲問題就是德國問題的話，那唯有在整個的歐洲體系以內，求其解決，在此項體系以內，德國不僅是政策的對象，並且是執行的夥友。關於非『同心的』人民間聯合之不易，以及培養『合作心理』的必要，大家討論很多。但是『同心』或『合作心理』都不是固定的品德。人類的同心，是從共同工作，并領受同一經驗得來的；而培養『合作

心理』之道，也不在鼓吹合作，乃在於實地從事合作。這特別對青年人更是如此的。要想把德國青年變為歐洲良好人民，唯一的方法就是在重建歐洲與世界中，給他們一顯身手的機會，這可以恢復并提高他們的自尊心。希特勒曾呼籲德國青年為狹隘的國家利益而服役。戰後凡欲支配歐洲命運者，必須對歐洲青年作同樣有力的呼籲，為更大的歐洲利益而努力。

(註一)參看 E. Halevy, *A History of the English People in 1895-1914*, I, p. 259.

(註二)參看 *Scritte Discorsi di Benito Mussolini*, I, p. 317.

(註三)見 T. Veblen, *Imperial Germany*, pp. 67-8.

(註四)見 *The Times*, Nov. 5 1938.

(註五)見 J. H. Morgan, *The Present State of Germany (1924)*, p. 25.

(註六)見 Winston Churchill, *The World Crisis: The Aftermath*, p. 67.

(註七)見 Max Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, p. 383.

(註八)見 J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, p. 251.

(註九)見 Winston Churchill, *The World Crisis: The Aftermath*, p. 67.

(註一〇)見 J. W. Parkes, *The Jewish Question (Oxford Pamphlet on World Affairs)*, p. 31.

第十章 新歐洲

我們如果同意，英國戰後應該從事國內的與國際的，社會的與經濟的，廣大重建計劃；她應該重新調整對美國的關係，以適合全盤改變的情勢；她不能不于預歐洲，特別是德國的事務，德國問題唯有作為歐洲或世界重建問題的一部分以求其解決；那麼，我們現在能否更進一步，略述戰後政策一個具體計劃的綱要，儘管它是臨時假定性質的？我們能否看出創立新秩序下必要的制度的大體輪廓，儘管它是空洞與模糊的呢？

締造和平的程序

第一件要緊的事體，就是把創立經久國際秩序的措置，與專為停止衝突的立時措置截然分開。國際聯盟將盟約與凡爾賽條約連在一起，為後來國聯威信失墜之因，這是人所共見的；這就是企圖將兩個截然不同的程序——停止戰爭的程序與建立國際社會持久體系的程序——併在一個單獨的動作中無可避免的結果。這些程序性質不同，方法亦異。第一種由戰勝國強定條件，戰敗國唯命是從，這是必要而且正當的。第二種則唯有使強定條件牽就建立舊日仇敵之間合作的背景與真實基礎，才能成功。後一點在締造和平程序中遠較重要，故其需要不得因前者的權變而犧牲。

上述兩種程序，性質的不同，又含有時間隔離的意義。停止衝突的措置，要迅速，要果斷，要便行事。至於建立新秩序的程序，則宜審慎從事，不宜操之過急，在其有利的取得最後形態以前，也許要經過相當的延宕。這種延宕可得到許多好處。當一次大戰方告結束之際，政治力量往往大失平衡，或雖勉強維持着平衡，而不能支持長久。凡爾賽條約就是以德蘇兩國全不中用的假定作根據，這在當時，也祇有在當時，是有效的。若稍假數年，這樣誤計比較永久的現實的大錯，也許不致鑄成。國內的政治情形，也會同樣發生反常的變

化。尤其此次戰事告終，若干國家，久已被敵侵略，瓜分或箝制，以致無法表示意見，情形更是如此。這些經驗，或較那些實際未遭侵犯國家的經驗，更能引起政治生活與思想上的革命變化。在戰爭甫告終止之際，這些變化的性質與程度是無法估量的；而這些國家的政府，多半戰爭期間流亡在外，也要經過相當時間，其委托治理權方能認確，或為其他政府所代替。在沒有充分研究并評估由戰爭造成的新趨勢，或是完全陌生的趨勢以前，任何足以代表歐洲共同意見的和平，均無建立的可能。

從經濟的因素說，也可以得到同一的教訓。現代戰爭使所有重要的交戰國或非交戰國一切重要工業完全脫節。要在戰後幾個月以內，於這些脫節之中，辨出何者在未來和平中應該矯正，何者應是經濟制度固定修正的張本，這非有超人的智慧不辦。一九一九年大家對於和議草草從事，於戰後經濟紊亂之中，匆匆劃定新的疆界，對於未來經濟趨勢全未顧及，而聽其自求適應新的部署，這當然做不到的。這種錯誤，恐怕祇有一個藉口，就是為恢復放任政策，使政治與經濟分家。我們若想避免這種適應的失敗，今後最妥當的辦法，最好讓經濟重建工作率先進行，然後再從事經久和議硬性政治形態的創造。

延宕第三個也是頂有力的理由是心理方面的。現代集體戰爭的進行，對於直接感受戰爭影響的人民，養成了一種變態心理，其實，也正要求人民有這種心理。在犧牲壓迫與忍受痛苦之下，需要或強使大多數人民所行、所信、所願望的事物，絕不能是他們在普通情形之下所行、所信、所願望的。正常的平時價值是暫時掩蔽了，或且公然被人輕視。這個結果是兩面的。若問究竟戰爭表現人性的善或惡，我們可以說二者都有。輕信與理想主義，自我犧牲與報仇主義，在戰時意氣高揚中，都是常有的特徵；這些特性的混合交融，以及理想希望的迅速轉換，於是就造成了一股感情不定的空氣。此次戰爭結束後，在若干時間以內，這種反常的情形，在某種程度以內，不能繼續不變。一九一九年的和議中，正是有戰時愚昧及仇復心理與高度理想主義及對新紀元行將降臨的無上信仰混然并陳的特色。此次大戰結束以後，一種同樣的心理狀態，甚或變本加厲的羣衆憂鬱病，很可能繼續存在。這種憂鬱病，乃是各交戰國平民因受了無比的痛苦與長時的焦慮所引起的。果然如此，則對

於延緩解決世界秩序問題的進行，更是一個有力的理由。邱吉爾早幾年曾經寫過：『凡能贏得戰爭勝利的人，殊難締造良好的和平，而能締造良好的和平的人，則絕不能贏得戰爭』。（註一）我們可以說，這由於各個人民作戰與締造和平才能（雖則這沒問題是存在的）不同的成分較少，而由於一般人民在不同的時間，不同的情況之下，心境也隨之不同的成分較多。英國人民需要很長的期間，才把和平的價值放棄，并在心理上適應集體戰爭的準備與進行，將來在心理上重新適應和平需要的程序，也會證明同樣困難，然有一點是不言而喻的，就是如欲和平可以持久，則締造和平的人，就不能再有戰時心理作用的存留。我們必須有充分的時間，以準備有效的締造和平，猶之乎我們需要充分的時間，以準備有效的作戰，此中的道理正是一樣的。

