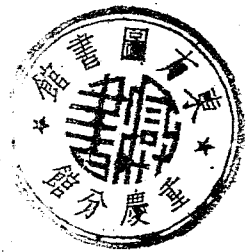


和平的勝利

© J. Hambro 著
吳澤炎 譯

商務印書館印行



MG
D814.2
28



3 2173 4032 6

和
平
的
勝
利

O. J. Hambro 著
吳澤炎 譯

商務印書館印行

一 卷

第一章 和平的步調..... 一

第二章 和平的步調..... 一三

第三章 和平的步調..... 二一

第四章 海濱的預言..... 三〇

第五章 德國的符號..... 三七

第六章 以死亡為歸宿的教育..... 五一

第七章 德國的生存空間和美洲..... 六三

第八章 心理紊亂的解脫..... 七三

第九章 民主政治的教育..... 八〇

第二卷

第十章 和平的步調..... 八九

第十一章 不調和的插曲..... 九七

第十二章 決心確立以前..... 一〇九

第十三章 凡爾賽的往事..... 一一六

第十四章 普邁的解決..... 一二七

第十五章 具體的世界組織	一三八
第十六章 和平與經費的負擔	一四七
第十七章 全體一致問題	一五九
第十八章 國際的効忠心理	一七〇
第十九章 國際的責任	一七八
第二十章 常設國國法庭	一九三
第二十一章 個人的國際權利	二〇八
第二十二章 國際刑事法庭	二一七
第二十三章 特殊的罪惡	二二四
第二十四章 國際法律執行問題	二三五
第二十五章 國際虛造的和平問題	二四三
第二十六章 和平會議時不能做的	二五〇
第二十七章 幾個結論	二五九

嘗辯是不能使我們獲得和平的。和平也不全由單獨的一仗，一個單獨的決議，一次單獨的會議所能實現的。它祇能由日常艱苦的努力，由改變國家的心理觀感和對於國際義務的觀念而實現。但和平很容易在它儼然在望以前，便失去了。戰爭延長得越久，失去和平的危險越嚴重。個人和國家將越來越焦燥，越來越憤恨，於是放棄正道的原則，採取以毒攻毒的誘惑性也將越發強烈。意在促進作戰最大的努力公家宣傳，趨向於加強所有那種英勇的，同時也是原始的民族主義的力量，而這種力量却是在我們和平努力中必須予以遏制的。對某一種型式的帝國主義作戰，很容易創立出對世界前途極端危險的另一種型式的帝國主義。在大意不同和矛盾的觀念和力量獲得解放的今日，國外存有一種情緒，以為每一個對於國際關係從未研究，或有過任何經驗的人，都有決定除本國外每一國家的命運和前途的責任和特權。這種對世界政治的新發生的興趣是很可使人鼓舞的，並且包含有戰後時期的希望種子。但這些興趣必須能善予引導。

這是世界災難的時期，是超乎人想像以上的個人痛苦和悲劇的時期，但也是極偉大和希望極重要的時期，問題祇在於人們的心理，能否不易限於當前或最近將來的需要，而能着眼於有組織的國際生活的廣泛的前途。

在這緊張關頭，我們軍事的作戰，實在只是大門爭中的一齣而已；而且除非我們認清，和平的努力與戰爭的努力對我們的國家有同樣的重要；除非我們瞭解，智慧的，心理和道德的鬥爭，將決定明日戰爭的結果；除非我們認識，為戰爭以及為和平的精神上的準備，必須成爲各國領袖最高的職責，要不然，流血、流淚、流汗的每一種犧牲，結果都只是一場空而已。

我們中間每一個人，對今日和明日都負有他的責任。對我們中間某一部分，他們的責任也許是提供經驗。

我們的參加國際工作和我們爲公眾服務，也許曾經給了我們若干可以發生用處的直知灼見，而若干不無價值的觀念，在世界合作方面，我們努力的嘗試以及我們的失敗，其一個結果就是我們至少應該曉得，國際創造和平與和平共存有什麼困難，在什麼地方發生困難，和什麼問題真正所在；我們應該曉得在什麼地方發動和平的攻勢，可以有成功的希望，什麼地方發動，大概不免於失敗。我們應該知道把國際希望抬到天高，而不能保證在結果的定論。我們應該知道要堅忍、更多的堅忍、和更多更多的堅忍。

我們的貢獻也許很微薄，僅具拋磚引玉的性質。我們的意思，在於試使我們的友人對於國際方面，能作建設性的思想，而不是僅作憑本能的反應；能引導他們的想像，趨向於國際合作實際具體的努力，並由領會過去十年中我們活動所得的教訓，而使下一世代得收其益。

任何想作這種貢獻的書，一定是做不到應有盡有的。若干問題也許太偏重了，還有些問題也許配襯得不妙。但在我們中間，有人認爲有一點似乎很重要的，即須承認只有一小部分的問題是可以解決的。有機體的發展本身，決不能免強使之與任何藍圖相合；它不斷的產生出新的問題。對每一個問題作普遍的解決，不容宣告生命而終結。我們決不能明白規定出我們努力的最終目標，我們只能指出通抵或不能通抵我們目標的大路上的一個方向和地點。

本書打算表明，在政治困難中發現一個出路，也許比發現一條通達社會的或經濟的福地的大路，還要容易些。在書中會強調，任何通達更好的將來的大道，必須由言論自由與公平交易建立起來的。如果名字在書中會見過或不會見過的人，以本書曾經侵犯了他們，如來本書曾經激動了任何民族的情緒，那麼著者只能說，二十年來繼續參加國際工作，使他深深相信了羅克（Richard Burke）的話的真實：

「粉飾門戶的政策常常是革命的根源，而且這種情形將與世界同經久。」

和平的勝利

第一卷

第一章 和平目標的開場曲

年高望重的倫敦笨拙雜誌 (Punch)，常能充分表達出常識和英國的公衆情緒。它在一九四一年最末一期中刊出了一首題名「士兵、年青的士兵」的小詩，詩中有兩節，可爲人心所嚮往的和平目標的開場曲。有人詢問一位年青的士兵，問他戰事結束以後他歡喜點什麼，他的答覆如下：

「在戰事結束以後，我希望可以感覺到，

在我們所已經獲得了的和平中，大家都有一份；

所有因戰爭的磨煉而強毅堅忍的人們，

也許可以創造出超越往古的將來。

我希望我能知道，正義的自由之籟，

將在全世界各地隨風高揚；

沒有一場沙塵真會全落虛空，

我們也不再需要另一場夢魘捲土重來』。

它很單純和很切實，正唯其單純，所以纔重要。在下次大戰之中，祇有在學者和領袖人物之間，辯論和平的目標與戰後的問題；在這一一次，連下層階級和歷世未深的分子，都紛紛加討論了。

這種情形是可喜的也是應該的，因為未來的和平並非專屬於大人顯貴的事，而與每一國家內無論其參戰與否，每一勤勞男女切身有關。如有國家，爲了對付國內起見，不惜發動公衆的宣傳，來掩飾這一個非常嚴重的事實，那麼這個國家非吃大虧不可。

在世界多數國家中，心理不寧的單純平常男女，正需要有人把和平目標對他們加以說明。戰地及訓練營中士兵的信件中，提出了許多問題。他們認清，如果他們或他們的政府，不能爭取戰爭的勝利，那麼數百萬男女所受的出人意表的慘痛，和數十萬無辜人民及志士的斷脛流血，就將成爲一場虛空。他們隱約的感覺到，如果捨此不圖，也許將永沒再有機會來討論和平的目標或戰爭的目標，或未來的希望和憧憬，普通人潛意識中心所欲言而口不能道的各種建設性的夢想。

我們此時來討論和平的目標，正好處於一個自然的開場地位。不僅國際政治家已盡了他們的貢獻，教會團體已經發布了小冊子和調查表格；教友派人已經聲明過他們的信念，教皇已經宣布了他的意旨，美蘭和平大會（American National Peace Conference）、作者，思想家們已經表示了他們的意見，而且世界最偉大的兩個民主國家的兩大領袖，已經發表了宣言，把他們國內以及所有盟邦和聯合國家以內有名無名男女所共同同意的意思，併納成爲八個要點。

這一個文件，在國際間稱爲「大西洋憲章」（Atlantic Charter），於一九四二年一月二日由二十六國政府駐華盛頓正式簽字，它在未來的和平會議中，將有非常的重要性。

它的條文如左：

「美國總統和英帝國政府代表邱吉爾在會晤中，認爲宜將兩國國策中若干共同原則向外交公布；他們認爲根

據這種原則，可使世界有一個較善的將來。

第一、他們的國家不求領土或其他的擴張；

第二、他們不願有與當地人民自由表現的願望不相符合的領土變更；

第三、他們尊重所有各民族選擇在那一種政府體制之下生活的權利；他們願意見凡過去被迫失去主權和自治的，重行予以恢復；

第四、他們對於現有的義務加以適當的尊重以外，並企圖使每一個國家，無論其爲大爲小，爲戰勝國爲戰敗國，對於世界貿易及爲各國經濟繁榮所需要的原料，有更大的根據平等條件的享受機會；

第五、他們希望促成經濟方面各國的充分合作，其目的在使全體能獲得改進的勞工標準，經濟調整和社會安全；

第六、在納粹暴政最後毀滅以後，他們希望確立一種和平，在這種和平之下，可以使所有各國在他們領土以內安然久處，並可以保證各地人民有一種無虞恐懼和沒有貧窮的生活；

第七、這種和平將使所有生人，皆得毫無障礙的渡越公海和大洋；

第八、他們相信所有世界各國，爲了現實的及精神的理由，必須進於放棄使用武力的一途。如果向境外侵略威脅或可以威脅的國家，仍得運用其海陸空軍軍備，將來的和平即無從維持，那麼他們相信，

在一般的廣泛永久性的安全制度尚未成立以前，這些國家的軍備必須先予解除，他們對於所有其他可以減輕愛好和平的人民的軍備重負的實際措施，將予以協助和鼓勵。

在二十六國政府正式接受大西洋憲章以後，美國總統於一九四二年二月二十三日的無線電播講中，把他的和平綱領歸納如左：

「我們同盟國家，對於我們追求的那種和平，已同意某種廣泛的原則；大西洋憲章不僅適用於大西洋沿岸區域，而且適用於全世界；侵略者的解除軍備；國家和民族的自決；以及四種自由，言論自由，宗教自由

有貧乏的自由，沒有恐怖的自由」。

即使在這種明白淺顯的宣言以後，不斷追根問底的世界人心並未因而完全止息。普通的男女卻竭力的維護這種廣泛的原則，但他們感覺到，這是這種原則尚不能完全答覆他們心中的問題。他們要知道，這種原則將如何實行，它們將在那一種制度下應用。

即使說他們沒有充分瞭解今日戰爭與明日和平的整體性，即戰爭目標與和平目標的不能劃分，他們却有一種不安的忐忑的疑慮，深恐即在最後一仗勝利以後，和平仍可落空；他們也本能的感覺到，如果這種情形果真發生，就無法希望防止另一次大災難的降臨。

他們雖無明白表示的思索，却感覺到也許事體最後會出亂子。世上再沒有比別人的痛苦更容易被忘記；也再沒有比到了勝利的日子，被人提醒從前為應付當時需要而提出，同時始終未曾予以明白解釋的廣泛原則，更令人痛心疾首，認為大煞風景。

尋常的男女，並不張揚他們的名字，和寫信給報館的編輯，他們有時內心很不安。他們模糊的恐怕，戰爭拖延得越長久，在最後總結算的那一天，平心靜氣的理智與遠見公正的論調越難見聽。他們感覺到，公眾的心理有因戰事而益趨慘酷，和一般人民有日益趨於冥頑和鄙的危險。另一方面，他們有一種極令人紛擾的預感，深恐一旦戰事結束，各國國內卑劣的，冥頑不化的無知的孤立主義，又會捲土重來，使各國逃避實現和平及促進國際團結合作的責任。

這種精神，及其所附帶的危險而悖理的黯淡的觀感，在一九四一年一月二日紐約時報一封讀者來信中表現出來。那位來函的人，於感激胡佛所著美國第一次聖戰（Herbert Hoover, America's First Crusade）之餘，他說：

「在那次的聖戰中，暴露出了協約國家的本來面目，卑劣醜惡的好詐之徒……我主張，在這次戰爭中我們作戰到底，凡手所能及的東西把他們一起奪為己有。」

尋常的男女，不相信這是討論和平問題的最好的路徑；依據他們單純的想法，懷疑、妬忌、仇恨和貪婪，對我們將來沒有什麼用處。

在他們視聽之際，感情上常常很紛擾，因為他們發現在同盟國家中間，似乎逐漸趨向於專尋對方的錯處和互相埋怨；甚至亦一個民主國家的疆界以內，亦發生政治的緊張，非難，相互激烈的譴責和抗議，以及許多方面一心盼望，國家以戰事而不得接受的個人與國家的自制心，有一天會告終止。

尋常的男女不由不想到，如果只有戰爭和執行戰爭總能使所有這些國家團結起來，那麼前途的希望實在黯淡得很。祇有我們認清了必須作繼續的努力，和即使在戰時同盟國家仍須協同一致，我們纔能相信『在我們已經獲得了的和平中，大家都有一份』。爭取戰爭的勝利，是所有人的天職；但爭取勝利不過是最初的階段。要使同盟國家在戰後聽命於一個聯合指揮，也許證明要比在戰爭中難得多。

國家記憶之長，非大多數政治家想像所及。它不是明明白白的，也不常表現於外，但它終是在那裏，老隨時想抬起頭來。各國也許已經忘記了上次的戰爭，但他們並沒有完全忘記了上次的和平。

各國所隱約牢記的許多事物之一，爲一九一八年一月八日威爾遜總統向國會致詞中所提出的十四點宣言。其條文如下：

- 一、沒有國際間私自諒解的公開和平條約；
- 二、除由國際行動予以封鎖外，無論在平時戰時，海洋絕對自由；
- 三、在同意和平和爲維持和平而聯合起來的國家間，廢除所有經濟的障礙，確定商業條件的平等；
- 四、保證裁減軍備，至爲維持國內治安所必需的最低限度；
- 五、根據有關人民對於政府權益有平等比重這一原則，公正的調整所有關於殖民地的要求；
- 六、軍隊撤離俄國全境，予俄國政治發展的機會；
- 七、軍隊撤離比利士，對比國主權不作任何限制的企圖；

八、所言法國領土予以解放，歸還法國；奪取阿爾薩斯，洛林兩州，應予賠償；九、依據明白共認的民族界限，調整意大利的疆界；

十、予奧匈帝國內各民族發展自治的自由機會；

十一、軍隊撤離羅馬尼亞，塞爾維亞和蒙特尼格羅，塞爾維亞須獲得通海出口，由國際保證巴爾幹各國經濟及政治的獨立和領土的完整；

十二、保證阿比曼帝國內土耳其部分的主權，但對土耳其統治下的其他民族應保證生命的安全和自治發展的機會，鑿通尼爾海峽對各國永久開放；

十三、成立一個獨立的波蘭國家，包括所有為無可爭辯的波蘭人口所居住的領土，獲得出海的通口，並由國際公約保證其政治經濟的獨立和領土的完整。

十四、各國在特殊的公約之下，作一般的聯合，互相保證大小各國的政治獨立和領土完整。

嘲笑十四點宣言現在已經相習成爲風氣。嘲笑原是最容易的事。今日重新提起它們，將引起鄙夷和咒罵。許多國家內同情德國的分子，已經把它們變成爲一種揶揄的口實。瑞典學院（Swedish Academy）一位其意不差的會員，曾稱諾貝爾的關於教學部分的獎金應該給予威爾遜，因爲威爾遜是已經證明十四點等於零的第一人。

然而從深長的遠景看來，十四點的提出並非全爲虛空。即使威爾遜在凡爾賽未能成功如意，他的演詞仍然不失爲一個開創歷史的文件，我們現在回顧過去，我們忍不住把查士特敦（G. K. Chesterton）關於十字軍的話，應用到威爾遜和他的十四點。「他們受子孫的否認，受他們傳記者的駁斥，他們被人揭發，被人排擊，被人嘲笑，然而他們畢竟是對的。」

並且爲公平起見，我們必須記得，威爾遜總統在離開華盛頓至巴黎以前，他已經把十四點併納和作某種程度的修正。一九一八年七月四日，他在蒙維山（Mount Vernon）發表的一篇高貴的演詞中說：

「過去和現在正在拚死互搏，世界的人民正被衝擊死亡於夾縫之間。

「現在只能有一個結局。解決必須是最後的解決，不能有妥協的餘地。局部的決定不能容忍，也無從設想的。這些是世界聯合起來各民族作戰目標，也是在世界能有和平以前必須承認他們的。」

然後他提出下列的四點，這四點與一九四一年八月十四日的八點同樣的鄭重和明白。

「一、把各處任何專權的勢力，凡能分別，祕密和任意破壞世界和平的，予以滅滅；如果我在不能一下子以清除，至少使它減縮至於實際上無足輕重的地位。

「二、任何問題的解決，無論其為領土、為主權、為經濟的部署，或為政治的關係，皆須以取得直接有關人民的自由同意為基礎，而不得根據任何其他國家或民族的的實權；這裏國家或民族，為了擴張他們的外部勢力或制霸起見，或許希望另一種的解決方式。

「三、各國同意，在他們相處時，應遵守光榮和尊重的原則，正好像所有現代國家內公民個人間的關係，都遵守文明社會的共同法紀一樣。最後須實現：使所有的諾言和公約信守不渝，沒有祕密陰謀的策畫，任何自私的損入行為須受懲處，並且成立一種根據於互相尊重權利的堅固基礎之上的互信心理。

「四、成立一種和平組織，它可以使自由國家的聯合力量，足以遏止任何對公道的侵犯；它成爲一種公論的法院，所有各國必須聽命，因此而使和平和正義有更確實的保證；凡任何國際關係的調整，如果在直接有關的人民之間不能取得和善的同意，都須受它的裁可。」

味嫩山的講詞比起十四點的演說，無疑是一件較為聰明的文件。任何處於負責任的政治家，在戰爭仍在進行期中，如果對於未來和平所述超出了廣泛的原則以外，他不擅自尋煩惱，引起爭議。而不知感激的後代，在論斷之時，對於他所成就的，大概會輕描淡寫的輕輕放過，而對於他曾承諾，或據說曾經承諾而未會實現的，却會大書特書鳴鼓而攻之。

味嫩山演詞中的四點，就性質言，可以看出和太西洋憲章極相似，而在詞句上要比對國會的演詞慎重得多。

但不幸十四點馳傳世界之廣，實爲以前任何政治文件所未有。在十四點中如果加以批評的分析，只有最末一點已經如文實現，不過不是在凡爾賽完成的，那時戰敗的國家還不得參與「各國一般的聯合」（國際聯盟），而是在日內瓦逐漸慢慢地完成的。此外各點，比利士、意大利、法國和復興的波蘭諸國疆界的範圍，超出了威爾遜的設想。蒙特尼格羅並未恢復獨立。殖民地的要求並未經公正的調量。俄國沒有得到任何發展的機會。但關於十四點最重要的一事，倒不在於它們有沒有全部實現，而在於它們曾經一度提出過。要是它們被接受爲和約的正式根據，對世界又將如何的幸福。

味嫩山演詞中曾經述一個在十四點中沒有的原則，這個原則在大西洋憲章中亦未提及。即「各國同意，在他們相處時，應遵守光榮和尊重的原則，正好像所有現代國家內公民個人間的關係，都遵守文明社會的共同法紀一樣」。

這一句話，和舊式外交家的思想與帝國主義傳統，適成對照；這個原則在凡爾賽的空氣中煙消霧散了。

味嫩山的演詞並沒有給人們記住，但在公眾心理上留下了一個印象，即這類的東西在凡爾賽曾經撞壁了。味嫩山演詞中的第三點是否將受尊重，也將成爲未來和平的試金石。

二十一年前創造出了「這是結束戰爭的戰爭」和「使民主政治安行於世界」的標語。這種話已經爲人說得古教唇焦；而近十年中民主政治與自由主義基本精神所受的威脅，實爲任何其他時代所未有；世界生活於一種永久性的潛伏的戰爭狀態之下，而在負維持和平、主要責任的國家以內，很少政治家會經努力使民主政治安行於世界。這些思想，雖未明白的提出，却很活躍於普通人的心中，使他們深恐在戰爭結束之時，沒有一種爲戰後打算的切實的綱領。各國對於各種空泛的和一般的詞句，不願再輕易接受其表面的價值。他們要求明白、確切和開誠的東西。綜括的敘述和基本原則的宣言是不夠的。人民不相信它們，尤其是在美國。美國鑒於一九一七年遠征軍出發以前所持的安全和平的未來展望，迄未實現，所以有一種強烈的保留靜觀的潛流。除了貨幣的戰債以外，實在還有一筆從未履行過的戰債哩。

因之真誠信實的人要曉得下文如何；他們要求對和平問題及戰後情形，作公開的討論；他們要見一般的觀念成爲明確化和具體化。

名專欄作家麥考密克女士 (Miss Anne O'Hare McCormick) 於大西洋憲章一周年，在紐約時報發表一篇討論大西洋憲章原則的文章，說：

『這種原則則是概論，國際生活中的老套。等到了實行它們之時，就將有各不相同的說法。它們將很難調和勝利者的野心和流亡政府的觀念。過去人會痛苦地發現過他的信條原來只是陳言舊語。』

也許她低估了普通人的批評力。我們大多數人時犯此病。合作 (Cooperation) 的著名國際記者黎維 (Timery Reyes) 在一個民主的宣言 (A Democratic Manifesto) (一九四二年八月第十三頁) 中曾說：

『大西洋憲章之完全缺乏反應，和在民主國家內完全沒有熱烈的表示，證明人民對於過去的事序，不知不覺中有一種渺茫之感。』

上面的兩段話，也許都不無真理。不過普通人是不管什麼辯證的哲學的，他們憑本能的感覺。他們追求真理，追求簡單化的原則。

英國勞工及國民服役部部長貝文 (Ernest Bevin) 於一九四二年四月二十日歡迎國際勞工局理事會緊急委員會的演說中，有下面一段話：

『這是一個人民的戰爭，不是富人的戰爭……真正待決定的，是是否許我們去發展和策畫我們的命運。由我們內在的精神的衝動，推進追求較高的成就和較高的文明，還是聽任少數擁有破壞武器的人來支配我們，使我們世世代代成爲心靈的和精神的奴隸。』

獨裁者曾經宣布過，他們要設立一種新秩序。凡是神智清明的人，對於那種秩序的真相，不會有什麼懷疑。一九二三年新德國票人之一所著的一本書的書名：奴隸制度——它的生物基礎和倫理根據 (Frankl Kaiser, Die Sklaverei; Ihre Biologische Begründung und Stichtliche Rechtfertigung)，早已把這種新

秩序作適當的表明了。

它是一種很老的秩序。它是羅馬國的秩序，在羅馬統治下受壓惡駐屯軍的各國，其男女悉受奴役，無任何法律規定的權利，甚至連畜牲的權利都沒有。「良善的民族」可以恩准其為「統治民族」(Das Herrvolk) 研柴汲水，等到進行任何戰爭之時，並得承恩為主子殉死，受殺戮之慘。今日的新秩序，除了羅馬人的軍事制度以外，又兼收並蓄其方式暴君的種種罪惡，他們的殘酷，他們的非刑，他們的密探；此外並有中世紀式裁判思想的法院，以撲滅任何異端的發生。凡有自由意志與自由性靈的人將受鞭笞拷問，對於自由思想的人，深恐他們即使處於集中營中，也許還會傳布自由的空氣，所以必須投於暗無天日的密獄之中。

布加里亞、匈牙利、羅馬尼亞奉命，為培植作戰的機構，要出大軍若干團，去而不復返的大軍，他們將被犧牲以保全德國士兵的寶貴生命。比利士、法國、荷蘭的奴隸們，加上腳纏手拷在兵工廠中製造使他們永久奴役的工具。諾威的教員和教授，被遣派在侵略者前線的後方，作強迫的勞役。

然而仍有若干人將自稱這是秩序！在「第三世界」中將沒有戰爭。凡是除了當前主子的命令以外肯不作思想 and 行動的人，都可以有安全。

在大西洋憲章的世界中將建立什麼性質的秩序呢？這是一個有待答覆的問題。兩位民主領袖所述八點中包括的廣泛的網要，是重要的，也是必需的。而且依舊於以批評態度句斟字酌的敏銳者看來，它們是很審慎而具有政治家作風的。他們的著者對於執行的詳細辦法，並未作任何的承諾。不過這八點沒有答覆任何實際的問題。關於這一點，發出這個宣言的兩位執掌命運的人比誰都要明白。他們從來沒有打算把它用為療治心靈與良知煩擾的萬應靈藥。如果他們的合作者，在民主政治中我們都是我們領袖們信任的合作者，對於最重要的和平目標與戰後組織的問題，不積極貢獻，加以說明，我們就將很不幸的誤解了領袖們的本願。我們現在已經有了一個骨架，我們的責任是去做華路盡樓的功夫，使八點可以自然生長，欣欣而榮。公眾的心理必須先使之有所準備，我們必須小心戒慎，要不然某種令人駭異的既成事實就是突然出現在我們面前。

在我們大門以內，民主政治有許多敵人，他們有很強有力的帮手：惰性和人心的厭倦，懷疑和嫉忌。人類在無秩序的狀態之下，已經忍苦多年，在長期和逐漸增加的各色各種不安的緊張狀態之下，已經疲倦欲絕。這一個事實，關心前途的男女們明白，很可以誘惑人們趨於政治和道德的漠不關心而不願更作考慮，趨於得過且過，而不願作繼續的努力。

魏莉女士 (I. A. R. Wylie) 曾居於德國多年，是愛德國的一人。他在我和喬治的生活 (My Life With George) 中提到一件事，可以說明德國的接受希特勒主義，和指出這種自己不作主張的盲從流行國際間的危險。

「我記得在希特勒登台以後，曾和一位納粹分子有過一段可以啓發的談話。他自己表示非常的快樂，因為他說最後得到了解放。我們詫異的問他，「由什麼解放？」他興高彩烈的反唇相譏，「從自由中解放了出來」。

這是數百萬男女在暗中企求的種種自由。他們要確切曉得他們處在什麼地位；他們不願負選擇或每天作一新決定的煩勞；他們對於責任無深切的願望；他們不願受什麼紛擾。他們只要安全。他們願意踏上鐵路。被擊赴問他們不加設問的目標。

戰爭結束以後會生某種的反動，那是十分自然的事，尤其創深痛鉅的國家，也許會發生一種把有關戰爭的一切置之腦後的願望，希望回復到所謂正常生活，不復每天要適當的照顧聯合或同盟國家，對流亡者和難民不必再作相當的體恤。「最後我們終於安堵如常，回復我們本來的生活」。這種天然的感情，在許多國家中也許會捲土重來，進而排除外來的影響和究竟是非我族類的外國人。許多國家內偏狹，無知和成見的「實行家」，將根植那位熱烈崇拜胡佛的先生的高見，對外國人加以分類。

爲了建立合理的聯合和平陣線，和保證「不再需要另一場夢魔捲土重來」，許多艱難具體的工作正待着手完成。

每一國家內不僅爲了眼前生活的男女，都有這一種觀念；如果許多國家沒有戰爭的準備，是一場大災禍，那麼如果他們沒有和平的準備，將成爲一幕甚更大的悲劇。

第二章 和平的戰略

爲準備和平起見，必須先把我們的觀念和希望明白表示出來；如果我們接受通用最廣的「公道經久的和平」一詞，我們就須找出什麼是公道，要怎樣纔能從國際的解決維持經久。我們必須使我們自己及他人確切明白，我們努力追求這種和平的實際結果，應爲那一種的世界秩序。我們生活於現實的世界中，並且已經決意我們所欲建立的基構須確實而經久，那我們不能儘在哲學抽象的領域中活動，而須在具體的世界中工作。在現實的世界中，我們新建設的必須以現狀爲根據，我們必須通過「過去」的大門以邁進至於「將來」。換言之，單是迴翔於高不可攀的純粹政治思維之中是不夠的，必須要腳踏實地。處於一九四二年的人類，並非處於從頭出發的地位，我們祇有先仔細的研究近代歷史和不加成見的檢視過去二十年國際演變的經驗，纔能勝任的規畫將來，設法測定趨向一個新世界秩序的路徑。

各國於準備戰爭之時，需要某種的情報工作，他們要曉得軍事準備的情形，別國軍備的全相，同樣各國爲了準備和平，也需要另一種的情報工作。他們必須曉得和平對於對方發生什麼意義，根據什麼基礎與之談判。他們必須研究和平的戰略，以期能抵抗任何敵方的危險的和平攻勢，必須預備把它拆穿，使它狼狽鼠竄，和進而實現照自己計畫的和平。

如果我們要研究和平的戰術和戰略，我們對於和平的意義，必須先有盡可能明白的認識。

在任何美國辭典中，和平的定義是，「沒有戰爭和衝突，亦指沒有鬥爭和傾軋，亦指鬥爭兩方停止繼續作戰的一種協議」。第一個解釋在打算說明和平的實質；後面一個解釋等於說「和平」一詞，有時與和約同義。

世紀辭典（Century Dictionary）新版中對「和平」一詞的定義，除了這種空洞消極「解釋外，增加了一個新

的很有意味的觀念。和平的定義「亦指沒有心理的紛擾」。

如果我們轉而從一九四二年三月二十三日羅斯福總統代表聯合國家的演說中，尋取和平的定義，我們發現我們所追求的和平，其涵義不僅包括辭典中所提及的三層外，當有第四層：「言論的自由，宗教的自由，脫離貧窮的自由和脫離恐懼的自由」。羅斯福總統於一九四一年一月六日給國會的咨文中，把這種第四層的自由，「引申於世界關係上」，即指：

「全世界實行軍備的縮改，縮改的程度和方式，使沒有一個國家得以向世界任何地方從事一種武力侵略的行爲」。

眼前如果我們接受辭典和美國總統的定義，作爲代表民主國家對和平一詞的一種明白的看法，再讓我們暫時來看一下極權國家的解釋。爲這一個目的起見，我們只要看看德國權威方面的意見更爲了。

對於戰爭和平，法西斯主義並沒完整的理論。墨索里尼多年來稱頌和平，並爲和平獎金的候選人（見後第八節）。其後因爲阿比西尼亞戰役，又轉而讚美戰爭，時至今日，也許他深願再能稱頌和平。在日本，如果有一種現代的社會哲學可言，也不過照德國的模型，加以改頭換面的做製而已。而德國人對於和平却有極明白的觀念。

一九一五年舒勒教授在戰爭的天才與德國的戰爭（Max Schuler, Der Genius des Krieges und and deutsche Krieger）一書中會說：

「戰爭就是國家正在實際極度的發展和勃興——它就是政治。」

二十年後的福音，仍是一樣：「戰爭是我們世紀的主宰；和平的功能，僅爲兩次戰爭之間的一種休戰狀態而已」（見一九三五年十二月德國軍事組織機關刊物德國的保衛（Denise e Wehr））。德國人既把單純的休戰，視爲人類歷史中一段可異的而非非常態的插曲，那麼一個經久的和平，自將永遠不能成爲德國的作戰目標之一。

西方世界有一個可以同情，但很可怕，很可悲的錯誤。他們假定德國人的心理，和斯坎底那維亞各國人的心理，和英國法國人的心理，和美國人的心理，並無根本的不同，各國的分子雖異，但同一字的涵義却是一樣的，西方世界即以這種錯誤的假定，作為他們行動的根據。即使到現在，似乎仍舊很少人認識清楚，如果一個美國人或諾威人想瞭解德國人的心理，他就必須完全擺脫他自有的整個人道觀念，而另外接受一套整個不同，和他本性不習的觀念和迷信。由德國人對和平與戰爭，以及對整個社會理想的看法，對這點就可以有最明白的說明。

遠在一九一一年，德國國際法的泰斗考夫曼教授，著成他的國際公法的本質（Erich Kaufmann, Das Wesen Völkerrechts）一書，有一段說……

『社會的理想，為勝利的戰爭，而非自由意志人的一種共同生活……國家就在戰爭之中表現出了它的本性』。

這本書實際上成為德國各大學採用的教本，考夫曼教授以此而被聘至柏林大學，在第一次歐戰以後，他被任為外交部的法律顧問。

德國人對所有和平努力所採取的侮視輕蔑的態度，可以朋斯（Ewald Banse）為很好的表現。他是一位卓越的軍事科學（Wehrwissenschaft）的教授，自希特勒執政以後，成了主持軍事教育的官方領袖，在他一九二二年出版的世界戰爭中的餘地和民族（Raum und Volk im Weltkrieg，其美國版題名為德國準備戰爭，一九四〇年Germany Prepares for War）一書中，說明德國「處於民族復興的發端」，『反對國際主義與和平主義的毒害』。他贊美好戰的人，『即為戰鬥而生存，不是為生存而戰鬥的人。在這種人，戰爭是永遠神聖的，是生存的充實和理由』。次之則為『被動的好戰分子』，在他們看來戰爭是一種神聖的事業，『對家室的一種神聖天職』。但朋斯對於那些信仰和努力一種公道經久的和平的人，認為是廢料。

『那些愛和平的人，和平主義者就大不相同了！和平是唯一和他相配的處境；他將盡力保持和平；為了避

免戰爭，他可以忍受任何的恥辱，包括財產的喪失，和甚至對他的腰包發生最嚴重的損害。他的呆鈍的沒精打采的眼睛表示出奴性（包括不撞在內），他的笨拙的身體顯然專為勞役和卑躬屈膝而設的，他的動作遲緩而首鼠兩端。這種型的人天生只好躲在家裏，生來小心眼兒；平常的事務如果有一點點的變動，便會狼狽萬狀；他從小我的觀點來觀察和評判整個的世界。」

任何讀這些文章的美國人諸威人，將以為這是對黑暗中古世紀中那些獷悍，行徑有同盜賊的貴族武士們的思想的生動描寫。說那斯的話實在嚴肅地沉着地說明了近二十世紀中葉的德國人的心理，將使他覺得不可置信的——正因為他以前並未得到過任何情報制度的嘉惠。

其實那斯的話還是比較穩健的。在另一位納粹作者林嗣所著的種族為價值的原則（*Erin Land, Die Finnen als Weltbrüder*）（一九三三年第二版）一書中，更攻擊和平費美戰爭不道無力。他對上次大戰中大多數人類反對德國，和反對他的「種族」的侵略精神引以為憾，此後他提出他帶肅殺之氣的意氣揚揚的結論：

「在我們的心中，絕不是人類應該排除戰爭，而是應由戰爭來澄清人類。」

這種話在不是德國人聽來，似乎很像原始食人部落中一位老巫師的陰鬱的咀咒；這類的觀念：如戰爭為最高無上的原則，人類受戰爭的考驗並且可以受淘汰，人類討論和平與戰爭的問題是一種傲慢的擅越行為等等，都是他不能領會的。但這就是德國人的心理。

民主國家對和平的觀念，比起那斯的光怪陸離的話，比起林嗣表現其史前蠻性的吶喊，誠然是多少索索無生氣和陳腐的。民主國家對和平的定義，即使把各種「自由」一併算在內，性質上還是消極的。如果我們要能使和平一詞，不僅為辯士們舌端的甘言，稍檢分子心頭的虔願；如果我們要使它成爲一種可以實行的綱領；如果我們要使它充滿希望的活躍起來，俾前線的將士與海空軍的官兵，於上天入海赴敵之餘，深信「沒有一場夢囈全會落空」；那我們必須於和平的定義中，加進一種積極的素質。

在美國凡是根據現實消息靈通行動切實的為準備未來和平工作的團體，對此事實無不有充分的認識。

在卡納基國際和平基金委員會 (The Carnegie Endowment for International Peace) 任命的和平組織研究委員會 (Commissario to Study the organization of Peace) 的初步報告中，敘述「和平的性質」如下：

「在現代情況之下的和平，不能僅是取消了戰爭以後的一種靜止的生活狀態；也不僅是一種祈求和平相處的虔誠的願望。和平必須是一種積極的、持續的程序，進而實現世界規模的自由，正義，進步和安全。有許多問題是永不能有最後的解決的；它們同生命本身一樣的經久長存，而以不同的方式重新表現出來，不過為應付這種出現的問題，和平的程序應該在方式上使之可能超出武力戰爭的境界。

戰爭比前更加具有破壞性了，為和平計，要求以國際的程序來代替戰爭。在這種程序之下，一方面可以保護本國的生活方式不受外來的凌暴，另一方面則便利對新情況的適應，和促進與一般利益有關的創造性的變革。和平的涵意，就是要有的一種必需的國際組織，在各種時代情況之下保護人類的利益，和促進人類的進步。世界已經處於非常惶恐的狀態之下，過去以權力均衡，以中立及孤立為根據的散漫的政治組織已經不夠了。」

美國友人服務委員會 (The American Friends Service Committee) 在他們一九四一年六月的宣言中，以極相似的方式，企圖予和平以定義。

「和平並非破壞和平的人失敗以後所得到的一種靜止狀態。相反，和平是一種動的方法，用這種方法，以完成必須的調整變革，以減輕而非加重過去因武力侵略會經濟予世界的各種弊害。」