具體的說，停戰與和會，在時間上要有相當長久的間隔。（註二）但在這一點上，我們不可墨守着傳統的戰爭結束方式的觀念。此次戰爭的結束，或許不是一次的事件，而是一連串的分裂——由有組織的戰爭，轉變為零星部隊的局部戰爭。停戰協定係由軍隊間締結。如果一九一八年的戰爭，能再支持幾個星期，也許就沒有一個德國軍隊，可作為訂立停戰協定的對象；這倒不見得有什麼害處。我們不能武斷的說，此次戰爭結束以後，訂立停戰協定，是可能的或是相宜的。同樣，我們對於和會更不能作這種武斷。一九一九年流行的觀念，以為締造和平是一個單純的歷史事件，受時間與空間的限制，——草擬并簽訂一項外交文件或一串文件——以決定世界半個世紀或永久的命運；而一般對於未能於停戰後六個月以內完成這些必要的工作，且多表示不耐。此次戰爭結束，我們應該承認，締造和平並不是一種單一的事件，而是一種繼續不斷的程序，而着手從事，應該從許多方面，在各種情況之下，許多不同的方法，并經過悠長的時間；如假定它可以在六年以內完成，那真是絕大的疑問。

因此，我們如欲考慮締造和平的程序，我們就該特別注視下列數事：一、戰敗國的澈底軍事崩潰與分裂；二、戰勝國對於戰敗國領土有效控制的建立；三、歐洲重建程序的開始，先之以救濟的緊急措置，繼之以歐洲工業、農業、與貿易的復興，再繼之以歐洲與外界經濟關係的建立；最後，當此項程序進行順利，新秩序已具雛形時，再對此人民間與洲際間的新合作，給以政治的形式。目前世界的根本問題，都是以經濟條件表現的，

而政治的解決，如不以成功的經濟重建作基礎，便少有持久的希望，上述程序的安排，是顧到此項事實的。此項重建工作必然是緩慢的，漸進的。在進行上，必須切合實際的需要，不可受先入爲主的思想所左右，而政治解決的線路，將由此項進行中決定之。

此項原則，特別對多滋分擾的疆界問題更須適用。劃界問題，每爲議和中最重要最精彩的部分，這種傳統，比其本身的效力更爲經久。一般以爲依照若干固定原則改定疆界就可以建立和平的觀念，在凡爾賽和約中曾有一番表現，但是失敗了。若在同一原則或其他原則的基礎上，重演一番，那恐怕是徒勞無功的。現在最迫切的需要，不是變換疆界的位置，而是變換其意義。因此，劃界程序比較是次要的，時間上亦可從緩；因爲在我們對於疆界的未來意義有清楚的認識以前，對於多少疆界可以容忍，以及經過何處的問題，不能有什麼明智的意見。我們首先要有一個新歐洲概圖，然後才能夠填入構成內型的界線。關於將來瓜分歐洲土地，催促採取迅速政治決定的壓力也許很大，其最能動聽的理由，便是縮短不定的局面。但是不定爲害尙小，決定錯誤，卽難挽回，爲害更大。所以爲使最後解決可以建在堅固持久的基礎之上起見，對於此項壓力，有加以反抗的必要。

一個歐洲單位

戰後我們面對的情勢，事先雖不能詳知，但必然是混亂反常的。歐洲也許權由兩三個大國，——不見得都是歐洲國家——作軍事上與經濟上的有效控制。關於從納粹宰割下解放的國家，其政府事務的進行，須有臨時的規定。但是這些國家，情勢一定非常混亂。驅逐叛逆，安輯流亡，實行救濟，以及恢復經濟生活等等，都是當務之急。在這種情形之下，我們不要癡想，人民的意志，還可藉正當的選舉方法，求得表達的機會。我們更不要意想，地們的意志，可藉另一批人代爲表達，這般人在這全部劃時代的過程中是與其本國民衆隔絕的。在若干保有帝制傳統的國家中，憲法的繼續至少是有一部分保證的，雖則這不見得就包含政策的繼續。在原先

敵國中，混亂程度或者更甚。此次戰爭終止時的情形，可能將全歐洲陷於空虛無主的境地，沒有任何人具有適當資格，可爲這經過戰爭洪爐的國家，決定遠大的政策。在這種空虛無主之中，僅有少數沒有真正治理權的地方行政機構是不夠的，對於設置更廣大有力的政權，幾乎到處都是認爲相宜而必要的。

一九一八年停戰後的種種措施，差不多全是依照國家單位的條件計劃的。薩爾特 (Saar) 曾說當時『國家分離主義的離心力非常強大』，又因鼓勵過甚，致釀成很壞的結果。(註三) 此次如欲避免同樣情事發生，必須在開頭就建立一種強有力的臨時政權或機構，俾可於危急時期阻止離心力的發展。爲便利起見，此項體制，可暫以『歐羅巴』稱之。但是這一個名詞，切不可與錯誤而誘惑的『大陸集團』主義混爲一談。我們無需斤斤於地理的解釋，那不是失之太廣，就是失之太狹。我們或可暫以自動的或被動的參戰，并會直接受戰爭破壞的區域爲限。此項政策的涵意，就是我們開頭必須把我們所假設的『歐羅巴』，當作救濟災害的單位，并須首先爲『歐羅巴人』的需要而服務，他們在另一意義上（這在此時是比較不大急要的）也是法國人，德國人或挪威人。這個計劃是兼具經驗與實驗性質的。我們且將美國一個非官方團體的話引在下邊：

假設英國勝利，英美權力在世界上將佔優勢。我們的課題就是，此項權力應該在停戰時期用以擔任重建工作的真正領導；而此項重建工作，應即以局部區域的經濟聯繫作基礎，然後逐漸向外擴張。(註四)

如果這是正確的前進路線，那麼我們還要避免一九一九年另一錯誤——就是對於戰爭的條件制度與和平的條件制度中間連續關係的忽視。有些正當的基本工作，在一九一八年停戰前不久是已經做過的，當時協約國對敵宣傳會議，在其決議中曾有下列的話：『經濟合作是目前有力的作戰工具，戰後并可作爲世界資源有系統編組的基礎』。(註五) 但當戰爭將終之際，英國政府得美國在歐各級官員的支持，向美國政府提出建議，主張在經濟重建時期，仍然保持經濟合作，當時商務部長胡佛竟予以『斷然拒絕的答復，更確當一點說，簡直是只顧自己』。(註六) 當國際聯盟熱度正高盟約初稿廣事研討之際，美國突將代表撤回，遂使國際合作與監督最重要的現行機構爲之分裂。此項步調的不和，當時似少有人注意。戰爭與和平本是兩件事；凡是與作戰目的有關

的，總是認爲與和平無關的。然而回想起來，假若當時那些現有機構能夠保持并擴大，而國際聯盟從未提起，則國際秩序在實體上當較易於實現，這似乎是很明顯的。從這個經驗看來，我們很容易明白，關於國際合作與監督未來體制的理論，無論如何有條有理，論其價值，實遠不如有一種堅定的決心，將那些已有的合作與監督的體制，原原本本的帶到和平時代。