其間最重要的，為美國助理國務卿威爾斯 (Sumner Welles) 在他討論未來和平的演說中，也曾應用「動的和平」一詞，並且強調說，在本世紀的情況之下和平不能是靜態的。

今日我們不妨斷言，過去和平之所以未能奏效和未能經久，一大部分的原因由於當時的政治家和外交家，誤信和平是一種靜止狀態，沒有在適當的時機完成必要的調整。

凡爾賽和約的著者是有出這種需要的：所以他們在國際聯盟公約中包括命運多舛的第十九條：

「大會對於條約已經變得不能適用時，隨時向會員國建議重行考慮，於國際情勢其繼續將危及世界和平時，亦得隨時請會員國考慮。」

但他們在列強行政院中的後繼者，以及由戰爭所創立或因戰爭而擴充領土的若干國家的代表，却把這一條條文投到了廢紙簾中，凡任其其他國家如在國際聯盟大會中提及第十九條，就被視為大逆不道，它從來沒有應用過。

一九三九年在東三省問題尚未極端尖銳以前，中國曾企圖使第十九條成爲現實的東西，打算勸告大會成立一種依據條文所可採取行動的程序。但中國受了列強一番申斥，努力沒有成功，第十九條依然一紙具文。

二十六聯合國家宣布接受大西洋憲章的聯合宣言，華盛頓協定，把範圍擴大，瞻望及於將來的正義的統治，關於將來統治的性質，比以前任何宣言規定得更爲明確。二十六國政府宣布：「爲了保衛生命、自由、獨立與宗教自由，並爲保存他們本土及其他各地的人權與正義，完全摧毀敵人取得勝利實屬必要。」

這些話在政治上說明了一句通俗的成語，即世界不能老是一半爲奴隸一半爲自由人。二十六國並不以保衛了他們本國以內的自由與宗教自由爲滿足；他們的政治家已經認清（至少希望他們已經認清），爲了保持和平，就不應容忍任何國家內發生宗教的或民族的迫害。這與和平有息息相關的關係。這類的壞事是會蔓延開來的。如果某一國家發生踐躪人權之舉而無所應懲，那麼正如二十六國所表明的，世界任何各地的自由即將受其威脅。

從此處所引的各項記載和宣言中，我們得到若干爲確立動的和平基礎所必須的質素：沒有衝突，沒有恐懼，沒有貧窮，如用積極的講說便是政治的安全，精神的安全，社會與經濟的安全，以及此外的國家內及國際上個人與階級間公平正義的統治，任何一個國家都有根據國際法的規定發展其本有文明和其所希望政制的自由；每個男女聽從其良知與信念呼召的自由。

要實現這個綱領，十分顯而易見需要某種的國際聯構，而美總統所強調及八點中所表明的全世界軍備的裁

識，既有過密切的國際合作，纔能實現。又如大西洋憲章中所提及的經濟，社會和人道的問題，其實際的解決顯然也有成立某種普遍組織的必要。在今日的世界而言孤立，實在是視覺的幻象；在政治領域上孤立的不可能，正猶在金融方面，在貿易關係方面，和在科學研究方面之不可能一樣。生理的經濟的以及道德的痼症，祇有協合作的行動始能防止其蔓延。關於國際合作的需要，再沒有比所謂勃洛士報告(Bruce Report)說得更為動人，同時更為切實的了(註)：

「過去二十年的經驗已經表明文明的進步，在程序上日益倚賴於經濟的和人性的價值，國家的政治日益受下列社會及經濟目標所決定，如失業的防止，經濟活動劇烈波動的防止，良好房屋的設備，和疾病的制止和治療。這類影響每一男女老幼日常生活問題，是各國政治家，無論其政治結構如何不同，最先考慮的一點。」

「近代的經驗日益明白的表明，這類的問題，都不是單由一國採取行動所能解決的。關於交換經驗和合作的用處和需要，在經濟及社會的領域內任何部分，已經隨時有所證明。」

「世亦不管在政治上如何分立，畢竟關係正在日益密切；它的交通方式正日益加速，它散布知識的工具日益變得更有效率。同時世界的各構成部分，無論在政治觀感上如何歧異，在許多方面却變得更加相似，農業國家很快的趨於工業化，工業的國家正在刺激它們的農業。在這一方面沒有比亞洲各大國的迅速的工業發展一事更為顯著，更為典型。」

「這種變化勢所不免產生出許多非由聯合努力不能解決的問題。商業和個人的接觸較前便利了，但同時經濟的蕭條也比從前更普遍；如果統治稍寬懈一點，則人類與動物的疾病就將發生更廣更快的蔓延。無論經濟的或生理的感染，事實上道德的感染亦是如此，都不是一國的行動所能遏止，除非把自己完全對外隔絕起來。」

「對於世界動力日益頻繁和劇烈的衝擊，其最初的自然反應之一，就是希望與世隔絕的心理。但它只是反映一種躲避衝擊的盲目本能，而非積極希望把變動的世界的各構成部分，自行調整，和最後說來證明畢竟無可抵抗的變革的衝力，求其適應。無適應，即不能有發展……」

剛纔提及的工作綱要，可以定够文明，受過訓練的國際工作人員，以及現有國際管理及合作機構所收集的確經濟準備，於未來的和平是如何重要和寶貴。但華盛頓協定條文中所要求者尚不至此：它要求一種司法的監督以保證各國的人權，和一種情報的機關，遇到任何國家發生摧殘個人自由及宗教自由而危害和平之時，提出事先的警告。在國際神聖文件中強調精神的因素，這還是宗教改革運動以來的第一次哩。

註：一九三九年五月二十九日國際聯盟行政院邀請駐倫敦澳洲高級委員及國聯經濟及財政協調委員會主席勃洛士 (Stanley Bruce) 主持一個特別委員會以「研究適當的措置：促進各國積極參加，合力解決由國聯機構所處理的各種技術問題」。

第三章 和平的警戒

白特勒 (Harold Butler) 是國際勞工局成立以來的副局長，於泰麥斯 (Albert Thomas) 逝世後，繼任局長，在他最近所著的失去的和平——個人的印象 (The Lost Peace, A Personal Impression, 1941) 一書中，以『和平爲什麼失敗的最初和最明顯的原因』，厥爲『世界其他部分對和平的熱情信奉』，這種信奉心恰好成了侵略國家爭取世界霸權時最大的資產。

就對和平的熱情信奉一事本身而言，是不能成爲喪失和平的主要原因。但政治家們，這種熱情信奉心的犧牲者，如果沒有一種精神的情報工作，天真的相信這種信奉心是普遍的心理，其他任何國家的人民抱有同他們一樣的感覺和思想，或者忘記了建立一種和平的警戒制度，時時提防刻刻小心，向他們警告和平心理將發生任何危險，那麼他們很可能將招致戰爭。

和平爲什麼失敗的最初最明顯的原因，卽爲政治家和外交家們的不願研究和與戰爭的性質，和平與戰爭的心理，侵略的危險與苟安的危險。

任何現代的大工業，都認爲聘用最卓越的研究人員是必要的，任何重要的醫院，都感覺到非有一個最優良的試驗室不可，然而從從來沒有一個政府爲了和平的發展，爲了研究預防可以傳染或損害和消滅和平的各種現象，成立過任何的研究機關。

因之也許很可以說，和平之所以失敗的最先和最明顯的原因，乃是由於實際上並無和平，並無我們所曾打算解得過的和平。若干國家和政治家幸福地相信已經有了一種和平的狀態，可是另外些國家或他們的領袖，知道事實並非如此。那些「熱情信奉和平」的人，並不瞭解不信奉和平分子的話，不瞭解後者的思想，希望和平情誠的協調。任何結束衝突或防止衝突的協定，顯然必須使訂約的各方對於條約的文字，有同一的觀感。如果一

方對於條文的解釋，與另一方的解釋完全不同，那麼不特協定本身將成廢紙，對於信守條文認它具有積極的約束效力的一方，反將成爲一種經常的危險的根源。

兩個文字不同的國家，在訂結條約之時，除以本國文字各備一份外，照例須另備一份正式的法文譯本，但因爲深感有發生不同解釋的危險，所以往往在條約本身內或附於條約的外交牒文中，規定如遇發生爭執應以何種文字本子爲準。因爲即便最忠實的翻譯，也不能把文字各別的條文譯得完全一樣，甚至使一個律師都無從於其中挑剔可訾的歧義的地步。所可異者，一方面很強烈的感覺到條文相符的需要，同時却沒有一種先見，認清觀念的相同，甚至比文字尤爲重要。一個協定，一個和平條約，只有條文根據於訂約雙方同意接受的道德觀念之上，始有締結的可能。

如果不侵犯一詞，在甲方看來是指公開的友誼，在乙方看來指武裝的進攻；甲方認爲既作諾言，便有信守的義務，乙方認爲諾言只是對敵人的一種虛辭；如果甲方把一個莊嚴的宣言，視爲對事實的一種神聖的陳述或一種嚴肅的政策，而乙方則不過視爲一種賭注——如果如此，則不問條約用什麼文字，對於輕信說一是一，說人便是人的正派國家，便絕無價值可言，因爲在對方道德詞彙中，原無此類的觀念也。他把條約一訂，適足打開大門召致攻擊，侵略，進犯，不堪言說的壓迫，暴行和虐政。

這也正就是納粹黨出場以來世界所目擊的現象，也是在未來和平會議中應該記在心頭的重要事實之一。

上次大戰以後，列強政府仍繼續維持一種秘密的軍事特務機關，有時有一種秘密的外交情報組織，不過因爲民主國家負責任領袖的昧於他們自己精神上的愚魯和無知，所以也許沒有以前的那樣完善。政府在派遣至外國的使館中，沒有海陸軍武官，以及調查商業、漁業、農業等等的參贊，可是從來沒有一個政府在派遣至外國，派一個調查教育的副官或參贊，以研究決定國家和平或戰爭態度的心理現象；從來沒有派遣一位勝任的專家，將他們自有的道德標準與駐在國的道德標準兩者間的不同，報告本國政府。

如果任何政府過去曾有任何守職的和平的警戒，那麼倉卒應戰的事，將永遠不會發生。

直至二十六國政府簽訂華盛頓宣言以前，世界從來沒有正式承認過，某一國家宗教自由之受蹂躪，對每一國家都有重大的干係，成爲世界和平的潛在威脅。也從來沒有正式承認過一國國內人權與正義的維護，對於所有其他各國的政府都有密切的關係。反之，在我們的和平觀念之下，這些都應成爲新的世界秩序之完整的一部份，這種觀念，也就是說我們需要有一個在職的對和平採取警戒的制度，以便把可以危及和平的任何國家的「心理紛擾」，隨時報告。

許多國家的倉卒無備，以及美國在珍珠港受奸詐的突襲時的缺乏準備，最明白的證明了聯邦調查局長賀佛（J. Edgar Hoover, the Director of the Federal Bureau of Investigation）多年來言之諄諄而聽者藐藐的一番話的真理，即如果你要保護你的生命和財產，必須對犯人的心理有所瞭解。他在他的可以啓發思想的作品藏匿的人（*Parsons in Hiding*）一書中說：

「執法者遇到要偵老實人瞭解犯罪時，他所遭的困難之一，便是如何準確地透露犯人的心理。要使普通人信服，犯人的心理作用與我們不同，犯人的推理根據於我們不同的標準，極不容易。例如普通婦人之仁的人們，聽見了一位頑梗的累犯訴說「願重過良善的生活」，便相信應該予以釋放，並盡力爲之迴護，因而常使危險的瘋犬，箝得在社會橫行」。

自然實佛不過討論一國以內的個別犯人，但我們不得不接受這個事實，即在今日世界中，有若干國家已有成犯罪國家之象。他的明智的話，可以適用於芝加哥的流氓，也可充分適用於這些國家。如果讓各國國內普通婦人之仁的分子，來根據他們的幻覺——以爲沒有改過、沒有懺悔、沒有處分的犯罪國家願意重過良善的生活——來決定和平的條件，因而「使頑梗的積犯」重爲世界的大患，對於將來任何文明國家的結合其危害之鉅，將無與倫比。

這種並行現象並不費解。凡能明白思想的德國人，早已深知納粹主義的流氓性質；有些人甚至還以此爲榮哩。在希特勒以前便主張「主宰國家」道德的海塞（Franz Halsar），在一九二六年曾著由主宰道德的觀點

論猶太民族問題 (Die Jude nfrage vom Standpunkt der Herrnmoral) 一書，在書中便說將來的德國人必須是一行行動的人；他必須兼具「冒險家」和「土匪頭」共同的品質。德國服諾威以後，希特勒派遣他最親信的幹員之一特勃羅琪 (Herr Rastenburgsrath Delb ugea) 至諾威，與諾威議會領袖進行談判，要他們接受對德的妥協。這一位代表在每次會議中總是翻花樣，有一次有人把他上一天在正式會議中宣布的宣言拿出來對證，說他出爾及爾，立心欺騙，他悍然的說：「我們原是一批國際光棍」(Wir sind eine internationale Bande)。

因之我們比較容易明白，何以賀師對於極權者的心理能有最詳盡的陳述之一。可能正因為他就事論事，一點沒有討論納粹主義的存心。他的話給了我們充分理解德國說教者自屈勒資克 (Fritzsche) 至戈倍爾 (Goebbels) 的一個關鍵。

「一個犯人他自己並不作如是觀的。如果你想曉得一點點關於保護你自己你自家的原則，這一點你必須奉為公理。罪犯的觀點是如此的：他要某些東西，此外他就不想下去了。他要，他就覺得應該為他所有。他的心理沒有想到正義的念頭，如果想到，也一下給自私心所壓倒了。」

「……如果你要瞭解罪犯的頭腦，你必須暫時設身處地二下。暫時你須拋開所有的責任觀念，除對自己外，對別人不負任何的責任。你甚至對你最好的朋友，都不能有忠誠的感覺，如果他們的利益與你的發生衝突之時，你可以滿不在乎加以陷害。你要變成自私到這樣的程度，凡是阻礙你滿足欲望的人，都是你的敵人，你可以惡毒的算計他一如你覺得他正在同樣的算計你。記牢你要點什麼，必須為你所有，至於如何取得，那是無關緊要的事。」

「採取了這種態度，那麼用欺騙的方法哄人來幫你忙，便成為機敏的行為。如果你手裏執鎗，面對着一個手無寸鐵的人，你不妨告訴你自己，你纔是勇敢大丈夫，他是一個懦夫……視所有守法奉公的人為天生的賊骨頭，只要他們「有胆量」，他們就跟你一樣去偷去搶……任何一切方法，無論行竊、說謊、作假、偽證，而

誰入行賄、恐嚇，假作改過自新，證明懺悔無辜；表示亟願恢復名譽，或假裝病弱甚至你自己親身母親「死亡」，如果可以使你逃避對你行為的處分，或說服無辜輕信的人替你離開牢獄的，都是正當合適的。世界任何部分凡是與你狹窄、卑賤、自私、唯我本性的不合的，你就認為他們「正在反對你」……專心致意於你自己，對別人的感情取嘲謔態度。如果你對於情人，父母、兒女，某種動物有一絲的感情用事的喜愛，你就相信自己已是溫文的高貴的，因而造成一種心理，如果你對母親老保持孝心」，即便殺了人也可曲恕。不過要是這些東西對你發生妨礙，你就不好遺棄你的情人，以你的母親的住處為庇藏之所，鎗擊孩子或絞死你的狗，而一點沒有悔懼之心；你本來是不願去做的，但你得設法生存。如果你完完全全相信以上云云，你就瞭解了真正的罪犯的觀點。凡不能瞭解這就是罪犯的心理的人，就不應令之參加應付數在四百萬以上的社會公敵這一問題的任何工作。」

每個人都可以看出，德國的整個思想和宣傳系統是怎樣建築在這種模式之上的。

希特勒、戈培爾以及次要人物會一再再而三的說明，德國人如何「曾受迫害」，每個人「都同他們為難」，他們有「自尋出路」的權利。從上面所引賀佛書中一段話的字裏行間，我們可以認出熟習的德國人所用的語句。賀佛在著作之時，也許從來沒有讀過那本犯罪實錄我的奮鬥，但日本的領袖無疑會熟讀三味，細心做行。

在未來的和平會議中，除非出席的領袖們認清：他們所面對的問題，就是賀佛所詳加敘述的問題；他們須應付好幾百萬的人類公敵；即使在國際事務方面，在法律和罪犯中間是不能有和平談判的——除英有這種的認識，會議即不能勝任的處理未來的問題。

自然希特勒以及德國都沒有把自己視為罪犯。這裏有些東西是他們所要的，因之他們覺得應該歸其所有。其他國家，因為熱烈信奉和平，使希特勒如願以償。民主國家正忙於過好日子，並且設法使人相信，民主政治的最終目標，便是永遠保有一個他們不願見有紛擾發生的好日子。國家越大，公眾對於任何的紛擾的反感也越深。

希特勒不是曾發表過美麗的演說的麼？許多國家內的領袖人物，不是常加援引，使他們自己有時也使他人相信，在這種演說中是國際希望所寄的麼？一九三五年五月二十一日希特勒在國會發表演說，正式宣布：

『然則，在和平和安寧以外我還能有什麼願望？』

『但是如果有人說這僅是領袖們的願望，我可以回答，祇須領袖們和統治者期望和平，國家自身決不會舉動戰爭。』

『德國不算羸弱，已和波蘭訂結一個互不侵犯條約。這對於歐洲和平，不祇為一可貴的貢獻而已，我們將無條件的信守弗渝。』

『德意志國家——特別是德國的現政府，只有一個願望，就是與所有的隣邦，根據友誼與和平的條件，繼續相處。』

英法的政治家，美國的工業家和航空家相信了希特勒。在德國人民倒是有他們的懷疑的，不過他們曉得，這一切作爲都是爲了他們的利益；當他們聽到各種在德國戰前非常流行的小故事時（有些小故事頗有說明的價值），常不禁莫逆於心，相視而哭。我們可以舉一個例，一九三四年路德教派慶祝路德將聖經譯成德文四百周年紀念，當時傳有一個小小的故事：

『你能說出路德、希特勒、戈培爾和沙赫特（Schacht）的不同麼？……路德說他所相信的，希特勒相信他所說的，戈培爾不相信他所說的，沙赫特不說他所相信的。』

但希特勒究竟有多少回相信過他所說的，實可懷疑。

洛虛雷在他的希特勒的自由（*Rauschning: Hitler Speaks*）一書中，記有一九三四年與希特勒的一段談話：

『那天早上他告訴我，他對於條約抱什麼見解……任何人如果自尋煩惱，在是否信守一個條約時，不管什麼條約，不管什麼情形，而欲訴諸他的良心，那個人就是大傻瓜。如果別人認爲簽訂了條約就是已經解決了問

題或脚踏了實地，你爲什麼不簽訂，一來討別人的歡喜，二來改善自己的處境呢？」

斯泰沛 (Wilhelm Stapel) 在他的最高道德的結論中，用納粹說教者半神學的文字，表現出這一種哲學：

「我們的動力與我們的尊榮之神，不特絕非一容觀道德的保護者，而且在遇到宜於我們割奪異己或處於吾人中間而沒有我們道地的分子之時，有爲我們清除大路的職務。」（註一）

凡是不願以洛虛雷未經證實的話，便接受爲見證實據的人，曾經由希特勒所表現的事實，深信洛虛雷如果沒有表達希特勒所說的話，却確實表達了他的心理。

祇有小國內少數學者和不安的觀察家，看出了納粹哲學的毒害的壓力。今日執政的兩大民主國領袖曾經看出德國的危險。但不管這些數量關於政治行動，侵略，犯罪和暗殺的文證，許多國家內善良忠厚的男女，仍舊牢不可破熱情地不願接受公開的事實；任何關涉道德的問題，仍舊熱切地希望閉眼不管；執拗地信守一個不存在的守約履信的表白；和屢次曲怨謀殺的行爲，因爲犯罪的人「常是他們母親的好兒子」。

就民主國家而言，納粹之訴諸於殘酷，於種族偏見，於人的每一種惡毒卑劣的本能，其爲害倒還不如它的訴諸於公平心理，於感情用事，於每個人追求正義的敏感之爲甚。過去所講的「綏靖」，其力量的根源不一，但最重要的即出於賀佛所舉明的困難而來，即不易使普通的老百姓信服，這權國家推選所憑的標準。和民主國家所用者截然另爲一套。

德國勢力滲入美國很廣，而且非常的成功，珍珠港事件使綏靖主義暫時銷聲匿跡，但仍有很大的善良男女，尙未有充分的信服。

南非首相斯末資 (Smuts) 於一九四一年一月五日向真理團 (Legion of Truth) 演說：

「宣傳正在變爲比鎗砲更爲危險的進攻方法，我們唯一的防衛方法，便是傳布真理，與謊言相抗」。

如果過去對於和平的警戒，會有任何有組織的活動，那就不應再有組織真理團的需要。像日本人的偷襲類事，應比較容易使我們去考量，這類的事何以有發生的可能，是什麼光景的道德背景，纔促成這一種國際

情勢的。

任何這類的考慮，將使普通的老百姓明白，這類的事並非開始於一九三九年，也不是始於意大利的攻擊阿比西尼亞，甚至也不始自日本的侵略東三省。多年來早有一派極樞思想家如實幹分子所宣傳福音，說：世界上沒有不可准許的東西，世界上並無道德法典的一回事，爲目的可以不擇手段，說謊、偽證、殺人、放火不僅是獲得某種結果的唯一的合法手段；不單不是可鄙的，而是每一個公民英勇的愛國職責。

所以的人類經驗曾經證明，由所用的手段，將來即可看出目的的歸宿。暴力滋生暴力。即使最純潔的理想家，如果出之於爲他良心所反對的手段，那不僅將占污和喪失了他是非觀念，而且將使他失去精神的平衡。他心理上將受紛擾。

關於這種紛擾狀態，有一個最動人的例證，便是克朗威爾（Oliver Cromwell）的情形。他在病終前請牧師走近他的牀前，很痛苦地問：『告訴我，一個人有沒有失去神靈恩寵的可能？』牧師回答他，『不，不可能的』。於是垂死的克朗威爾說：『那麼，我安心了，因爲我曉得我會受神靈的恩寵。』

現代的獨裁者也許也會提出這樣的問題，他將得到同樣的答覆；因爲真正宣揚福音的教士早被送到集中營或在受苦刑了，只有趨奉他的教士纔能在此身邊。

席勒（Schiller）在他的 *Piaconomini* 詩篇中，曾經以德國古雅的方法，提出這一個道德法則（他之所以不復爲德國的尊寵詩人，也許即以此故）：

任何罪行的真正可惡，

便是必繼續滋生新的惡行。

在另一本更爲古典的知慧的典籍（聖經中），曾述及同樣的真理，『凡是去接觸瀝青的人，即將因而沾污』，這些話長存於每個人的口頭，除了極端國家外。

本心不願進入戰爭漩渦的國家，終於慢慢的逐漸的這而認識戰爭的精神因素。在卡納基舍和平組織研究委

國會所提擬的第三份報告中（第一六二頁），稱：「在這次戰爭中比物質的損失尤為惡劣者，為道德及知識上的紊亂狀態，這種狀態是由目前衝突中的思想性質，是由新的宣傳方法，第五縱隊的深入及恐怖主義所造成的。曾經歷數百年來經久長存的文明原則，已受到無情的攻擊」。

根據這種認識，就可以引導至一個為許多良善人士不願受人擺布置信的信念：即，在不承認同一文明原則的兩端之間，無談判和平之可言；這次的戰爭，不是雙方爭求擴充權力與威盛之戰，而是關於人與人間，國與國間兩種不同的誠信應恥觀念的死關。這是兩派民族的大決鬥，一派民族根深蒂固的，在非常時期更熱烈地信奉某種的道德法則，另一派民族則除了個人唯我及民族誇大的真則以外，排棄所有的道德法則與任何的根本上法。這也是兩帝國家間鬥爭，一方面的國家，仍信仰自由平等和正義，深信世界人類有自治的權利，在這樣的世界中「他們生而平等，並由造物賦予若干不能轉讓的權利，其中包括生命，自由與快樂的追求」；而另一羣國家則否認任何道義的觀念，打算以他們淺薄種族神秘主義和神話，來奴役世界上所有的國家，這種神秘思想，與其說和紀元以來所有的任何哲學有相似的成分，還不如說它和史前野蠻民族血祭的儀式相像些。

哲學方面為希特勒先驅的海塞，曾說「一個真神需要人為之犧牲，這是德國新精神的表現。所以希爾與阿迦在他們合著的簡短精要的德國戰勝後（Helen Hill and Herbert Agar: Beyond German Victory）一書中所說：『純粹的理想社會，不是四海一家，而是排外的血的結合』，實在雙重的準確。我們只有把握這種血的結合的組織，研究它的起源和背景，我們纔能確立為實現，公道及終久和平所必需的那種監督制度。」

註1：羅森堡（Rosenberg）及其官方領袖的納粹哲學，曾把人類畫分為兩個範疇：優越的「我」與卑劣的「他們」，聖明的「我們」和卑賤的「非我們」，「我們的」主宰種族利「他們的」奴種。

第四章 海涅的預言

由於缺乏任何有效的和平情報制度，外交家和政治家們對於歐洲各國道德及知識發展方面的情形，途無可據的資料，缺乏任何的瞭解。他們仍牢執舊的信仰，以謂只有做買賣與交易，金錢與市場，商業與殖民地的問題，纔會引起戰爭。還有少數才華卓越之士，往往爲他們自己的美麗文字所誤，以爲靠了紙上文筆便可終止戰爭；只要發明一個精美的公式，列入國際的決議，任何的困難，即可迎刃而解。

一九三三年瑪達里加 (Senor de Madaraga) 在對國際聯盟大會的一篇演說中，發表下面的意見：

「爲什麼要有戰爭？因爲有糾紛。爲什麼要有糾紛？因爲等執變成嚴重化了。爲什麼戰爭執變成嚴重化？因爲它們在初成問題之時，當場未曾加以研究」。

這距德文版我的奮鬥初版已有十年。但四年以後瑪達里加在他的無政府或層級制度 (Anarchy or Hierarchy) 一書中指出，問題的解決並不如那樣的單純，人類已經突然回復到十六世紀，回復到殘酷的宗教戰爭時期。

他甚至西班牙的內戰，也未能使歐洲的政治家和美國的參議員警醒，認清問題的癥結所在。

希特勒在他的書中說：

「如何恢復德國權力這一問題，不在於我們如何能製造武器？而在於我們如何創造使人民能執干戈衛社稷的那種精神？如果這種精神支配了一個民族，意志之力就可以自己找出一千條路，條條路都通到一種武器」。

但是希特勒沒有被認真看待——又是因爲缺乏和平的警戒，關於他的力量 and 活動，沒有情報。各國的領袖仍得不願承認精神的重要勝於武備。民主國家內軍事上的缺乏準備，正是幾乎難於令人相信的心理上缺乏準備的必然結果。我們可以讀美國駐德大使杜特 (Dodd) 日記中所述的英國駐柏林大使亨特孫 (Sir Neville Herder-

son)的可憐故事；或者更可以讀讀亨特自己所著的一個使節的失敗(Failure of a Mission)：這是在出版中最足以表示出精神及政治無能的證據；這是一個有教養的紳士回憶錄，他完全生活於政治觀念與政治現實的世界以外，同孩子一樣的天真和孤立無助，對歐洲全無用處。這位面對種種彰明昭著事實的紳士，很可以供給賀佛另外再寫一章的主題，即要使滿不在乎的人民瞭解他們自己的危險，是怎樣的困難。亨特孫書中的主旨，爲「無論如何，要先證明他們是與我們相反」。但他所爲的尚不祇消極的禍害而已。他把德國人對歷史事實的任何歪曲曲解，無不認爲信音真理；他迷惑了英國內閣中缺乏歷史知識的份子，而且大大幫助了不幸流行於英國勢要中的對於德國人心理和德國人目的之完全誤解。

倫敦德萊伯爵(Marquess of Londonderry)在他的小冊子我們與德國(Ourselfs and Germany)一九三八年)中，對於德國思想和道德情形，很顯著的完全缺乏基本的知識，也用和善親切的態度討論納粹主義。遲至一九三九年冬季，像路易爵士(Lloyd)等人，仍以親切好意爲墨索里尼捧場，認他爲會恢復意大利秩序的功臣。張伯倫之飛往高特士堡(Godesberg)，將長爲這種缺乏事理的先見，精神的膚淺和知識的貧乏，爲多觀的明證。這種一方是赤子的奮鬥，一方是對外的天真兩者奇異的併合，這種想以一柄傘來攪混天狂瀾的勇往直前的嘗試，實在是其勇可嘉，其情可憐。

上面所引的人物自然並不是例外，他們正就是一種通行信念的代表人物，在我們批判他們的知慧以前，我們應該記得他們並不是孤獨的。幾年以前英國下院院論說正式紀錄引有邱吉爾論述墨索里尼的下面一段話：

「我對於他的不管許多負擔和危險，保持單純文雅的風采，超然的姿勢，不由不和其他人所感受到的，爲之歎絕不置；次之，我可以看出，他唯一的思想，便是根據他自己的認識，以求意大利民族的最後福利，其餘的一切在他只是次要的興趣。」

在同一會議會中，希特勒被認爲「一個非常精幹，冷靜，消息靈通的公務員，具有一個頗可人意的儀表，

和一個使人不能抵抗的微笑』。一九三七年工黨老領袖萊斯堡（George Lansbury）創導新的和平運動，在二次與德國元首會晤以後，宣布：

『我曾正視那個人的眼睛，我曉得他是有和平誠意的。』

這倒很像一九二〇年國際聯盟大會開會時在笨拙雜誌上巴特列渠（Sir Bernard Partridge）所畫的那幅著名的諷刺畫。畫中一條大毒蛇（蛇身上寫着國際戰爭四字），正揚首攻擊一隻戰戰兢兢的小兔子，兔子身上帶一條白色的帶子，上面寫着『國際聯盟』。蛇目光眦貪婪地注意着兔子，兔子卑恭屈膝地說：『我既然沒有對他抗拒的方法，我只能試試利用我眼睛的力量，好讓他着魔』。但萊斯堡的眼睛與小白兔的眼睛一樣，發生不了拘束的力量。

如果所有上面援引的人物以及其他的男女，對於極權哲學有較多的認識，他們就不至受領袖們隨場變換的假面具的迷惑。如果我們對上面所提的爵士先生們解釋，為什麼他們對於眼前的危象和發生的情形，竟至於糊塗到這樣的不見不聞的地步，就正因為他們不自覺的成了馬克斯主義的犧牲者，和深染了馬克斯主義觀念的遺毒，以為戰爭的最後原因，常為經濟。如果把這種解釋告訴他們，一定會使他們痛苦的深為震驚和大為詫異哩。

舊式的社會民主黨人，似乎很不容易接受這種說法，即除了他們先覺者所建立的經濟法則以外，尚有別種更強的勢力；也很難公開承認勞力與資本一類名詞，已不復有確切固定的涵義，充其量也是浮泛流動的，至如『經濟法則』一詞，則根本不合科學，其所表現者可稱為政治經濟學的占星術。

我們不妨看看像拉斯基（Harold J. Laski）一類學者的思想發展，實在是很有意思的。他仍斷稱，上次的世界戰爭是根據正統模式的經濟戰爭；『本質上它是一種爭取市場的鬭爭，一方面是德國的新興勢力，一方面則是受德國經濟野心所威脅的聯合起來的各帝國』（見一九四一年由此我們到那裏去（Where do We Go from Here）四頁）。實際情形確實不是如此。如果拉斯基及其同道分子的戰爭便是經濟衝突的說法，不是

且且而言，不會使一九一四年以後的英義負責當局深信無疑，那麼英美當局也許已經開始用自己的思想了。信如此，一九三〇年後的世界歷史將已為一完全不同的歷史。單是經濟發生激着，總受利能，甚至一定安協餘地的。純粹從經濟的觀點，戰爭比什麼都要浪費，金錢與人力的罪孽深重的浪費。在現代的情況之下，從事戰爭的國家都是得不償失的。如為經濟的利益計，總是要試行訂約的成立的。

但是等到陰毒的種族與宗教熱情，脫出文明的表層，從危險的深淵中突發以後，就難有任何妥協的餘地了。

最近，我們希望還不太遲，拉斯基及其他人等終於勉強認識了這一個不祥的不幸的真理。我們已經到了一個新的為信仰而戰時的時代，這種戰爭與宗教改革時代的戰爭一樣的真實和殘酷（見上節四〇—四一頁）。

比這個更為重要的，與目前作戰努力積極有關而對未來和平將有重要影響的真文，現在似乎已經充分承認這個事實：「我們知道，我們不僅和一個國家作戰，我們也正在和一種哲學作戰。」（見附來的決算表 Balance Sheet of the Future 一九四一年三四頁）。這一點其實納粹的說教者早已經算佈過了。希爾曼在戰爭與戰士（Friedrich Hirschler, Kriege und Krieger 一九三〇年）中說：「對兩方的戰爭將兼具宗教的與帝國的戰爭兩個方面」。

除非討論和平條件的人對此有充分的瞭解，否則他們的努力將證明全部落空，同樣的事將重演一遍，規模將更為擴大，形式將更為慘烈。

貝文已經把握這個事實。他在他的書中（一四四頁）說：

「不管嘗試姑息政策的人，存什麼的動機，所可以確實斷言的，這種政策勢必失敗，因為兩個原則：暴力的原則與自由的原則，是不能並存的。歐洲的戰爭實際上可稱為一種內戰，等到戰爭結束，如果歐洲在參加重建世界中，仍圖保持為文化，經濟甚至金融的中心，我們英國人必須做到不專由地理的問題，或曾被稱為基本的利益，來影響他們……」

我們很可以說，毋寧我們要找出民族國家——和八類的基本利益是什麼？找出其深切廣遠的意義。

一般人，甚至居於高級負責地位的人仍空語，「良善的一德國人和一萬惡的」希特勒。這種稱謂是完全不適當的，不能表達什麼意義，因為這類的話在於第三帝國的文字以內。寧是洪堡希特勒，問題並未解決，因為他不是一個原因，而是一種結果。他的德國，並非一個人的天才和努力之產物，而是一個民族的成就。他的政府直至戰爭爆發止，也許比任何其他其他的政府，更能代表自己的國家。

任何和平條件的討論，如欲求有結果，就必須瞭解那種情形如何能發生的。

相信現在的德國制度是由希特勒發端的，那是基本的大錯。它曾經希特勒所完成，由他的部下使之成爲最高無上；但因為他們早已有先路可遵，所以他們的行動始有可能，他們所講述的，並非一種嶄新的說法。

德國的演化甚至也不是從俾士麥開始的，他本人的出場，就是德國教育的及哲學的制度之產物。但他所屬的時代，基督教的影响仍深入德國人民的心靈。他受教育還在尼采以前。德國人心理的歧誤，較俾士麥老得多；它們發源於拿破侖時代和來比錫之戰（battle of Leipzig）後各年的德國浪漫學派的時期。十九世紀及二十世紀所知道的「民主主義」，也是德國同一時期的產物，它曾在許多方面使過去的一百年比中古時代初期以來任何一個世紀，更爲分崩離析，缺乏國際的精神。

我們追憶大詩人及作家海涅（Heinrich Heine）曾經如何明白的預料到未來的危象，在今日尤其具有特殊的意義。海涅自爲不屬於純粹的阿里安種，在今日德國已成爲忌諱。他在漢堡和其他各地的紀念像已經清除，凡是以他名字命名的方場或街道，已另易新名；在德國兒童讀本中雖仍還有他的詩篇（*Heine*），但加了「無名作者著古民歌」的說明。

一八三四年海涅爲德國的重要雜誌雙月月刊（*Revue des deux Mondes*），寫了幾篇成一組的文章，題爲路德以後的德國。在這種文章中，海涅也討論到一八三〇年德國革命企圖的無結果。他對於他的失望的革命友人，申撫慰之意。德國革命的希望未失敗，它們不過不得不受了延擱。

「革命將發生，而且將不是平平淡淡的一件事。德國哲學的各派將可表現這一點——康德的信徒，費希特的信徒和「自然哲學派」……這種學說已經培育革命的勢力，祇待爆發的一天，即將使世界充塞恐怖和驚愕。康德的信徒以他們對於一切的滿不在乎，費希特的信徒以其意志的熱狂，是決定會鬧得天翻地覆的。」

「基督教曾經把德國人殘酷喜戰的熱情削減到某種程度，這是基督教最好的優點，但它並未會能完全予以消滅。但是一等到節制的符號——十字架粉碎失靈以後，舊日門很好戰之士的殘虐，北歐詩人所傳述歌頌的辭酒狂戰之士的祭宴 (the Frank's Berserker raze)，即將再度爆發。護符已經腐朽不堪，總有崩成齏粉的一天。那時候舊的石神將由遺忘已久的廢墟上重新直立起來，拂拭他們數百年來積累在眼睛前的塵埃；手執巨鎗的雷神，將重新起來，他將摧毀中古建築式的教堂……當你聽到隣里的孩子們踏步鳴金的聲音時，你得小心提防……也許是要和你過不去。……有人預料到在知識的境界中曾經爆發過劇烈變動，同樣將在現實的境界中爆發，對這種幻想，你不可一笑置之。思想之為事實的先驅，好比閃電之為雷聲的前奏。德國的雷鳴具有一種真正的德國特色；它不得輕捷，其聲殷殷，步調很慢。但它是要來的；等到你聽見為世界歷史上從未曾見聞過的崩潰發生了，你知道德國的雷電到底來了。在這種大風波中，天上的羣鷹，將從空跌下死在地上，非洲邊鄙的獅子，將縮縮緊它們的尾巴，躲進它們的窟穴。在德國將出演的場面，如果法國革命與它比較起來，法國革命時代可稱為恬靜的聲壇盛世了。在目前一切都很平靜，雖然各處也時時有不少許人造作一點小風波，但不要想他們是戲裏的正角呢。他們只是在舞台周圍互相追逐的小醜……到了一定的時間就有成羣的武士出場作生死的鬥爭。這一個時間是要來的。」

這個時間已經來了。海涅的預言已經證實了。證實的方式，在他自己是將認為毫無可異的，認為驚訝的是那些對於德國哲學及心理的歷史背景缺乏認識的人。凡是習於或接受「戰爭是某種經濟程序的作用」這種平凡方便的思想的人，遇到戰爭可能是一種邏輯的必然結果時，便大為震惶，迄今尙未能充分的認識，引起這次戰爭的原因，並非凡爾賽，亦非「生存空間」的問題，只要世界不接受由德國「主宰民族」統治的奴役，戰爭即

勢所不殆。

中國舊有「子不教、父子過、教不嚴、師之惰」的老話。他們有一種深根固蒂的信仰，認為孩子是學成人樣的，深信在兒童心靈中所種的子，到了成人時便會開花結實。凡是將負責和平談判的，應該瞭解中國這種舊俗的明智，這是相當重要的。即使常着目於很遠將來的人如貝文，在他的未來的決算表中也說：

「除非普魯士主義先予解體，軍事階級先久破滅，不能有和平的建立。那種的心理態度不變，而由各國出席會議與之協商和平，這是不可能的」。

表面上看來，這幾句話都是顯然的道理，但其解釋德國的情形，予人一個錯誤的印象。普魯士軍人階級之所以代表普魯士男子的最優秀的分子，原因不在一端。軍官們曾受完備的教育，習於某種榮譽標準，這說明何在軍人與納粹之間會發生磨擦。他們也同其他德國一樣，是在紀律的鐵鞭之下教養起來的，他們是德國教育的結果。所以應該解除武裝的是德國的教師，他們纔是普魯士精神的孕育者。

第五章 德國的信條

現代德國各種罪行的基本的負責者，是一些哲學家：康德、費希特、黑智兒、和尼采，德國民族的大教育家們，數以萬計的教授教師們，他們把他們的理論灌輸到數百萬受教育的德國人心靈中，直到這種理論滲透至整個民族爲止。任何軍派參加和平會議的代表，如果他對於德國的文字，歷史和思想缺乏健全的知識，則於討論德國問題，應該要求他有點自知之明，他的地位應限於對局中規矩一套尚未了了的一位解事的旁觀者而已。康德的懷疑主義，剝奪了我們關於現實的一切知識，他的超絕的不可知論，誠如海涅所談的，引導我們對任何東西缺乏一種關切心，但使之成爲預言家，甚至成位德國新宗教的一位創始者的，却是在於他的無上命令的理論。

無上命令，即良心明白的呼聲，本爲神明的命令，但到了康德的手裏，却成了一種不負責任的自尊，野心和自我主義的法則，他的信徒宣稱，這種自尊是宇宙的創造精神。因爲，這位居於孔尼士堡城的哲學家，不管他自己如何小心戒慎絕不苟全，如何尊重現存的制度，却成了一種革命的勢力。

康德的影響，是對哲學家的影響，但費希特則直接影響及於整個德國民族。這位謹嚴的理想主義者，其命運與蘭特（Wilbur Wright）相像，蘭特製造了飛機以供人類的服役，却及身看見它變成爲歷史上未曾前見的破壞力量最大的殘酷武器。所不同者，「文字」的力量比「武器」的力量更大，因之費希特的教訓，曾被人利用達到比飛機轟炸還要無限可怖的自標之上。

一九〇七年十二月這位柏林的教授開始他對德國民族的一列演講詞（Reden an die deutsche Nation），演講詞的用意，在於加強國人絕不向拿破侖暴政屈服的決心，演講中的一大部分，所以轉用過來反對今日的德國壓迫者，和加緊任何被占領國家內的消極抵抗（註一）。但他在十三篇演中把思想定型化了，自此以後，這種

思想被用來使德國民族神化，毫不加以任何批評的或道德的保留。

「祇有讓各民族在民族的結合中，自由發展他們內在的特質，那麼他們纔反映神明的意思，像他們所應該反映的。惟有不懂，或與合法行為及神明秩序為仇的人，纔能悍然違犯精神界這種最高的法則。」

這是盧森堡下面這段話的濫觴之一：

「每一種族都有它的靈魂……每個靈魂都屬它的種族……每一種族根本上祇產生一個最高的理想。」
（從納粹自稱的對團體「集合行動」(Völkisch Aktion)的信仰中，也可以看出費希特的教訓，不過他已經把他的教訓推致庸劣的世俗的極端：

「在數百萬德國人以一個領袖為中心而聯合起來時，我深信我們的神性。我知道神只存在於我們血的力量」(Kraft)中。」

瓦頓堡(Württemberg)副邦長施密特(M.F.Schmidt)於一九四二年一月為希特勒青年團發布了一本小冊子，從中彷彿可見費希特的話：

「我們是屬於我們民族的一分子，單是這個事實，我們便可認為這是一種合於道德和神明的現實之最純潔表現。我們說某人是德國人或具有德國的血統，我們即承認了一種神聖不可侵犯的創造表現。實際上，在我們，這種承認與神的發現是同一的東西。」

他以費希特忠實信徒的身份，繼續說：

「凡是完全虔敬和深切忠誠為他的民族而生活的人，就人類觀點看來，他便是與神同在；但那些把輕蔑懷疑心推至於否認血統的規則的人，便是地面上最無意義的東西」。

費希特不僅是後來曾被頌成爲一種邪惡宗教的民族神祕主義的主要來源；而且他的熱烈信仰德國民族的使命(註二)，以及後來他的完全蔑視個人的生活和他的對死亡的偶像崇拜，使他成爲全部的納粹哲學家的先驅者，也是領導他的整個民族趨向崇拜死亡的教育的最高說教者。他處於德國屈辱戰敗的時代中，他歌頌犧牲

與勝利。他以一個熱烈信徒的身份，好比希臘死神坦納士斯（Thanatos）的一個狂熱的祭司，稱述死亡：

「在理解他的觀念以後，不必告訴我死在他路邊的成百成千的人，不必說起他的不壽。在他還有比一死更大的事麼？……你曉得這比死更為高尚的事麼？……任何事業面對這種危難，在發端之時，誰有加以阻礙的權利？」

在德國領袖的所有演說中，卻彷彿有費希特話的回響；在希特勒帝國內每一青年營，每一小學校，每一高等學校內部樹立「我們為德國効死而生」的標語，這個標語燃燒着費希特教言的精神。

費希特論及人民於民族分崩離析時應負紀律與職責時，確定以對國家的義務為最高的理想，並且設想一個理想主義的德國，如何以其受嚴肅而抽象的目標所應召的大隊士兵，進而征服整個世界。照費希特說，歷史第一的生動的原則，厥為實現一個普遍的，基督教的，歐洲的（即德國的）大帝國之趨勢。這種趨勢比人們所擬議的計畫要深厚，比人們的存意也更為堅強。

「一個國家，即使在宣戰的前夕，應該莊嚴的宣述它對和平的愛好，與對侵略的憎惡，這是沒有什麼關係的。第一，國家為了圖謀它陰謀的成功，它有必要作這樣的保證，因而掩蔽它真意的所在；我們有一個流傳的原則，「藉戰爭的威脅，你也許可以得到和平」，也可以反轉來說，「藉承諾和平，你可以先下手為強開始戰爭」。第二，國家在已經喪失自知之時，也許會全心誠意於它的和平保證；但讓開疆拓土的大聲機會一經抬頭，以前信誓旦旦的決定便置諸腦後了」。

但費希特把他的不祥的理論，更推了極端：

「人民在玄學上肯定是有利用機詐與暴力，來完成它命運的道德權利。」

又說：

「在國家之間無法律或權利之可言，如有權利，即為最強者的權利」。

這是戈倍爾或他主子全部邪說的中心思想，費希特宣布絕對意志，在德國孕育了新的宗教。關於這個新

宗教，二十五年以前森泰耶拿教授（S. Tinsdalen）說過下列一段話：

『它變成了一種多少失去光澤的理論，或少數極端分子的信條，但實際上它却支配了整個民族的判斷和行為。沒有一種宗教的暴政比之更為完備。它有上世紀的大哲學家大歷史學家為它的先知，有政府及教授作它的教士和信徒，有國內受紀律的大衆為它的善男信女』（德國哲學中的自我主義 *Egotism in German Philosophy* 六九頁）

費希特在柏林學院的後繼者，為黑格兒，現代德國第二位大師，在他看來，國家的涵義甚至還要超出費希特的看法。他說國家是最高無上的，人的靈魂只是偶然的產物，因之個人應該完全聽命於國家，共赴共同的非個人的目標。個人只有通過他對社會的功能纔存在；他的唯一的現實，就是他在全景中所占的地位。費希特是位幻想家和詩人，熱情，紛亂，似一個火山的爆發；希特勒是他精神上的浪子孽孫。黑格兒是一位謙卑的普魯士官員，火山爆發以後的落巖，曼希姆勒及其秘密政治警察的心理的鼻祖。在德國六十年來每一大學，學院或高級學校，無不傳習過黑格兒的理論，他的影響及於整個民族。要瞭解他是十分容易的：

「他蔑視任何註定不能在地上實現的理想；他尊重合法過於公道，尊重尚存在的制度過於道德的觀念；他對於承認戰爭甚致舉行為奉行政策工具的政府，願加讚美……（他）爲了一個抽象的念茲在茲的觀念，所謂理想，犧牲了活生生的人和所有的生人。……這種命令是最高無上的……他宣布了殘害人性和快樂的戰爭，在城市的核心與上頭已經建立一個吃血的偶像——絕對的國家」（森泰耶拿德國哲學中的唯我主義 八二——八三頁）。

費希特是位熱誠的基督教徒；而黑格兒對於傳統習俗及現有的權力之保守尊崇，即使該他個人並不真心相信，至少他視之為安全的保障。只要基督設仍保持其深入人心的力量之時，德國異教惡神的呼聲雖然越來越響亮，但仍受繩制束縛無從突發。

由康德、黑格兒（留下來）的對道德概念及制度的尊崇心的外殼，給叔本華和尼采打破了。他們崇拜玄學的無

政府狀態，以代替對秩序的崇拜，他們的反對基督教，在叔本華還帶一點悲天憫人的不得已而為之的態度，芬尼采簡直是興高采烈，得意忘形的大肆攻擊。這位病態的先知和詩人，現在已經躍升為今日德國的大權威了。他在最後被送進瘋人院以前，早已常常瀕於瘋狂的邊緣，他的幾百萬信徒，實在也應該同樣在瘋人院裏作長期的休養，尼采的崇拜權力，原在於掩飾衰弱；他的超人的讚頌，是一個身論道德都殘廢的人所可憫地設想出來的「代製品」。但他的強者應該「超出於善惡以外」(Jenseits von Gut und Ubel)的福音，被人歡迎，以為對每種邪惡與罪行的譴議。他的傑作查拉圖斯特如是說(Also sprach Zarathustra)雖被人適當的稱為屬於「青年藥箱中物」(見勃林頓「尼采」Crane Brison, Nietzsche)，但對於從來不曾讀過他書的尋常德國人，他仍有神聖可資感召的光輝。他稱揚殘酷，因為殘酷是美麗的；猛烈的攻擊真理，因為真理是醜惡的，在這種時候他得到數百萬納粹分子的熱烈信奉，他們所有邪惡的本能已經脫羈狂縱，非美惡兩字所能盡了。

把他作為先知者而信奉，不啻就是不單信奉了王爾德(Oscar Wilde)，也信奉了格雷(Doriana Gray，他曾說良知與怯懦實是同一的東西)。然而他的話，成：麻醉德人心靈的毒藥的要素之一；他是德國新宗教的聖徒之一。

納粹主義並不只僅以政治思想口命，它自稱還有比政治思想更多的東西。杜特大使會引過納粹官方哲學家盧森堡一九三八年激勵南部德國人向神聖的國家教皇的演說中的一段話：

「任何宗教，不許削弱國家對人民的支配。凡對於總有用處的東西，始得認為真實，我們斷言有把德國一切照他們應該的歸趨加以改造的絕對權利。德國的國社主義者在將來將組成一種具備中古時代所有神聖的神秘的社會秩序」。(見杜特日記第一版一九九頁)

若干年前，對於這類的話，大家感覺得奇異的成分多，感覺危險者少；當外交家們在柏林商討及此之時，他們聳聳肩，一笑置之。但是希特勒的權力和向戰爭的推動，其感訣即淵源於這種捲土重來的半神秘半野蠻的中古精神。

純粹的領袖對於強調他們運動中宗教因素這一點的電聲，曾常有很敏銳的認識。威森堡在一九三八年所說的話，在德國任何觀察者除了外交團人員以外，都是認為毫不足異的。其努力把對德國種族與對德國命運，變為神祕信仰的信條，多年來便很明顯。費希特指稱的德國人心理中潛伏隱處的潛流，已被公開的表露於外。但歐洲的政治家對於德國的「救世主」，初未予以研究。他們所感興趣的，為實質的統計，出入口的情況，外交家們對於馬克斯信徒和大羣經濟學家做帶自珍的經濟迷信，額方頂禮，認為是人類知識之極致。希特勒一部分的偉大性，即在於他的極端蔑視各種公認的金錢及經濟理論。他和他周圍的人，本能地和心知地感覺到，民族是不願單單爲了物質的得失而赴死的。單是許諾加一點工資，多一點看電影的錢，一個星期多吃幾瓶啤酒，穿多少更講究一點的衣服，凡此種種，都不足以使數百萬人準備在侵略的戰爭中作最後的犧牲。我們可以與張伯倫，泰狄歐（Tardieu）白倫（Blum）等型的政治家比一下。這些人也是自有其道的理想主義家。德國領袖也認識有給大眾「食物與娛樂」使之心滿意得的。但他們十分明白，單是麵包和排球，不能產生征服的神。

「我們知道，一種真實的對生命的看法，其表現不能僅限於理論的原則或靈魂的自憐而已，它必另採取一種信條的形式。」

上面的話採自盧森堡的（Oskar Lange）一書之中，它們表明納粹主義變為希特勒主義的精神總領。

從納粹主義一開始，希特勒的神學教授們便耐心地熱情地努力建立這一種的信條。它倒沒有像可以設想的那麼困難。那個遏制的符號——十字架，在兩面夾攻之下，早已分崩離析，一面是馬克新主義的侵蝕，另一面是德國神學的大師和妄自尊大的科學旗幟下人士的磨擦。在德國早已有一種逐漸滋長的另外創造一個與基督教上帝有別的新神的趨勢。由費希特與德國浪漫主義到斯泰沛其間只是一步之隔而已。

「宗教是一個活的神的默示。神在猶太民族中自己啓示為律法式的神，在德國民族中啓示成德國式的神。德國人的耶穌基督和聖瑪利都是德國人的。」

這個運動中表現最爲明白的宗教領袖之一的彼得曼 (Ernst Bertram)，對於崇拜德國人所建的一切的一種德國宗教，有什麼効用，曾加強調：

「一個處於未來列國大門爭中的民族，如果認爲不能完全不要宗教和教會，或者甘願聽命於一種不足以充分表現民族意志與努力的宗教和教會，這個民族是要失敗的。我們需要一種在民族之神之前祈求的信仰，不需要一個可賞罰的國際的神……基督教的神已經把我們德國人遺棄了。他並非一個公道的神，不是一個超國家的神；他不過是人們達到政治目的之神……舉一件事來說，這位神過去曾阻止過戰爭麼？他曾預先阻止過凡爾賽和約麼？然則我們憑什麼理由要爲他建立教會……我們在大戰中失敗的原因，就是因爲我們信任了他，而把我們德國的神丟棄了。我們願意將這種神驅逐出我們的教會之外，但我們將不因此而喪失我們的教會，德國民族的教會。」

尼基區 (Ernst Niekich) 說得比此還要直捷了當。

「或者是一位德國神，要不然就不要什麼神。國際的基督教之神是凡爾賽和約的贊助人。我們不能對一個偏袒法國人而不理我們德人的神低首屈膝。」

海塞說：「我們正需要一個雄偉，嚴厲和暴烈的神。」他回復到尼采的憤世疾俗之談，宣稱：「祇有雷霆萬鈞的北歐主神，纔能與猶太之神耶和華相抗。」

德國警方機關刊物黑色兵團 (Schwarze Korps)，於一九三八年慕尼黑城所謂謀殺希特勒案發生以後，曾加評述：

「凡對於神本身感受一點信心的人，必須承認造物爲了元首之故，對於德國的目標，表示斷然的和明白的認識，這一點應該連瞎子都可以看得出來……這個人與任何其他人都不同……他是德國，是我們信仰與意志的結合。他這我們的元首……我不相信一種醜相的團體制度（意指十字架——譯者），但我相信一個德國的神明。」

納粹的司法部長弗朗克 (Dr. Frank) 於一九三五年十月的一篇演說中，曾言下語的話：

「因之我們對於經希特勒署名的法律，我們有認之為民族精神聖產物的絕大義務。希特勒會由神接受他的權力。所以，也是由神所派遣，爭取德國人在世界上權利的戰士。」

一個人必須以這類的話做背景，來視察希特勒對宗教的蔑視，和讀讀洛虛甯在希特勒的自白五七——五八頁中所記載的話：

「各種宗教，不管它們自稱如何，總是一樣的。它們沒有前途，斷然為德國人所不容。法西斯主義如果高興，也可以和教育妥協。我也將如此做去：爲什麼不？這並不足以妨礙我從根株剷除基督教，把它從德國境內肅清去。……讓別人去割別處釐好了。無論其爲舊約爲新約，或純是耶穌所說的話，依照張勃倫 (Houston Stewart Chamberlain) 說，都同是陳腐的猶太人的詐術。它將不使我們自由。一個德國的教會，一種德國的基督教，只是牽強附會而已。一個人要則是德國人，要則是基督教徒，你不能一身兼爲兩者。我們不需要把一隻眼睛置目於來世生活的人民。我們需要能感覺和知道神寄託在他們本身身上的自由人。」

在前面所引的副部長葛密特所發布的小冊子，也可發現希特勒這番話的精神：

「在我們對於在過去兩千年中已經殘存了的基督教民族大同學說，未曾表示加以克服，在必要時不惜採取暴力手段的勇氣以前，我們即無實現我們所稱的統治歐洲的權利。」

希特勒向洛虛甯所述何以應該把宣傳集中於攻擊教會，不向其爲新教和天主教，都視同一體，並應該把天主教的教士選爲初次攻擊的特殊目標。

「我們應加以普通罪犯的罪名。我將扯下他們面上誠實的面具。如果那還不夠，我將使他們在人民眼裏看來很可笑很可鄙。我將命令攝製關於他們的影片。」

希特勒和他們的徒衆的行爲，曾經根據一九三四年所定之方針，這是誰都將不否認的。不過，在任何國家要從根剷除宗教和道德法則的概念，畢竟是一件複雜的工作。

第二次世界大戰的發生，總使新宗教或可說反宗教的信徒們，出來作公開的活動。蕭伯在他的慕尼黑遊園場 (Ernst H. Pope, Munich Playground) 一書，使對這個問題有興趣的人，關於這種德國新教徒是甚麼樣子的得到一個概念。他敘述旅行參觀黑塞爾堡 (Hasselberg) 古法朗河尼亞邦內納粹分子 (Franconian Nazis) 的『聖山』情形。在每年六月最後一個周末，斯特萊轍 (Dr. Stetler) 於半夜在山上光禿的火塔照射之下，宣讀他的教義。有二十萬德國人爬登山坡，參加聽講。『希特勒青年團的男女青年，都帶好籃子，他們爲了希特勒晚上就和衣而睡。』斯特萊轍宣稱：

『我們無須向穿黑衣的教士，訴說我們的懺悔。我們已經成爲自己的教士，由於爬上此山我們已與神冥冥接近了。』

『我們無須教堂。神總是和德國一起的，遠在有預言家或聖徒的幾千年以前便如此了。』

『所有我們的罪惡，已於昨夜被赦免了。立在此山之上的德國青年們，與在希特勒出現和團結我們以前皈依新教或天主教的父母比較起來，與神更接近得多了。我們的女子是美麗的，具有似神的天然的美。凡是醜陋的或抹脂抹粉的女子應該遠離這個聖山。』

『施特萊轍提醒他的聽衆，說他們的聖山，早在有基督教以前很久，便是舉行日爾曼教儀的場所了。』

『希特勒青年團的團員和突擊隊的隊員，不斷從大堆的燃料中檢起木塊，投到火焰中，一方面斯特萊轍之當欲狂的告訴他們，所有往年他們的罪惡，已經移轉到這個木塊之中，正由日爾曼的明火之神加以洗煉。整個黑塞爾堡遊會的衆羣，都自陷於一種美教的狂熱之中。斯特萊轍稱德國的戰爭機構，好似某種超自然的神力，要比德國敵人的任何處境爲強大，在德國的敵人中包括『有組織的基督教的偽善蟲』……』

『……我很高興我能在床上安睡，不像希特勒青年團的男女，就在納粹聚會地方的暴露的石塊上，露天席地而臥，使我推測，他們也許已被磨練到或者心有所思已經不在乎那晚上的夜雨了。如果青年的男女們，覺得沒有虛謔而便胡亂的混在一起，有所不安，那麼他們也無需把他們的罪惡在一位教士之前作坦白的自懺。他們

祇把另一個木塊我向火焰之中，以滌淨他們圖欲的過失。」

一九四二年新年日，盧森堡公布了他的關於新德國教會的綱領，包括三十點。這個已經送請希特勒核准的綱領，不過把多年來早經推行於希特勒青年信徒間的一切，加以法典化而已。不過其中有若干點，因為具體表現了許多良善人士雖語怪誕而仍不願置信的事物，所以仍不失其說明的重要性：

「一、德國國家教會明白要求把一切教會和小教堂的財產立刻交出，變成爲國有的教會。

「二、德國民族沒有爲國家教會服務的義務，但教會本身有爲供一個單一的理論驅使的天職：——種族與民族的理論。

「五、國家教會立定一個不變的目標，即摧毀於不幸的西曆紀元八〇〇年輸入德國的基督教信仰，這種教理與德國民族的心意是相抵觸的。

「十三、國家教會要求立即停止德國國內及屬境內聖經的印行和流布。凡有宗教內容的所有星期日報紙，將予取締。

「十五、國家教會命令，古往今來最重要的文獻，因之也就是德國民族的指導文獻，是我們元首的大著我的奮鬥。它承認這本書內，包括德國人必須照此生活的最純粹的種族道德的原則。

「十七、國家教會規定，我的奮鬥將來印行各版時，應包納現有的頁數，內容不加變動。

「十八、國家教會將撤除所有教會祭壇上的聖經，十字架和一切宗教的物品。

「十九、代替它們的將爲必受德國民族尊崇的，因而也就是受神所尊崇的，我們最神聖的典藉我的奮鬥，在書的左邊置刀一柄。

「二八、國家教會不承認通常的作懺悔及作祈禱的節日。只有一個宗教節目將被容許，即國家教會成立紀念日。

「三〇、自國家教會成立日起，所有德國本土及屬地境內各教會教堂內基督教聖劍應一律撤除，而代以不

「可征服的德國的象徵——卍字。」
一九四二年一月二日的紐約時報社論中對這個綱領，有所評述：

「如果世界不是已處於這種死亡迫於呼吸的危難之中，我們也許會把若干納粹的比較浮誇的計畫，當做沒有什麼害處的瘋人們的奇思怪想，因為其中許多，荒誕到簡直不能使一個正常的民族的聽信。德國東方部部長，納粹內閣人物之一的盧森堡所擬議的計畫，便是眼前的例證。這種計畫要廢除基督教，而代以一種附有窮極變幻離奇的儀式的「新宗教。」

我們也許可以反對，瘋人決不是沒有危害的，他常是一種潛在的威脅，尤其是在一個多年來神志早非清明和沒有自由的民族之間出現。但紐約時報的話，很適當的敘述出了那些有教養的從遠處觀察德國的人的態度。如果有十個人採行了一種與三K黨入黨式相似的儀式，也許很可笑，但到了六千萬人民受這種儀式波動如中風魔之時，它就成了非言說可盡的毒和命可怖了。

齊曼的歸趨死亡的教育 (Gregor Ziemer, Education for Death) 中有幾段話，可以使人對於希特勒的德國內這種教條所發生的對世界威脅的實在情形，得到一個概念。他曾經准參觀德國國內六十餘家「母子家庭」中的一家，在母親們應請午餐時，其時他也在場，下面是他描寫的景象：

「在穿白衣的護士把食物已經安排好之後，每人都面向牆壁，牆上懸有一幅希特勒的巨像，像下是一個大卍字。婦女們舉起他們的右臂，合頌：「我們的元首，我們感謝你的博施；我們感謝你給我們這個家；我們感謝你給我們這種食物。我們把所有的權力敬獻給你；我們敬以我們自己及兒女們的生命獻給你！」」

在一家希特勒女青年團員家中的一幕，甚至比此還要動人。齊曼博士是與主婦相識的，且有好感。這位主婦從得意的指着一位為營中精神領袖的女子，並講到那位女子晚上的祈禱詞：

「它們是美麗的祈禱詞，在詞中她把所有各女子的身心都獻給希特勒。」
「給希特勒——？」

「自然是。她的夜禱詞是向耶穌所認爲的德國的救主祈求的。你不會想到她去向舊日的神廟禱吧？」
但最足以使人豁然開悟的一件事，還是齊曼所進參觀B D M營（Bund Deutscher Mädel 女青年隊，會員年齡在十四歲以上）的情形。中間有一位十七歲的未婚團員，生產了一個男孩子，她成了女英雄。那一天剛巧是威塞爾（Hortse Wessel）的生辰，一羣青年女性以舞蹈慶祝。

「我聽，這是一種儀式。威塞爾是位爲黨犧牲的殉難烈士。元首把他封爲聖靈，她們要召請威塞爾的靈魂，使她們成爲負於元首的良好的納粹分子。」

「不知怎麼我總感覺到他們對有些事在祕不使我知道，在儀式中還有比比更爲重要的東西。我拒絕表示願意，提出了許多幼稚的問題。最後復發覺，元首會要求所有B D M的女青年，成爲未來戰士的母親。但每一個B D M的女青年，懷有一個比死更可怕的戀愛，即怕不生育。因之，乘威塞爾的生日，她們召請他的靈魂來使她們成爲良好的生育女的人。」

「她們把那位聲名狼藉的娼主，奉成爲生殖之神！」（譯者註威塞爾生前本爲包庇錢銀的極限，死後經由國社黨宣傳成爲殉難烈士。）

最後女孩子們游行至榮善堂，跪下向希特勒祈禱。

這些肩冷笑一聲是於事無補的，堅不相信也是於事無補的。如果這是瘋狂，它斷然不是沒有什麼害處的；它是有一套系統的，具有可異的完密的組織。德國青年所組成的兵隊的衝鋒隊，他們爬上韋威的高山，游過法國比利士境內的海流和運河，橫越俄國的平原，和突過沙漠的沙暴向前奮進，就是以這種瘋狂爲背景的。

納粹主義正在嘗試把這種瘋狂精神，浸注每一個佔領國家，這是必然的，也是運輸的。佔領國家內德國的當軸及傀儡政府正在熱烈的摧毀和抵制宗教和國家生活中的宗教影響。諸威的情勢，尤屬彰明昭著，天主教被捕入獄，所有主教已經辭職，一千一百多名教士，受着集中營的威脅。

在許多國家內，各宗派的教士們會積極或消極幫助了納粹主義；有的是爲了深恐共產主義，有的爲了民族

的關係，還有些爲了更暗昧的理由。其中有許多人會守舊甚篤，有守信甚篤，也許可以作爲一種辯護；但那是在明明不應給予指導的區域以內極欲出來領導與論的人，同時在那個領域以內，對不快意的事實又只能不聞不視糊塗下一斷語，對這種人，實在不能爲他們抄出一種曲恕。

一如納粹在政治上的利用民主國內每種民主特權以顛覆民主主義；在經濟上，援引個人私有財產的神聖性，以抵抗共產主義沒收財產的威脅，以便其於適當時期沒收所有私有的財產；在民族上，會宣布少數民族的自治權利，並利用之以糾奪多數民族任何自決之權；在外交上，喚起注意主權的無上重要性，派遣軍隊以「保護」小國和民族團體主權，爲了想一舉而把主權與國家掃蕩無餘；同樣在宗教方面，納粹分子利用任何教會每一種教義，以求從內部使之顛覆，等到時機到來的時候，或加以消滅，或接收過來，或予以曲解附會，和納粹的行爲同流合污。

沒收所有的教會，無論精神方面或有形方面，不特是盧森堡，也是納粹主義的目標。

這個整個的綱領，多年來早經公開宣傳。但是外交家和政治人物，通常却偏於不讀。其他外交家及政治人物的傳記和日記，從其中研究極權國家的學校制度，或者去讀些納粹黨哲學的手冊子，手冊中附有對於將來的綱領，其中爲了配合舊式外交界人士的脾胃之需，已經把關於基督教的或普遍的神的觀念，巧妙地去除了。

要不是過去那樣，歐美各國任何一國政府就不會懷疑戰爭之日漸逼近，以及未來即戰爭將具什麼的性質。因爲在德國與希特勒爲神明一事並行的，尚有對德國種族的尊崇，以及勢所必至的對戰爭的宣稱。但忽略精神的事實，較忽略軍備的事實，實在更要危險。世界未能維持一種關於道德、教育和思想方面的情報制度，是最不幸的事。

註一：實際上諾威著名作家榮琴（Ronald Fries）即這樣利用費希特的理論，他在一篇文章中引了費特

特的演說辭，結果被納粹逮捕入獄，拘處於監獄中者有數月之久。

汪二：德國作家與演說者之經常說「種族」，而不提「民族」一詞，最大的原因無疑因為從來就未曾有過德國民族。德國帝國於一八七一年總成立，直至希特勒，國內各邦仍保有它們的立法團體，他們的統治者，郵票，和民族制度。

第六 以死亡爲歸趨的教育

魚勒費克曾經宣揚戰爭——但他不是神秘家和詩人。尼采雖宣布戰爭，當做一種宗教的戒律：

『你們曾經聽說，製造和平的人有謬了。我對你們說，製造戰爭的人有謬了，因為他們如不被稱爲耶和華的子孫，將被稱爲比耶和華更偉大的奧定神（北歐主神——譯者）的子孫。』

這種熱烈的對戰爭的讚美，不是一個『無害的瘋人』的表示，而是日爾曼主義最深切的呼聲，即使如果說其表現的方式似乎過度，它也是費希特教育水到渠成的結果。

一九一二年來比錫有位用弗拉曼（Daniel Evyermann）筆名的無名作家，出版了一本很可注意的書。如果我是德皇（Wenzelich der Kaiser War），在書中猛烈的攻擊德國政治人物過於和平的態度。

『目前需要所有對政治生活發生興趣的人，應該學習改改他們的觀念，和要求我們領導一種積極的外交政策，或者我們冷峭的說要一種侵略的外交政策。』在以後的各版中著者把「侵略的」改成了「進攻的」（angreifende），同時他也取消筆名，把熟悉德國的人早已知道了的心的真名字公開。他就是克拉斯（Heinrich Class），繼任彼得士（Karl Peters）與哈斯（Ernst Hasse）的泛日爾曼社（Pan-German Bund）的會長。他的書一再重版，在戰前德國銷行之廣，除羅爾巴區的世界中的德國觀念（Paul Rohrbach, Der Gedanke in der Welt）外，無其他討論政治的書所能望其項背，作者寫這本書時，充滿了狂熱至，的危險的愛國主義，其尤可注意的，我的專門的各章，除了討論那時尚未誕生的布爾塞維主義諸章外，就是直接以如果我是德皇一書爲模型的。我們在書中找得出納粹對於猶太人，對於婦女的任务，甚至對於「墮落的藝術」，和德國民族優秀等的觀念。

我們知會我們是什麼樣的民族，我們不知道什麼人，我們拒絕加以切切或使之發生任何熱烈的學

趣』(一八六頁)。「我們自覺，歐洲任何一個國家的建立，所有歐洲的文明，莫不出自德國人。」(一八二頁)

克拉斯歎息一聲，瞻望迫近的對英國的戰爭；英國是一個爲猶太人影響所沾汚，爲民主觀念所敗壞的條頓國家，可供德國客觀教訓。接着他說：

『我們可以安然的說，在我們努力以任何手段改善和加強我們的人民時，我們就爲人類盡了最神聖的義務。』(一八七頁)

在這本書中，克拉斯不僅預料了一九一四年的戰爭，也預料了德國第一次支配世界的企圖的失敗。他說明在這種戰爭之後，歐洲有一個時期必至充塞頹廢的失敗主義，德國在此時期便可秘密武裝，準備起來，二十年後就可預備征服世界了。

在一九一八年春德國人仍舊相信勝利在望之時，斯賓格勒在他著名的西方之衰頹 (*Germany's Decline*, *Ursprung des Abendlandes*) 中便很公開的說下面的話。他的陰影似的影響和尼采很相像。

『民主國家必然消滅，因爲他們把他們的信任置於幻想之上，尤其是那種關於真理和正義的幻想。在世界只有一種現實——武力。如果你仔細的聽，你就可以聽見趨向征服世界的愷撒的足步聲了。』

所以喚起德國人的好戰精神的，並不是凡爾賽和約，但凡爾賽和約曾經成了一種很有用處的託辭。

鑒於這種可以援甲無盡的文件，我們可以瞭解希特勒的說教在德國並不是新的東西，也不足引起德國人的驚異。祇有不是德國人，不瞭解德國哲學，德國政治之素不重道義，德國傳統的人，纔覺得他的書是新的，可惜的和不可信的。

在早經接受斯賓格勒理論的德國人士，其於我的奮鬥之不覺駭異，亦如英國讀者對威爾斯世界史綱 (*H. C. Wells, Outlines of History*) 之不覺駭異相同。

多年以來，普通的德國人曾經要求一個獨裁者的出現。早在希特勒前一百多年，歌德在詩與真理 (*Die*

tung und Wahnsinn) 第四卷中便稱，現在這種人民，如果有一個人出來作踐他們，說明他是奉命以絕對的權力來統治他們的，不管他什麼人，就將被他們接受為獨裁者。

不管普通德國的老百姓，熱望有一個領袖，他可以為他們解脫因自由而來的惛惛不安的責任；許多熱烈相信德國註定將統治全世界的德國上等階級的愛國分子，對德皇威廉二世深切關懷，認為他太自由主義化，太和英國表示友善，常使美和平思想，和不能協調德國各種作戰的努力。他們渴望有一位具絕對權力引導人民侵略進攻的人物。

克拉所在一九一二年說：

「只有一種獨裁制度，最後纔能解救德國民族於完全的覆亡。」（七頁）

又說：

「今日事態已經至推車撞壁之境，祇有一位獨裁者纔能極救祖國。」（二三一頁）

他提及將來的「元首」時，和百年前回教報更者提及未來救世主的心理是一樣的。在他全書最末幾章中，有一章題名「期待元首」。「爭取新秩序的戰士已經嚴陣以待——他們等待領袖。」在另一章中：

「當今日領袖出現時，他對於正期待他的忠實信徒人數之衆，將為驚異——多麼可貴的無私的人將羣集於他。」

在一九一八年慘敗以後，期望領袖的出現，在許多人心中成了半宗教的念念不忘的東西。新的救世主應該解除德國所曾受的枉屈；他必須是復仇者，同時又須粗俗膚淺到够為德國人所理解和喜愛，不講道德到够得上做尼采的超人。

一九二三年海塞在奴隸制度——它的生物根據和倫理基礎中說：

「一個民族如缺乏種族純粹的統治階級，只能受一個絕對的元首統御……所有的德國人都在期待這一位元首；西方的其他部分不久亦將趨近他們的思想方式。德國需要有一位將起而擊滅所有不受命的人們的

人。」

海塞的期望在希特勒的身上具體實現了。跟着他的出現，戰爭的理論成爲正統信條中最高無上的一部分。那斯敦（Ewald Hans）在他一九三二年出版的軍事科學（Wehrwissenschaft）一書中，說：