這個決心首先要行之於軍事方面。在上次戰爭中，數國軍隊在作戰時指揮需要統一的原則，業已逐漸成立。可是這個原則并未繼續下去。這種指揮的統一，不久即宣告解散了。在停戰協定六月以內，由協約國裝備維持，并受協約國保護運送的波軍，竟在東加里西亞公然反抗協約國最高會議的決定；不久，波蘭軍隊與捷克軍隊開火，它們都是由協約國供給裝備與武器的。此次戰爭結束以後，必須採取強硬的手段，以阻止類似混亂狀態的重現。這個問題雖似困難，但自此次戰爭爆發以後，已經開了許多新例，是很有價值的。不獨英美二國間已有許多的『混爲一體』，即英國與若干小國間亦是如此，它們的軍隊均在英國組訓，由英美二國供給器材裝備，并接受英國的最高指揮。美國有力的合作，漸使美國直接參加此類事務的機會日益增加。其後事實的經歷，給蘇聯有力的根據，於一九三九年冬季要求波羅的海南北兩岸地帶，作爲海空軍根據地。一九四一年七月三十日的蘇波協定，規定在蘇聯境內成立波蘭軍隊，受蘇聯的最高指揮，而附有波蘭須有代表參加此項指揮的條件，這更創了一個寶貴的前例。這些辦法，戰後必將以各式各樣的形式繼續存在。聯合國在英國境內的軍隊，或英國在其他國家的軍隊，其所分別享有的權利與地位，是沒有理由加以變更的；而一國境內根據地租與他國的原則，也會大爲推廣。例如，佔領德國的英軍，需要在英德兩國中間國家的根據地，蘇軍需要在蘇德兩國中間國家的根據地（如果此項根據地在停戰以前尚未建立的話），這都是明顯的事實。這種軍事合作的實際方法，比正式成立一個國際軍隊，實在有把握得多。假使軍權集中是維持和平所必需的話，則其實現之道，似應保持已建立的聯合國組織的機構，并逐漸推廣到其他國家，這比着手建立一個新的且理論上比較完備的制度，更爲切實。

同樣重要，而困難或許較少的，就是維持并發展經濟合作與監督的現行機構。這些包括着平均分配原料的機構，聯合交易協議的機構，某種重要生產方式標準化的機構，聯合管制航運的機構，以及支付共同需要，聯繫各國金融的機構等等。我們由戰爭過渡到和平，主要的要靠着這種機構。和平的經濟問題，在實體上是與戰時經濟問題同樣的，無疑的，所需要的組織，也是不同的。但是這些組織宜使其從現行組織中產生——就好像和平的條件應使其從戰爭的條件中產生一樣——而其產生的方式，不是一蹴可幾，而是由於逐漸的演化。這種演化將是重建時期的工作，我們可以別爲三個不同的階段，在邏輯上互相關聯，而在時間上又是相當重疊的：救濟的階段，重建與改築的階段，與未來計劃經濟的階段。

救濟與運輸

在理論上說，救濟的階段是最簡單的。它是由戰爭直接引起的；與一個人所共認爲真正迫切的問題有關；它不致引起經濟政策或動機的激烈爭辯。至於克服財政的困難，一部份固可求助於慈善事業，一部分亦可訴諸私人的利益。因對歐洲若干國家所受普遍飢癘的威脅，若竟置而不顧，則其他國家在物體上與道德上亦難免沾染之影響。不但如此，救濟計劃可使海外國家過多的食物得到銷售市場，故其生產利益者，對於救濟必加以熱烈支持。至於要求遵守經濟正統，對於受領國家舉辦『救濟借款』，以作支付供給之用者，誠或有之。若果如此，則各該國於承諾與接受之餘，必將無所介意，因爲沒有人會深信將來必然歸還的。這倒不如坦白承認，這些措置乃是戰後爲挽救文明所必即時付諸實行的，不在國際貿易的正常組織與業務範圍以內，而需要特殊的處理。這些借款，他們應該視爲各國所繳納的保險金，這些國家對於文明的維繫上，是有重大關係的。

救濟的實施，是一個良好的起點，適用對人類或『歐羅巴人』接洽，而不對個別國家人民接洽的原則。至於將設立那種組織來指導救濟工作，現在尙難預料。但是大部的供給來自海外國家，它們對於各受領國的差別待遇，必表不滿，所以它們的代表，或將操有左右一切的勢力。爲了實際上的理由，救濟區域，應該不分畛域；

在執行此項人道的任務時，需要最大的國家應該占先，而不要讓那些在國際匯兌與航運上擁有最大資力的國家太佔了便宜。被德國佔領的國家，其匱乏情形較德國更甚，自應儘先救濟。但對以前的敵人，切勿存歧視之見。對於應付流行病的醫藥供給，更應一致承認上述原則；而必需的食物與衣着也不是例外。在佔領敵人國土時，要緊的是隨帶救濟人員，擔任重要救濟物品的支配，這樣，着重點在重建，而不在壓制，在新秩序的建立，而不在舊秩序的破壞。要使人民自認為歐洲人或世界公民，最好是以歐洲人或世界公民看待他們，不要因為他們個別國家的人民之故，而待遇上有何差等。

在戰爭剛剛停止的數週內，其因乏與疾苦的情形，不見得都由於實際的匱乏，而是由於運輸與正常分配機關的全盤崩潰。根據一九一九年一月美國觀察家視察中歐的報道情形就是如此。『當一個社會正在挨餓之時，另一個社會卻有豐富的食糧，而因各國政府扣留船隻及強佔鐵路運輸關係，以致食糧無法分配……他沒有在維也納的市場或飯桌上看到一塊甘藷，而在匈牙利則堆集如山，難以數計。……社會的分裂是絕對而普遍的』。(註七)在此後時間不久，據在俄國工作的人說，『驅除飢饉應該從疏暢運輸着手』。(註八)此次戰爭結束，許多港口與港口設備以及鐵路的設備與材料統統都破壞了，這對於供應品的迅速分配，障礙甚大。所以救濟問題，自然必要牽涉到運輸問題；因之，一個國際的或『歐洲的』組織，真是萬分需要。此次戰爭期間對於世界大部分航運的國際管制，業已多方進行。戰後短期時間以內的需要，與戰時自將有別，但其急迫情形，初不在戰時以下；故為迅速應合這些需要起見，對於同樣的管制，在戰後相當時間以內，仍須予以保持。歐洲各主要港口，歐洲大陸上鐵路公路與空中運輸以及沿岸與內河航運，其集中管制，對於到達歐洲的供給品正規有秩序的分配，是很有必要的。這種管制在希特勒新秩序下，已經做到什麼地步，我們無從知道。但在戰爭結束以前，類似一種現成的組織應該成立，歸由戰勝國掌握，以適合其目的，這似乎是可能的。在交通上，國家單位的舊有限制殊覺過甚，而常要把歐洲視為一體，實在是再明顯不過的。而實際的國際合作在某些預定範圍以內，其過去工作的成功，也沒有比得上這方面的。所以在這方面，如對成功抱有最大的信心，必可得到迅速的

進展。

不過，在這一點上與別處一樣，我們切不可誤解了或低估了反抗的力量。締造一九一九年和議的人們，始終抱有一個觀念，以為任何解決，凡是他們所認為顯然合理，而又為各個『專家』所一致推荐的，那麼，有關國家就會自動接受，這種觀念實為失敗與混亂之本。上次大戰以後，歐洲國際鐵路運輸曾以扣留車輛及其他不合作之故，而陷於破壞，這並不是大家不知道國際制度的好處。乃是一部分因為實際的顧慮，認為任何鐵路行政如一旦准許車輛脫離本身管制，則對其後歸還與否，便失了保障；還有一部分因為心理的顧慮，認為權力的行使，總可使行使權力的人得到道德的滿足與金錢的利益。即在大家所公認的集中管制確有必要與效用的方面，也需要外來的權力加以建立。權力的使用，一面在保障互惠與公平待遇，這是任何國際制度中必要的條件，一面在抵制地方利益團體，為了一時的利益有招致紛亂的傾向。