「戰爭的意義，不單是指一個時代內物質工具的最高度的強化，也是一個時代內精神力的最高度強化；它是人民大眾全心全意的最高努力，是國家趨向自存與權力的意志。在戰爭中，精神和行動纔聯合起來。實際上，戰爭也給了一個基礎，在這個基礎之上人類靈魂向本身可以有最爲充分的最高度的表現，有更爲豐富的形式；從任何科學及藝術探向本身中所有的更爲奧妙的淵源中湧湧而出。再沒有比戰爭那樣能圓滿實現意志，一個種族或一個國家的成就的。戰爭是滋生新的影響力，有精煉作用的鋼鐵爐，也是一種測驗適否的不謬的標準。」

在德國戰爭（Deutsche Wehr）中宣稱，戰爭狀態與和平狀態同樣自然：

「戰爭已經成爲與和平具有同等權力的生存形式。任何人類的和社會的活動，其是否正當，完全要看它對於戰爭的準備有無補益。戰爭的思想已經完全占有了新的人類。他不可，也不能想到戰爭以外的東西。」

巴本（Von Papen）早在一九三三年五月的一篇演說中，便宣稱希特勒的最大成就，便是「要恢復德國軍人觀念，爲民族思想的中心，重以德國軍人，爲德國人民的模範。」

但希特勒不是一個大學教授，甚至也不是一位學者。他沒有高深的學問，只有很淺薄的知識。他對於把費希特，黑格爾，屈勒齊克，尼采和克拉斯思想通俗化的書籍，心中並無別精微予以糾正的意思，他只吸收了這種思想，作爲他自己的思想。他的想像力量有限的，他不會看到其他的東西。他偉大的一點，是在歐洲各大國的政治人物中，祇有他一個人瞭解了思想之先於事實，和精神力之強非任何物質概念所能衡量，這是他的專門。德國理想主義向青年號召的得力所在。他認清，對德國青年及成年人最強有力的號召，並不是在答應他們有一個辭職的時光，而是給他們從事犧牲行動，和爲他們看來是偉大的偶像作一切犧牲的機會。他領導他們

爬登高山，披地下的帝國及它們的光榮——指點給他們，而且告訴他們，只與槍械向他屈膝崇拜，這一切即將屬於他們。他們接受了這個誘惑。

他的天才，即在於把他的信徒心中原有的不可能的概念，加以消滅。他所講的東西，數以百計的教授們早會作樣的講授，數以千計的教師們會諄諄以告學生，數十萬人曾經聽過同樣的說法，但他們在精神上却屬於一感情願，感情上自覺這種個人的和民族的願望，並不屬於現實界中。

在希特勒的心中，絕無懷疑。我要，因之一定可以做到。幾百萬人追從着他，就因他不作各種保留，不接受各種妥協。他所要的，就是他們所有從前夢寐以求的；他們之接受他，因為由此他們的夢想也許得以實現。

如果將來有一天負制訂和平條件之責的人，缺乏希特勒所曾見到的認識，即思想先於事實，以及基本問題不在於軍火的製造，而在於精神的鼓動，洵如此則西方世界所作的每一種犧牲，將落得一場空而已。

德國的教育家已受命把海涅的這句話（指思想先於事實——譯者註），作實際的應用，在希特勒統治之下，他們之危害於任何國家的將來，比劍子手還更凶險多多。

到處納粹領袖們——買地和有系統地抓取兒童和青年男女。赫胥黎（Aldous Huxley）在勇敢的新世界（Brave New World）中所表露的觀念，已在極權國家中實現了。在家庭仍保持為城堡之時，任何大規模交換兒童常態之舉都是百密一漏的。但這種工作在德國已經孜孜不倦的進行了。

在納粹主義出現前多年，還在上次大戰以前，德國學校的兒童，必須研習所謂「鄉里知識」（Heimatkunde）。它們從孩子很小的時候便開始先講述他們的家，書房房餐室和小花園的圖樣。然後跟着一班一班上去，範圍隨而擴大，他們講述村落或城鎮，草繪他們本鄉和本鎮小路和大道的情形。等到他們長成爲青年時，先生教他們敘述通至邊境的道路，研究橋樑，和知道各城鎮駐紮軍隊的設備。諸如此類的問題。等到他們到了高級班時，他們必須研究的「鄉里知識」，包括研究通至巴黎的道路情形，測繪有戰略重要性的橋樑，討論十字叉路的情況，和說明在各城鎮鄉村可以駐屯多少德國軍隊。

爲什麼要這一切，在羅爾巴區的世界中的德國觀念（一九一二年）一書些裏有明白的表示。（註一）德國的青年早在希特勒出現以前多年，全已有進攻的準備了。

他們記得下面的事實，有時對我們也不無用處，普魯士於一八四八年及一八六四年兩度進攻丹麥，一八六六年進攻奧地利，一八七〇年進攻法蘭西。至一九一四年德國侵入比利時和再度進攻法國，其隣邦所受蹂躪之慘，自古迦太基所受慘禍後從來沒有過。自拿破侖後的一百年中，在德國土地上從未發生過一次戰爭，但德國人却先後曾在丹麥、俄國、奧地利、羅馬尼亞、比利士、法國、和塞爾維亞進行作戰。他們之從未在本土內受過「懲罰」這一個事實，也許和他們現在的心理狀態，不無多少的關係。

可是迄今仍有火車執着德國人愛好和平的傳說。

在舊德國處心積慮計畫經營的，到了第三帝國時代，以有了國家統制的無線電廣播，國家御用的報紙及新聞制度，和嚴酷的由國家獨占的教育，而後成爲可能。使整個一代的青年供納粹惡神的犧牲，以及改造數百萬無辜男女兒童的心靈，使之習於邪逆惡罪的方式，至此乃成爲實際可行的事了。

所有這些兒童所受的訓練，即在訓練成爲間諜和士兵，爲殺人者，和爲獨裁者紅人手中的甘心情願的小卒。

從德權國家爭取最高權力的最早時期起，其領袖們便很明白，各學校與各大學實爲戰略的要點。最主要的一個問題，便是如何教全國，使之相信解脫思想的負擔，是一種絕大的幸福。多年以來熱烈的法西斯分子便以躊躇滿志的神情，習於宣傳：「首相替我們思想」。三百年前笛卡兒（Descartes）寫下了「我思故我在」（Cogito ergo sum），使人類思想發生新的進步，突破了愚昧的障地。意大利北非撤退的迅速，比起他們在精神上和知識上重新倒退到三百年前的舊障地之舉，實在也渺不足道了。

幾年以前，巴威一位前任教育部長，在一篇對巴威教員的演說中說：

「我們都是零數。你隨便把多少零數加起來，結果還是一個零。但把元首放在數目的左邊，那麼我們便可

以得到『數字』。』

希特勒手下著名的新聞組主任狄特里區 (Dr. Otto Dietrich) 一九三五年在科倫大學發表的一篇演說中，會是如下的話：

『我們的基本形勢是：集體對個人。但這不適用於元首，祇有他纔有人格與個性的權利。』

普通學校及大學校的窒息，是由意大利開始的（在蘇聯就從來沒有過自由的或開明的教育制度）。一九三二年十一月法西斯教育部長安珂爾 (Anicolo) 給意大利各學校學院。大學的全體領袖一封公開信，說：

『就教育及科學上來解剖大學，它並無需對政治的及文化的懷疑主義作任何方式的容忍，這種懷疑主義與我們統治的精神，是絕對相反的。』

他警告他們，一個大學裏每一篇教授的演詞，將受嚴格的統制。在其後第三封通告信中，他明白表示，以後祇有黨員始得被任教授，所要求於教授者，不是口上功夫，而是爲法西斯主義實際工作。

一九三二年九月德國教育刊物德國的學校 (Die deutsche Schule) 在一篇專論中說：

『科學的客觀……僅是自由主義的許多謬誤之一。自由人祇是人工造作出來的東西。在現實中並沒有這種人，所有者祇有屬於一個國家和屬於某一個種族的人。』

克里克 (Dr. Kraick) 在他的典型作品國社主義的教育中，本於同樣的精神，說：

『純粹科學，爲科學而科學，超然獨立的科學的時代，已經過去了。』

在他奉命任美因河畔弗蘭克福大學校長時所作的就職演說中他宣稱：

『人道的觀念，須由種族的觀念起而代之。我們將來的主要目標，不是任何客觀的科學。大學應該尙武，養成士兵。』

高等教育中教授聯合會的常務董事路道爾甫 (Werner Rudolf) 說：

『我們要把大學教育，從以科學本身爲國際的這種觀念中解放出來……我們必須在種族國家之中把學者的

研究與教育結合起來。現在不能再事允許大學自有其個別的生命，和高等教育之自由化……現在必須使每一位教授確信，民族是超乎科學以上的，學者必須先為德國入次為學者。」（一九三四年五月十六日 *Das Volk*）。

在舊日中國，女孩子到了八歲便開始纏腳，使之腳纖小，以阻止上等階級婦女間享受太多的行動自由。在右印加人（Incas）帝國，認為人的心理機能，在頭蓋上有固定的位置，可以用人工的方法扶植或摧殘，根據這種觀念，於是對初生的嬰孩，使用木製的模型把他們頭部包起來。在號稱為最現代的許多國家內，對於兒童的方式就是這樣。孩子們早在開始成爲一個能運用思想的人以前，就已經變成爲共產主義者或納粹分子了，——希望藉此可以阻止他們長成爲思想的人，成爲公衆的危害。在極權國家以內，任何自由的人性的發展定被防止的，政府督導着在大量生產精神上的畸形人物。

古代人犧牲他們的孩子以尊崇火神。先把嬰孩放在偶像的空臂間，然後由內部把中空的神像燒得火熱，直至附在他身上的嬰孩化爲灰燼。這種以嬰孩爲犧牲，現在已有規模更廣，方式更惡毒的組織。孩子們神聖的靈魂，他們得救的希望，一起交給了火神（註二）。

這種萬惡的教育從幼稚園開始，以後跟學校一級級上升而加強。有時它被稱爲遊戲或運動。要是亨特孫爵士有一絲一毫的想像力，就早就能夠看見就在柏林外，正在訓練準備優美的戰士。美國外交季刊的編者，用下面的話提出他的印象：

「綱領中的任何部分都很難設想作爲『運動』。星期日早上我在近黃尼士地方看見的十二歲光景的孩子們，聚召在壕溝裏，很認真地把假的手榴彈互相投擲，這種運動似乎與足球和棒球差得太遠了。」（我們或他們 *We or They* 一九三六年）。

事態的演變進行得非常迅速。一九二六年諾貝爾和平獎金授予白里安和斯特萊斯曼（註三）時，墨索里尼深以未能獲選爲憾，那些日子對羅加諾公約的記憶尚新。爲增加他獲得和平獎金的要求計，意大利並在國際聯盟中建議，所有會員國家應禁止製造雛型士兵玩具，因爲這些東西將培育惡劣的遺害無窮的品質。但等到希特

勒在德意志，殘酷與粗俗的努力執取了最高權力之端，意大利便急起直追。一九三六年七月二十五日的人民報 (Gazzetta del Popolo) 對於在都靈地方舉行的兒童玩具展覽會，曾刊登一個通告，中間說：

「在會中我們見到許多新出品，如裝在三號車上的兒童玩的機關鎗，代替通常所見汽車玩具的小小鐵甲車，許多別種戰爭材料，不貴但很有趣。」

這種時髦風氣是傳染的。一九三七年有一家國際性的新聞署發布一種書報，其中說：

「現代最新的兒童玩具，是一種內容各色完全的高射砲模型。那種的玩具除了將使未來的公民備具天空的意識，和準備應付任何攻擊以外，並且提出了給兒童以實際的作戰武器呢，還是給他們一種較為自由的教育呢，兩者孰優的問題。」

其優點即在教育兒童，使之有一種自覺的戰爭心理，而問道德及社會的危險。

在許多國家內，先後把兒童從他們的家庭中拉出來，給予這一種的教育。經這種方式的浸潤，他們也許永遠不會再成為愛好和平肯用思想的公民了。這種的火神的小門徒，在德國則稱為「青年」(Jugend) 和「希特勒青年」(Hitler-Jugend)，在意大利則稱為「狼子團」(Fasci della Lupa) 白里拉團 (Balilla) 先鋒隊 (Avanguardisti)，在蘇聯則稱為十月青年，少年先鋒隊和共產主義青年團。

整個學校制度已重行改造以達到同樣的目標。

一九四一年初開羅聯合新聞社發表電訊，稱埃及教育部長已禁止意文算術課本，因為它們對於兒童心理會有一種不幸的影響。當時有許多人宣稱，這是「聯合國國家戰時的神經發作！」其實他們應該先把文件研究一下。意大利教本是模倣德國教本編製的，其教授學生求得總和的方法是很特殊的。它是從一本德文教本中引來的一例典型的例子：

「白日轟炸機每小時飛行速率為二八〇公里（一七五英里），黑夜轟炸機每小時速率為二四〇公里（一五〇英里）。今問這兩種飛機在下列各點間自甲地飛至乙地應需若干鐘點：一、北勒斯勞（德境）至普拉格（捷

克育都)，二、基尼黑至斯特拉斯堡，三、萊爾至麥次。」

自然在德國的初學教科書中，有題名『學校中戰爭化學的實驗』的各專章。

德國學校及國家教育部長勒斯特博士 (Dr. Bernhard Rust)，在他正式公布的德國教師手冊中，說明：『民主國家教育所根據的理論，認為人是由文化而已臻完善的生物。這個不幸的理論雖已荒乎其唐，又繪另一種謬論所代替，即幻想精神的文化可以使一個國家得到安定。真實的安定祇能由一個偉大人物的政治事業中獲得』（註四）。在手冊的另一頁中他說：

『一種廣泛的文化知識，一種廣闊的包納學習各部門的教育，將使感覺遲鈍；一種一般的集納廣博的知識，只能發生削弱，而不發生加強的作用；過於普遍的學習，將使心靈疲勞，使意志力與決斷能力麻痺。』

凡是希望要得到更詳盡情形的人，可以從齊亞趨於死亡的教育中得到大量的資料（一九四一年牛津大學出版社出版）。

那些至今仍任為綏靖政策，為曾被稱為『一種由談判而成立的和平』（他們現在開始改稱為『民主的和平』）替其印人，他們是否希望每一個國家都照德國的格式來教育它的兒童，而把轟炸，機關鎗掃射，毒氣視為校中教授的自然的东西？他們是否相信，如果有一個大國把勒斯特所謂的『力的』教育系統的強烈的灌注於所有兒童，民主國家可以常保安全？那些不知不覺中被組織成爲火神崇拜先遣隊的『婦人之仁分子』，他們是否相信，如果有一個集團國家，兒童們都受侵略進攻和殺人的教育，而另一集團的國家，垂涕而道的拒絕爲了保衛其祖先赴死奮鬥而來的觀念和原則，稍稍犧牲他們生活福利的任何部分，在這種狀況之下，任何自由的文明，是否有存在的可能？

是否仍舊不能使他們瞭解，德國領袖在說下面一段話時，他是每個字都作數的：

『在一個國家取得最後的支配以前，奮鬥是否必須繼續？……在德國大陸帝國背後，確立着絕對征服世界的意思，這種意志已經準備了前此所缺乏的技術方法』。

因之德國人在任何他們侵入了的國家，設法滲透教育，學校和大學。雖然盧森堡宣布過只有德國人可以加入他的新「德國教會」，但是在被占領國家內，如果該國原有國家教會的，其傳布福音的獨立教士即被廢棄，例如挪威，或者他們被送進集中營裏，或者不知所終。聖經經加以「刪淨」，並想盡種種方法，使背節的教士官傳納粹主義。大學教授如拒絕奉命講授的東西的，即加以壓迫；另一批在學術和科學顯然够不上資格的新人，被委任來代替這種忠實追求真理的人物。在學校中年青的納粹流氓侵入教室觀摩教員學生，採行了「種學校密探」的制度。男孩子和年青人受邀和奉命到德國，研究新秩序，還國後成為宣布布戈格爾盧森堡福音的特使。

任何侵入的境土以內，德國人把權力交給那些心智失常的狂人，和那些接受納粹之請與侵略者合作反對其本國自由制度的最卑劣的分子。他們對於如何引導兒童的心靈，使之趨合於納粹核准的思想路線（年齡越早越好）（註五），對於皆教育兒童使之接受納粹自己對國際責任和信託的標準，以及對於如何使兒童祖先的道德垂詢，在兒童心目成一為種陌生難於理解的調子，視為最重要的事。

這就是為什麼卡內基研究和平組織委員會要在它的綱領中會分別「錯誤的教導」一項的原因。數百萬的青年在過去十年中，接受各種與過去文明所由建立的道德原則相背的信仰；這些在心理和精神上將予以轉移。委員會同意，「將來一個重大問題為重行教育；許多教師必須有待訓練，另有許多則將重新訓練」。

因為德國的教育制度是納粹主義的聖經中樞，所以除非待納粹主義的這種整個結構崩潰，希特勒、希姆勒、赫特里曼（Reinhard Heydrich）的恐怖統治迫于終止，德國的場面重行肅清，使備經那些禍文明的道德義務為可惜無聊的眼中釘的人所摧殘的文明基本條件，得以慢慢的建立起來，對德國即不能有協定與和平的可言。

註一：這本書在德國銷行了數十萬冊，其盛況為前此所未見，書中宣傳，德國思想應該滲透和最後統治全地球。因為德國人不為衆所歡迎，所以德國的擴張，祇有借徑於武力一途；也祇有公開接受武力政治的人，纔能在德國有任何發言的地位。

註二：『火神的教儀也並非真可菲薄的東西』（海塞）。

註三：一九二五年的和平獎金內張伯倫（Sir Anneton Chamberlain）與舍維斯（Gen ral Davies）合得。

註四：希特勒在德國概念的重要性，並不因為是希特勒本人的關係，而是因為希特勒之為元首，即領袖的原則。如果希特勒今日過去，這個原則將繼續存在，第二個領袖將繼之而起。

註五：諾威奧斯維城的秘密警察，曾經傳詢過一個三歲的小孩子。這位小孩子曾經用一些殘敗的花擲向一德國車輛的風障，他的家長受了一番莊嚴的訓誡，奉命對其兒女應加以納粹精神的熏陶。

第七章 德國的生存空間和美洲

費希特、黑格兒、尼采的「德國使命」的概念，國家對個人有要求其犧牲一切的神聖權利的概念，奉命統治全世界的金髮日爾曼超人的概念（註一），是德國一八七〇年戰勝法國以來情緒的主題。

在希特勒及其黨內出現以後，它已成為他們整個覺道的一部分，從兒童血液中培植滋長的一種念茲在茲的力量，但納粹興起以前所宣布的德國有無限制向外擴充的合法必要的文獻，仍有極大的勢力。祇有英法美國的輿論領袖不見與辯，正在作繭自縛苦事研討唯物論，研究統計材料和微不足道的政治行動。而從來不追究一下準備德國整個民族從事行動的精神。

屈勒資克於一八七四年在柏林大學演講及在國會中大發宏論起，他的聲譽始終不衰，其影響尤有變本加厲之勢。他冷酷的宣布，德國既然將永遠不能瞭解世界，「則世界必須予以征服和改造，藉使之能與德國的思想相合」（一八七六年政治學 *Die Politik*）。但他懷疑其他國家是否可以改造，其後他曾稱，德國決不能與世界有和平，因為從德國的思想方式看來，這個世界是「一個只能推翻不能改造的陌生世界」。他是第一個公開宣傳武力政策的大人物；他宣稱德國的命運在於征服和支配世界，使列國處於奴隸的地位（「地理的命定論」）。除了國家的意志之外，就沒有其他的力量，德國「組織完善之後，可以不承認其他地上的勢力，等到一個德國人自由使用武器之時，強權便成公理」（政治學）。「德國必須以利用敵國的漢奸以供已用作為一種責任」，和「每一個良好的德國臣民，是一個潛在的，遇機會發生時便起來積極活動的間諜」。

主張以說謊與欺騙為德國外交政策與基石的屈勒資克，宣稱條約不過是一束廢紙而已。「等到條約所規定的承諾對德國變為不利之時，德國可以和必須加以廢棄」。一個條約在這種情形之下自動成為廢物，為「德國的尊榮」計，要求把它廢絕。

他的影響的結果之一，便是德國普通學校聯合會於一八八一年採取行動，在外國散布日爾曼主義信條。這個至今存在的組織，即美國聯邦調查局所熟知的「祖國組織」，其後由泛日爾曼社所維持。該社（見前）係由著名探險家彼得士於一八八六年創立，稱為全德聯盟（Der Alldeutsche Verband），旨在於凡有德國人居住之處，以宣揚屈實勒克的學說。

彼士之應該及為這個社的創立人，似乎頗有徵象的作用。他是尚未有秘密政治警察以前，備具秘密警察殘酷精神的化身，一八九七年以殘酷受軍事法庭審判，予以解職。

一八九一年哈斯教授繼任為該社社長，至一八九四年社名更為泛日爾曼聯盟（Pan-germanische Bund）。該社的全部時間，都在為德國征服世界而活動，它的行動綱領由納粹加以接受。幾乎沒有什麼變動。

泛日爾曼聯盟的原則之一，即「海外的德國人必須用每一種可能的方法加以保指和培育」（黑爾泛日爾曼聯盟的目標 Adolf Lühr, Zwacke und Ziele des all-deutschen Bundes）。所謂，海外一詞，特別是指南美洲。因為五十年前德國人用忍耐和一貫的功夫，已曾嘗試在美洲每一個國家內建立現在稱為第五縱隊的東西。

預言這種工作前途勝利的德文著作，直是汗牛充棟，不可勝計，而且可以追溯到上次大戰以前。有一位作家在他一八九五年出版的 *Germania, triumphans Von einem Grossdeutschen* 一書中，便預料到祇須一九一五年德國即可獲致世界的勝利，其時德國必須起而消滅「泛美的學說」；他把這種戰爭以後的和平情形，敘述如下：

「德國占有墨西哥，危地馬拉，英屬洪都拉斯，阿瑪松河南部巴西全境，烏拉圭，巴拉圭，玻利維亞，秘魯和智利北部。法國占有阿瑪松河北巴西全境，英屬亞那那，維尼齊拉，哥倫比亞和赤道國。南美洲其他所餘部分包括阿根廷在內，屬於意大利。西印度美島由德法兩國公有。直布羅陀由西班牙收回，馬爾太島給予意大利，塞浦路斯給予土耳其，英國須付重大的賠款。英國因為其全部海軍，為德國所扣留，作為賠款的一種擔

保，所以國內發生大規模的騷動，所有英國所有的蘇彝士運河的股票，悉予沒收，由戰勝國家分有。金伯爾鑽石礦，由德國占有，所有在巴西及在南美的英美投資，轉移為德人所有。電線由德國接收。南美的英美移民限令於一年之內離境，嗣後不得再在該洲任何國家內移殖。』

還有一部『大德國』思想的著作，其中認為最後的勝利須待一九五〇年，到那年大德國世界將告成立，由於『德國人至此始告團結和統治世界，每人纔可以有快樂的生活』（一九五〇年的大德國和中歐 *Gross Deutschland und Mitteleuropa um das Jahr 1950*）。

最近五十年來，德國的文人和政治人物（註二），曾一貫的攻擊門羅主義。那位偉大人物穆姆遜（Mommsen）聲之為『一種空泛的要求』，哈斯教授在國會中宣稱，如果門羅主義准其實行，『美洲的德國一切將告壽終正寢』。一九〇三年伏勃特（Johannes Volpert）宣布，『門羅主義是無可辯護的。它是一種直接的無禮，按之美國並無把它施於實際的工具，情形尤其如此。』

德國的實在政策，時時一再證實，伏勃特的話表現了德國的主潮。德皇會嘗試阻止美國與西班牙的戰爭，最初計畫由一個大國出而調停，等到這個計畫失敗以後，他又轉向教皇方面請求幫忙。與一切宗教為敬的人，却設法使教會為他幫忙，這種狡計由來已久，也不是這次戰爭所始的。『關於教皇提出調停一事，現在已經真相明白了，羅馬教皇是經德國外交部之請出任調解的，而德國外交部之請，以冀欲阻止這次的戰爭者，因為它妨礙了德國向西班牙購買各屬島包括菲律賓在內的計畫』（貝密士美國外交史四七頁 *Walter Flagg Bemis, A Diplomatic History of America*）

到一八九九年德國畢竟得到了薩摩亞（Samoa）的一部分。

在此後的各行中，德國的興趣集中於委內瑞拉，『一九〇二年德國經精密計畫，決心作一種對門羅主義試探的行動，以觀我們（美國）是否將為門羅主義而戰，於是歐美的注意都吸引了委內瑞拉』（拉敦美國外交政策史改訂本四八八頁 *John A. Latané, A History of American Foreign Policy*）。

還有值得注意的一件事，在海牙和平會議席上，反對實行普遍強制調解的，就是德國代表團，因為其時德國已有極完備的武備，有效率極高而能立即實行的動員機構，德國如果接受強迫仲裁此原則，相形之下就未免吃虧了。

一世代以前的美國人深知他們的事實，德國在華盛頓是被敬而遠之的。泛日爾曼的活動必須改變它的政策。但這種偽裝，無需明察的本領就可以洞燭其奸。有一位與論領袖羅爾巴區，在他的世界列國中的德國（Deutschland unter den Weltvölkern）一書中說：

『是否有人相信德國歡喜對美國說些好話，或這些話都是出於一片好心？德國之所以要說這些話，無非因為需要使美國對它政策所懷的疑慮得以消除而已。』

德國的本部命令它在美國的國人潛伏待命，和『組織及教育所在國內德國分子，使最後得以操取政權』（哈斯教授語）。『德國人必須放棄參加民主黨或共和黨的任何企圖，必須自己組織成爲一個民族政黨』。在哈佛大學教授多年的孟斯特塔格教授（Professor Munsterberg）更附加說明，德國人應在美國國家內建立一個國家起來，而高倍爾在他的美國的日爾曼主義（Dr. Julius Goebel, Das Deutschtum in den Vereinigten Staaten）中，主張德國人應該把他們對英國的仇恨心，傳染給美國人，尤其那些祖先爲愛爾蘭人的美國人。

如果在美國的德國人，曾經受命言行必須極端謹慎，在南美就不然了。『德國對美國越發迫不得不採取一種消極抵抗的態度，則德國越應着力保護它在中美和南美的利益。爲這個目的起見，我們需要一支強大的海軍，不僅可以應付南美國家貧乏可憐的武力，而且足以使美國任何打算在南美實行門羅主義，不得不再思而行』（休茲，迦文尼茲國家Professor Schulze-Gaevernitz, Die Nation, 一八九八年三月五日）。

羅爾巴區說明南美有戰略重要性的國家爲巴西。

『美國雖可能阻止德國在南美獲取領土，但它不能阻止在一個國家以內創立一個國家，等到德國人最後近

成這個大業時，德國人就可以唯我獨尊，統治國內的劣等民族」。

喀普甫 (Dr. Kapp) 在他的關於「德國學校」的小冊子，主張同一路線的政策：

「巴西南部的德國人，最後成爲巴西公民，因爲那是獲得政權的最快最靠得住的方法。對南美日爾曼主義的威脅是自北美而來的，而且還不僅是一個商業利益的問題。如果美國進行將全洲美國化，德國是否將繼續袖手旁觀？德國不能；德國必須的全世界正式昭告，它決心維持它在南美的利益。而巴西是對德國民族和傳布日爾曼主義希望最高的地方。」

許摩勒教授在他的商業和權力政策 (Professor Gustav von Schmoller, Handels und Macht-Politik) 一書中宣稱：「必須不計任何代價，於二十世紀內在巴西建立一個德國國家」。華爾夫教授 (Professor Wolf) 表示他的意見：「南美對於德國民族，是片供將來發展的土地，那塊土地對德國人的希望，比歐洲或非洲還要大。」

早在一八九九年恩孚爾特 (Unfold) 便預言：

「在某種國際戰爭所引起的紛擾中，德國可以藉機在南美得到殖民地的一天，一定是會來的」(智利國內的日爾曼主義 Das Deutschtum in Chile)。

所有在各國內的活動努力，都由柏林統一調整；跟着希特勒主義的勝利，各地領事館所負責務中最重要的一種，便是使之成爲滲入德國勢力的秘密活動的中心。

凡是不瞭解德國對美洲威脅之真實性的人，那是根本不願求瞭解的人。一九四〇年秋德人領袖計畫奪取烏拉圭作爲德國的殖民地，這個計畫洩漏了，於是檢察官對烏拉圭國內的納粹黨提出訴狀（此處引一九四〇年九月二十三日紐約時報）；在這個有啓發性的文件中，有若干節具有特別的意味：

一、在烏拉圭國內有國(家)社(會主義勞工)黨 (N.S.D.A.P.) 存在。

二、這一個黨是德國國內唯一的名字相同的該黨的分部。

三、兩黨間的聯絡，由國社黨國外組織通過德國外交部而加以維持。

四、我國在該黨海外組織地域黨分中，稱為一區(Gr.)。

七、該黨與(德國)政府是一致的，其方式一如(德國)政府與元首意志的一致。黨就是政府的本身。

十八、黨員向元首及由元首選擇的領袖宣誓效忠和服從。即使在本(烏拉圭)國以內，這種宣誓對該黨領袖(區長)監督。

二〇、在政治及地域組織中，沒有烏拉圭區，本區成爲海外區的一部份。在烏拉圭區內，有蒙特維多(Montevideo)分部，在本那洛爾、林康特勞納、不森那(Pantról, Rincón de Bonete, Paysandu)等地，成立『支持點』。在這些組織之內，有稱為細胞或團的小團體。

二一、政治的領袖——區元首，分區領袖，支持點領袖等，悉由國社黨國外組織部長波爾(E. W. Folle)任命，對黨員有絕對的主權。

二二、在這個地域的及政治的組織以內，有各分組及附屬團的活動，例如突擊隊，希特勒青年運動會，德國婦女社，納粹學校教師社，冬令振濟會，救助非德國家內德國少數民族會，德國工程師聯合會，和德國勞工陣線。

二四、在烏拉圭國內辦理的德國學校，其教師由德國國社黨海外組織任命。

二五、現已證明，在烏拉圭內地至少有一個學校，慶祝納粹的節目，和教授學生尊敬德國政黨領袖的姓名，對元首幾近於崇拜，並信仰宣傳德國偉大的教條。

二八、向烏拉圭進攻的計畫，其中包括措置，有保證使我們的國家，成爲一個德國的農業殖民地。在這一方面，這個計畫與德國在最近它的征服地內所實行的計畫，是相同的。

二九、在(本)國以內烏拉圭區元首的職務與德國使館參贊的職務，由一人兼任。
是否任何人相信德國海外組織的規律只適用於烏拉圭一地？是否有人敢宣稱，北美不屬於德國的一區，或

像「烏拉圭」的準備工作，不也已經多年在進行？

一九四二年美國逮捕間諜網，證實了應該早已無需證明的東西。但直至珍珠港事變止，有勢力的人物仍不承認納粹主義，可以成爲對美國的一種危險。

德國駐阿根廷大使對於有關參入南美以德國勢力的各書籍，曾經躊躇三昧，這一點是誰都不會懷疑。他於一九四一年初返德一行回來以後，向阿京報紙發表他的談話。『他向阿根廷提出警告說，阿國與美國的商務關係是沒有前途的，美國對英國的援助，只是英國的一個夢想而已。德大使提醒阿根廷，不要忘記了現在站在我們一邊的日本』（引一九四一年二月二十七日紐約時報）。在說明了德國而非美國將支配將來對阿根廷的主要貿易以後，那位大使在對報界談話的最後一句話中，幾乎露骨提出了對阿根廷的威脅：

『因爲這種理由，我希望在此地對我們的國人，將維持一種不可少的其他的尊敬心，我們的國人對於工商業的建立曾有貢獻，對於這一個年青的國家，曾經積極效命。』

鑒於最近的發展，我們也許可以回顧到一九三三年國際勞工大會中那位聲名狼籍的雷氏（Dr. Ley）的委任狀之被「詰難」，和南美國家代表團的領導反對納粹主義一事。事件的經過，照白特勒說如下：

『他（雷氏）對德文報紙的記者談話，沒有使局勢平靜。他以興高采烈，飽食一頓以後神情，在談話中把南美洲國家的代表，稱爲「從原始森林裏跑出來的黑奴」。這一種外交的聲明在德國國內的報紙，隻字不許發表，但在但澤有一家不受納粹統制的勞工報紙，却把它登了出來。糾紛於是因而開始。南美各國政府經過一個憤怒的會議以後，揚言如非德國代表團提出道歉，各國即將退出大會。』

『接着電話頻頻不斷打到柏林，德國人發表了一個完全否認雷氏談話的說明。但南美代表知道得太明白，拒絕接受這一種官方否認。結果成了一個僵局，許多秘密的談話繼之而起。德國人照着傳統的理由，凡是他們政府所做的一定就是真的，指責任何人破壞外交的禮貌。但最後，經自由主義與極權主義第一次正式衝突以後，他們忽忽逃返柏林。』（失去了的和平二——二二）

齊曼在他的書中，對於納粹黨人對美洲所抱的看法，可以給我們一個很好的概念，書中並說，在世界五十二個國家內都有希特勒青年的組織，包括美國及南美各大國在內。希特勒青年外事局每年派遣六萬名青年至海外各地。他說起在酒廳裏突擊隊聚會時，他們舉杯共祝「轟炸紐約」(Bomben über New York)。他援引了一支最流行的關於美洲的歌曲，在這個歌曲中，對於納粹的幽默，納粹的修養和納粹的情緒，有很好的表現。舉幾個就可以說明：

『美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

你是十分的驕誇；

大肥豬，這是你的本來面目。

美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

『美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

你是病態的，你是一個容易受騙的人，

你是幼稚的，一個大傻子。

美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

『美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

新的德國提出了明白的警告，
復仇的日子不久即將來到。

美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

「美洲，美洲，

啊，猶太人的美洲，

新的德國在呼喚你，

民主政治，你下賤的東西，你將歸於死滅。

美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

「美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲。

跟着你一起倒下去的，你現在記着，

你們的羅森浦（註三），猶太豬。

美洲，美洲，

啊，猶太人的土地，美洲」。

註一：超人不一定完全金髮。在德國尚容許笑話時，笑話中所描寫的典型的阿里安種：像希特勒的金髮，

像戈倍爾的強壯，像戈林的精瘦。

註二：一位教授所說的話，是否以當局的身分，還是在課堂中所講，有時很難分辨。三 屈勒資兒，穆姆遜和許摩勒，都是普魯士或聯邦國會的議員。

註三：譯者：美國羅斯福總統祖先係荷蘭籍，比處原文 *his ancestors*，亦德人取音譯立以侮辱美國總統之一端。

第八章 心理紊亂的解脫

如果希望成立一個經久的和平，必須在各國之間，確立不受心理紛擾的自由，這種自由原是國際安定的一個必不可缺的條件。思想之先於行動，不僅在抽象哲學家及在教育上如此，在實際政治方面亦是如此。祇有把這一點承認以後，纔可以認識，為世界的秩序計，確定教育邊界比確定政治邊界還要重要得多。為防衛由學校制度所發動出來的有系統的攻勢，不至演成為國家的規模，界線必須確立。

多年以前，希特勒說明他的教育的目標：

「我將消滅數千年來人類的馴服心，我要在青年的眼中再能發現猛獸的閃光。一個青年的長成，將使世界為之震駭。」

世界已經震駭了；世界必須採取步驟把希特勒訓練的青年男女關進感化院裏，直至他們重行馴服為止。政治家和外家們勉強地和落後地終於被迫認清，兒童青年在學校大學裏所受的教育，將決定他們將來在國家和國際生活中的行運。於戰爭的潮流開始初露端倪，便設法加以阻遏，不幸演成滔天狂瀾，這將定負戰後秩序之責者的一種基本工作。

這些問題之不能與今日任何極權國家的統治者，或與代表納粹制度的任何人選討論，正好比無法和一個色盲的人討論名畫的彩色和價值一樣。問題並不於他不瞭解我們的標準，他根本否認這種問題的存在。同樣我們亦不能瞭解德國或日本的世界觀。

對於日本人嚴肅地死心塌地的相信他們是日照大神的子孫，在日本兵士戰敗時面向日本祈求神佑而切腹自殺，我們與他們的觀感不同。在他們看來是正常的，在我們是心理的妄亂，或者更確切的說，好像回復到存在於兩千多年以前的老祖宗心理中的概念。

國際聯盟滿洲事件調查委員會在東方進行調查時，日本發布了一種告全國士兵官長的小冊子，說明一九二一年九一八中國兵士意圖破壞北寧路而未遂的經過。說有一位日本軍官，「四十八代不斷的日本武士祖先的直系子孫」，於是向大神祈求干與：

「他的謙孫而熱烈的禱告上關於天。火車行近鐵軌破壞的一段地方，忽然向上騰空，越過危險點後，纔徐徐落下至鐵路那一邊，繼續跑去。火車司機及火夫，以及親眼目擊的河川少佐和他的六名士兵；他們的證詞足夠證明這種神奇事實的真實性——這一個事實再度向全世界證明了日本民族的為神明之後裔」。

這類證明日本人神明性質的官方宣言，在日本是很流行的。一九二五年日本海軍省出版了一本小冊子，其中說：

「如果其他列強未能承認日本的使命，他們可以說就是達逆了天意。」

在另一本分發給日本士兵的小冊子中，訓諭使用麻醉劑，以腐化中國的文武官員，其中說：

「一個像日本人的優秀民族，是不屑利用麻醉劑的，只有如中國人歐洲人和東印度羣島人那樣墮落的劣等民族，纔會濫好麻醉劑的使用。這是為什麼他們註定成爲我們奴才和最後將歸消滅的原因。」

在有些國家正在教育人民，使人民認定奴役世界其他部分爲他們的神聖任務之時，而相信和平可以經久，那是一種危險的幻想。

在許多關心的方面，已有一種越來越深刻的認識，知道上一次和平始終沒有真正實現過的重要理由之一，就是由於缺乏完備的教育：學校教育和成人教育。在上一戰後給予德國的韋瑪憲法中，其第一四八條規定德國學校的教育目標之一，爲「培植……國際合作的精神」。這個極明智的規定如果會加執行，也許早可證明成爲趨向實現和平的路徑。但協約國家沒有對韋瑪共和國予以援助，德國的教師和武人階級視第一四八條爲大逆不道。接着韋瑪共和國，就來了希特勒。至少他是瞭解教育的重要性的。白特勒曾把德國內部心理的發展，加以摘要，他是對德國生活有澈底親切知識的少數英國人之一：

『整頓努力的核心，在於剷除德國生活中每一種民主的種子。他用了苦惱的徹底和殘酷，從事這種工作，如果以為他沒有大告成功，你就絕不可言了。任何官員，任何大學教授，任何校長，凡帶有一點自由主義感情色彩的，概予排斥，除非提出證據，證明他們已經歸信納粹信條。凡與納粹的生活觀不調協的報紙、書籍、電影、戲劇，皆在禁止之列。每一種教育的和宣傳的工具，皆轉作宣教之用。爲了保證不讓任何其他學說有片言隻語，滲入青年的心理，叢話和課本重行編撰，科學加以捏造，經濟學及歷史經予改造……他們教育制度的整個目的，在於淨滅個人主義和獨立思想』（失去的和平——一五頁）

這種程序造成了一個結果，即使世界遇到了一個兼具兩面的治療問題，一方面（如可能）須療治現存的流行性的心理的混亂，一方面防止新的疫症的爆發。

『在戰事結束以後，心理乖枉，把有畸形觀念和態度的德國青年，將成爲戰後建設中最可悲和最棘手的问题之一。他們的重施教育，將列入於決心保證經久和平的人最有決定性的工作之中』（柯茲區尼格戰後教育問題 Waler M. Nosschitz, Problems of Education after the War, 載於國際協調 International Conciliation 第三七九號，第二四三頁）。

一方面德國的青年會成一體，沒有受妨礙和注意，自在造成心理的狂亂，而另一方面，在各大民主國家中，也沒有在國際領域中，作建設性的努力。正如白特勒所指出的，應該與國際聯合會的組織同時開始的這世界秩序，『既有靠各國領袖，進行一種深入的持久的教育運動，而後纔可以實現。』

在這種國際的和實際的教育領域以內，前面我們所稱的和平情報制度，將擔負起最先最明顯的任務。在國際知識合作協會和它幾乎在每一國家內皆有分設的委員員制，應予改組加強，成立它自己的和平警戒制度。各國爲了撲滅危險性的麻醉劑毒物，曾經團結起來，成立了一個最成功的以世界爲規模的統制機關。但精神的毒物，一經使用以後就可造成心理狂亂的結果，其對於人類危害之巨，比由罌粟、古加、大麻、提開的麻醉劑還要嚴重。不過要統制這種精神毒物的大規模的交易，都比較容易，因爲精神毒物如欲擴大其惡劣的影響，

必借助於大學的公開宣傳，凡是暗中進行的規模必定很小。我們必須確立一種制度，設立一個國際的中央署，另在各國分設各監督團體，向中央署提出報告。中央署與其他國際機關與權力機關必須取得聯繫協調。

這個機關的工作的一部分，為監督各國學校中所用的課本。這自然並不是一個新的觀念。在許多國家以內，教科書非經國家的教育部先予審定，是不許發行的。甚至由國際對某類教科書加以某種統制，也不是完全新的觀念，事實上在某種範圍以內也已經是在實行了的。

在歐洲各國中，互相作戰之久，當以北歐諸國為最。在一千多年中，沒有一百年是半平安安過去的，在諾威與瑞典，或瑞典與丹麥，或丹麥與諾威之間，綿亘不斷的發生長期的劍深斧鉞的戰爭。最後一場戰爭至一八四一年秋季纔告結束。

這種長期敵對的自然結果之一，便是在丹麥諾威及瑞典國內，各以不同的方式，在國內教授關於這種戰爭和戰士的歷史。在學校中教授兒童歷史時，便培育了偏見、仇恨、和怨毒的種子。

若干年前諸國任命了一個由學者組成的聯合委員會，以研究各國學校中所用的歷史課本。它發現各個在表現事實之時有小小的出入。委員會調查結果，建議凡是任何這類的課本的任何一句，凡是可以傷害其他兩國國內兒童的感情的，應該禁止或重寫，所有對兒童提出歷史事實的方式，在三國應完全一律。這個建議經即實行，著有良好的結果。

北歐國家的這種行動，在國際聯盟，尤其在由國際聯盟主持在巴黎工作的國際知識合作協會中，引起極大的興趣。每人都可看出，如果世界普遍採取了這種的行動，可以有什麼的意義。例如，如果把關於一八七〇年至七一年普法戰爭和上次大戰的歷史事實，以同樣的方式提出於德法兩國學生之前，我們不難想像對於國際關係將有何種的意義；或者關於英國愛爾蘭歷史上的同一事實，能在英國愛爾蘭的學校中用同一的方法講授，我們就不難預料英愛的關係會漸趨好轉，一位聰明人說過，英愛美間關係的癥結，是由於英國永遠不能記得歷史，愛爾蘭永遠忘不了歷史，美國則從來沒有過歷史的講授。現在如果他們都須學習以同一瞭解精神來講授的

同一歷史，那麼就無待不知不覺的長時期，困難即可減輕。

對教育的某些部分加以國際的統制，這種觀念在國聯人士討論之時，大體代表自然未曾加以熱烈接受。有人建議另外一種代替的辦法，主張在德國和法國的歷史課本中，一方印法方對於拿破倫戰爭，一八七〇年戰爭，一九一四至一八年的戰爭的見解，另一面則印德方的說法，給學生知道歷史的事實可以作各種不同解釋的實實知識。再不然全書分三行排印，中間一行，把事實實際發生的情形，作客觀的敘述。

由原則上同意一種學說，至把它們施之於實行，是很長的路程。由國際來統治被認為屬於內政的東西，這種觀念，常可以引起民族情感的反對。但是世界終於不由不明白，如果德國把全國的青年，予以某種的教育，使之深信不疑，有時並且很熱烈很有理想主義意味的深信德國是受命來統治世界和奴役各民族的，或者日本的所有青年，諄諄受教，想信神意所歸，所有其他民族最後都將成爲他們的奴隸，實在並不是德國或日本一國的內政問題而已。

如果任何國家，澈底的教育青年，使之相信在國和國之間，無道德、無權利、無拘束性的義務之可言，這不是一個內政問題。

納粹主義已起而創造一個世界的「新秩序」；如果舊秩序過去確是盡善盡美，這類的嘗試就絕不會有任何成功的機會。我們可以合理的承認，過去的專制無論在國家方面或在國際方面，都原可以有好好的範圍，積極的綱領不是單是消極的否認所能成功的打破的。如果民主政治要繼續生存，它必須記得，民主政治中現在尚在創立中，而且永遠是在創立中。民主政治必須每代予以改造，適應新的要求，必須經常的趨向於一個新的秩序。各國的民主政治必須聯合建立一個國際的民主政治。趨向於較好的國際秩序的初步之一，便是利用開明的教育，防止人工滋生的仇恨和偏見。

不單教科書需要監督，此外也需要使學校兒童對於世界休戰相關，國際合作，維繫現代文明生活的各公約各條約的整體，有一個觀念。過去關於戰爭及戰役的討論，已經太多了；軍事行動的重要性，常常在青年心理

中誇張過當。但關於人類建設精神所成就的小小而影響深遠的和平勝利，却很少有國家在教科書中加以記述，和在學校中予以講授的。

學校教師對於這些事物應該有熟曉的義務；在所有歷史課本中，應該講到例如世界郵政聯合會和電報聯合會怎樣成立，傑也作約（Jay Treaty）怎樣是由主權國家訂立，規定如過邊境疆界糾紛發生時不從事戰爭而交付仲裁的第一個條約。此外也應該告訴學生一點關於至今仍為戰時國際公法的海牙公約，關於海牙永久仲裁法庭，和它的怎樣因美國政府的行動而得實際存在。他們應該曉得關於國際毒物的統制及其如何實現的令人悚動的歷史，關於國際聯盟，國際勞工局和永久裁判法庭，關於倫敦海上生命安全公約和國際衛生服務專業等。

在若干國家內，孤立主義之所以成爲一種勢力者，就因爲教育上存有一個缺漏之故。

一九二八年十一月倫敦旁觀（Spectator）登載了一篇當時國際聯盟秘書長的文章，其中說：「批評母論是友誼的或不友誼的，都不足危害聯盟，可以危害聯盟的是無知。」他的話適用於所有國際的合作。

教育不限於學校和大學而已，它是一種連續的不自覺的過程，可以由許多方式發生影響。在第一次世界大戰以後，在所有的協約國家中，都成立無名英雄墓，以示尊崇。這是一用意很好的教育綱領。這次戰爭結束以後所待建立的紀念物，應該用以尊崇犧牲者而非勝利者，紀念那些被轟炸被消滅的無名屠舍，紀念那些被凌虐的殺戮的無名男女兒童，這些紀念物要能使觀者的心理中，發生一種立刻的，自然流露的，熱烈的也許說不出的希望「悲魔將不再捲土重來」。

不待兒童，普通的男女也待加以教育。

白特勒在他的書中，用下面的話，敘述這個問題的一方面：

「普通的路人在學校中所受的教育，教他們把世界看做許多完全分立的國家的集合體，每一個國家都分自單獨的和自私的與其他所有的國家競爭。即便在競走之中，偶然跑在最後的一個給某種惡魔抓了去，但每一個

檢察者覺得只要他自己能安穩倖脫，其他就一切不管。每一個國家的公民，從來沒有受教過，使他認識他是世界社會的一分子，對世界社會一如他對他的本城或本國，負有同樣的義務（失去的和平三五——三六頁）。

教育是一種遲緩的過程，但它必須是聯合國家行動綱領中最先的項目之一，不能等待最後的和平會議開始于若手。如果實際上有規定休戰時期的必要，它必須列入休戰條約之中。也許戰爭將繼續進行，直至納粹不能再頑抗爲止。在和平條約最後條件確立以前，還要一個很長的時期。那時將成立普遍性質的條約，並必須有一個管理世界大部分的實際上的行政會議。對每一個問題，都須借助於最可能充分的資料，用沒有偏見的超然的完全不感情用事的方式，加以科學的研究。從一開始就必須使大家明白，在這次對於道德及教育問題，必將予以充分的考慮。這種問題如得解決，對解決這種問題抱熱切的期望，而後纔有成立一動的和平，正義而經久的和平。

如果出席代表，事前便存好觀念，以爲政治是選擇可能的技術，那麼他們還是以不舉行會議爲妙。希特勒已經向不勝驚異的世界表明，一個政策的得以勝利，其原因就是它決不以達到了可能便停止前進。

和平會議的綱領，必須做出些不可能的東西。在和平的初次折衝中便失敗的人，正如這敗仗的將軍們，應該把他們擱開一邊，人類正在同一個新的更好的國際秩序邁進。代表們必須先行知道如果他們落在後頭，邁進並不因而停頓。他們正處於法籍外籍軍團「非戰鬥即消滅」的命令之下。

第九章 民主治的教育

極權哲學的缺點和淺薄誤謬，是不難看出的。如果讓各國把他們的教育作為侵略的基地和捷徑，作為培植國際仇恨和紛擾的取之無竭的武庫，則不能有安定和平之可言，也是很容易瞭解的。但除了記牢這種事實以外，還需要些別的東西。

大家不要相信，德國軍隊的作戰是因為出於秘密政治警察的強迫，德國青年一往直前的進攻，是因為深恐黨他們軍官所鎗斃。他們之作戰，因為德國的教育曾經創造了一種使一個民族得以整軍經武的精神。他們之作戰，因為德國教育告訴他們毫不躊躇的相信，生命所能給他們的最偉大的東西，莫過於為德國効命。他們從事戰鬥，不撤退也不投降。他們的教育在他們的血中產生了一個值得為德國支配世界而戰的信心。

如果民主教育不能使我們得以整軍經武，不能在我們青年男女的心中，培植一種較灌輸於極權國家內青年心中的更為深刻，更為熱烈的對於生命永久價值的信念，則在這次戰爭勝利以後，民主政治的本身是不能繼續存在的。如果民主政治的教育，不能產生為和平而戰鬥的英勇戰士，新自由的創造者，願為並樂于為和平而犧牲一切的人，我們決不能爭得一個持久的和平。

有一位用意甚好的教士，在美國某處青年營中，向一羣青年演講，其說法的主旨，為「基督不是有所謂給你們所有這些的東西」。

似以百計的教士們和教師們，正在以同一的故事告訴給青年人聽。在那個故事中，就埋有民主政治教育墮落失敗，和民主政治教育病症的根本；也是民主國家缺乏準備的癥結所在。用意甚好的政治家們，忙於討論如何使民主政治得在世界上安全存在，却完全忘記了如何使民主政治保障世界的安全一事之重要。如果為衆信從的領袖們，一直相信和宣布我們努力的最後目標，在於無所謂的追求些什麼東西，而照這種的觀念想出售他們

的民主政治的宗義，那麼民主政治就一直不能保障世界的安全。

在大多數民主國家中，人民都把民主政治，把四種自由，當做當然的，祖宗遺業的一部分。過去有一個時候，他們的祖先曾願以財產，生命以及神聖的榮譽為保證，以爭取一種民主的自由；於是他們的子孫，子孫的子孫就可坐享其成，不必貢獻什麼了。其實一個人的不會天生便歸信民主政治，正如不會天生便歸信一種宗教一樣。他也許一生下來便具有某種的氣質，材能和習慣，但也必須自己學習獲取生命的真理和力量。民主政治決不能是靜止的。在一百五十年前稱為民主的東西，到今日也許已成了僵化的傳統；舊日的自由也許在今日成了既成的特權。

在我們祖先正在起草他們的獨立宣言和他們的開明憲法之時，正是民主政治的青春時期，那時他們對於國家所抱的思想，方式大概如下：我能給些什麼使我們的共和國富強？我將有什麼貢獻？我需要作什麼犧牲？

而現代民主國家內立法者對國家所提的問題，却是：我從國家方面能取得些什麼？為我的選舉區和為我自己能取得些什麼？

一個候選人在門處競選之時，他照例不會向人民提出要求作某種的犧牲；要求他們作某種的貢獻，以實現全國的福利；要求他們必須考慮他們所能作的貢獻。如果他竟作這樣的演說，那麼在大多數民主國家以內，他當選的希望實屬微乎其微。但是如果一個人能夠在首都方面，為本選舉區內爭得成立一所新的梅過所，或一座新的橋樑，或一個郵局，或一個兵工廠，或一個瘋人院，他就被認為一個良好和機敏的代表。

在民主國家中常可聽到人民對於他們所已有的代表，憤懣不平。「政客」一詞已具有一種誹謗的含義。尤其在美國，如果聽到人民討論他們政治人物時所說的話，可以使任何相信民主政治的人為之憤懣懷喪。嚴肅而富於意義的專欄作家格拉夫敦 (Samuel Grafson) 在他最近一篇文章中，開頭幾句話是：

「這個國會可憐的悲號，它不會獲得國內適當的尊重，真正老實的說，我們已經到了這一步，普遍的國會議員，只能獲得他秘密一個人的脫帽敬禮」。

自便說，這番親切的話內，含有較真的誇，成份，它的確切是表明，在民主政治教育方面，總有什麼錯誤的地方。它明白的表現出了下面所述的意見，這種意見為許多人所持而且得到權威像胡佛和吉勒生 (Chase Gibson) 在他們關於永久和平的問題一書所作的支持。這書說：祇有代議制的政府，纔得有參與一個國際組織的權利。是否任何人相信，我們可以很容易使政府的型式與我們民主型式不同的國家深信，為了造就像格羅夫敦所描寫的代表必須取得勝利麼？我們是否承認，為使民主政治保障世界的安全，必須由本國自己做起？受批評的不僅為國會議員而已。人們經常埋怨，教會已經失去了它的力量；如過教會曾經做到它們所應該做到的一步，這次的戰爭就不會發生。如果民主政治做到它們所應該做到的一步，世界的戰爭即事不可能。所有這些話都一點不錯。如某人過去做到了至善盡美，不犯罪惡，這個世界將已另外一番面目。但這些埋怨的人，他們歡喜要些什麼樣的代表呢？在兩種人中，一種是告訴他們需要作犧牲的絕對忠實的人，一種宛轉如人之意的一體道理」的人，他們究竟要那一種呢？那些埋怨的人究竟要選擇那一種的教會呢？他們所挑選的大概是那些器具俱樂部和有錢的企業公司兩種性質混雜交合的教會。教士們正在投合大衆信徒的所好，他們相信大衆信徒要一種使他們舒服的宗教。人民整個的說，不願面對他們自己生活和人類生活中不快樂的事實。他們要一個「舒服的日子」，如果一種宗教答應他們，不化或祇須化少少的力量就可以有一個舒服的日子，一個永遠永遠的舒服日子，——願如此。地獄已成了那些外交家和其他罪該萬死的顯貴們在被遣赴最後歸宿以前，作無定期盤桓逗留的溫泉勝地。

但基督教不是求舒服的。基督山上的垂訓並沒有答應任何人都可以有好日子。實際上基督教將任何真正的人，過着極不舒服的生活，真正好像麥穗似的，為了產生更豐盛的果實，而願意犧牲本身。『凡愛他生命的人，將失去他的生命』——那就是民主政治過去的危難；我們現在正經過人類的大屠戮，這種局勢以最痛切的方式使我們瞭然明白：愛他們的生命太過分了國家，結果失去了他們的生存，而願意赴死的國家，將得到生存。即使在將來的和平會議中，出席的代表心中應該十分明白，你不能同時侍奉上帝和財神。

出於鄙人犧牲的觀念，也許不像出於許多其他的觀念那樣容易。因它常被置於隱匿之處，好似基督教中一件絕不可以告人之事，從來沒有在大教堂布告建築費用的教堂大門之上。

丹麥一位偉大的基督教哲學家寇克迺特(Soren Kierkegaard)講過一個故事：有一家戲院出演一個很流行的新戲時，後台忽然起火。正在一幕滑稽戲表演了一半的時候，台幕便降下，經理走出台前當眾宣布：『後台起火，你們的生命發生危險』——於是笑聲一陣雷動。觀眾認為這是一種很好的噱頭，而且別出心裁。經理一面囑囑，重複的說：『我不是開玩笑，如果你們不立即離開，五分鐘之內即化為灰燼』。他得到了一陣從來沒有聽到過的自動的大鼓掌。因之我想，寇克迺特說，人類文明將在一羣衣冠楚楚，堅持以為整個事件是一套噱頭的觀眾的如雷喝采聲中，將歸消滅。

如果民主政治要避免這樣的結局，我們必須公開地忠實地面對不快意的事實。它們也許很討厭的，但如果我們不正對凝視它們的可憎面目，其危險性更將加倍。

德國哲學師由德國哲學所灌輸的教育，在許多方面，是可以激發人驚異的；德國近代的學校制度使生活趨於獸性、艱苦和嚴酷。但它並沒有使生活變成平凡，單調和無意識。德國學生通常背誦一些詩句，有一首是尼采所作的。尼采與其說他是一個哲學家，不如說是詩人。有一句說：

『夜深沉，

沉沉過於白天所想像的。』

德國的教師不怕接受危險，黑暗和夜。他們教育出來的學生，在應付這些東西，比起只聽說過一出去可以有好日子，打算不費什麼力氣就可得到什麼的人，要安全得多。

那些完成純粹教育計劃的人，瞭解一件多時以來為民主大國所忘記了的東西。他們知道，最足以使每一個常態青年感動的，不是答應他們小玩意，而是承允他們新奇、危險、生命最大的刺激：面對死亡。他們把這種高貴英勇的衝動，加以歪曲顛倒以適合其領袖的目標，這也就是我們在德國青年中發見的那種變態侵略性的理

想主觀的根源。安靜的生活，不受紛擾的永遠經久的好日子，絲毫不足引起他們的醜羨。

下面是歌德一首有名的詩篇：

「從沒有含着淚吃過他的麵包的人。

從沒有經過痛苦和憂慮的長夜，

在床上欲近坐以待明的人

他是不瞭解你的，你上天的神聖。」

民主的教育避免提及眼淚和憂慮，不能安撫的痛苦長夜。它告訴了兒童，對成功作最凡庸的崇拜，從中又引起對成功者的公開的同情。這一種感情就是產生貪污，為奸作惡的根源，也產生了像格拉夫敦文章中所以描寫的議員。在國際方面，這一種對成功的崇拜，使數以千計的人們不謀而同的對希特勒表示噴嚏的會崇，不過他們本人不必都是把他們的本能反應為崇拜成功而已。這又使在存洲每一國內成立第五縱隊，間諜或協助間諜組織之舉，成為可能。

在過去所受的教育從來不提到不快的事實的人，是不願相信戰爭之可能性的。在十九世紀中曾經發展了一種最特殊的偶像迷信，至今對於民主國家國內的人心，探有極強烈的影響，那就是：對於泛稱為「進步」的某些專物的半宗教的信仰，再加上將被稱為「物質福利」的東西的虔誠的崇拜。

在我們這一個進步的時代的初葉，有一位信徒與高采烈的告辭勒斯京（John Ruskin），通至印度的電報最初次完成。勒斯京望着他說，「它將這些什麼信息呢？」（這是印度至今仍提出的問題）。有時民主國家熱烈沉醉於電報方面，却把所欲傳達的東西置之腦後了。

這種偉大的電報崇拜的宣傳人物，有一位便是威爾遜，他說：

「經過各世紀，都可以見到這一種遲緩的痛苦的圖爭，一步步向前，向前，上升，上升，一個時候有一點小進步，順着整個方向，趨無盡的長路前進。」

這種信仰在上次世界大戰中搖搖了，那些曾經相信這種信仰的人，因為他們的空中機關飛機無餘，使心理上陷於紛亂不安。他們並不曉得所以失敗的原因。各國以及各國的領袖，雖然經過了可怕的挫折，却不願放棄他們的方便的信仰，而且打算重新築起空中機關來。即在今日許多國家內成立委員會紛紛研究和平組織之時，我們可以看到對於物質福利，對於締立和平的社會及經濟方面之偏重。它們那是極端重要的，但物質的福利，絕不能創造那種使國家能成就偉業的精神。在拿破侖戰爭憂患和貧窮的年代中，諾威憲法的製造者中有一位寫過一句話：「在舒適和豐饒的土壤中，是生不出改革的精神來的。」

帶有病態心理的人，已飽飲進步的福音；它已經成了他們的老生常談。他們聽到過一篇又一篇的祝福生活水準提高的演說，一直等到他們十分明白了戰爭的勝利非橡皮口香糖所能取得，新鮮麥酒或最新式的洗衣機之不能滿足人類執望的靈魂。他們有時追問，威爾遜的無盡的長路，最後究竟將領導他們到什麼的目標。在他們的心裏存有某種的恐懼，深怕物質福利與提高的生活標準的天堂，將成爲有一個流行故事中所述的地方。

有一個堅決相信進步、爲人正直，從來沒有被任何法律，總是做正當的事，而對於自己的善良和作爲抱有很深切信心人，開了人世。等到到絕界醒來的時候，他發現他正處於他早就知道總有一天他會來的地方，一切都完備像他過去所預料。他的周圍，滿是他生前所欣賞讚歎的東西。廚房頭很優良，每天預備好死者一向最歡喜的菜肴。他舉目所觸的，盡是他所讚美的習慣的美景，一切就他的嗜好看來都是盡善盡美。任何欲望，甚至在他自己覺的心靈中尚未有明白表現以前，便得到了滿足。在最初幾天，他非常的快樂，隔了一陣，他開始煩悶，等到幾個星期過去以後，他發現自己感受到一種他從來不曾想到曾發生的不能解釋的憂鬱。最後他忍受不下去了。他到了監督的辦公廳，說明他需要某種的變更，某種比較沒有這般完善的東西，簡單的說，直至他完全明白他所做的，就是要求一張到地獄去的護照。那位監督冷靜地聽着他說：「親愛的先生，你真正相信你現在處於什麼地方？」

如果民主政治不能把握勒諾斯的話中含義，如果它們的教育制度建立於電綫而不建立於信息之上，那麼它

們一定會趨向於同樣的目的地。祇有瞭解了身體、靈魂、心理的整個性，只有承認了人類歷史中精神的力量，滿足國家非物質的需要，我們纔能建立頑強不破的基礎。

美國副總統華勒斯在他那篇「南北戰爭陣亡將士紀念日」的偉大演詞中說：

「我願意講到四種責任。我相信每一種權利都有一種特權都有它的代價，它的相應的責任，否則即不能享受。在這次人民革命中的四種責任，照我今日的看法，爲：

1. 生產至於極度的責任。
2. 以最可能的速度運送戰場的責任。
3. 盡我們所有以作戰的責任。
4. 建立一個公正、平等和持久的和平的責任。
- 第四種責任，鼓舞了上面三種的責任。」

這種責任並不因戰爭結束而終止，到戰後不過重加以另一種和平的解釋而已。

在所有歐洲淪陷區內都發生了些很可異的事。好幾百萬的男女，正就是各業中的尋常男女們，沒有經過多大的思考，自動的起來，爲了保持他們心靈和良好的自由，而非爲了維持的生活水準或改造他們的物質福利，而不惜面對饑餓、殺戮、非言語所能道的苦刑。

由他們的痛苦和死亡，證明了言論的自由與宗教的自由，於人類比無慮弱乏的自由和無慮恐懼的自由，實屬於無限重要。這是這次戰爭中最偉大的見面。它是民主政治的濟度。如果創造和平的人不瞭解這點，他們勢將歸於失敗。如果不以自的犧牲來爲民主政治贖罪的國家，不在這種精神的純潔表現之前低頭崇拜，這場戰爭將成爲一場空。如民主國家不能將這種教訓，列入他們的教育制度之內，他們將趨於覆亡。兒童必須使之能認識和敬仰偉大的東西。兒童自有一種雖非言語能道，但嚴肅而強烈的熱望，熱望有價值的生存，熱望創造，我們必須引導這種熱望使之趨於唯一使生活有價值的那種難能可貴的東西。民主政治的責任必須和教育結構本身

交織成爲一片。

這是每一種討論未來世界秩序時所必須根據的背景；是出席和平會議代表必須奉行的不成文，也許不形之語言，但是不變的命令。它是和平的基本材料。

第二卷

第十章 和平的步調

因爲現在這次的戰爭與以前任何戰爭不同，因之創造和平的整個程序，也必須與以前任何的模式有別。

過去歷代信奉的概念，認爲兩國之間的關係，不是戰爭的狀態，便是和平的狀態。但到了道德原則蕩然無存的國際世界中，這一個概念成爲一個完全技術上的名詞，並成了欺騙輿論的東西。城鎮已被轟炸，國家已受侵略，人民已遭奴役——而侵略國家却宣布在技術上說並非戰爭。國際的政治家和法律家過去接受了這種的騙局，今日各國就只得在付代價了。

日本並未向中國宣戰，意大利並未向阿比西尼亞宣戰，德國並未向波蘭或丹麥或挪威或荷蘭或比利時宣戰。因之聯合國家並沒有明顯的理由，爲什麼應該向極權國家宣布和平。甚至在最後一仗戰勝以後，是否應該給它們一個休戰條約，或者要求完全的無條件投降，也可以有推諉的餘地。這個問題將俟當時權宜便利而決定。但如是戰勝的民主國家覺得給德國意大利和日本一個休戰條約，較爲正常，則休戰條約之中，必須規定全部占領各該國家的權利；投降的文件上必須由極權國家內負責的統治者，或者如果獨裁者應予消滅，則必須由負責作戰的軍人親自簽署。

一九一四年至一八年世界大戰的錯誤之一，即勝利者拒絕把負責作戰的分子，認爲德國人民的代表，而強迫可能成爲一個民主德國的領袖分子，簽名於承認負責發動戰禍之罪的宣言之上，因而使他們在國內聲譽掃地，

同時培育納粹神話 德國從來沒有被擊敗過，它由內部被出賣的。

和平會議非在清除，救濟和建設的龐大工作完成以後，不能舉行。也許最好使大家都十分明白，在各國能正式討論未來和平條約的條件以前，將需要一個長的過渡時期。

其所以必須如此的理由，有實際上的，有政治上的，亦有心理上的。在乍經一番激烈和大規模破壞的戰爭之後之人，便立即出席和平會議，我們無從希望他們於開會時以公正判斷和平心靜氣討論的精神，對於事實和證據精密的衡量。他們將為政府的代表，須受公眾情緒及政治宣傳的影響的支配。凡是記得所謂英國「武裝選舉」(Khaki election)的人，都覺會曉得，創造和平是一個微妙複雜的問題，如果和平不祇是一種武裝的休戰，則必須在一種嚴肅和冷靜的空氣中加以討論。心理上仍舊籠罩着自己房子被炸燬的煙火，耳邊仍依稀聽到敵人黑牢裏哭聲的人，他們將成為劣的和平創造者。最痛切需要的，是一個所 冷靜的時期。

目前有兩位人物，因為他們參加過上一次創造和平的努力，饒有經驗，所以具有討論和平會議問題特別良好的資格。這兩位人物，他們彼此的政治看法大不相同，但都贊成這一種的觀念。

一位是台維斯爵士 (Lord Davies) 曾任路易喬治主席凡爾賽會議時的主任秘書，他在他的勝利的基礎 (Foundations of Victory) 一書中 (一七四頁) 中說道：

『在和平計畫能最後決定以前，應該有一個冷靜的時期：或者還 要不止一個過渡時期。』

另一位是曾任英國出席凡爾賽和會代表的尼柯爾遜 (Harold Nicholson)，他在他的英國為什麼處於戰爭 (Why Britain is at War) 中，宣稱由凡爾賽的錯誤及不幸中所得的教訓之一，為：

『談判的人必須將「初步的和平」與「最後的條約」作一明白的分別，前者是必須加強之於敵人身上的，後者必須與敵人談判訂定的。初步的條約，應該只討論局勢中具體的事實……最後的條約應該討論到世界未來的政治和經濟結構。初步的條約應在休戰後立即實行和簽字。最後條約的談判，甚至即在戰事結束一年以後尚不應開始。這種懸而不決的狀態被認為將使世界延遲約十八個月：這是一個不可避免的缺點，但即使不確定的時

初還要延長，仍要比在仇恨的心情之中，沒有充分考慮和沉着的決定，較為可取……。」

在這一方面可以注意的，在若干民族的民主社會主義者的聯合宣言中，曾申明：

『我們贊成在軸心國家軍事失敗以後，有一個初步的和平條約。這一方面將預免延遲和平的需要，待疆界問題之討論和解決，而使於憤恨與怨忿平靜以後獲得一最佳的決定，成為可能。』

在每一個作戰的國家中，其勞工領袖和工會無疑將採取同一個見解，充分承認在重行調度一致的國家的努力時，要避免發生爆炸，和機構在過程中不致中途破裂，則進行必須遲緩、慎重、和按部就班。那些揚言勞工不能等待的人，並不瞭解工人。尋常的男女都有極大的忍耐力的，獨裁者纔是決不能忍耐的。他要馬上即見的結果；他無過去無將來，只有現在。他無廣度，他甚至還不是一條線——一個世代，只是一個點。民生政治是國家真正的生命源泉，終古常流。這是為什麼民主政治能夠等待的原因。這是人民的偉大。要建立一個正義和經久的和平，有兩件東西是必要的，時間和忍耐；不要讓人把他們偷去了。

為療治戰爭的創痕，需要時間和忍耐。如果任何和平會議尚未成熟便冒昧舉行，將使世界復元的程序，受到嚴重的危害。在戰爭剛過去的時候，若干待解決的重大問題，還在潛伏期中，或者將處於混亂或無固定形式的狀態，沒有明朗到可以作適當解決的程度，在凡爾賽和會舉行之時，出席的代表和他們的政府，還沒有發現出許多真正的困難。他們專心致志於純粹政治的問題，在和約中沒有包括任何經濟的規定（除了對德提出數目未定的賠款）。國際勞工組織雖經於凡爾賽會議中成立，但沒有一國政府對於數百萬人突然復員而發生的問題，曾有應付的準備。國際規模的失業現象，是由復員時期開始的；在戰爭期中自甘作最大犧牲的成千成萬的人們，等到戰爭結束後却找不到職業，在安定的社會中找不到一個安身立命的地方，他們心裏充滿了忿恨，黯澹的失望，一種上當和空虛的強烈的感情。他們的心理，成了可以供各色各種革命宣傳活動的肥壤。

這一次顯然可見的，慘酷的戰鬥的結局，大體上將由生產戰來決定。世界上沒有一個國家，對於如何重行調整由戰時生產至平時生產期中的工業及經濟生活這一大問題，能盲然不見的。要使戰時生產完全變為平時生

產，而不發生社會的變動和財政的禍害，就需要政府勞工工業各方面之間配合一致的努力。這個事實本身，將使復員一事在社會上和在經濟上有慢慢的一步步進行的必要，使得把數百萬徵募而來或自願從軍的人，吸納入生產的和建設的事業之中。

希望立即復員的不智，理由尚不祇此。單就純粹軍事上的理由，在戰事結束以後一個相當長時期以內，聯合國家的部隊仍有保持武裝的必要。現在一般對此已經有所認識，殊可稱幸。

在聯合國家中現在已很少可能否認，上次大戰後對德國沒有加以占領，是一個不幸的錯誤。如果上次的和約是在柏林簽訂的，也許已經使世一省了一番的流血流汗和流淚；也許已經使德國的人民，對於戰爭的含義，有了較為充分的認識，而使在德國建立一國家的社會秩序，成為較為輕易的工作。

在這次戰爭結束以後，決不容再蹈覆轍。即使最鎮靜最客觀的人也不能不看出這一點。

『對侵略國家的一部份，作相當長時期的軍事占領，似乎也許是使德國人意大利人和日本人以及其他人信服軍事侵略得不償失的最好方法』（蘭特教授研究和平組織委員會第二次報告 Professor Guinness Wright in Second Report of The Commission to Study The Organization of Peace [六七頁]）。

但對侵略國家的領土作軍事上的占領，本質上將不是一種防禦的或懲戒的措置。它將用以達到一個更偉大的目標，是組織和重建一個文明的國際社會的普遍計畫之一部份。

軸心國家軍事上的失敗，等於是它政治和社會的崩潰，它將引起混亂，甚至內戰。所以需要有一枝國際的軍隊，以保護德國意大利日本國內可能成為行政及民主領袖的那些人的生命安全。只有在這一種軍隊庇護之下，纔能使代表政治和社會知識與寬容的核心，發展成爲一個現代的民族自治的機關。

不僅在極權國家中需要有一枝國際的軍隊，以維持秩序，警衛地方和保護人民。同樣的專將適用於世界大部分的地方，至於大到什麼程度，今日無人能加逆料。

在若干國家，祇須把敵軍驅出或敵軍自行退出以後，確立法紀和政治秩序，比較容易，雖則現在不能

得，在這些國家以內的德軍和被痛恨的卑劣的本地與德國人合作的分子，如果知道了什麼都完了之時，將如何窮凶極惡的大事破壞，做出什麼慘無人道的暴行，那是一個公開的可怖的問題。一待國土光復，這種國家現有的合法政府自將予以接收。國內並無嚴重的分裂，過去賣國的漢奸將受國法的制裁。這樣的國家如荷蘭、盧森堡和挪威，適用於它們的一部分也適用於比利時和丹麥，雖然沒有兩個國家的情形是完全相同。但即使在這種國家以內，也可能發生重大的困難。憲法已經被停止了，選舉早不舉行，政府和它們的權力都待人民的確定和重新。在每一種情形之下，留在本土的和忍受痛苦犧牲而使勝利可能的人，將有決定的最後發言權。

我們必須時時放在心頭的，德國人意大利人日本人在計畫這次戰爭時，同時要在每一個國家之內，造成內戰的局面。他們組織了傀儡政府，導演了秘密活動，操縱和鼓勵叛逆行爲。在歐亞許多國家內，極權的侵略者造成了一種民族間畛域，種下了仇恨的種子，一待占領的軍隊和敵方控制的部隊消滅以後，就會引起一般的衝突。與納粹鼓動的國際內戰性質上不同的游擊戰，即有發生之虞，這種各黨各部分各個人間的本國游擊戰，要比正當的戰爭更激烈，更殘酷和更放任。在法國，和可能在希臘，在南斯拉夫，在羅馬尼亞，都有發生這種到死方休的內戰的恐怖，在布加里亞，在芬蘭，在匈牙利，亦有發生爆發的可能。在泰國、在緬甸，和在爪哇，可能發生武裝的衝突。