由此可知，救濟與運輸，需要根據臨時的基礎，為了特定的目的，在目前就建立一種國際的或『歐洲的』監督與行政機構，這乃是一個自然的不可避免的程序。至於建立此項監督所需要的權力大概極少，除非在人口混亂的爭執區域，那麼在維持秩序上，公正無私的武力，總是需要。敵境各佔領軍應該成為適當的權力核心；在維持他們本身的聯絡上，必須事實上保障歐洲的運輸系統，並於必要時加以管制。至於地方行政機構與地方官吏的利用，當不致有何困難。集中管制一旦建立，且知有權力為其後盾時，主要的將是技術上的問題，因為人民需要貨物，又因有了關係權力保證人民可以得到貨物，所以貨物必能源源運到。

重建與公共建築

組織問題，僅能在極短的時間，限於救濟及分配救濟的運輸工具的體制以內。一旦飢饉與災害的威脅已告解除，日常生活的重建，以及戰爭殘跡的泯除，乃成了迫切的需要。這樣，我們就遇到了一串的問題，即通常所稱的『重建』問題，包括被毀建築物的改建，正常生產程序對於人力的收回（這些人力因為戰爭關係，或是

從軍作戰，或是擔任軍火製造等戰時生產），以及戰時工廠原料的轉向平時生產。這裏，我們立即進入了長期計劃經濟的範圍。事實上，所謂重建既不能恢復戰爭所破壞的『正常』經濟體制，也不能維持戰時所創立的經濟體制，而稍稍加以變更。這兩種觀念，一個回顧到最近的過去，一個回顧到遼遠的過去，在一九一八年都流行，而結果很壞。如不迅為應付，他們可能再度流行。因此，除了歐洲救濟委員會，及歐洲運輸公司以外，我們同樣需要一個歐洲重建與公共建築公司，其任務在從事重要的建設或重建工作，在規模上與地域上，不是局部入手所能勝任的；另外我們還需要一個歐洲設計機關，以改造整個『歐洲』的經濟生活為其任務。

歐洲重建公司所做的都很確實，明顯而重要，因此必能立刻喚起廣大的贊助。既受戰爭蹂躪，重建勢在必行。所以公司第一須解決『賠償』問題，解決之道，不在賠款，而在工作。但為便利及表示寬大起見，可將物質工作，視為應由歐洲所有參戰國分任的工作，而不是對於某些負責國家的處罰——特別是因為這種工作多少必須倚賴非歐洲國家的自動合作與支持，方能順利進行，所以更須如此。在初期中就抱持一種觀念，使大家認為是對公共事業共同合作，而不是一些國家加到另外一些國家的負擔，這在心理上是非常重要的。戰後勝利國家的人民有兩條路可走：一個是恣意報仇，儘管是公平的，再一個就是為未來和平謀久遠的利益，他們必須於二者之中，慎擇其一。這二者是互不相容的。

第二、重建不能僅是將被毀壞的東西，回復原位便算了事，故歐洲重建與公共事業公司開始就該從事大規模的建築與發展計劃，這非但必要，而且正當。近數年來，大家多感到國際公共建築事業，不單可以救濟失業，且更能促進實際國際合作，以為戰爭的心理代替物。

〔最近美國一位政論家說〕世界到處，需要製造并設置機械器具，修築道路，疏濬池沼，管治河道，以及使用水力。這種工作正需要全世界人民共同努力，這是他們達到詹姆士士所謂『戰爭的道德代替物』的最好機會。（註九）

大家對於國際公共建築事業的效能，多抱此項信念，此其本身，就是一個很重要的因素。國際合作的要旨，就

是找出若干迫切與實在的工作，使人民感覺值得爲它合作，縱使自己所犧牲亦所不惜；此次戰後，關於國際公共建築的遠大重要計劃，很可以做得有聲有色，抓到一般的理想，并博得民衆的擁護。

在這點上，創設一個國際投資基金，以維持各項企業的財政，必不致引起若何反對。此項基金將來可望獨立自給，但在最初運用上，必須仰賴各國的補助。現在補助就業與出口貿易，已甚通行，所以勸使各國富裕的政府，補助其國土以外的，但可能使其人民得到間接就業的公共建築事業，這不能說離題太遠。我們在這些方法上，建立一個國際財政制度的基礎，比較對各國政府課以類似國際賦稅性質的東西，或者更有希望。

歐洲設計機關

關於戰後重建的若干長期問題，需要有所決定，在這方面歐洲設計機關是一個最有抱負的團體，其資格權能亦爲任何其它機關所不及，故應及早成立。并應鼓勵它的發展，使成爲負責歐洲經濟政策重要決定的最後機關。

歐洲設計機關，應該是解決戰後問題的關鍵。如果此項機關可以建立並具有效力的話，則歐洲未來是有希望的。如竟不能，則前途是異常黯淡的；過去二十年間，各國競探獨立自殘的經濟政策，以致造成了經濟國家主義的局面，這個機關的組成，乃是防止此種局面重演的不二法門。（註一〇）從此次戰爭雙方交戰國的經驗中，可以發現一個可喜的現象。在一方面，希特勒挾其殘暴之手段，建立了一種集中的歐洲權力，並造成了若干聯繫，不是我們所能隨意摧毀的。另一方面，英語國家及其與國因作戰關係已握有龐大集中的經濟權力，且至少造成了若干行使此項權力的機關，歐洲設計機關，大可承襲二者的基業：希特勒新秩序的集中經濟機關，以及聯合國的戰時統制機關。這兩種組織因爲種種關係，都是不足取的。但是就現存組織上建立新機構的利益，除非像一九一九年那樣恣意濫用，則一個有力的歐洲設計機關，在停戰以前已可奠定基礎。我們須於原有組織之上，就地建立，并在建立過程中，改造它們的形式。

戰後歐洲設計機關或其他『歐洲』制度，不管其正確結構如何，必須開始可以代表，并感覺可以代表，整個『歐洲』的利益，而不僅是一部分的利益。這種需要大概可從反抗希特勒新秩序的弊害見之；並且這個對照可以附帶的作為英國在歐洲各國宣傳的根據，目前英國這種宣傳工夫毋庸諱言是很差的。我們不要誤解希特勒對歐洲的支持與同情上所出的代價。他提供了秩序安全與統一，卻出了相當的代價。但是他的計劃是以德國支配一切的假設作根據的；而其目的又是完全爲了德國的利益。在這兩點上，歐洲設計機關都應該代表一個不同的原則。

第一、歐洲設計機關，須以各民族間平等合作爲原則，而不以國家或種族優越爲原則。希特勒新秩序假定德國民族優秀，應該統治低劣民族。歐洲設計機關所仰賴的權力核心，無疑的將先從英語國家與蘇聯入手；而這些國家的經濟力與軍力，至少使她們在初年對於此項機關的決定，必須具有有力的發言權。但是對其他國家或種族，切不可低劣視之，而拒絕其參加會議。國際組織的觀念，與一國永久的先定的獨霸觀念，是無法調合的。

第二、歐洲設計機關，不可專爲保有最大的權力與資源的國家謀利益。希特勒新秩序是意圖將技術最高獲利最厚的生產部門集中德國，而將獲利較薄的生產，特別是農業，留給次要國家。即在德國以內，根據預定計劃，在戰爭結束以後，仍將僱用國外工人，從事卑下粗笨報酬較低的工作，金融與物價管制辦法仍將繼續使用，以保證德國可以從對鄰國交換貨物上獲得最大的利潤。因此，希特勒新秩序的主要目的與結果，端在爲德國人民維持永遠較其他民族爲高的生活程度。歐洲設計機關從開始就應拒絕生活程度差等的原則。生活程度已然成爲國家政治最有實驗性的問題之一，並將構成威爾遜所謂吾人誠意的試金石。歐洲設計機關的指導目的，應該是將其所在區域的生活程度，普通提高到該區域以內所通行的最高水準。這是任何締造和平程序首要條件之一；因爲生活程度的懸殊過甚，久不變更，是與各國間的真正團結不能相容的。生活程度較低國家向生活程度較高國家的移民本是自然的趨勢，若到處受阻時，則各國之間，長有顯著的懸差，戰爭的威脅，是永遠

無法消除的。

生產、貿易與財政

歐洲設計機關以及附帶的各種組織，其職權的充分發展，必須是漸進的，繼續不斷的。其主要職權應該是干涉經濟生活的若干方面，蓋在經濟生活中，國家單位獨立的誤解與無能，對於過去二十年來的和平與繁榮是大有妨害的：（一）生產與運銷，（二）國際貿易，（三）國際財政。

（一）生產的國際統制，並不是什麼新奇的觀念。多年以來，在特殊的工業裏已有許多國際卡特爾的存在。在農業方面，因為生產單位小，而且不易組織，於是各國政府乃加以干涉，並組成了國際小麥會議與國際糖業會議，以實行國際統制。在原料方面，曾將橡皮與錫的生產在一個單獨的機關之下，加以組織，其統制是相當成功的。此外對於茶、咖啡、銅、鋁等等都有了統制的計劃。而各種生產部門之趨向獨營，根據集中的自然程序，也達到了同樣目的。加拿大的國際鍊業公司，對於鍊產的統制，實際上是及於全世界的。如果歐洲設計機關，先從一九三九年以前，已受官方或非官方某種統制的貨物入手，則其運用上已經有了具體的基礎。如更想於此之外，加上英國政府戰時所直接經營的大部貨物，則其活動範圍即可完全確立。現在的需要，不在另創新的統制，而在組織舊有的統制。現在的問題倒不在對於重要的生產部門要不要有國際的統制，而在於那種統制將採取什麼方式，並爲了什麼利益而行使。

戰前統制的辦法，有兩個最大的缺點。第一、統制的運用，公然操於生產者之手，爲了生產者的利益，這是人所共認的，我們前面曾經說過，這是將生產適用的程序本末倒置，爲害是很大的。第二、統制的運用，乃基於特殊的工業或生產，而不是根據事物的性質，企圖對於各種不同的生產之間，決定其正當的關係。——除非是基於利益的有力競爭或衝突。此次戰爭，造成了國際統制生產的新方式，可使這些缺點不再出現。統制的運用，乃是爲了消費者的利益，即是作戰機構；而各生產部門間的關係，乃是由消費者需要的先後次序而決定

的，或是根據大家的同意應該如此的。希特勒在歐洲所建立的國際統制生產，以及英國與其他聯合國間根據協定所建立的初步國際統制生產都是如此的。所以歐洲設計機關，必將發現戰前零亂不滿人意的統制，卡特爾與獨營的制度上，加上了許多戰時新國際成例，以及若干戰時國際機構。這些事物的轉換，以及如何使其適應平時生產制度，乃是歐洲設計機關的第一要務。

在戰後數月以內，需要的迫切，或不在戰時之下。因之生產與消費的配合問題，與我們目前所經歷的性質是一樣的，雖則在程度上也許沒有戰時那樣受人重視。在此時期需要集中人力物力從事公共建築的改建，故時間或將不免延長。但是我們切不可因這些動作所造成的『戰後勃興』的氣象，遂認為我們的經濟困難從此已永遠得救，而再不需要什麼更有組織與合作的努力了。狹義的重建時期，至多祇能視為短期的休息；應該利用這個時期，從事計劃并組織將來消費的擴張，由消費的擴張而生產的擴張，到那時候重建的臨時激動已經衰敗殆盡了。歸根到底，這才是歐洲設計機關的重要職權。而某種國際社會最後能否建立成功，也將於此得到考驗。這個問題既不是憲法的，嚴格的說，也不是經濟的。問題所在，乃是我們是否準備拿它作為必要的道德目的，值得我們本身作若干必要的犧牲，以提高其他人類的生活程度，不僅是在我們國家單位的疆界以內，且在這種疆界以外。

談到這點，也正和其他各點一樣，要十分準確是很困難的，因為戰後許多情況，是不能確定的，我們『歐洲的』機關，所要行動的區域便是如此，美國的密切合作，自在情理之中。但在現階段中尚難望其全力參加，使歐洲設計機關的範圍能擴及西半球之上。英屬自治領與蘇聯，對此項機關的關係，情形也差不多。如果不能得到她們全力參加，則她們的認可與善意，乃至密切合作斷不可少，而為了特定目的或需設立聯合機構，使在若干方面的合作，較諸其他方面更為澈底而密切。在另一方面，歐洲強國的海外屬地，也應在此項機關的整個範圍以內。這樣，殖民地的行政與治理，可視為與國際有關的事務，并保證其資源的開發，與對它們貿易的利益互惠，將使它們失掉純粹國內的性質。

(二)這些顧慮對於歐洲設計機關區域內外的國際貿易問題特別適合。生產的國際統制，與國際貨物交換的組織是密切相連的。在整個世界中，尤其在歐洲，更特別在英國，國際貿易是經濟福利的條件，大部的生產應集中在國外市場之上。可是我們在這裏卻遇到了一個心理上的困難。因為大家雖多承認，對於生產加以有組織的與集中的統制，已屬無可避免，但對於國際交換，需要加以統制或組織一點，迄今尚無一致的意見，至少在英美兩國是如此的。英國素信貿易自由，具有悠久的傳統。經濟學家總是告訴人說，在理論上——并在實際上，如果從人類行為中去掉了非經濟的動機——限制貿易是悖乎最大生產的。但是如果社會福利的顧慮駕乎最大生產的顧慮之上，這種論證便會失去了意義。

這就是目前在國際間及各國以內所發生的問題。分配問題比生產問題更為緊要。要達到世界鋼鐵、摩托車、與棉織品等的最大產量，還不如對這些貨物以及從其生產程序上所增加的利益，加以比較普遍公允的分配，更為重要。把世界製造的資源，集中在少數受惠的區域，也許可以達到製成品的最大產量。但是這種工業的集中，將造成財富特權與軍權的過度集中，這不是普通世界所能容忍的。誠然，在尚未開發的土地中，用機械化農業的方法，可以最低的代價，得到穀類最大的產量。但是普通世界對於在此種情況下生產的集中所造成的社會變動，——大抵是撤除貿易障礙的結果，——是沒有準備的。我們政策的主要目的，及避免未來衝突的不二法門在使享權差殊的國家生活程度日趨平均，生產程序普遍分配，(註一)但放任改革與自由競爭足使強者更強，弱者淘汰，與壟斷宗旨是不合的。