我有一羣國家其民族的和政治的困難，甚至更爲複雜，如捷克、波蘭。還有一個波羅的海諸國之謎。

卡內基基金會所設研究和平組織委員會的報告中，對於這種局勢，曾有一般綱要的說明：

「在軍事的統制告終以後，恐怖的力量將得解放——復仇，野心和權力的貪婪，飢餓與絕望等各種力量。秩序的維持，有賴於戰勝者的武力。他們的力量，與流亡政府所有的力量，以及在被解放民族中可以發現的安定的力量，合作起來，將負起警衛歐洲和或者世界其他部分的工作，直至合法的政府可以建立，人民需要那一種政府形式的願望可以表達爲止。我們不能允許因政治領袖的對立，土地野心，或任何其他而發生的無窮的流血衝突，妨礙一個遍體創傷的世界的復元，不管其間牽涉到什麼民族主權或民族榮譽的感憤……這種強有力

的國際力量，必須準備好於發生需要的地方，執行統制。」（一五五——一五六頁）。

但保護作用的國際軍隊，其任務不將是軍事的或警衛的，與世界規模的飢饉奮鬥，重新確定運輸的工具，建立至少暫時的橋樑，鐵路和港口，把數百萬的難民及俘虜遣返本國，這種種問題，祇有受過紀律而層次分明的力量，纔能處理，並需要一個非常大規模的組織：

好幾百萬人被趕離自己的家鄉，經極權國家的軍閥遣往異地，作工業或農業的奴隸。日本人和德國人會強迫整個的人口；不管他們過去的情形，要他們放棄田園和業務，讓『主宰民族』來覬覦鳩占。好幾十萬猶太人從家裏被趕出來，流放至德國人成立的新猶太區，這些人在將來須使之恢復故去，或移至可以在自由與莊嚴空氣之下過文明人生活的地方。

此外將還有抵抗過大軍撤退以後而發生的疫癘的問題，這種疫症正在等待分崩離析的良機，以備大事猖獗。一九四二年春末了以後世界各報，可以登載德國軍隊如何派遣部隊，到各前線從事清除工作，焚燒為冰雪所掩埋的屍首，和防止朽腐的發生。任何衛生官員將瞭解此中所含的意義，和在這短短的記載中，透露出了什麼對人類的大禍害。但也許很少人曉得，在大多數戰爭中，死於流行性疫癘和飢餓的人數，遠過於作戰而死的人數。

在第一次大戰中及戰後，死於饑餓及死於隨戰爭而起的疫癘的人數，達到三千五百萬人。若番我們所遇到的可能的死亡率，其龐大規模將使一九一八年生二二年間的西班牙流行性感冒、傷寒以及瘧疾成為鄉村的牧歌。歐洲和亞洲的衛生事業，業經摧殘停頓，過去二十年中國際努力所建立起來的東西，至少暫時被破壞了。新加坡的熱帶病研究所，警告流行病狀況最重要的中心，已經沒有了；世界積存的藥物供應，已告耗竭，工廠已被摧毀。同時，空前的人口大移動，難民的擁塞，人類居室整個的破壞，更增加了流行性疫癘的危險和防禦的困難。它只能由層次分明而受過紀律訓練的力量，方能為功。

台維特和尼柯爾遜同意，他們所稱爲『冷靜時期』的過度階段，應該長達十二個月或十八個月。蘭特教授在他的過渡期的政治情勢（Political Conditions of the Period of Transition）中，偶然提到：

……：一般相信應該設想一個四五年的過渡期，大多數的變革應該在這個期間進行。」

接着，很有幾分可異的說：

「這是英美國內一個政府尋常執政的年數。這也是蘇聯、德國和其他地方規模經濟計畫得以推行的年數，這一個時期，顯然被認為足以使一個效能高的當軸足以執行它的重要政治計畫，但也不至太長，使它失去它與輿論的接觸，和它行動的彈性。」

這個比照並不足以使人信服，如果蘇聯的「五年計畫」和戈林的四年計畫過去完全成功，則這樣的比照不足信。有生命的機體，有機的發展，不是可以用機械的臨時的計畫來支配的；毋寧要先把統御發展過程的法則弄明白以後，再把計畫求其適應。創造世界新秩序，是一件前無先例的偉大工作，從研究歷國政府或議會的歷史，不能得到多大的鏡鑑。但在偉大拿破侖的一句話中，也可以略窺出一個有經驗的政治家所見到的真理：

「一個國家寧可十年之間始終有一個不良的政府，勝於一年之內有十個好政府。」

「第二次報告」的八十六名簽字者把整個問題說得很好：

「我們不能說自戰事停止到永久世界秩序建立之間，將有或應該有多長。不過很明顯的一點，過去結束戰爭的傳統方法——不戰會議與和約，是不夠的，應該予以放棄。在戰爭與和平之間，現在必須有一個統制的時期，由此可以無須作急就式的決定；因此可以有從容的時間，為永久解決計而作慎重的考慮，作試驗與測試，重建列國的政府，培植輿論，發現創深痛鉅之餉的人民需要些什麼。在民主的程序中，在解決多數的問題時，研究與討論的時間是必需的。現在無事元來預測這一種程序所需要的時間，但必須確立為這一個時期內共同的統制手段。」

在事前預料這個過渡時期應該多長，的確確是無此需要的，也是不可能的。但是把爾特教授所見到的，使大家明白周知，却相當重要。他已經見到這個過渡時期業已開始，英美已在為擔任必要的訓練之責計，而重

在調整他們憲法，經濟和社會的生活。他們正在作影響深遠的重行調整的部署，這種部署不僅是戰時所需，在許多情形之中明白知道（雖然沒有常常公開表示），舊的決不會因戰事結束而重行恢復。民主國家逐漸離開了陳腐的傳統，呆板的例，年代久遠的官僚習氣；他們已在登上皇遠台，越過許多牆壁望見遠處的起波之地。他們能否迅即橫渡這個地段，越過邊境，而達實際秩序與安全的新世界，那就要看政治家的遠見與忍耐，民主國家的適應能力，和各民族的實際常識了。

第十一章 不調和：插曲

如果在前面所舉的英文詩中所說，「在我們所已經獲得了的和平中，大家都有一份」，是我們的願望，我們必須慎重賞心我們的步伐，和認清最後和平解決的條件，即將在過渡的時期中作未雨綢繆的準備。

兩位代表民主政治的偉大發言人，在說明和平目標時，宣稱：

「他們尊重所有各民族選擇在其下生活的政府形式的權利；他們願意使被迫失去主權和自治的得以重行恢復。」

但大西洋憲章並沒有經美國參議院或經英國議會的核准。同時也無可否認的，在今日公開討論聯合國家作戰目標世界新秩序的用意甚善的顯貴男女，其中似乎有許多人已經忘記了大西洋憲章中的保證。不僅英語國家內的心切於求的理想家，正在壓迫政府以他們所主張的那一種新秩序，強迫全世界接受而不問各民族的願望；而且在許多方面都有一種傾向，忘記了這一點：即使照一九四二年作戰的情形，總之要是若干大國海陸空及龐大工業之間的戰爭，但從根本及從道義上說來，却不是大國，而是一種新的還為重要的戰爭。如果對於戰後解決發生極感興趣的人，在他們工作開始之時，便忽視了在極權侵略者和壓迫者毒拳鐵蹄之下受苦最烈的國家，對將來不能說是好事。

現在在淪陷國家的男女心中，有一種越來越甚的徬徨不定的感情。他們不僅覺得，他們本身的作戰努力，為正式的情報機關所小看了或沒有提及，而且明白知道，預備渡過至過渡時期的先後成立的新組織，其中沒有為小國所設的代表。他們所要求者不多，但在另一方面，他們深不願到了最後算帳的一天，成為被忘記的一羣國家。他們認為在我們所已經獲得的和平中，有參與一手前權利。他們也許心急些，也許他們是過度多疑，但他們所以如此，有種種的理由在。他們知道，除非在大國的會議中，給小國一個發言權和投票權，那麼任何國

際的民主政治，或外交政策之民主的統治，希望就從微弱，而在國際各國聯合中如沒有民主的權利，即不能有和平的勝利。

小國是屬於聯合國陣營的，他們的人民正在各前線前參加作戰，出生入死，而在英美福威作家看來他們簡直不存在似的，這一個事實，將引為很不幸的事實的，不祇聯合國家中小國代表一八而已。

不過前引的話不適用於上級人物。無疑他們都認識副總統華勒斯在我們前引的一篇演說中似表現的意見：

『爲和平述作的人必須想到整個的世界。世上不能有特權的民族。我們美國人之不能爲主宰民族，正同納粹之不能一樣。』

但經驗證明，見聞甚廣的負責人士，他們的謙謹和智慧到了算賬的一天，却不能不向羣衆的偏見，短視的愛國主義及野心政客的宣传等力量屈服。

有一件很可注意的事，即從非常明察，對於他們本國人民缺點一目了然的人，內心仍有一個幻想，認爲只有他們本國纔配來統治世界。近年來批評英國政治家風氣或缺乏政治家風氣最烈和振振有詞的，很少作家比得上台維斯爵士。他在他的勝利的基礎書中，用了殆難更強烈的詞句，評判張伯倫，哈立法克斯和其他若干英國領袖。在充分說明英國缺乏政治的和軍事的眼光，和英國政治家不能保護英帝國利益以後，他提議把整個世界交給英美聯合國。在過渡期間，他更提議『於歐洲各首都應設立英美委員會』。這些委員會應負責世界其他部分的裁軍，和『爲在第一個過渡時期中他們負責的國家或領土，他們自己之間規定臨時的疆界。』

如果台維斯爵士自己並不曉得他的很有趣的缺乏邏輯，他可以十分斷得定的，那些其未來運命由他處置的國家，却是不會不加評論，默爾而忘的。

在國際合作一事中台維斯在多方面而是一位卓越的先驅者。但以像他這樣的人，還可以因爲愛國、熱忱，而至於陷入這種可異的歧路，那麼沒有他政治訓練及經驗，沒有他純潔批評的人，在討論他們本國的盟邦前途時，

好幾把這些國家當做供純粹科學研究而待解決的解剖臺上的屍體似的，亦誠無足怪了。

一位英國作家，在他本門中無疑是一位權威，他在一篇以和平目標為戰爭武器的文章中，（載於一九四二年常設六月號），不屑地討論到『因流亡政府而發生的棘手問題』，他在流亡政府四字上邊加了一個引號。試問如果這些政府過去採取了不抵抗的最方便的途，而沒有成為流亡，英國的命運又將如何？如果中間有一個政府過去擁護德國，那麼英國的情形又將如何？在美國又會發生什麼反響？在英國可以取得租借協助之時，那時如非流亡政府的繼續對德抵抗，使美國發生信心，則反對租借法案的力量毫無疑問的要強大得多。流亡政府之一的諾威，雖在流亡之中，曾完全履行了它所有的國際義務，並付清外債的全部利息和應償本金。在從未流亡過的政府中，亦不能每一個都有同樣的成績。如果和平的目標將成為戰爭的武器，那麼不智之事，殆莫能過於蔑視和嘲笑需要他們協助的盟邦。

教授先生們的遠離政治的事實，常識和批評的判斷，倫納教授（Professor G.T. Renner）在柯立亞雜誌（Collier's）發表的文章為極致。如果一個心理上尚未成熟的人有什麼錯亂，或者任何只在想像中自以為偉大的人，發一些希特勒式的狂言，那是不值得予以注意的。但如果他的身份是哥倫比亞大學師範學院的教授，是訓導國內數以百計的未來男女教育家的師長，也宣傳起這種的觀念，並且掲載於全世銷行最廣的雜誌之一之上，那就不能視之以拙劣的笑話了。在美國為聯合國國家之一。為其本身的生存也為這些國家的生存而戰之時，在美國政府提出莊嚴的保證，要恢復這些盟國的自由與領土之時，而一位訓導教師的人，却公開主張，這些盟國的大部分的土地，甚至超出於希特勒會要求的，應該給德國，若干同盟國家，根本應該消滅。比利時應該由德國法國及荷蘭瓜分。荷蘭應併入英帝國內，荷蘭所得以自慰的，則可以保證『有一個完全的自治領地位』。倫納教授把盧森堡送給德國。他同時送給希特勒的，有匈牙利，羅馬尼亞一大塊，波蘭一大部分，全個奧地利，和捷克大部。

但倫納不僅以虛置實際參加作戰的國家為足。他取銷了瑞士，認為可由德法意三國瓜分。葡萄牙割給西班

牙。另一方面他以西班牙的一部給法國，以法國的喀拉(Catalis)給英國。

在葡萄牙西班牙瑞士的繼續中立，對他本國有極大重要性之時，這位教授却宣布，戰目保之一節在消滅這些國家。他所給予這些國家以內納粹宣傳機構的極有價值的幫忙，戈培爾無疑是至為欣賞的；這些國內的老百姓，是仍舊保持要繼續存在的舊式願望的。

伯納先生並非是一個完全單獨的現象。即使在卡內其其金研究和平組織委員會第二次報告中，我們也可遇到同樣的概念，報告中很天真的表現出好修無須討論似的，牠由盎格羅羅森人來處置其他國家和他們的領土，是十分自然的事。

蘭特博士認為在過渡時期中，英美當然將負起責任，指導世界的事務，他們將「視需要而成立臨時制度，以應付各該地域的和職務上的問題」。他親切的說：

「無疑在斯坎地尼維亞諸國，在低地諸國，及在法蘭西西班牙等國，他們的政府，無疑可比在中歐東歐各國的政府，早得臨時的承認。」

這番話在荷蘭女皇，諾威國王和他們在海陸空作戰的將士看來，是很有趣的；對於他們商船隊的船員看來，是很有刺激性的，這些船員直至一九四一年十二月七日，曾把百分之五〇的油及其他供應品運抵作戰之區。在這些國家的政府，知道了他們之被一脚踢開，以及等到它們完成任務之後即將不復再被承認，一定會感覺到異常的激動。它將使他們為「盟邦」下定義時，得到許多新解。按說丹麥的國王並沒有流亡，瑞典根本沒有參戰，但在蘭特這都不足成為困難，而這四個國家在過去之被一般承認為世界上統治最優良的一點，並不在問題考慮之列。西班牙現在也沒有參戰；如果許多美英教授先生，將討論到戰事結束以後對西班牙作些什麼他們所認為應該的處置，也許發現這一個問題將牽涉到西班牙的中立，這些期間波博的先生們將於無意中增加了祖國敵人的數目。在教室的黑板上改造全世界，也許要比在實際政治生活中容易些。但花在黑板講授上的功夫太多以後，也許不待和平出現以前，沒將危及和平了。

同一件著作在同一報告中，成立了一個『歐洲憲法』，宣稱：

『凡與歐洲憲法不合的國家立法應歸無効。』

而美國總統於一九四二年二月二十三日無線電廣播中，提及『國家及民族的自決』，認為是我們所追求的
那種和平的精華。

任何在實際政治生活中有若干經驗的人士，能想像在抵抗凌虐、饑餓、說不盡的痛苦，而不願接受那種獨
攬的和平與世界秩序的民族，會甘心地緘默地接受另一種他們沒有發言權的和平與世界秩序麼？

發表這一類大同小異的同一路線言論的，並不限於在野個人，此外尚有盎格羅薩克森人的官方代表。英國
駐烏拉圭公使斯蒂文孫（R. C. S. Stevenson）於一九四二年五月中在里維拉發表的一篇演說中，作過下面
的話：

『我相信，世界的和平與繁榮，祇有由本洲的人民與英聯合帝國的人民發生密切的和誠意的合作，纔得保
障，除此沒有其他的路徑。世界的希望在我们的和你們的掌握之中。在我們之間，我們有權方……』

『我們，本洲愛自由的人民與英帝的自由民族，必須下決心除非世界實現了用羅斯福總統所說的話，『言
論發表的自由，每一個人依其方式崇敬上帝的自由，不虞貧乏的自由，和脫離恐怖的自由』，我們不能滿
足。這四種自由，是你們和我們認為值得生存的那一種生活的基礎。我們，從歷史上表明你們也是，準備戰
鬥，爲了保存它們，如有必需時也願犧牲生命。你們必須負責，在這次戰爭之後，將使四種自由布達於全世
界；只要你們和我們有實行的決心，它是一定可以實現的。』

這位學衆望的外交家，也許無心，但也許是按照計畫沒有提到羅斯福總統關於『國家和民族自決』的話。
無論如何，任何有興趣的觀察者可以看出，在斯蒂文孫對世界的希望中，沒有把自珍珠港事變以來便已和英聯
合帝國共同作戰的任何國家包括在內。他沒有提及中國或蘇聯、波蘭、挪威、荷蘭、比利時、希臘、南斯拉
夫。任何人能否設想，一位外交家會把那樣的演詞，在中國或在蘇聯或向任何盟國聽衆之前發表？是否在西平

球有一種外交的希望，而在東方在歐洲又有第二第三種？或者還是按照官方的大計，把會成爲戰爭犧牲者，而在外交家眼裏看來好像疲蹙貧窮的國家剔去不提？

赫胥黎教授在他的文章中，成立了一個歐洲共和國，但承認「自然接著有如何推動（他的計畫）的問題」，接着他說：

「在美國和在英國官員之間，和官員與負責的非官方人士之間的純粹私人討論，可以作開路的功夫。

「不久之後就可以布置一個確切的步驟，舉行一個較爲正式的共同的會議，會議是非官方的，但有若干官員出席，以及如蘇聯、中國、荷蘭等代表的出席。

似乎他沒有想到，蘇聯、中國、荷蘭每一戰鬥的盟邦，都和英國美國一樣，具有提出意見和參加決議的同樣權利。「出席」並非是任何大國或任何兩個大國在附帶文件中賞賜給別國的特權。它是自由民族的基本權利。除非大國發言的人認識了這一點，和平勝利的希望實在渺茫得很。公正永久的和平問題，中間關鍵的因素厥爲信任。如果在國與國之間以及對國際公法沒有信任可言，軍備、國際陰謀便將相繼而生，而且侵略即不怕沒有藉口。但推心置腹的信任，必須所有各國以及各國領袖先認清，世界上沒有一個國家，是天賦來，或必需資格，或有任何權力來爲任何其他民族越俎代庖的。

在帝國主義或甚至民族主義政治心理和情操之下長成的人，這似乎是一個很難領會的真理，但這個真理，也是在我們趨向較爲良好的將來的大路上所不能越過的。那些不徵納稅，而且流血流汗流淚的人，應有代表的權利，這是民主政治基本條件之一。在一個文明的國家之內，即使一個尚未成年的人亦有發言的權利，遇到有關他命運和前途的重要決定時，得聽其監護人以發表他的意見。然而那些深信爲民主勝利而工作的人們，却無意中在鼓吹，弱小國家不應有發言權。

成立任何統一戰略的極端困難，是盡人皆知的，組織一個統一的和平大計，應該沒有這樣的複雜和困難。我們今日極端需要有一種和平大計。爲成立任何第二戰線，必須和將作爲第二戰場作戰根據地的那些國家的代

表，進行協商。在和平的陣線中，每一個國家都有一種重要的利益，有發言的權利。

還和許多國家的代表協商，也許是很不便的，也許是麻煩的和討厭的。但這就是民主政治的方式；趨向進步的大路，乃是各種力量交話融合的產物。

在英美和查美國與加拿大間，已成立有過渡時期的組織。但在盟國之間，除了爲賑濟問題以外，尚無真正的組織，而在大國的內心，絕不願意在任何計畫給其他國家一種決定的權利。

此地可以舉英美聯合調整局 (British-American Joint Adjustment Board) 作爲一個典型的例子，諾威之爲聯軍目標作戰者已經兩年多，它的負重達六百萬噸的船隊，曾經把英國所需燃料的百分之四十，和英國所需全部給養的百分之二十五，運抵英國，諾威商船員所受的損失，要比它的任何盟國所遭受者爲高。然而諾威費了兩年多的功夫，纔得在聯合調整局中取得一席的位置，雖然無可疑異，諾威船員在這一方面的經驗可有非常的價值，而且對於離棄鄰國，自己的家庭落在德國人手裏，日夜在危險區內服務的二萬五千名諾威海員，曾表示過極大的滿意。

在第一次歐洲大戰中，諾威保持中立；但她的船隻爲協約國航行，損失了它船隊的百分之四九。七，百分比比英國的損失還要高。這一點在諾威以外，從來未曾被人記得，諾威人也沒有因而埋怨不平。甚而就在他們看起來好像故意被驅逐赴死地的時候，也是如此。他們坦然的開到克里特島和馬爾泰島，到新加坡和每一處敵人出沒的海面。他們只有一個願望，他們的船隻應該作盡量盡量的使用。他們覺得，在諾威的獨特的經驗，一天被完全置之不理的時候，這一點就一天沒有做到，也不能做到。在他們心中所留下來的印象，是認英美聯合調整局的政策，無非利用這個削滅諾威商船隊的機會，使之削滅在戰後不足起而競爭。

這裏所表示的見解，不僅是某一國家的，而是大家周知的。許多明智的美國觀察者，在華盛頓——倫敦的體制下，曾經看到同樣的弱點，勒斯頓在他的勝利的前奏 (James B. Reston, Prelude to Victory) 一書中，說：

「即使到現在，我們也沒有領悟吾們未嘗和盟國合作的充分教訓。在我們成立一個執行作戰的機構之時，我們不是建立在盟邦各國的基礎之上，而是建立於英美聯合的基礎之上。這次的戰爭並非英美的戰爭。例如單以諾威人而論，他們的船舶把英國所需汽油的幾乎一半，和英國其他全部進口的約三分之一，運抵英國，然而在解決聯合國家船舶間的委員會中，都沒有諾威代表的出席。我們和英國，在地理上言處於衝突中心的邊上。決定性的戰場，無論為我們勝利或失敗，常是這一次世界大戰的中央區：顯然是蘇聯，近東和中東的前綫。」

美國西北大學的維頓教授（Albert Vison），在九月份的常識雜誌上發表了一篇題目叫做英國在中東的手忙腳亂的很有趣的文章中，作下面的觀察：

「在世界那一部分最銳敏的政治觀察家之一，一位美國的外交代表一次告訴我：『如果你將仔細研究英國在近東的政策，你可以看到，英國常翻報他的敵人，而忘記了它的朋友』。」

這種痛苦的情緒在許多方面都可以看出來。無論為戰爭的努力和為和平的努力，解除這痛苦的情緒，都是很重要的，重要的程度要過於外交詞令所承認的。而要做到解除的一步，祇有由表示公開的和開誠的信任，和承認民主的共同責任，纔能做到。

一九四二年初幾個月中，在倫敦舉行了許多次聯合國家間的會議。諾威外交部長拉伊（Tryve Lia），在登載於一九四二年三月號聯合國家雜誌上的一篇說明中，說：

「它們也許可以發展成爲一個真正的聯合國家間的委員會，舉行經常的會議，具有儘可能的執行權力。」

他接着建議成立這一種團體，說：

「就現時止聯合國家間委員會將僅處理緊接戰後時期的供應問題；但並沒有什麼東西，阻止它發展而成爲一個永久性的機關。現在就應該採取擴充聯合國間機構的步驟，以待戰後其他國家的加入。」

由這種方式過渡時期將自然的融入於最後的和平時期。而且正如拉伊所說的，現在沒有什麼東西阻止它——除了諸大國外交部中傳統的不願任何人插進他們圈子的敵視心理。

但是任何國際的工作，都需要小國和他們的男女。他們長成具有國際的心理。愚昧常是大國的專利，小國如果冀繼續生存，他們負擔不起這一種奢侈品。他們受過教育，不僅一種文字，而是多種文字的教育。他們必須研究所有各大國的歷史，文學和心理。他們的存在自腓特烈大帝和拿破侖以來便岌岌可危。他們必須經常向外觀察，他們本身獨立的生活常處危險之中。因為他們不能倚賴他們的權力，他們的陸海軍，所以他們過去常是國際努力的鼓吹者，熱心爲任何國際合作的思想効力，這並非他們比別人自私自私心輕，而是因爲集體的行動與集體的安妥，是他們唯一的保障。

求自給的病症，可以侵襲到小國，但決不能得到根深蒂固的基礎，因爲他們之決不能自給，是太顯而易見的事。孤立主義也許可以聳動他們，因爲凡是意志堅強，無知，和有偏見的個人常是可以由孤立主義而聳動的；但在小國長成中，自始便瞭解，在物質道德和心理生活中，孤立就等於停頓和腐化。生存的條件強迫他們接受門戶開放的政策。所以，小國和他們的國民常被信託，被供驅遣，就因爲他們沒有危險性；他們沒有什麼嫌疑。在大國的勾心鬥角之間，小國是片善良的綠地。海牙之成爲永久仲裁法庭及國際裁判永久法庭的所在地，伯恩之成爲世界郵政聯合會及許多其他國際組織的所在地，日內瓦之成爲國際聯合會的所在地，貝塞爾之成爲國際清算銀行的所在地，實非偶然之事。世界國際組織中大多數，數以百計，皆以日爾瓦或不魯塞爾爲其本部。現代大多數的偉大的國際運動，皆發源於這些小國。紅十字會的組織是由瑞士開始的。其地位經由內瓦公約予以確定。世界普遍聯合的努力是以瑞典爲中心的，而與「斯德克荷爾姆運動」攜手並進的尚有「洛桑運動」。成立促進國際知識生活的最宏偉的制渡的人，是一個瑞典人諾貝爾，他請求諾威的議會，代爲分發和平獎金。世界各國的學者和科學家之經一九一四年至一八年的戰爭而互相隔絕，到了一九一九年經比較文化研究院（Institute for Comparative Cultural Research Work）的邀請，纔得在奧斯陸舉行初次會議，共同討

論，和重理文化合作的連繫。

在國際活動的每一方面，小國及其國民都是先驅者；在每一種國際組織內，他們所擔任參加的程度超出了按照他們人口和土地比例之上。埃及聯合法院的院長，多年來即由一個諾威人擔任，而且是唯一一位經一致通過連任的院長。在伊朗開始它現代建設時，所任了一位瑞典人組織全國的憲兵隊。在中國國際郵政事業、海關、燈塔事業中，有一些諾威人占有高級職位。土耳其凱末爾在進行建設新土耳其時，他聘請丹麥工程師從事鐵路的建築。在他們的身上沒有任何帝國主義種子的。

小國代表在國際聯盟中所演的任務，是很難能一言說盡的。他們使國聯得成爲現實。『在大會中，以若干小國的代表最爲能幹』（巴黎國際聯盟大會Margaret E. Burton, The Assembly of the League of Nations九二頁）。『大會中許多最強有力和最富連續性的領導地位，是由這些小國擔任的。』

席曼（Sir Alfred Zimmern）宣稱，對於大會價值的懷疑心理，其所以迅速地和成功的掃除無餘，主要的原因由於：

『歐洲諸小國若干領袖代表的精力，爲公精神，和政治家風度的素養。如當選爲主席的比利時代表希孟斯（Hyman），同他一起的有瑞典的勃倫丁（Branning），諾威的南孫（Nansen），瑞士的摩泰（Motta），和挪威的貝尼士（Benas），這裏是略舉少數爲大國國內人民不同稱羨的顯著人物而已』（國際聯盟和法律統管 The League of Nations and the Rule of Law 四五頁）。

這種男女之積極於國際工作者，因爲他們相信國際的民主，完成公約規定的每種義務，對世界的合作最大的可能的貢獻，這是他們國家的抱負。

這至今仍是小國的抱負。他們人力，土地及物資的有限資源，使之在他們方面不能有別種的國家野心。如果相信創造未來和平世界的幕路藍縷的工作中，可以無須他們饒有經驗的協助，將是一種不幸的大錯，也是可憐的愚昧的抹煞事實。

即在計劃過渡時期，也需要他們的積極合作。他們沒有爲自己打算的小心眼兒，他們願意服務。

在這些神氣活現的和平計畫者之前，是寫作公開的和平直白的說明。祇有由公開與正直纔能取得和平。

在作家們，外交家們，實行家和理論家們，紛紛討論英美指導世界關係之時，他們所將遇到的問題，是這兩位國王過了什麼得越俎代庖，爲所有其他國，尤其是爲小國來代決代行？在他們不久過去的政治中，有什麼東西可以得到其他國家的充分信任？他們的政治家和外交家，曾經表現過可供世界仰賴聽命的知慧，遠見和道德的勇氣麼？他們曾有此準備麼？他們能看得如此清楚麼？或者這場的大災難，不就是大部分由於上次戰爭以來諸大國負責人物執行有腐或笨拙職守的罪過？

在每個小國中，對於現在主持美國外交政策的領袖們，抱有極大的信任。羅斯福總統，赫爾國務卿和威爾士副國務卿之會引起人們對於最近國際計畫的希望感奮，是很少人能及的。但這些領袖乃是例外，而非通例。他們的知想可以持續多久，無人敢加擔保。每一個國家對於關於它本身命運及前途的決議，都更有一個發言權。但我們不要有誤會。

沒有一個小國特別希望在大國會議中取得一席之地。與大國立異，是件吃不消的事，提出良好的勸告，並不如想像中的那樣受歡迎和討人歡喜，說老實話是常被認爲不聰明。安徒孫 (Hans Andersen) 從來沒有提及，那位說穿皇帝身上一絲不掛的孩子最後怎樣下落的。也許那個孩子就不能活下去。弱者照例總是吃虧的。小國如果對於大國有信仰，知道大國不專爲自己打算而爲所有各國圖謀設想，不專爲他們自己利益而兼爲共同福利而努力，則小國無不樂於退出會議場中。但可以一點不誇張的說，這類的信心從來不會有強烈的表現。小國的每一國代表，在開始參加國際生活時有一個天然的趨勢，相信有些國家既然比他們的國家疆域要廣，人口要多，力量要厚，則這些國家的代表一定要比他自己或他的同僚，要更爲無限的聰明，胸襟更爲廣闊，知識更爲豐富。這也似乎是大國政治家和外交家不知不覺中所持的觀念。但經過了任何國際會議以後，這種信心即便在最謙卑的人心中。都幻滅了。任何觀察者不得不抱憾地自己承認，個人的偉大與否，與他所代表

國家的地域廣袤是完全不相關的，有時小國狹土之宜於國際的發展，遠過於大國廣土哩。

祇有各國和各種利益，作協調的和諧的互相影響，纔能發現對和平問題的解決。在一個大會場中需要各色各種的樂器，負責管絃樂奏的人需要極大的忍耐心。良好的出品現在應該立即發動，和開始預演。

第十二章 決心確立以前

和平正劇的開場是極端重要的，因為它將決定聯合國國家間最初的和平討論，是否將在信任或懷疑的空氣中進行。如果我們一開始便在一種疑慮和懷疑的空氣中摸索，取得和平的希望就很渺茫。

今日每一個小國，無論其為中立國或聯合國，無不深恐他們將被若干大國之一，被選做在棋局預備作犧牲的賭注。和平路徑的討論一天限於外交的路徑，只有三四個大國的參加，則這種的疑慮一天不能祛除。因為這一種實現和平的方法，將違背國際民主的本身。

自然各國政府正在討論和平的問題和戰後的建設。每一個政府都有這樣做的明顯責任。

但各政府的工作主要是自己確立決心，而非在確立其他政府的決心。戰爭並不是由各大國首都的內閣會議室裏決定的，和平也同樣不應在那裏取決。

可敬的白拉特（John Bright），胸襟最廣闊，稟賦最聰明的可以成為民主政府一分子的一人，有一次他把唐寧街的内閣會議室，指給當時很年輕的摩雷（John Morley）看，說了一句話：

「在它四壁之內所做過過的罪惡和錯誤，要比這個島上任何地方所做出的多出多」（見摩雷回憶錄第一卷二一八頁）。

同樣的話也許可以適用於任何大國首都的内閣會議室。如果說小國家的内閣會議室，不能同樣適用這句話，其原因只是因為它們要想為非作惡的機會不多。

但在這一次，必須不做出罪惡的事來，必須就人力所能少犯錯誤。所有各國的前途，整個人類的前途，生死存亡皆繫於此。爭取實現一個聰明的公正的和經久的和平，這是人類從來沒有遇見過的最艱重的工作。其難的功夫，應該本於現實的、實際的、實事求是的方式進行，同時也應本於戒懼崇敬的精神。

在政府於這個開始和過渡期中下決定心以前，還有一種待完成的變方面的工作。其一是關於政治的先見的，完成新的國際公法與國際協作制度，根據於對各國需要詳盡研究而來的社會的和經濟的設計，自試驗的臨時的嘗試以至於最小心的向目標邁進。另一工作是收集和甄別事實，準備不備為最後和平會議，並為每一種決定所應該需要的參考資料。

各國政府往往僅憑對事實的浮光掠影的觀察，便輕下結論，甚至影響深遠的結論：摩雷伯爵說起，他被任為聯合帝國政府閣員時，得見內閣會議成立決議的方式，為之不勝驚異。摩雷自己是一個受過訓練的法學家和批評作家，他說政府常常憑了極不完全的資料便決定行動，這種不完全的資料在一個負責的編者，如果他自己的知識不夠充分，是一定不敢輕於在他報上率爾操觚，大發宏論的。但是我們也沒有理由相信，當時的格雷斯東政府要比後來的政府缺乏良心和更為膚淺。

在凡爾賽會議中，確實常常在忽促之中，根據於使評論作家為之着急的極薄弱的文獻資料，便下決議。尼柯爾在下面的話中，綜納的表示了他對凡爾賽會議的判斷：

『會議是在憤怒和神經質的匆忙空氣中舉行的』（英國為什麼作戰一四六頁）。

台維新爵士在他勝利的基礎中說（一七三頁）：

『在凡爾賽和會中沒有談判和討論。將來的和平解決，不能再像二十年前那樣的草草了事，那時我們的統治者正在急於趕火車或輪船，或忙於爭取選舉的勝利。』

反凡爾賽和約為這次戰爭的主要原因之一，已經很習見，並且成為老生常談。使凡爾賽一詞成為衆矢之的者，大部份當歸功於那個布置得非常巧妙的宣傳運動，有許多用意也許甚好的但不學無術的政治家更於不知不覺中為之推波助瀾。這種反凡爾賽的宣傳，是納粹滲入各國內部運動的先鋒，滲入的對象不僅在於歐洲的許多國家，更在於西半球的各國。德國在這種宣傳運動的掩護之下，把軍備重整到了世界等知道已經變遲的地步；也在這種宣傳運動的掩護之下，許多國家內青年們纔有愛納粹黨變為德寇的可能。

批評凡爾賽和約並不難，但要避免同樣的錯誤再度發生，就必須確切知道凡爾賽和約的毛病出在那裏。和會的主要錯處並不在於政治方面。根據於歷史的經驗，也很難說對於德國人不公平。我們不無理由的可以说，一個國家在戰爭中做出了一千年來世界所未見過的各種罪惡，而於完全戰敗以後，只付了很小的代價便被放過去了，這是世界自有歷史以來未曾有過的事。法國三分之一和比利時大部分的所有蹂躪，是迦太基以來沒有一個會遭過的破壞。而在德國的國土上沒有進行過戰爭，亦沒有實行過報復。屬於交戰國以及中立國的船隻會未經警告而予擊沉，婦孺曾被殺戮，不設防的城市會遭空空的轟炸，但事後未曾實行道德上的懲懲。

但在另一方面，凡爾賽和約不特沒有促進德國民主勢力的產生，反使之幾乎不能抬頭。勝利者不特沒有強迫那些負責作戰的政府人士或代表簽字訂和約，使德國全國知責任所在，反拒絕與德皇的朋友談判，要求和約應該由那些一向反對德國戰爭政策的人出來簽訂。這種人士，並被迫在沒有任何政治意義的一個負戰禍責任的宣言上，簽上他們的名字；他們覺得在德國舉掃地，使之無法為民主政治効力。凌辱敵人，而不剝奪他的力量，一向被認為是一種極危險的政策，過去如此，今仍將如此。『與德國既沒有與之和好，也波有加以威壓。它受了傷，却沒有斷氣』（尼柯爾遜語）。

凡爾賽和約在其他重要的兩點上，是政治上的失敗。俄國是世界面積最廣的國家，其人口在歐洲各國中為最多，然而它經被完全置之不理。它曾為協約國的盟邦，曾因作戰而粉身碎骨，它所受的痛苦超過其他任何的國家。但因為俄國內部發生了革命，舊日的盟邦結果遂不得出席於和平會議，被大家當做一枝漂流船似的。

俄國只要在國內和財政方面復元以後，不向其國內的政府將為何種的形式，就將以恢復其已失的，和回復其舊日帝國的邊疆，作為其自然的希望，和外交政策的目的，這是任何神志清明的人都毫無疑義明白的。