這個結論，對於歐洲經濟制度的設計大有關係。我們曾經主張，這個制度在兩點上必須採取與希特勒的新秩序相反的原則：排斥一國軍事與經濟獨霸主義，并求生活程度的平均。這些目的都與放任政策大相抵觸。爲了軍事的安全，我們必須打破那逐漸集中在德人手裏重工業的實際獨占，并鼓勵橫越國界的區域工業組合。爲了社會的福利，對於東南歐生活程度較低的國家，宜促成其工業化。這些都是就我們目標中所舉的事例，我們若不設法統制歐洲境內及其與海外的貿易，這些目的便沒有達到的希望。促進貨物的國際交換，將

是我們政策主要工具之一。但是這些交換，必須設法加以組織，使能達到我們預期的目的。在兩次戰爭中間二十年中，我們經濟政策之所以崩潰，並不是因為我們未能將理想見諸實行，乃是因為我們所抱的理想是錯誤的。我們澄清這種思想，我們就不應再以僅僅撤除貿易限制為理想，——即便作一個不合實際的理想——并認為有組織的貿易，乃是實現我們目的之必要條件。

歐洲設計機關，對於一切統制的重要貨物應建立交換所，交換所最好是建立在一個中心以內，但這倒不是必要的。英國政府爲了貿易上的便利，不用本身的名義，而用聯合王國商務公司的名義，所以歐洲設計機關也可以仿照這個辦法，組織一個貿易公司，代爲出面。它藉着這個公司，對需要最急的貨物，可以組織供給，對供給最多的貨物可以尋求市場。這可以規定價格的方法，作到相當程度。它的目的，一般的說，在維持充足的準備，以保短期內物價的穩定，但於必要時，則使用物價的武器，以鼓勵或減少長期內的生產。這樣，物價的應用，猶如目下幾乎所有各地所正應用的一樣，一部分是爲試驗供給與需求，以及各種不同貨品對消費者的相對價值；一部分是固定政策的工具。截至現時爲止，此項統制的施行，在國際方面，是爲了一種的貨品，在國內方面，在戰時是爲了幾乎所有必需的貨品。將這兩種統制方法合在一個單獨的機關掌握之下，這將是一個奇蹟；而就是這點也是相當預先做到的，爲聯合國在戰時掌握着供給。這個問題的要點，不在克服技術的困難，而在將爲作戰目的而建立的共同合作的情緒與精神，仍應在平時加以保持。

(二) 財政問題也和國內發生的同樣問題大致相同。我們如何承擔得住？或我們究能承擔多少？這個問題的答案是一樣的，就是我們所能承擔的，大概比我們所想像的多，可是究竟多少，我們在試驗以前是不能知道的，我們能力的限度，不在什麼國際財政的奧妙，而在可能得到的人力物力，以及我們組織并使用他們的意志與權力的程度。而最要緊的一點，要看我們如何準備承受對他國人民的義務，如同對我們自己的人民一樣。我們如果認爲比利時工人，丹麥農夫或挪威漁夫的福利與生活程度，不與英國相干，則任何財政上的巧妙，也不會使國際社會運行良好的。可是我們若是抱相反的見解，并且準備爲它工作，祇要我們認清財政危險不必畏

忌的事實，則財政的困難，是不能克服的。大家常說一九一四年以前盛行的國際財政制度，其運用是爲了所有關係人的利益。事實上，在這個制度之下，英國的貸款源源不斷的流到其他某些國家（特別是法國），而其償還即作爲另外借款；等到這種積累的程序一旦停止，無力償債遂爲無可避免的結果。一九一四年以前的國際財政制度的利益，最後是由英法投資家抵償了，他們在南美及俄國的損失是難以數計的。這個制度所以似乎對大家有利，祇是因爲那些受益的人，把這種代價移卸給他們子孫擔負了。德國在一九二四年至一九三〇年償付賠款的程序，並不是什麼新奇的花樣，不過是把十九世紀借款國家按期償付債款的程序時間稍稍縮短而已。我們不敢斷定，這種祕密的把戲，將來會不會重演。如其不能，那麼，在任何國際財政制度中最占有特權地位的國家，恐怕不得不隨時稍作犧牲，藉以維持制度的運行；而這些負債，猶如用於救濟的金錢，應視爲履行道德的義務，或繳納維持文明的保險金。

我們要使歐洲設計機關真實有力，應該於此項機關之內，設置一個『歐洲銀行』。此項銀行的職權可如下列：（甲）投資，（乙）管理貿易財政，（丙）清算權利，（丁）管制金融。

（甲）我們曾經主張，應該設立國際投資基金，以應重建的迫切需要。而工業復興所需要的資本，也不見得可以從私人方面得到的，所以不應准許私人利益藉財政的干預，而得到對重要工業的統制。但是這裏有一個連帶條件，非常重要。戰爭的經驗給我們很多的教訓；我們應該知道借款與投資的條件，不是金錢的貸付，而是貨物或勞役的供應，承允日後歸還。換句話說，歐洲銀行爲建立一個工業，或使農業機械化而貸『款』時，事前不能不顧慮；第一、關於貸與款項的貨物與勞役的性質；第二、更要緊的，償還時所付貨物的性質，及其可能得到的市場。我們祇有使消費回復到決定生產的正當地位，并監視貨物的生產確是爲了消費者的需要，才有希望避免未付的債務與不能償付的債務的集聚，這種集聚會陷世界於混亂與戰爭。財政應再爲生產而服務，而不應統制生產；歐洲銀行的投資政策應該是歐洲設計機關一般經濟政策的一部分及其工具。

（乙）關於國家貿易的財政上各種技術問題，大半是歐洲設計機關行動範圍的大小，及與其他貿易中心關係

的準確性質問題。但有一個重要原則必須認清，就是所有交易到了最後都是貨物與勞役的交換，而不是金錢的交換，而所有貿易，不論是雙務的，抑是多邊的，最後總帶有貨物交換的性質。兌換率的穩定，並不是財政問題，祇有於建立健全的貿易差額中求之，猶之戰前貨幣兌換率的不穩定，並不是什麼特殊病症，有待於財政的救濟，而僅是一種貿易差額混亂的象徵。現在所需要的，正如艾登一九四一年五月的孟森大廈演詞中所謂，「發展一種國際交換制度，而以貨物與勞役的貿易爲其主幹」。在這方面政策的重大決定，必須操之於歐洲設計機關，經由各交換所推動工作。歐洲銀行的職權主要乃是會計方面的。

(丙)此次戰後，將爲歐洲留下了許多財政上的權利要求，公家的與私人的都有，其償付問題必將大費周章，而其確實合理與否，也不易於判斷。其中最大的一項，雖然並不是唯一的一項，就是對德國政府，德國銀行，以及德國貿易機關或其他機關的權利要求。這些債務大都是無法回復的，可逕予以勾消。但除了恢復這些債務的障礙不論外，因素取這些債務所造成的國際經濟制度的紛亂，正可與一九一九年以後索取賠款所造成的紛亂相比。但此次戰後，各國國內公債或不免按比例減少，而對小額投資的人則視爲例外，所以戰後對於一般「微小人物」——個人與小商人——的瑣細的國際權力要求，無論事實上如何困難，必須特予寬假。歐洲設計機關，對於這些瑣細的權利要求，似宜負起責任，承允短期內分批償還債權人，並負責向有關各國政府，或負責的官方或非官方機關追索。此項計劃將給予許多國家的多數人民對於歐洲機關的穩定與持續以一種法定利益，大小且不必說，而且使這些機關，可以多少引起普通人民的注意。從這個觀點說，容納德方的瑣細權利要求，使其同沾他國所享的利益，則其心理上的價值，必且遠在其真實重要性之上。