第二、一方面分裂了舊日的奧匈帝國，而同時却並沒有任何打算，在這個廢墟之上，成立某種多瑙河的聯盟，或計畫在新成立的國家與創痍滿目的舊國家之間，作有機的財政的合作。此舉後來證明為一種很不幸的錯誤，成爲一個不安的經常的根源。

凡爾賽和約的毛病，在於和平的問題沒有經過事前的研究，各國政府因為完全不曉得他們在戰後將遇到些什麼樣的困難問題，因之就不能立定決心。前面已經提過，凡爾賽的風雲人物，他們的理想中祇有所謂政治的問題。他們完全看不見道德的、經濟的、社會的、工業的、幣制的、商業的和農村的各種問題，甚至根本不瞭解，這類的問題任何時候都可以成爲一個尖銳的政治與國際的問題。

在許多方面，些次戰爭結束時我們對於將來已有較好的準備，因為各國政府，對於應該下決心的事物，已經可以相知梗概了。

凡爾賽大會是沒有秘密處的組織的，也沒有什麼經常的組織。各國代表團分別有他們自己的秘密，但並無協調的機關，並無一個由受過訓練的國際公務人員所組成的幹部，以收集資料，準備精確的事實報告，和代表客觀的冷靜的學者的平衡心理。

這一次是否將舉行一次大的和平會議，或舉行多次小的會議，可以置之不論，現在所重要的，爲應該立即利用現存的機關，以從事於這種未雨綢繆的工作。人類再經不起不經流底的調查，而作匆遽的決定了。

國際勞工組織於此次戰爭爆發後，即移往加拿大的蒙特婁，曾忙於研究和平問題的若干方面。它的有訓練的專家人員，與政府代表取得密切的合作，曾專心致力於如何調整由戰時生產至平時生產的工業生活的問題，和失業與復員的關係。對於可能的新的勞動規例，勞動立法，和保護於非常時代替男子工作的數百萬婦女的新社會安全制度，皆曾有所研究。

一九四一年十月至十一月在紐約舉行的國際勞工會議中，三十五個政府代表全體一致通過了一個由美國政府代表團所起草的決議案。決議案要求理事會：

『喚起各會員國家政府注意，於設計及實施復興與措置時，最好與國際勞工組織取得聯絡，在戰後任何和平與復興的會議，最好邀權國際勞工組織的出席參加。』

鑒於這個決議案，我們可以希望各國政府於處理目前的計畫與過渡時期的各種問題時，將請求國際勞工組

經給予專家的協助與意見。

國際勞工組織理事會的非常委員會於一九四二年四月在倫敦舉行會議，根據決議案指示的方向作進一步的行動，要求各國政府對國際勞工組織特別捐款，以便國際勞工局能擴充工作的範圍加速率。國際勞工組織中兩個會員國，非國際聯盟會員國的巴西和美國於一九四二年初曾作補助的撥款。

依同一的方式，各國政府曾邀請國際聯盟秘書廳，特別是於戰爭期中移往美國新傑賽州普林斯敦城的經濟情報組，與尚未正式移至西半球的公共衛生組，從事於另外一種的準備工作。

事實上對於各有關地域人口及經濟情況，目前正在進行重要的研究。這類性質與規模的詳盡的比較研究，是以前所沒有着手過的，它們不特為過渡時期的解決所必需，也是人口遷移流動問題，和對於最後調度人口分布問題所必需的。

所有這些不同的研究，須同時進行。由一個聯合委員會或由一個由專為這個目標而任命的政治家專家所組成的特種委員會，把它們配合起來。

這種工作在某種程度以內將為專門性的，屬於專家的工作，平凡而瑣屑。這是學識有素的專家在他們書室裏進行的工作，但這種研究在應用的實際問題時，正和世界大的工業機關和科學機關實驗室裏的研究工作同樣的重要。

此外也將有許多法律問題的發生，其中若干具有影響深遠的國際重要性。有些也許可以提請國際裁判永久法庭供給意見。他們應該充分利用世界上最良好遠見與有過訓練的經驗。

國際聯盟的各技術委員會也可請其合作，他們的意見可以有很高的價值。有些委員會如經濟委員會和財政委員會，今日仍在執行職務，還有些現存的委員會如衛生委員會與個別的營養委員，應明令重行召集會議，和繼續擴充它們的工作。

所有這些的工作機關，凡知之者莫不予以信任，即使對它們沒有瞭解的人，也不至於對他們發生疑慮。目

前在作戰中各民主國家政府之間，對於這些國際機關所計畫和完成的工作，在現在和將來的重慶性，認識正在增加，這是現時最顯著，和引起我們希望的事物之一。

中央禁煙永久署 (The Permanent Central Board of Opium)，曾於一九四二年九月在倫敦舉行戰事發生後的第一次會議。

一九四二年四月國際聯盟的經濟委員會與財政委員會舉行聯合會議，出席者除委員會的委員外，尚有聯合國家未曾參加委員會的專家。這個會議又於同年八月在普林斯敦舉行。美國雖非聯盟會員國，在這些重要的委員會中却已派有代表參加。黎甫勃 (W. W. Riefler) 是財政委員會的委員之一，前助理國務卿格拉第 (Henry Grady)，為經濟委員會的出席。

這種會議的報告分送各聯合國國家及其他國際聯盟會員國家政府。在決定問題，確定計畫的固定方針，和保證有關各國間的密切合作時，這種報告實有實際的重要性質。

這種會議中會有二十國家的代表，其中有些並非國際聯盟會員國家，會議對於有關復興與工作的事先準備計畫，曾獲一致的同意，並強調祇有根據密切的國際合作，纔能實行重建殘廢世界的經濟生活。

國務卿赫爾也於一九四二年七月二十三日的偉大的廣播詞中，申述聯合國國家應該「時時把關於基本政策的共同見解，予以確定和公布，有如他們的通達大西洋憲章一樣。這種政策將為人類規畫出一條以永久性精神價值為根據的明智的途徑」。但他也明白表示，單是把原則宣布是不夠的。我們必須更進一步成立可以使這種政策獲得最充分、最迅速實現，和最有效保障的機構：

「在我們前頭的種種工作，非旦夕之間所能完成。現在需要經過詳密考慮的計畫；勇敢地 and 踴躍地可以推進。為建立與發展戰後和平狀況所需的遠見，決心和技巧，與我在爭取勝利中所表現的熱誠和決心，同為人類自由的進步能賦的測驗。」

但和平的情勢不能由一個國際會議輕描淡寫的產生出來的。完備的機構非急就成章所能造致；單是熱誠不

不綽的。政府如果對於如何配立各種的問題，沒有極定的理解，即無從對於所擬採取的行動方針，計他定的決心。這就是為什麼需要時間和忍耐，和為什麼要成立從事事實調查的適當的機構之理由所在。

說來說去，在凡爾賽和約中也許還是可以找到若干的啓迪。

第十三章 凡爾賽 往事

在我們注意由凡爾賽和約所產生的若干有建設性的成績以前，最好記得在凡爾賽擔任談判的人，時間是極爲匆促的。當時世界正急不及待，各國議會動盪不定，民主政治沒有經教導和整飭。所要者不是對問題作追本求源的研究，而是即刻兌現的結果。

貝文在討論這次戰爭的目標時，說：

『未來的和平，不可再像凡爾賽和會討論時那樣，下議院幾百名議員中幾十個人給首相的一紙聯名電報，便可以影響和平。我們不可以受他們的影響。我們必須接受的是原則的影響，者番我希望人民大眾表示熱切的關注，因爲真正付戰爭代價的，就照例是他們的子孫』（將 的清算表十七頁）。

國際勞工會議通過的決議案，證明了這種希望有實在的內容。

羣衆的關注心，不能讓政治上的煽動人物加以利用，政客們根據自己的庸俗心理，希望由高呼復仇報復得到進身之階的機會。我們應該地羣衆的關注心，予以充分的時間，發展成爲貝文在下面一段中所說的信念：

『就我們所知道的西方文明，除非根據於自由與地上各民族平等的基礎之上，是不能存在的。』

在勝利之際要使各國的代表和議會接受這種的看法，原不是十分容易的事，但如果能使他們明白，和平的確立向來是一種很慢很吃力的工作，則也許可以減少些他們接受新看法的困難。以各國歷史上的標準來衡量，爲了固密準備一個世界性的和平而花上幾年的功夫，實在算不了什麼一回事。

凡爾賽和會前後不至六個月，一八一五年的維也納會議的會期，達九個月以上，一七一二年至一七一三年的烏特勒支會議，收拾西班牙皇位繼承之戰以後的局面，會議舉行了十四個半月。

在新近的各次戰爭中，三十年戰爭與這次的戰爭在許多方面最爲相似。它是經過了多年能會議纔告結束。

和平的談判於一六三六年開始，經過一六三七年及一六四〇年在漢堡的初步磋商之後，於一六四一年提議將會議移至孟斯特（Münster）與奧斯奈布洛克（Osnabrück），至一六四一年各國同意此議，於一六四三年七月十一日會議正式開幕。和平條約於一六四八年十月二十四日在孟斯特簽字。

就一方面說，在早的世紀的政治情況之下，要訂結和平比較容易些。在一八一三年以前的戰爭，基本上說不是國家的戰爭，而是朝代的戰爭。準備和平的全權大使，只問他們的君主，不問任何議會負責。當時對於和平的條件，祇是熱烈的討論。鼓動情緒的無幾這和報紙，當時還不會出現。當兵是一種榮譽的職業。而非國民的責任。一個統治者只要有錢，就可招雇各國的士兵，為之作戰。當時沒有全國作戰這一回事。即使由宗教戰爭所引起的宿怨，比起今日戰爭理論所激發的情緒，實在單純多了。

由於社會結構的整個發展，現代社會的極度複雜化，國家與國家間的息息相關途使戰爭與和平的問題，比過去任何時代變得無限的複雜；我們即使可以說，復雜的方法與力量，已經比前加多和增強，但我們有一點很重要應該記得的，人類素質的發展，趕不上國家機構或物質發明的發展。人類的知力，良知和品格，都不能跟上技術的進步。因之時間的需要比以前任何時代都要迫切，在複雜的問題得到解決以前，要有充分的時間。

凡爾賽和會雖然極爲急促草率，但也創造出了些新的東西；從歷史的眼光看來，這些新的東西在某種程度上，可爲一九一九年創造和平者的辯護。和會成立了國際聯盟、國際勞工局、國際裁判永久法庭；從一些機關的慣例設施中，產生了一種可以供計畫此次戰後和平方法的最寶貴的經驗。

在勝利以後，我們就要遇到占領權國家領土的問題，在那個時候，我們所有的這種累積而來的經驗，將證明有超乎一般認識以上的重要性。

傳統觀念中的占領，是先行假定一種軍事的占領，或者一種德國式的軍事與秘密警察統治的混合體。這一種制度在短時期內也許有成立的必要，但如果繼續長久，它決不能得到民主國家的同情，不能促進被占領區的和平與國家復興及創造。

地方組織與地方自治的情況與可能性，一個地方與一個地方不同；我們或者可以從地方自治的機構中，產生出某種新的中央政府方式。但凡爾賽和會所創造的兩種試驗已經證明有極大的用處，可以供極權國家戰敗後，所需要的長期過渡中的模型。

在凡爾賽以後，曾成立過各種由國際委員會主持的統治方式，其中最重要的試驗，當推薩爾區域的採行的（註一），它一共持續了十五年，成績極為卓著。

比此還要重要的，為凡爾賽以後所採行的委任統治地制度。在許多人看來，在德國無需軍事占領以後，最好的解決方法，沒是把德國作為一個委任統治區域，直至德國民族的心理與制度逐漸改變無需國際的訓政，和能夠自行選擇民主政治的政府形式為止。

最好的方法，也許就是把國際委員會統治與尋常的委任統治兩種制度併而為一。

我們可以記着，委任統治制度，曾被普遍認為是國際生活中一種新創的東西，以至一九三七年英國工黨專門委員會向英國政府提議把這種制度推廣應用於其他殖民地。工黨本身決定如果再度取得政權，一定採取這種補充的政策。代表政府答覆的鮑爾溫，在發言中表示不能接受這個提議，但在另一方面他的聲明已經明白表示，承認國際公約中關於委任統治的條款，是一種極有份量的現實東西。他反對提議，認為提議將創立一種國際殖民局，代替現有的常設委任統治委員會。不過到了今日，把創立一個這種的國際殖民局作為世界最後和不能解決的一部，已經有此可能了。公約第二十二條的精神，無疑曾經影響到遠超出委任統治地域以外的殖民政策。

委任統治制度就整個說，雖表現了超乎預料以上的成功，證明對於國際生活是一個偉大的有建設性的貢獻，它也有挫折，照原來所計畫的制度自有其顯然可見的缺點。但此外也明白表示出怎樣可以改進這一種的制度。

根據國際聯盟約，委任統治地受行政院的管轄，實際上在開始時就是受委任列強的管轄。但每年在行政院

大會中，經諸威代表團的請求，決定關於委任統治地的施政報告，應提交大會第六委員會研究。這種報告通例經過公開充分的，有時很熱烈的討論，有好幾次並由大會採取行動（註三）。

這番討論尤具特殊的興趣，因為焦點又是大國與其他國家的對立。英國法國日本衷心反對把他們的委託管理，受任何有效的統治。雖然如此，在國聯第四次大會中，對於南非聯邦處理西南非洲特爾斯華滋族（Bo-nalswards）的行徑，大會終究投票通過了一個譴責案。

在訂定的制度之下，任何委任統治地的人民都有向委任統治委員會提出請願的權利；委員會覺得單是這點還不夠，提議准許統治地方面的請願者，得親自到委員會前提出。委員會也有主張訂定一種更精密的問題表，供指導委任統治列強編訂他們每年報告之用。委任統治列強對這兩個建議，都表示嚴峻反對，再度表示他們短視的不願放棄任何既得權益的心地。縱使這種權益是篡奪而來的。

『在以上所提的那次，行政院十四個會員國中最有勢力的四國。突然和幾乎同時以委任統治國家的身分向行政院致詞。在行政院以仲裁者的身分，處理關於委任統治區域管理問題之時，他們在任務中沒有表現出行政院會員國本身應該有的公正見解』（發願國際聯盟大會二一九頁）。

委任統治委員會所希望的，沒有得准，但巴勒士坦的猶太人機關得親自提出申請。在一九三〇年委任統治委員會的報告中，對於英國在該地的管理情形，有很自由的批評；近年來大會中對委任統治的討論，即以巴勒士坦為中心。該地的情況，使委任統治國家的任務極端複雜化，但英國政府曾多次表示接受委員會的批評。

真正的困難，在於委員會想把委員會藏在鼓裏，不願表示合作，有一次，多年來為委員會委員的路迦特（Lord Lugard）曾說：

『如果（委任統治國家）嘲笑這種制度，不注意委任統治委員會所說的什麼，嚴重的摩擦勢所不免，結果委任統治委員會必至不願起而擔當這種顯然毫無結局可言的工作為止。』

他的話適用於日本。日本與國聯的不合作，其最後結果便是根本不提送報告。國聯是毫無力量的，而有執

行權利，而且應該有所行動的國家美國，却寧可超然保持其光榮的——後來的事實證明是代價很高的——孤立。太平洋上德國各島原先是委任美國統治的，但參議院拒絕批准，於是改向委任日本統治。但美國仍保持研究報告與統制管理統治地情形的權利。可是參議院拒絕採取任何的行動。

我們所以詳加論述委任統治制度，因為在初步討論和平目標之時，在能同意的各點中，其一致是委任統治制度將繼續，而且將予擴大。關於應該如何加以改進，傑里格 (Karlmann Gierl) 曾經摘要如下：

「常設委任統治委員會繼續存在，新的區域歸其監督，關於下列各點，監督應予擴充，(一)就地調查的權利，(二)較為簡便的請願手續，和(三)管理官員，一部分應利用委任統治國家以外其他國家的國民。(世界組織 World Organization 119頁)

如果說在凡爾賽和約的這種結果中，可以得到積極的指導，那麼我們說，在有些地方從凡爾賽和約中也可以得到消極的教訓，或者可符一般的同意。

前面已經提及過，凡爾賽和約中唯一的經濟方面的規定，即決定德國應付賠款。但賠款並沒有付，多年來歐洲的政治景象，爲了紛紛討論德國應該賠些什麼和如何賠法，弄得烏煙瘴氣。在德國方面，整個國家在戰後的長年歲月內，經濟上說來必須作非本意的勞動生產，這種觀念，產生了憤慨和挺而走險的心思。這種輿論的潮流，幫助促成了希特勒的上台。

在這次戰爭勝利以後，大家也許可以覺得，除了德國從被掠奪蹂躪的國內所取得的賠款，和罪惡彰著違犯國際公法所課的罰款，應立即向德國收回外，至於德國新生的一代，應該給他們重新建設他們國家的機會，不受賠款重負的壓迫。因為這種長期的財政上的懲罰，勢必使整個世界經濟制度的安全，受累不淺。

在另外一點我們也可以得到些教訓。

凡爾賽和約的條文，在歐洲許多種族團體中產生了一種新的熱情的民族主義。

威爾遜總統在他一九一八年二月十一日對國會的演說中，宣稱：「民族自決不僅是一個詞令，而且是一個

最重要的行動原則。」根據這個原則，各國少數民族在凡爾賽和約之下獲得了某種的特權，但究竟什麼叫做一個民族，什麼叫做少數民族，却從來沒有解釋過。民族自決的權利原為民主制度中重要的一部份，而少數民族的保護又非常迫切需要，因而訂草凡爾賽和約的人，對於放任激烈的離心勢力，在由和平所創造的新土地並自由活動的危險，完全盲目不見，沒有規定任何必須的糾正。至於歷史的情況，使威爾遜總統的原則多幾許無從在無情的現實政治的世界中實行的這一點，也被忽略了。因為現在世界上的各民族，並不是一間一間隔開密不通風似的，好像這一間內的民族自決與另一間內的民族自決互不相涉。實際上各民族是複雜的、混雜的和交織的。數十年來，人口的流動和戰爭驅使接一連二的侵略者，遍及歐洲各地：哥尼基人和猶太人，希臘人和羅馬人，克爾特人與條頓人，斯拉夫人和蒙古人，薩拉森人和摩爾人、匈奴和土耳其人。每一種人好像浪潮一樣的過去了，每一陣浪潮在中歐的幾乎每一個角落都留下了漩渦和洪流，一些與周圍環境陌生的人口「袋形地帶」。

國內人口純一而無少數民族的國家，是極端少有的。最著稱的例證有冰島語威與瑞典。在這幾個國家之內，人口百分之百屬於同一民族，操同一的語言。宗教上亦有明顯的統一。在丹麥，國內有日爾曼少數民族，在芬蘭有瑞典少數民族，芬蘭的鈔票上分用芬蘭文與瑞典文兩種文字，一如加拿大鈔票之分用英法文。比利時鈔票之分用法文及弗勒米文(Flemish)，瑞士鈔票之分用法、德、羅曼士文(Romanish)；契意文印刷稱向這一個單純的事實，生動地說明了一個極重要的和早已確立的政治經驗：即國家的概念與國家的安定，民族與語文的統一並非必要的條件，所必要的倒是財政與經濟的統一。舊奧地利鈔票上面所印刷的各種文字，象徵了這個觀念。國家的財政及經濟制度，團結了這種不同的民族和文字。

一個國家如果不能有獨立的財政生活，在經濟上不能自立，國家即不能存在。在凡爾賽和會中，實行新的區畫，創設了許多新的疆界，而於新領土本身財政的、經濟的、工商業的要求，却不予理會。民族自決權利宣布以後，引起了這些新創國家內部的分崩離析。如果在凡爾賽會議中英法政治家和外交家，想利用這一口號，作為分割德意志及奧匈帝國的有用的工具，那麼現在他們一定已經曉得，他們犯下了罪惡的種子就得收死亡的

惡果。在民族自決的名義之下，純粹黨人動員了從未屬於德國或和德國有任何關係的蘇台德區日爾曼人，其實後者在一八八六年以及其前的一串戰爭中，還是德國的敵人哩。他們的要來自決，等於是捷克的毀滅。化爲德國人（其他民族是不顯的）民族自決的名字之下，在坦澤和米美爾，以及在德國附近的隣邦內，創造了許多紛擾。威爾遜總統所鑄造的武器，最後又回頭打到了本身。

在未來的和平會議中，必須把每一個口號每一個標語，加以分析透視，即使對於一個業經宣布的行動原則，也不可輕易照它表面的價值，一盤接受。民族自決之有加以檢視的必須，我們已經說過，同樣對於「保護少數民族」一詞，也必須放在批評的實驗室裏與實際的作場內，加以改造調整。在某種政治結合之下，多數民族之亟需保護，也許比少數民族還要迫切。某一個國家，國內的民族要在人口中占什麼比例，要有什麼樣的地理集中狀態，什麼樣的歷史傳統，總能成爲國際上公認的少數民族，除非我們有一般公認的原則，否則我們最好多設慎點。登陸的降落傘部隊，當然不能算做那個國家的少數民族，至於技術人員，全體方面的降落傘部隊，以及商業的降落傘部隊，其不能取得少數民族所可以有的保護，正與軍事的降落傘部隊相同，自不在話下。

在大多數的民主國家內，政治領袖們會宣布願意修正他們的主權概念。他們預備在行將蒞臨的和平國際的新時代以前，犧牲若干民族主權的特權與權利；他們當然不能夾帶了舊有偏見，踏進新的時代。但是毫無限制的民族自決權利，和大聲疾呼要求保護少數民族，其實正就是每一國家應有絕對主權的極端概念之其他方面的表現。

在有些時候，我們似乎最好記得，我們今日所遭遇的民族主義是由德國創造的，是十九世紀初葉浪漫主義極產物之一；民族主義的倡導，是作爲拿破侖命全盛時代德國復興運動因素之一的。但是也無可否認的，過去百平來民族主義的發展，使世界越來越狹窄，國家的疆界越來越實不可破。在凡爾賽和會中，曾以民族自決的名義，創造了若干新的小國，此事的本身滋生了一種過度的民族主義，而這種過度的民族主義，又產生了威爾遜

總統十四點中原意想防止的那種困難和光弊。

在公罪和私人討論之中，像『民族自決』與『保護少數民族』等名詞，自將常表現它們的身手，而且也是很自然的道理；對於這種規例，如果沒有一個公正合理的執行機構，就不能得到鞏固的和平。將來的和會中，必須有一批受過訓練的觀察人員，先把有關的資料徵集，草擬為理解何處有少數民族及少數民族屬於那一類等問題所必要的人口圖表，然後把那個民族五光十色紛然羅列的小天地內（即中歐），規定正當的民族自治的單位數目，可以爭妍呈勝，而不至太多引起全局的破裂。

所幸者，即使那些內心深切希望阻止任何普遍和平解決的人，發動了『一九一八年的這些殘餘概念，但瞭解這個問題的複雜性的團體，却越來越多了。

各民族民主社會黨人，在他們作為聯合宣言而發布的戰爭目標，和平條件等中，十分真確的說明：

『歐洲的國境，不能密切與種族的或語言的境界吻合，也不能創造出完全勢均力敵的各個經濟單位……自決一詞，不能與按照種族的疆界勉強創造一些國家或邊境，混為一談。每一個民族必須自成爲一個分立的國家，這種理論必須放棄。』

但等到討論少數民族問題之時，即使這個團體，也不免感情用事，缺乏現實之感。

『不論何種情形之下，一個地方如果有團聚的少數民族，就必須給它們充分的政治及公民的權利，並且應該給他們實際的區域行政自治。』

即使在這個很嚴重的譯文中，我們如果要接受這句話，仍須買一審斟酌。譬如說，在芝加哥的波蘭人，或在麻哈頓的中國人，是否是應該授以文化的及地方的行政自治的團聚的少數民族？英屬哥倫比亞的日本漁民，是否算這樣的少數民族？如果那些在巴西被捕的德國人，宣稱他們是一個少數民族，他們是否成爲這種團聚的團體？

凡爾賽和約中關於少數民族的條款，就過去而論總算很不錯，而且證明具有重大的實際的及政治的價值；

但要使這種條款，能圓滿的實行，須有一個必不可缺的條件，即有關方面那須有善意，可是在東歐和中歐各民族團體之間，善意真如鳳毛麟角的稀少。

在和平條約之中，關於接受、聽取、拒絕或執行少數民族的申請，並未將程序加以確定；依照條約，是應由國聯行政院處理少數民族問題的，於大會絕未提及。然而大會仍保它的權力，經常要求第六委員會提送關於少數民族的報告，和多次討論少數民族的問題，和通過成爲法律的決議。但根據條約，祇有行政院的會員國家，纔能依法把破壞條約中少數民族條款的事實，在行政院議提中提出來。一九二〇年十月行政院通過了一個提議，成立一個三人委員會負責審查少數民族申請之責，俾使於「行政院下次會議中將申請逐項報告行政院」。但小協約國方面的惡勢力太強大了，使行政院不得不把提議中「在下次會議中」予以刪去，而三人委員會

「……時常把提出的申請掩滅，國聯的會員國或申請者本身都無從知道申請的下落。

「曾經竭力擔保維持歐洲現狀，和擔保不讓這種現狀的少數民族發言的那些政治家們，接着這種初步的成功以後，就利用每一個機會，盡可能的阻止把少數民族提出申請一事，作公正的或公開的處理（愛般斯坦因國聯十年 John, Huppstein, Ten Years' of the League of Nations, p. 174)。

此外還有一點我們必須記得的，爲保護少數民族而設的程序，給他們向國聯提出申請的權利，並不適用於戰勝國家國內的少數民族。這種原則只能作片面的應用，終極使原則完全失去作用。不過話雖如此，條約中的關於這一項條款，結果却累積了極豐富的國際經驗的寶藏。在這次戰事結束以後將討論少數民族問題的人，不免要參考日內瓦少數民族組的案卷，對這一類的材料，如芬蘭爲國內瑞典少數民族所設的教育制度（註四）或丹麥人如何處理在休爾士威格（Slesvig）的少數民族問題（這種處理經公認爲很公正，有秘密的），不得不予以研究。

此外也應注意的，在解決移民問題，以及開放新土地以容納所謂過剩的人口時，民族自決與保護少數民族問題是有極其重要性的。如果移入的人口，經公認爲應該具有自治權利及實行民族自決的少數民族，結果勢

即使每一個國家都憚而不敢採取開放政策。我們決不可以再聽國聯的覆轍。國聯公約中所創制的少數民族條例，在經濟上化而爲一的趨勢無法抵抗之時，却給人濫用成了謀政治上分崩離析的強有力的工具。

註一：薩爾區域是德國煤產最豐饒的區域之一。其地隣近洛素因之鐵礦，在第一次歐戰以後，爲法國所垂涎。但威爾遜總統拒絕把這一個居民爲德國人的地方主權，移讓給法國。結果成立了一個妥協案，一方面由法國統制煤礦的經濟利益，另一方面成立了一個任期十五年的國際委員會，負責地行政之責。行政委員五人，由國聯行政院任命，向行政院負責。

一九三五年一月十五日舉行了一個公民投票，結果人口絕大多數（百分之九十五）投票贊成重歸德國。國際管理委員會整個說是很成功的，這次在國際警衛軍（包括有英、意、荷蘭、瑞典的士兵，以及其他國家的警察）保護之下舉行的公民投票，不管境外德國方面所施行的熱狂的道德壓力，也許是組織與管理空前完備的國際公民投票。

註二：第一次世界大戰的結果，中歐各國所有的殖民地，悉爲協約國所有。在和平會議中，經議將這些土地交給若干國家——都是協約國家——管理，爲國際聯盟下的「委任統治國家」。（美國不願擔任爲委任統治國）。所有這些土地，皆由國聯通過常設委任統治委員會的機構和秘書廳委任統治組予以管理。國聯公約第二十二條規定如次：

1. 「凡以戰爭的結果而不復處原統治者主權之下的殖民地及土地，而其居民在現代世界競爭狀況之下未會到達自立地步的，應該應用這個原則：這些人民的福利與發展，爲文明的神聖負託，在公約中應該包含履行這種負託的保證。

2. 「實行這個原則的最好方法，就是應該將引導這種人民的責任，付託給先進的國家。它們因爲它們的資源，它們的經驗或它們的地理位置，最能夠和願意擔任這種的責任。它們應該以代表國際聯

盟的委任統治者的身分來執行訓導之責。

3. 委任統治的性質，必須視人民發展的情況，土地的地形形勢，其經濟的情形，以及其他同樣情勢而異。

4. 以前屬於土耳其帝國的若干民族，他們已經發展到可以暫時承認其為獨立國家的程度，在其完全能自立以前，只須委任統治國家予以行政的勸告及協助而已。在選擇委任統治國家時，這些居民社會的願望，應予以主要的考慮。

（這一類稱為甲級委任統治地，例如後來經認為獨立國家並加入國聯的伊拉克。彼里亞與巴勒士坦亦屬此類）。

7. 「無論那一種委任統治地，委任統治國家必須把它負責管理的區域，每年向行政院提送報告。

9. 「應成立一個常設委員會，負責接受和審查委任統治國家提送的年報，並對行政院處理所有關於執行委任統治一事，提供意見。

註三：在胡佛與吉勃孫合著的永久和平的問題中說：「事實上，大會的行動非經行政院的核定不能發生効力」。——這種說法，一定是誤解了國聯制度以後纔發生的。大會的行動是無須經行政院的核准的，大會的決議並不提付行政院討論。根據國聯公約與和約，關於某種問題的決議是規定屬於行政院，其他數量更多的問題，則歸大會管轄。例如所有關於預算的問題，專由大會討論決定。就一般的趨勢說來，大會的權力是越來越擴大，這從委任統治報告的事例中可以看出。在所引的這本書中的特別的錯誤，將引起根本錯誤的印象。使國聯程序複雜的，那是因為大會與行政院所取動向不同，有時很難使之協調一致。

註四：見Mankers M. Osuari, *Conditions linguistiques d'établissement en Finlande*
註五：Hilgar Andevren: *La Drame mark et la minorité allemande du Sleevig du Nord*

第十四章 普遍的解決

在最後和平會議中討論得到的任何問題，都是有國際的意義的。沒有一個問題是可以隔離割裂開，使任何列強可以宣布「與我們無關」的。

少數民族問題，民族自決的原則的應用，殖民地與原料的問題，是否相交織成爲一片的，合起來形成爲具有國際性質對每一國家有會要利害關係的其他問題。

美國副國務卿威爾斯在他的一九四二年五月三十日在阿林敦發表的卓越的演說中，敘述他的信念，「在大西洋憲章承諾的一般安全永久制度成立之時，那些將使我們的勝利成爲可能的人的呼聲，將要求未來的世界組織應以聯合國國家爲中心，來法官一個公正的尊榮的持久的和平之最後條件」。但有些地位較遜的人，仍未瞭解大西洋憲章的意義，仍在討論，見仁見智的以由某些一些國家現在聯合起來，或者以地域爲劃分，某洲的某些國家作一種聯邦或聯合，如歐洲聯盟，美洲聯盟（遠東聯盟等等，或者以成立所謂區域性的協定，作爲最好的解決方法。

從表面上看來，照上面任何一條路徑的解決，都似乎很自然和可以令人同情，比起任何以全世界爲基礎的解決方式，所發生的困難及問題少得多。但如果加以嚴格的考查，就可以明白看出，這一種的計劃，不管可以說有什麼的長處，甚至可以動許多國家的嚮聞，却絕不能防止未來的戰爭，或使動態的和平得以實現。

當前人們所討論的，不僅限於以地理爲根據的國家聯合，也包括政治的聯合以及以語言爲根據的聯合，後者又等於會變成政治性質的以種族爲根據的聯合。

民主國家的聯盟，將自動促成非民主國家的聯盟，是很自然的道理。一個英語國家的聯盟，將立即促成其他的聯盟——德語的、法語的、西班牙語的、一個斯拉夫民族的聯盟，諸如此類等等。說英語的國家，畢竟說

來往全人類中僅占絕小的一部份。而中國與蘇聯在這次戰爭中所演的身手，也使若干西方的概念，必須予以改變，任何集團的形成，將形成另外對立的集團，將加緊軍備的競爭，把世界分裂為兩個或兩個以上的武裝陣營，互相勾心鬥角，此詐彼虞，各求着對方的先鞭。

諾爾蘭勳爵 (Viscount Cecil) 是一個極端謹慎和有經驗的國際關係的觀察者，在他討論斯屈勒特 (Clarendon, Straik) 的計劃時，曾說：

『我深恐這個計劃的立即發生的後果，是使那些相信某種專制政治的國家，結合起來成爲一個敵對的團體』。(一個偉大的試驗 A Great Experiment 三四七頁)。

我們很難找出與他異議的有權威的政治家，而且在這一點，政治家和國際法的教授們抱同樣的見解。蘭特教授 (Professor Quincy Wright) 的發表於研究和不組織委員會初步報告中的一篇文章，題名國際組織的基礎問題，其中說：

『如果歐洲的民主國家，組織了各種職權限於它們的領土而把極權國家的領土際外的權權，則可以預料得到的，後者亦將組織敵視的機構，緊張將隨而增加。』

英國劍橋大學教授洛特巴區特 (Lauterpacht)，在一九四一年四月——六月號的倫敦政治季刊中說：

『任何這種聯合的聯盟，如果沒有規定各國都可成爲會員，缺乏一個國際聯盟所有的統一的與限制性的力量，即將成爲區域間衝突與大規模戰爭的根源』。

即使過去稱做『大陸主義』的解決方法，也將引導至同樣的結果。商品與思想的交換，並不是一個洲一個洲隔離開的。商業、財政以及社會的進化，將不僅使一個洲與其他各處發生類似的關係，並且使一個洲對於其他各洲發生確切的利害關係。爲了進口出口的問題，爲了移民出境入境的問題，過去曾使各國最後相見以兵。

如果我們不在鏡子泡似的花言巧語上做功夫，把活生生的事實作嚴肅的和現實的考核，我們不由不承認，的大陸利益並非一種堅實的基礎或靠得住的結構。它們是建立在情緒之上的，並無繼續性的背景。討論美洲大

陸主義，自然比設想一種歐洲或亞洲大陸主義要輕易得多。但把現代世界加以畫分的打算，即使一洲一洲的劃分，也已經不合時調了。前國際聯盟副秘書長華爾特（F. P. Walters），是一位最有經驗的國際公務人員，他說過：

「世界起來越小了。無線電、航空以及其他的發明，從國際觀點看來，也許可以認為已經改變了空間與時間的性質，至於想成立以洲別的世界組織，不待提出就已表明無實行的可能。」（國際機關之行政問題 Administrative Problems of International Administration 十二頁）。

但是，我們在許多方面，都可以遇到這種洲組織的觀念。這種觀念可以成為許多國際合作的敵人的出路，反對可稱為羅斯福與赫爾致治路線的人，也可以加以利用，在西半球創造一種新的危險的孤立主義，在東半球使對美國的懷疑、憎惡、與嫉忌心合而為一。

洲利益之可以存在，對這點沒有人將加以爭辯。在美洲各國之間，有某種相同的地方。於歷史及政治傳統方面有重要的聲氣相應，這種情形之下，美洲各國發生多方面的合作是很自然的。但必須記得的，在歷史的過程中，海洋並未將民族與利益分隔，反把它們結合起來。從遠古的時代起，商業即跟着世界的河道發展。只要船可以駛行得到的地方，人便可因而相聚，思想發生交流。海洋至今仍是目前存在的最便宜方便的通路。穿越內陸是近代纔可能的事，而由一洲橫渡到一洲却是向來比較容易的。山脈、茂林、高原、乾地、沙漠，阻礙了人類的進行；而海洋則把人的抱負由海岸的一邊傳送到另一邊，各大洲的歷史，並沒有光榮的孤立，而是由海洋聯合起來的。地面上的貿易，大部分仍還是歸上海運送的；在一九三九年如從西雅圖送一桶魚到德國漢堡，仍要比由陸地送至紐約運費低廉。

「海上與陸地的分佈假定距離相同，但就經濟的距離言，則海上要比陸地為近。從坎薩斯城運小麥至紐約的距離，比由紐約運利物浦要遠出三倍。」（斯太萊大陸的神祕 Eugene Staley, The Myth of the Continents 一九四〇——四一年外交季刊四八五頁）。從諾威運一批紙張美國的費城，此運至莫斯科，不但費用較相，時

間也較短。歐洲西北部國家的利益，實在於北大西洋，這種利益的結合，使它們對北美的親密；超過對南歐的親密。

「我們既為大西洋民族，首先要大西洋上兩大強國——英美，能作堅決的有組織的合作。這是我們的主要關心所在，也是我們參加歐洲任何國際秩序的基本條件」（見諾威外交部長談話，載於 *Inter-Allied Review* 一九四二年三月十五日五七頁）。

巴拿馬運河的重要，對歐洲北部的國家，過於韃靼尼爾海峽。反之歐洲地中海濱的國家，與近東及北非的關係，還比對北歐國家為密切。埃及、利比亞、和阿爾及利亞的利益在於地中海，在於互歷山大城與突利破里以北，而不在于南海，在加普敦（Gaza Town）和納泰爾（Natal）以南。澳洲新西蘭南非距離雖在浩瀚，因利益與血緣的聯繫，却能團結起來。

加拿大與美國對愛爾蘭與英國的距離，比對烏拉圭與阿根廷的距離為近，另一方面中美南美一大部分地域，與西班牙意大利的距離，近於對北美的距離。歷史不能從頭做起，地理也是如此。把顯然的東西置之不理，在有些時代中也許是時髦的事，但是字句無論如何漂亮，響壁虛造的白日夢無論如何富於誘惑性，是不能支持任何艱重的負擔的，或忍受繼續的緊張的。

討論海洋的組織，實在比起大陸的組織，較合於歷史的和政治的事實。這次的戰爭，顯然昭示出（其實早該很顯然的了），大西洋利益範圍與太平洋利益範圍的存在，每一大洋都是一個戰爭舞台。每天我們讀到大西洋之戰、地中海之戰、和太平洋之戰。北海公約（North Sea Convention）已有五十多年的歷史，現在有一個波羅的海公約，而在關於海上生命安全倫敦公約之下，共有十四個國家一體承認公認北大西洋的航綫，專關它們共同的利益。將來區域性的公約，很可能將以海洋而不以陸地為界限。泛美的合作雖然似乎是一件完全自然的東西，但值得注意的，其所以如此也並非由於陸地的聯絡，而是由於所有的美洲國家，有共同的海洋利益，有受海上而來的侵略的同樣危險。

戰後航空事業的發達，將影響世界貿易到什麼程度，在今日誠難逆料，但有一點是要無可疑的，即航空商將使世界益為縮小，使關於大陸的討論益發成為時代落伍。

一個經久的和平是祇能以事實為基礎的。而在國際陰謀、政治曖昧、個人野心與國家抱負的泥沼中，要由一個事實安渡到另一個事實，需要瞻前顧後，真知灼見，小心謹慎，得以看透這篇累牘的廢話，把不以事實現狀為根據的任何解決提議，加以排除。

在美國討論歐洲聯盟甚至歐洲憲法，已成爲一件很時髦的事。我們應該一開頭就用很坦白的話，說明這種的計劃並無事實的根據，它們是和歷史、地理、人口、經濟和政治的現實違反的。這種計劃也不受任何國家的歡迎，沒有任何負責任的政治家肯加支持。白里安到了年老疲倦絕望之後，纔想在國際聯盟之下，成立一個研究歐洲聯邦問題的委員會。那個委員會始終沒有占過重要性。白特勒在他的書中，替它寫了下列的銘文，很精確的提綱挈領的說明了當時的政治事實和情緒：

「一九三〇年根據白里安的勸議，在日內瓦成立了一個歐洲聯盟委員會，但它並無政治的及經濟的計劃。它一開頭就是受人懷疑的孩子，它的不受人注意的夭亡，誰都不會驚異。」（失去了的和平四一頁）。

這位最明知，最謹慎和最會批評的國際政治生活的觀察家，綜結他對今日的觀察如次：

「世界將繼續組織成爲許多分立的國家。對納粹主義之所以發生猛烈的反應，最重要的原因，就是因爲納粹主義打算消滅國家的自由與個性。我們設想，要那些曾經作空前犧牲以保持它們國家個性的國家，在再行獲得國家個性以後自動放棄，顯然是與常識相悖。重行創造他們的民族生活，將成爲所有他們最先最親切的願望，無論那個國家怎樣小法；在民主政治的概念中，原包括有他們如此做法的權利的。國家的理想，仍爲可以由而取得活力、文化、和我們文明豐富變化的根源。」

如果在大陸主義中，經檢驗後找不出安全的根據，則誰都可以看出無論那一類的區域主義，都不能有效防止戰爭；任何限於在提議的局部格局之內的解決，適足激發應該爲它們原意想防止的那些潛伏的戰爭條件。

要應付動態的和平問題，祇有採取普遍性的解決。在討論戰後情況時，有一個最重要的事實，即羅斯福與吉爾宣言中關於這一件事的明白肯定。它沒有留下懷疑的餘地。兩大領袖在歸納民主國家的作戰目標中，明白的宣布，他們旨在成立一個普遍性質的未來世界組織；他們提到『所有各民族』（第三點）；『所有各國，無論大小』（第四點）；『所有各國的協力合作』（第五點）；『各國全體的安全』（第六點）；『全體人類』（第七點），和『世界所有各國』（第八點）。

世界各國各民族，無論大小，所有的人類，如果要作有利的合作，及互相有充分的信心，必須通過建立於以世界為規模的基礎之上的某種國際機構。大西洋憲章中的八點，確本乎表現領袖精神的遠大見解，充分瞭解了現在手頭所有的資料，並會把普遍與區域制度的問題，作過詳盡的研究。

在近年中，沒有一個關於國際合作的問題，曾受到世界各國這樣的注意過，也很少幾個問題，像這樣收集過大宗的文獻和證據。國際聯盟行政院曾經認清這個問題的切要，故於一九三六年十月任命了一個特種委員會（會中共有二十八國參加，故稱『二十八人委員會』），研究如何應用公約的原則。這個委員會致請當時英政府主席議會的外交次長克倫勃（Lord Cranborn），對於普遍問題（即所有各國全體參加國聯），起草一個報告，同時請當時蘇聯駐羅馬大使斯泰因（Boris Stein）為國聯的區域或大陸組織提出報告。這些重要的文獻，經五十大國政府於一九三六、三七、三八年先後討論。如果說國際聯盟沒有做出些什麼，但它確實應該已經告訴了各國，在世界組織的前途有些什麼樣的障礙。即使那些採取辭西爾爵士的冗容詞，視國聯為『一個偉大試驗』的人，也一定顯然可以看出，二十年試驗期中積聚起來的政治研究的廣大結果，如果置之不予理會，那真是其愚莫比了。

那位偉大的和平創導者洛特（Elinor Root），在一九二四年外交關係委員會中發表演說：

『我經過思考後，深信那些未能達到當前目的的談判和交換，在世界和平的歷史上會有最偉大的貢獻。』
但這種貢獻要發生作用，祇有我們肯在失敗之中領會教訓，纔能得到。

國際聯盟的工作，尤其是政治方面的工作，曾因缺乏普遍的基礎受到嚴重的障礙，這一點是誰都不能懷疑的。即使說在創立國聯時，原意並非作為一種普遍性的組織，但成立後不久便很明白，它所欲實行的工作，祇有根據於普遍性的計畫纔能執行。後來所有各國，會員國與非會員國都逐漸參加國聯非政治的工作，而且得到國聯的嘉惠。

國聯這種的活動布及於整個世界，它們的結果，每一個社會階級，每一個國家都感受到。活動中包括：對婦女與兒童的人口販賣予以嚴格的管制，俘虜送歸本國，給予難民法律地位予以保護，對麻痺劑及毒物的貿易予以嚴格的統制，奴隸制度及奴隸貿易的取締，給予成千成萬流亡無歸的人民自立謀生的機會，從最早救濟由小亞細亞移植至歐洲的希臘人起，至最近完成的使亞述人定居於加白（Gaba）區域止。此外也建起了一種警告流行性病症的制度，一共有一百四十八個各別的國家和區域參加這種工作。各色各種的血清都經標準化，維他命亦是如此；所有地面關於燈塔的符號，浮標制度及各路指標，都經一律化。在大多數國家內，有營養委員會的成立；國際文化合作院在全球各地，分設各種提供資料及教育性的委員會。關於統計、世界貿易、支付平衡、世界生產與物價、貨幣與銀行的比較研究，業告完成；國聯的發布定期的報告，成了新時代的特徵。

「國際聯盟對於促進思想及方法的互相交換及討論，以及擴充至人道及科學領域中更多方面，其所負責任超過於歷史上任何其他組織。（赫爾國務卿於一九三〇年二月致國聯秘書長書）。

但國聯自一開始，因為美國之未曾加入，就產生了一種嬰兒風癱症似的。在毒物的管制，在人道主義工作方面，美國曾充分參加，作重要的貢獻。但到採取政治行動之時，國聯及疲弱無力，未能充分運用原來預備有的權力。

一九二八年巴西第一個退出國聯，但仍保持國際勞工局與常設裁判法庭中的會籍，巴西對後兩種組織，會經常作熱烈的積極的忠實擁護。接着日本也繼而以同樣方式退出，仍保持一部分的會員籍，這一件事的本身，即足以證明即使那些在政治上不願擁護國聯的國家，對國際合作重視到什麼程度。一九三五年十月德國不復成

爲會員國家，一九三七年十二月意大利通知退出。

蘇聯、伊拉克和埃及的加入，在某種程度內抵補了這種退出的事實，但抵補得還不夠。每一國政府都可以看出國聯會員國家經過此番減少以後，它的政治行動就不能再有普遍的效果；一九三六年對意大利制裁的解體，這就是原因之一。

此後關於應用公約原則以及關於各國參加國聯的討論，似乎證明所取的路徑，走到了撞壁的窮境。有許多國家認爲國聯不是普遍性的，所以不願全部採用公約；還有些國家宣稱，因爲國聯公約業經證明不能或不曾用，所以國聯不是普遍性的。

克拉滂在他極清晰的報告中，綜納局勢如下：

「關於這個會員普遍的問題，似乎有一個變方的問題，在一個強制性的國聯中（註一），普遍也許是必要的，但不能實現；在一個非強制的國聯中，普遍一點也許容易實現，但却不再必要了。」

如果政治家們自甘於委婉宣布無能爲力，則我們將永遠不能實現一個動的和平。在政治生活中，達到成功的唯一途徑，便是做出不可能的事來，這是希特勒充分領會的一個事實。實現美國總統與英國首相所列舉的戰爭目標一事，不能讓克拉滂所提及的變重難題予以阻止。不管在這次戰後所成立的組織，叫做世界聯盟也好，叫做改革的和加強的聯盟也好，必須是一個強大的組織，不僅能實施制裁，而且能防止任何戰爭的爆發。它也必須是普遍性的，因爲一個可以執行其決議的強有力組織，如果缺乏普遍的性質，將使處於其體制本身以外的各國，淪於被迫勞役，被迫奉行法令，被迫接受自由觀念的國家，如有這情形，顯然與八點的諾言不符。

爲了充分瞭解普遍性的問題，就必須要瞭解爲什麼各國不願在一個不是普遍性的國聯制度之下有所舉動。

其原因恩屯（Tuden）說得很中肯，他代表瑞典政府在一九三八年正月三十一日「二十八人委員會」中演說，中起克拉滂所提及的「不可能」：

「一個國際聯盟，如果原則上完全放棄所有除道德意味以外之其他壓力方式，則終久不能維持它的團結或

影響國際政治。一個以尊重和平為國際法基本原則的國際組織，如果眼看原則的破壞而一無舉動，勢必使其本身趨於逐漸的渙散。這犯法記的事實發生以後，如終極沒有加以取締的措置，勢將很快的引起進一步的違法行為，並立即使人心對於法律的原則，完全失去信心。這是一個社會學的事實。

『雖然如此，我們也應該認清，集體安全的觀念不管它如何準確，但除非國聯得到各國極廣泛的擁護，除非微一艘所說的達到了普遍性，它是不能實現的。關於國家參加的必要程度，自然非任何詳盡的或概括的話所能說明。但是，一個會員國有限的國際聯盟其不能依照公約條文規定執行其職務，我想誰都不會懷疑這一點。』瑞士聯邦政府正給國聯秘書長的一封信中（一九三六年九月四日），早以同樣的方式說明：『如果以為會員數的不足，可在盟約中規定強制的權力，資精救，將為大錯。』

路特傑士（Rutgers），代表荷蘭政府繼續發言，稱：

『首先，國際聯盟缺乏普遍性。如果世界各國團結一致，則如有一國頑梗不化，加以制裁，自將是比較輕而易舉的事。但如果團結起來的國家數目，遠說不上具有國聯所必要的普遍性，大多數有權在行政院中占一席之地的國家，都置身在國聯以外，那情形又大不同了。』

柯瑪尼基（Komarnicki）宣布波蘭政府關於這一點的意見，他說：

『國際聯盟如欲充分執行國聯公約上所付託的任務，它必須真正具有普遍的性質，把世界上最重要的國家都包括在內。這種條件一天未能實現，國際的活動，就一天只好唯力是視。進一步，如果要課會員國超乎非會員國國家所負的義務與責任，尤其鑒於今日國聯在課予這種義務與責任之時，絕不能給會員國某種相稱的利益（如果我們對於當前的情勢，採取現實的看法，我將對這點是不得不承認的），實在既欠公平又不合理的。』

凡爾代。孟特維爾（H. B. Valdes-Mendeville）代表智利作下提的宣言：『普遍性為國聯基礎的根本。為了普遍性的關係，智利擬成爲一份子』。他更進一步主張回復到普遍基礎，即大事修改國聯公約亦在所不計。

代表加拿大政府發言的胡氏 (Hume Wrong) 宣稱：

「爲達到在公約中所假定並爲國聯有效工作所必要的實質的普遍性，而作任何實際的努力，加拿大政府願作擁護。任何一種的聯盟，如欲充分的工作，都必須其會員的國籍達到普遍的程度。如果有大批的國家置身於國聯以外，則聯盟的整個性質，以及其活動的範圍與力量，都顯然將發生劇烈的改變。」

問題倒不在乎以上所論者的主張，是否都對；例如其他的論者，如李維諾夫，代表中國發言的顧維鈞，代表墨西哥發言的費勃拉 (Fabila)，就主張主要的問題，實在於如何應用盟約來加強國聯，至於普遍性一事，只是個次要的問題。在政治上所重要的一點，就是多歐的政府，提出他們經考慮過的意見，認爲祇有一個普遍性的國聯，將得到他們充分的擁護，和將具有真正的政治重要性及勢力。這大批還可增加證據，似乎已經足夠可以表明，祇有一個根據於普遍基礎之上的國聯，纔在政治上是可能的和可以實行的。如果在一九三六、一九三七、一九三八年是如此，那麼在一九三九年九月以後就更加這樣，在一九三九年九月後有許多仍爲國聯會員國的國家，因爲輔心國家置身於國聯以外，所以或者提出了退出之請，或者拒絕參加任何國聯的活動。

但一般的接受普遍的原則並非即等於說不得有區域性的部署。相反，許多條約根據其本有性質是區域性的，而且應該繼續如此。其他實際的部署，包括確定的地理的利益，可留作範圍較廣的聯合；事實上甚至也可以有以洲爲根據的結合，不過所有這種種結合，都須受普遍性國際組織的執行或立法機關所有立法及司法權力的支配。用簡特的話說：

「區域性的國際機關，爲了解決管轄權的糾紛和防止權力的篡奪，至少須受普遍性國際組織的司法的管轄。」

前面已經提及，所有創立歐洲聯盟或泛歐洲運動，都遇到微弱的反響。依照這種路線的發動的胎兒運動是貧血的，即使予以政治上的醫療注射，亦不足使嬰兒的外表變爲自然和健康。

白里安在發起歐洲聯盟的觀念時，他曾堅持它必須置於國際聯盟的架局之內。他的話說：『只一全世界的和平，並無為美洲的一個和平，為歐洲的一個和平，為亞洲又一個和平。』

注：聯盟中包括『規定，在某種情形之下，其會員國必須採行所謂制裁（經濟的或軍事的或兩者兼用）的，為硬約計可稱為強制性的聯盟』。



第十五章 具體的世界組織

政治家或代表團體所提議的計畫中，無不直接或暗示強調在主要的和平目標之中，有列於各種世界組織的必要。不過，從過去二十二年國際合作所累積的經驗中，有一件事表現得很明白：不管這個國際組織有那一種性質的組織法，不管將成立那一種的執行委員會或行政院在它的執行機關，要之必須有某種的世界會議。民主的國家，是不會同意在國際上受某種大機會議所支配的，他們將要求門戶開放的政策，不管對國際聯盟的說法如何，世界決不會回復到採用比民主性質不如的國家代表制度。國際的大會是要舉行的，事前必須明白宣布這個大會的職權如何，國家在那種原則之下參加投票，它的決議的威望可以推行到多遠。

保障和平的世界組織，尚待使之具體化。一般的原則與道德的宣言是很好的，也是極端需要的，但他們不能領導我們行遠。實際的政治方面的國際工作，需從最基本的條件從底做起，不能從上而下。實際的詳情細節，不僅具有技術的興趣，而且具有建設的重要性；它等於說把牆垣建立起來，在牆垣的保護下，纔使在和平國際合作的體制以內安全生活成爲可能。

任何大的國際組織之採取兩院制，不僅政治上有其必要，也本於實際的經驗。在國際聯盟，照當時各當局原來的提議，是將沒有兩院制的，因爲他們根本就不要院。

英國外交部的備忘錄以及薛爾爾爵士受外交部委託起草，提出於一九一八年十二月十七日英國戰時內閣，其所提議的國際聯盟，指導權交付給全部由各大國代表所組成的行政院，在他們的計劃中並未列入任何國際大會，祇提議國際聯盟內各國代表每四年舉行會議一次。在大國團體以外的國家，沒有一國對這個提議表示任何的熱心。最後成立了一個有九個會員的行政院，『重要的協約國』各推代表一人，另外由這些國家任命其他國家代表四人，任期無定。大會應該『照規定期間』舉行。但是在這個第一次大會所採取的基本決議中，



其一便是決定大會應每年舉行；這個比較民主性的團體，逐漸使國聯距離原來的擴大的大使會議的觀念越來越遠。行政院中的會員數增加了，於是經決定應由大會來選任非常任會員，並且有使行政院越來越像一個參議院的趨勢，行政院至少有十四國的代表。如是美國加入了國聯，而日本、德國、意大利不會退出，行政院中將有十八席，蘇聯占第十九席，也許至少再加三個非常任席次。

在國際勞工組織之中，早已有一種特別性質的兩院制。它有一個與國聯大會與美國眾議院相稱的勞工會議，再有一個理事會，包括三十二國，其幣成的基礎要比國聯行政院民主得多。三十二個代表中，十六員為國家的代表，八員為出席大會勞工代表團所選出的代表，還有八員由雇主團體依同樣方式選出的雇主代表。

勞工組織的理事會與國際聯盟的行政院，都具有一個政府與參議院的某種特權與義務。除非成立了國際政府，否則設立任何世界組織的上院，都必須具有這種的權力。

為討論任何世界會議的職權和組織，所重要的應該知道的，為新的世界組織，受那一種原則的指導。

一個人常常可以聽到『國際政府』一詞，可是這一個名詞的確切含義，似乎誰都不知道。一九四一年八月十日庫達希（John Gudahy）廣播了一篇性質溫和的演說，這位美國前駐比利時大使在他的演說中，似乎明白的設計了一個具有廣泛權力的世界內閣。他提及『世界各國的聯合和具主權的國際政府』，但這些名詞的所指什麼，他沒有作明白的敘述。

在精神上與此大不相同而極端有趣的，為一九四一年三月十三日北卡羅列那州全體會議經長時間商討後一致通過的『世界聯邦宣言』。我們可以看到下列的字樣：『鑒於人類關係的現階段，必須為列國社會建立一個政府，以擴大有組織社會的基礎』……但從其後的幾節中，顯然可以看出這句話的意思，祇是指列國的社會將『受法律與秩序的限制』。宣言的最終目標，為成立世界聯邦，和『根據（這種聯邦的）憲法來起草確切的和平條約』。宣言的作伴們，心中並未存有任何一種政府的形式。他們由熱情鼓動，切望民主與自由的最後勝利；他們有一個前瞻和夢想，他們看出政府是『為社會生活所必要的，無政府即成為混亂狀態』。但處理國際

關係的政府，並不一定就等於有一個內閣總理或全世界的總統，下設內閣各部掌管政府各部。我們必須設想一些與此完全不同的東西。

北卡羅列那州的決議案，通常用它原作者的名字稱為亨樂決議案（Hunter Resolution），並經紐傑賽州全體會議所贊助。一九四二年五月一切通過了下列的決議案：

『紐傑賽州立法部分承認各國的息患相關，用此特提醒國家，尤其向紐傑賽州所推出之參眾議員，研窮附於本決議案序言中的世界聯邦問題。』

亨樂自己會宣布，他的決議並非一個公式，而是一種行動方式的徵候。在美國許多邦內，對國家及國際義務抱深切之感的善良男女，正在努力使他們的邦會議通過相似的決議案。如果各國的互相倚賴這一點在各邦經一致正式或承認，無疑將減少美國政治家創造和平工作的困難。

過去兩年中我們目擊最奇特的現象之一，是許多熱狂的理想家，提出了很可怕的和平調子，他們又欠正經，意氣揚揚的宣稱整個的文明結構已經破裂，人類可以毫無障礙的升騰到純粹政治玄想的九天雲裏。但不幸在我們主一九四二年，人類對往事並不能一筆抹煞，即使我們似乎經歷着驚天動地的大變亂，制止而仍繼續存者畢竟多於被摧殘的。我們說，這次戰爭中國際公法在公羅宣傳中的地位，超過了以前的戰爭，這話說來似乎一種很可怕的離奇話，但在這離奇話中確有出於意外之多的真理因素。甚至就是侵略者，和屠夫們也正在行經據典，援證條約，以辯護他們的行動；他們正願意履行任何曲解附會國際合法的法吏，作他們的顧問，以移轉正義的本能。甚至就是現代的獨裁者，顯然也認為為心理上的需要和支持國內士氣起見，有利用法律的幫忙，從他國屈服他們不是罪魁的必要。有一位英國的道德家，在為僑君子辯護時說過一句名言，他說人們對於僑善不應備備過苛，他們應該記得，僑善畢竟還是對善的頌贊。在今日的國際世界中，我們看見有人作這種的讚頌，而且也不無價值可言。

我們是傳統、歷代尊崇的習慣與蛋例之產物，我們不能好像在完全從血海裏從新創造出來的新地上那樣的

活動。八十年前法國的哲學杜濤爾特 (Dugout-Whitt) 在他譯穆勒自由論的序言中，印着下面聰明的話：

『繼續性是人類的權利之一，這是代表對人類別於禽獸的一切事物的敬仰。』

任何正常的人天生都有繼續過去的本能，它是一種自發的抓住共處的心理，在危險而多變的世界中，它是不可缺和屢試屢驗的。任何政治家如果否認它的存在，一定會發現他估計的錯誤。在國際關係方面亦如在國內事務一樣，根據現有的狀況從事建設，並以批判的常識為助，不使無法估計的惰性力量來阻礙建設的努力，這是一種很重要的優點。格羅特 (Otto von Guericke) 是一位對於政治幻念和失敗獨具隻眼的觀察者，在他的歷史哲學 (Toward a Philosophy of History) 中，曾經說：

『在革命中，國家與其體相抗，所以在革命的本質中就包有失敗的因素。』
人類受不了再來一次失敗了，此番我們必須在具體的基礎之上從事建設。

凡是過有秩序的國家，都不會準備犧牲放棄它的歷經過試的政府體制，接受任何超級政府的試驗。每一國家的憲政的利弊，也許都有大可批評的餘地，但人民與他們周圍的事物以及與他們自己的領袖，已經習慣了。每一個國家人民，都不願接受由任何外人統治的權力機關。他們的嚮往遠逝的感情沒有明白的界限，但這種感情確實是他們生活中力量的源泉。從吉伯林的兩節詩中，可以看出這種雖潛藏而無往不在的感性的方面，也許是很粗陋的一面。他所敘述的在任何社會都是準確的，但也許在英語國家中特別準確。

『凡我族類，

他們也許嫉妒，也許破壞，

但他們扯我所憤扯的謔，

他們也習於我所說的胡扯。

在我們買賣之時，

我們不須有中間人的傳言。

凡我族類，

他們也許十分壞透，

但至少他們聽的是我所聽到的，

他們看的是我所見的。

不管我對他們與對他們的種類如何想法，

他們是把我賞做同類的。

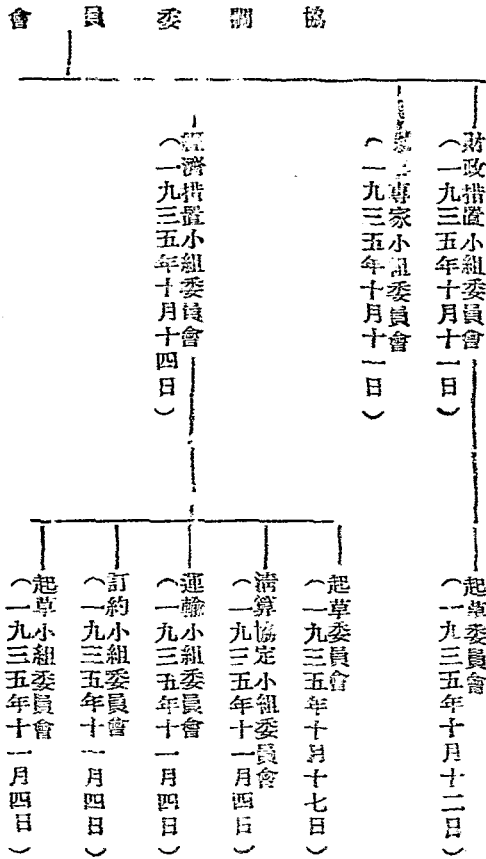
在任何世界組織之中，我們用第三者的傳言越少，事情越好，因為任何民族是歡喜和它的統治者『同觀感』的。但是所有身受國際騷擾不安的荼毒之痛的國家，也許願意爲了建立有方量的國際法律和秩序的統治，而作某種的犧牲。爲實現這種統治所需的體制格局愈將就，則前途成功的希望也越大。

當政治要人受威爾遜總統遠見的感召，以及其他像斯末資將軍一類的政治家在凡爾賽爲實現國際聯盟而奮鬥時，遇到一個最大的障礙，就是各國各民族深恐因此喪失它們主權個性，沒入世界組織之中。阻止國聯成爲一個有力量的組織，以及使國聯和平強制的機能始終陷於癱瘓狀態的最惡劣的障礙之一，即由於這種恐懼心而起。英國著名的議會法學者和歷史學家，出席第一次國聯大會的英聯合帝國代表斐雪(H. A. Fisher)用下面的話予以說明：

『經設定了一全體一致的規則，以保證對國聯的信心，和撫慰那種反對「超國家」怪物的惴惴不安之心。』深恐「超國家」發生的惴惴不安之心，迄今依舊存在，在每一個國家之內，抱這種心理的人數數不在少，他們這種恐懼心在政治上所發生的力量是不容忽視的。

『超國家』爲陰影爲幽怪者，也不僅限於膽小畏怯的分子。在近年許多最敢作敢爲和不屈不撓的人，也開始把超國家，視爲一種令人畏懼的，擴大的和複數的大章魚。

任何國家國家性質與具體現實的人，不管他內心如何不願，不得不承認今日民主政治的遇到的最迫切的影
 險，並不是由於政府統治得不夠，而是由於政府統治太多所起。要想在各不同國家的聯邦及政府體制之上，再
 強加一種超國家的機構，其前途並不動人。在許多國家以內，政府正在着了一種可稱為「委員會狂」(Commit-
 teocracies)的魔——這種病症就是相信委員會的統治，和漸次以半負責的有時近乎不能統治的權力給予數
 量越來越多的委員會，直至民主政治近乎將為它自己的產物吞食了為止。我們可以舉國聯在阿比西尼亞危機時
 所創設的所謂協調委員會的發展，作為這種病症的一個有趣的和圖表的例證。圖表如左：



客」。

爲保全民主政治，我們不能摹倣極權的獨裁者，在生活的所有各方面，成立越來越多的政府的管理，參與和干涉。我們目標所在的新秩序，應該需要最少限度的新機構，但須確具新的精神。

簡單成立新的機構後可以解決人間的問題，這一種平凡膚淺的信仰，只是通俗對於事物之輕重大小缺乏批判精神的一例而已。在是非的法則失去了它們鋒鏘以後，人漸漸受他自己的機械發明所麻醉；在這種道德渙散的過程之下，他和基本的非物質的現實，逐漸失去接觸，成了脫去原有的能力有限的感覺，自己的誇大狂的犧牲者。在有些國家內這種病症已經成爲流行症了，越來越堅信人和機械人是相同的東西，或者機器人比人還要高強，還要有效率，因爲機械沒有人那種因自漸形穢而畏縮的感覺。這種機械人以及機械的本能居於主宰地位以後，產生了歌德在巫師的徒弟（Zauberschüler）中所預言的結果。把掃帚柄變爲一個警衛隊或一個秘密警察是可能的，但要變回爲掃帚柄却不可能了。那位徒弟成了他自己魔術的奴隸，當他像歌德詩中他的先輩打算剷除機器巨魔時，魔怪「一變爲二」，加倍了魔怪的數目。到他們要把他放在他預備自己用的很講究的浴盆裏，把他溺斃時，他沒有結果的叫喊：

「啊，那一句強烈和惡毒的咒語，使妖魔能回復以前的原形。」

這裏妖魔們坐着桶和滿桶的水，跳躍而來——
要你們出掃帚的原形」。

但祇有師父會說這一句咒語，而這位徒弟却把還有師父一事忘記了。

許多熱心從事於建設超國家的人，和有些不加思考便口談具有主權的國際政府的人，都是信奉機器人理想的情態。他們深信只要我們能把國家及國際生活的組織和機構，弄到至善的地步，好像一個構造神異的立方體內殘廢的生活，人類就可以得到幸福。但他們和現實的境界距離太遠，他們把人類和不能衡量和不能交換的人

類的素質，加上一番加減乘除的測量功夫。他們憑抽象而計劃的任何結構，在具體中將證明只是一種脆弱東西。

研究一個具主權的國際政府所會遇到的實際問題，將證實哲學的推論。關於如何解決國家及國際立法，國際與國家的課稅問題，如何規定國際超主權與各別國家的主權兩者之間的關係，迄今尚無具體的計劃提出過。曾有相當公羅或政治經驗、會居於負責地位的人，他們可以高談成立有主權的國際政府，但這一事實的本身，顯然將激種潛伏着的國家孤立主義，反對任何國際組織的嘗試。

而且，如果相信在今日作戰的國家，國內大吹大擂過於實在情形的相忍爲國的統一，在戰後仍將繼續維持，那真未免過於樂觀了。

在凡爾賽以後，反對威爾遜總統的個人的和政治的敵視心理，紛然爆發。在這次戰爭結束以後，反對羅斯福總統的潮流，將以更大的規模爆發。在每一個民主國家以內，所有那些凶悍的議員先生所抱的舊思想，每一種偏見的力量，每一種個人惡意的本能，皆將紛然雜陳，起而反對有知慧，有遠見，想建立有秩序的世界組織的人。我們不能希望人民會瞭解，爭取和平的努力，與爭取勝利的努力，對人類是一樣的重要，以及如果我們希望實現一個不正經久的和平，不至墮入國際的混亂和無政府，則在戰後比在戰時，更加需要自制和紀律。

第十六章 和平與經費負擔

如果有任何問題具有經久具體性質的，這個問題就是：由誰來付帳？不管將來實行那一種的國際組織或國際政府，總須具備財政的基礎，訂定一種納款的制度，或一套國際課稅的法則，俾使國際合作的新機關得以成立和平衡豫算。

在國家聯合行動的這一方面，我們已有遠推至國際聯盟起的豐富經驗，但這種經驗是經過二十多年極困難的財政上的運行，纔引入正題的中心的。

凡堅持每一個國家有絕對主權的觀念的人，在原則上所採取的理論，認為根據於主權及國家平等的概念，在任何共同的事業中，每個國家就必須應該付同樣的支出款項。

建立國際組織最老和最有趣的公約之一，那一八六五年五月三十一日訂立的斯巴特爾角公約（Oslo Convention），就是根據這個觀念的。這個公約的訂結國家，包括奧地利、比利時、法國、英國、荷蘭、意大利、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典和美國，合作成立和管理斯巴特爾角（在摩洛哥，位於直布羅陀西端入口處）燈塔。後來俄國和德國，亦加入為公約一分子。

在世故的現代人心理看來，這個公約頗足發思故之幽情。七十六年前的外交家比起現在的要天真。在這個文件中規定，即使遇到訂約國家之間發生戰爭（這是為「明所不許的，*Cetera Dien ne Plaise*」），各國仍須繳付維持燈塔的費用。這也許是提及神明之名的最後一個國際條約。直至今日，甚至即使在目下動亂之時，各國仍繼續付款，所付款，所付的數目是各國一律的。

斯巴特爾角公約也是最後一個國際公約，認定根據「國平等的原則，如果他們有任何共同的經營，就必須分負一律的經費負擔。民族的虛榮心，竟至鋪張揚厲到使輿論不願比較強弱大小的法則，作同一負擔的程度，

原是難以爲繼的事。

一八六五年斯巴特爾角公約問世的同月，各國又簽訂了一個國際電報公約；不過在這一方面，這個公約的重要性主要僅在於它是世界郵政聯合會的前驅。聯合會於一八七四年成立，他的組織法多年來成爲實際上每一種其他方面國際合作的模範。

即使把國家平等作最嚴格的解釋，顯然也不能要求像盧林堡的小國，信件的数量與美國相等。因之在聯合會成立之時各國同意，參加的各地應該分成六級，按照二五——二〇——一五——一〇——五——三的比例付款。國際電報管理局也採取這個辦法。保護文藝作品權利的聯合會，保護商標及專利的聯合會等，都以同一的方式，盡分它們經費的負擔。

跟着國家預算的越來越高，有一些小國感覺到即使按照二十五比三的比率，還是極欠公平，所以到一九二四年世界郵政聯合會慶祝五十周年時，又規定新的一級——第七級，在這個級內的國家祇須照一個單位付款。

分類的方法，並無科學規則或經濟原理的根據可言。照規定一個新的國家加入爲會員國時，由該國自行提議應該屬於那一級，然後由瑞士的聯邦會議加以正式的決議。但郵政聯合會的總預算，不超過三十萬瑞士法郎一年，其他各種聯合會的預算甚至比這個數目還要小。以淺淺此數，來由一萬個單位來分攤，則新西蘭担負與英帝國相等的費用，要比奧地利納款多出二十五倍，實在不算什麼一回事。而且原來公約中會規定各國付款的数量，不僅依照郵件來信的多寡，一部分並視國家的等級，則多付點錢還可以有某種的愉快哩！

在第一級中，除了七大列強外，包括中國、阿根廷、土耳其、所有英國自治領地、印度、愛爾蘭自由邦，全數共計十六。因爲有些國家對聯合會所繳的款數比另外有些國家爲多，因此使有些權威爲之大感困難。也再沒有別的事實比此更強烈的說明了絕對主權說和國家平等的談笑。瑞士的偉大的法學家賀休（Max Huber）在他的 *Die Gleichheit der Staaten*（一九〇九年）中說了一段爲國家平等辯護的話。

「這種分類法不能作爲列國不平等的證據，因爲它不存在於分別大國與其他國家，而祇是以人口或同樣因素

爲根據的純粹客觀的方針」。

他於一九二一年當選爲國際裁判永久法院的委員。我們可以安然的說，如果他連十二年來發表他關於「世界平等」的論文，也許他將發表一篇完全不同的論文，或者甚至根本擱筆，亦未可知。

世界郵政聯合會的關於國際徵費和分攤的辦法，在一個長時期內經被認爲最良好的可以做得到的方法。至一八九九年仲裁常設法院成立時，經決定法院的經常支出，將按照郵政聯合會所採行的比例，予以分攤。在凡爾賽和約中訂定的國際聯盟公約，其第六條第五節，規定各國應照郵政聯合會的分攤比例，繳納費用。

自一八六五年以來，根據完全不同的原則來維持一個國際的預算，前後一共只有兩次。

一八七五年阿根廷、奧地利、比利時、丹麥、法國、德國、意大利、挪威、秘魯、葡萄牙、俄國、西班牙、瑞典、瑞士、美國、威內瑞拉（後來加入者有塞爾維亞、羅馬尼亞、英國、日本、墨西哥）訂立了一個關於突刺的公約，決定爲了在巴黎維持一個度量衡局，各簽字國家應該按照各該國的實際的人口，繳納費用。這筆預算自然總數極微的；不過世界上人口最多的兩個國家——中國與印度，仍不願簽訂加入這個公約，因爲他們深恐將因此訂成立以實際人口數字爲國際納費根據的對他們不利的先例。

還有一個規定國際預算而總數甚小的公約，對美國有特別的興趣。一九二九年有一個極重要的關於海上安寧的倫敦公約，經起草簽訂，其時美國似乎同意在北大西洋方面，美國亦有其合法的權益，並且發現，美國海軍之應在北部危險區域負責巡邏是自然之理。

這個公約的第三十六條和三十七條，設置三種工作，一、巡視冰塊的工作，二、研究和視察北大西洋冰塊的工作，三、保證毀滅或移去大西洋北部漂流船的工作。簽訂這個公約的國家共有十四個，他們同意照下列的攤派擔負維持這種工作的經費，計英國百分之四十，美國百分之十八，德國百分之十。法國和意大利各百分之六，荷蘭百分之五，加拿大和挪威各百分之三，比利時丹麥瑞典各百分之二，日本蘇聯及西班牙各百分之一。如果在何訂約國家希望改變它的納款數，可以「按照他們相互的利益」加以變動。

這個公約證明，在腳踏實地的人們裏面，起草關於實際問題的條約之時，並不討論主權和平等一類乾燥問題，而是在於根據相互的利益，取得協定。