(丁)關於金融管理問題，最易爲先入觀念的成見所糾纏，比財政的任何其他方面爲甚。一九一四年，有一種國際貨幣的存在，以金本位爲根據，且幾已得到大家一致公認，可是這卻鼓勵了一種不幸的信念，以爲貨幣是獨立的東西，別有其本身遵守的規律。對於唯一可以使我們免於災禍的財政方策，其反對最力者，乃是來自一種回復嚴格金本位的過時信念——視貨幣爲從外方加在我們身上的東西，而不是我們爲了某項政策或目的，

所能加以控制，改變與使用的工具。因此，我們對於何以回復金本位在現時難以實行的兩個主要理由，需要加以簡單的檢討。

第一、我們前面曾經說過十九世紀的國際金本位貨幣，和所有其他的貨幣一樣，是一種『操縱的』貨幣。當時倫敦金融市場，操縱一切，國際貿易大半仰賴其財政的支持，對於海外國家的借款，直是有求必應，這樣倫敦銀行家與證券經紀人便『操縱』了國際貨幣。金本位成了英國財政霸權的標幟與工具；事實上還不單是金本位，且是英國的法定貨幣。自一九一四年以來，世界上還沒有一個足夠強大金融市場，能像十九世紀倫巴德大街行使那樣操縱的大權。如果祇因大規模對國外貸款的能力與心願，乃是推行這種制度必要條件的話，那麼現在還沒有任何一個機關能夠像一九一四年以前的倫敦市場，在世界貿易與國際債務的財政支持上，占有那樣卓越的地位。一九二五年復興國際金本位的努力，雖是不得其道，勇氣却屬可嘉，但當最大債權國的美國停止對最大債務國的德國自由貸款時，這種努力馬上就成了泡影。一九三六年英、美、法三國貨幣協定，有些人認為是回復一個單獨的國際本位的初步。可是看來它似乎從未達到這個結果，這倒不是因為參加的一方，實力太弱，沒有任何權利或要求來參加，也不是因為倫敦與紐約各自為政，乃因倫敦與紐約事實上已不復享有支持世界貿易財政上的獨占，而更因倫敦或紐約都沒有對外大量貸款的能力或心願。十九世紀制度的回復，完全以這些條件能否實現為斷，在這些條件沒有實現以前，要想回復十九世紀的制度，那祇是癡人說夢而已。

第二、且是更基本的理由，何以回復金本位或任何其他單獨的國際貨幣難以實行，乃是這種本位的成立，預先假定國際貿易的無限流通。除非一個國家的貨物與勞役可以很自由的流入另一國家，藉以減輕因物價的懸殊，或勞工狀況或其他生產因素引起的差異，所發生的壓力，則欲於二國之間維持一個穩定的貨幣，那是不能的。有一種很幼稚的建議說，此次戰爭結束以後，美國如能將其埋藏肯塔基州的黃金，以公允的比例，分與其他國家，則金本位可望重新擔起它那繁盛的非常的事業。這是一個純粹的幻想。美國，和他國一樣，她一天不願允許生活程度較低的國家的貨物或移民入境，則吸引世界大量流入肯塔基的同樣條件一定有加無已，不會

停止進行。貿易與移民的障礙一天存在，則同樣的壓力，定會產生同樣的結果，而金本位或任何其他單獨的國際貨幣都沒有成立的可能。貨幣本身是永遠不能獨立存在的。它不過是貨物交換的媒介與尺度而已。當局者既對這些交換加以管理，則對這些交換資以進行的貨幣，也不能不加以管理。有管理的國際貿易與沒有管理的國際幣制是不能同時并立的。這並不是說不能利用黃金作為便利的衡量標準，也並不是說，各種貨幣間的穩定關係沒有重要。而是說這種穩定唯有求之於周密的管理，那才是管理貨物交換的職權。

所以歐洲銀行的工作應該管理并組織一個「歐洲的」貨幣系統，至於統一歐洲貨幣的計劃能否實現，抑或各國仍保持其自己的貨幣，不過是表面上的事，實際上并不重要，祇要對這些不同的貨幣加以集中管理，并使其對某一個本位，保持固定不變的關係。換句話說，個別的貨幣，例如在法國與荷蘭通用的佛郎與荷盾，祇要它們與金鎊及彼此之間能夠維持固定的匯率，那麼事實上是有大礙的。但要緊的是，這個固定的關係，應由一個單獨的中心機關加以維持，而這個機關，最後必具有充分權力統制貿易的流通，因為貿易的流通乃是最後決定匯率的。

貨幣的管制問題，另外還引起一個更複雜的問題，就是歐洲貨幣或貨幣本位與世界其他各地的關係。因為歐洲任何本位，如不能得到英國的支持，是站不住的，所以它必須與金鎊保持固定的關係；而其對於世界其他各地的關係問題，大半是金鎊與金圓的關係問題。這又不是一個真正的貨幣問題，而祇能作為美國、英國與歐洲，包括蘇聯，貿易關係問題的任務之一。美國國內政策是否允許維持金圓與金鎊間永久固定的關係，似乎大有疑問。無論如何，在決定金鎊與金圓的關係上，黃金將無插足的可能。這個問題，一半要看美國參加建立歐洲設計機關或其他歐洲組織的程度，一半要看戰後美國與英國、歐洲所建立的貿易關係的性質。我們在沒有弄清美國未來政策以前，對於這點是不便多事猜測的。

新歐洲

這些臨時的安排，經過相當長期的運用，已表現了它們的價值與需要，然後我們才可望於它們之中創立一種新的政治與經濟秩序。我們臨時『歐洲的』組織，如能維持一種事實上的國際軍事控制，藉以維持秩序，並建立某種國際經濟統制，給予歐洲人民以大量的繁榮與安全，則它們的存在便是有意義的，而不致鬧着把它們取消。習慣每於不知不覺之間，創立了新的必要的制度。在這個臨時的期間，有兩件事是特別重要的。第一、英美與蘇聯必須以其壓倒的軍事與經濟權力資源，支持此一新的機構，使其在所轄區域以內運行有效。第二、權力的使用，不要爲了政治目的，而主要的是使整個歐洲恢復經濟繁榮，提高生活程度。如果這些條件可以做到，那就不難使歐洲大多數人民相信，這些組織已經達到一個緊要的需求，並且至少播下了真正代表歐洲或國際秩序的種子。

關於歐洲救濟委員會，歐洲運輸公司，歐洲重建與公共建築公司，以及歐洲設計機關建立的程序如何尚未談及，事前也無法詳說。假設所有這些機關或一部分機關，在戰爭停止時或在戰爭剛剛停止以後出現，則其選任，應與當時其他事物一樣，必須是暫時的，權宜的，並且相當潦草現成的。那時所能做的祇有求諸臆測，使它們在表面上能夠大致代表人民的利益就夠了。這些機關的構成，自然隨其職務而不同。在歐洲救濟委員會中，供給與組織供應品的國家，其代表權之重要，應不亞於受救濟的國家。在歐洲設計機關中，某種聯合代表國家與利益的形式，類似國際勞工組織的敏妙計劃，是比較有效的。其他的方法，凡可使這些機關代表最多的利益與派別的，在正規的選擇方法沒有通行以前，都是不妨一試的。在開始的時候，最好不要專把這許許多多『歐洲的』機關視爲代表各國政府，國家，甚至人民，而祇視爲代表『歐洲的』人民。如果這種見解不錯的話，則一個歐洲秩序乃至最後世界秩序的出現，還可直接訴諸人民，訴諸所有各國的『微小人物』，而不必經過任何制訂聯盟或聯邦憲法的程序。

我們如果進到這個地步，我們就可以知道，在探擇程序的新方法時，我們已經半有意半無意的對於一九一九年和議的基本哲學有了很大的距離。一九一九年大家有意無意的，對於因國際社會所接受的見解，乃是國際社會

應由若干國家單位的聯結建造而成。每一個民族國家，根據民族自決的原則，應該鼓勵并協助它建立其自身的軍事與經濟結構，而以其本身的利益爲主旨；每一個國家單位，將其自身的利益推行盡致，則將因此種利益的誘使，與其他受同樣動機激動的單位，取得合作。爲貫徹這種哲學，協約國領袖們乃對民族自決的離心傾向加以限制，於是在准許并鼓勵了這些力量充分發揮以後，更藉國際聯盟的創設，以抵銷其危險。既然宣佈了所有民族一律獨立，爲其主要作戰目標，又經育成了大批獨立的國家單位，他們又誠懇的相信着這些分散的片段，可因其本身利益的關係，在共同義務之下，重復結爲一體。可是結果所示，這乃是自相矛盾自行破壞的政策，一九一九年締造和議的人們，他們實際上所做的工作，是因爲一部分政策所做的許多條件，使另外一部分政策無法實行。今後對這種程序應一反其道而行，與其承認民族自決無限制的權利，作爲和議的根據，然後再從獨立的國家單位當中建立一個國際的制度，莫如先創立一個國際秩序的體制，然後再鼓勵國家獨立，在此項體制的限制以內，加以維持與發展。一九一九年和議是根據國家單位的條件計劃的，我們的工作乃是從開頭就根據較大的體制的條件來計劃。

我們現在正經歷着現代最大的革命，我們說一種政策是革命的，不過是說，至少在這一點上，這種政策是適合其所計劃的時代的。要使新的制度發生效力，唯有於新的需要當中，培植新的忠心，以這種忠心作基礎，可是要培植這種新的忠心，又需要新的制度。這個難題祇有在革命時代并以革命的手段才能解決。我們在本書中已經指明，民族自決問題，其中一個關鍵所在，乃是要知道國家並沒有什麼權利，祇有匹夫匹婦才有權利，而所謂魯利塔里亞的權利要求，不過是其人民的權利要求，適因其爲魯利塔里亞人而已。如果這種論斷不錯的話，那麼我們過去以國家爲建立國際秩序的起點，恐怕不見得一定就是對的。我們很可以說，那些促進國際統一的一貫祕方，如國際聯盟，歐洲合衆國，與聯邦等等，都是從錯誤的起點出發的。我們如欲國際體制強而有力，可以抗拒其內部所含有的國家主義的分裂力量，我們或須將其建在不同的原則與其他基礎之上。此次戰爭結束以後，我們若能在一個直接受害的局部區域以內，建立這樣一個臨時的聯合體制，我們就可以知道我們已

建立了一種東西，將被認為對人類未來的幸福所不可少，而且會有一天，給它一個廣大的地理區域，以及適當的憲法形式。等到達到這個階段以後，我們就可以談到正式的協定，職權的範疇及立憲的條規等等了。那時這些協定，範疇，與條規等的決定，並不是理論上根據什麼聯盟，同盟，或聯邦的既定觀念，而是根據實驗得來的一個實際工作上的布置的結果與表現。

此項歐洲秩序的建立，並不違反自決原則。而是適用本書前曾主張的原則，就是如欲實現一個持久的世界秩序，必須誘使人民自己決定，爲了不同的目的，而加入不同的單位，且爲控制軍事與經濟政策計，國家單位已感太小。不但如此，一個廣大的歐洲或國際體制，鍛鍊愈堅，則其內部民族自決的實現愈爲澈底。正如民族團結最強烈的地方，民主政治最發達，權力最堅固的地方，自由最興旺，所以國際秩序愈能樹立穩定，然後自決才會愈爲真實。軍事與經濟權力，一旦集中并公諸大眾以後，則對於自決原則一個重要限制，便會撤除；這樣我們也可免於一九一九年那種無限的煩惱，不顧人民的反抗，強迫他們加入錯誤的國家單位，或根據戰略與經濟的理由，硬把那些寧願分立的人民拉在一起。這是唯一的方法，可使真正的民族自決能與軍事與經濟的安全并行不悖。祇有國際秩序確立以後，然後要求獨立與自治，以及發展并維持國家制度與文化的國家願望才能得到充分不受限制的表现。

關於建立和平最令人感覺不安的地方，也和那妨礙我們作戰的一樣：就是低估此項工作煩雜性質的快意與積習。現在有一個共同的傾向，假設希特勒一旦打倒，德國孤立無援以後，那時世界便不難循照尋常與適意的途徑再得安定，這種念頭，對於英國未來的福利與聲望，頗有不利。有兩件事是迫切需要的；英國若在戰後世界中，居於領導的地位，這兩件事她必要做到。第一、是行使權力。我們今後切不可再存一種如意的幻想，以爲勝利一旦降臨，各戰勝國間，將盛行着一種無限的善意與理性，并使個人與國家自願聯合一致，以謀共同的福利。除非那些有權力的國家，最後也有同樣的意志，在用盡了一切勸說的方法以後，不惜本其熱誠與大公無私的精神，執行他們所認爲正當的決議，否則絕沒有樹立持久和平的可能。第二個，且更要緊的要件，就是那

此有權力的國家，必須承認道德的目的，祇有爲了這種道德目的，然後對於權力的行使，才可以得到它國的諒解。對於道德目的，若沒有高度意識，則在進程中所需要的主動與犧牲的志願，就不會達到。此次戰爭勝利以後，英國的權力聲望，若未因冷淡與反動而衰亡，亦未因不可阻遏的革命潮流而消散，則英國民主政治必須有態袖人物，在對國內事務與國際事務的態度上，都受此項目的之激動。

舊世界是死了。未來的希望，實寄託於那些對舊世界決加擯棄，而肯以了解，勇敢，與創造精神而對着新世界上的人們。本書之作，即在祈求此項領袖人物的出現。

(註一)見 *Winston Churchill, My Early Life*, p. 346.

(註二)參看 *M. Denis Sarrat, French War Aims*, p. 23.

(註三)見 *A. Salter, Allied Shipping Control*, p. 265.

(註四)見 *The Eighth Fortune Round Table: Peace Aims* (Princeton, Feb. 1941), p. 8.

(註五)見 *Champlin Stuart, Secrets of Crewe House*, p. 183.

(註六)參看 *A. Zimmermann, The League of Nations and the Rule of Law*, p. 157.

(註七)引見同書第一五九頁。

(註八)見 *A. Ruth, Fry, A Quaker Adventure*, p. 168.

(註九)見 *E. Staley in International Conciliation*, No. 269, April 1941, p. 400.

(註一〇)參看 *Anthony Eden's Mansion House Speech on Peace Aims*, May 29, 1941.

(註一一)參看 *E. H. Carr, The Twenty Years' Crisis*, p. 74.

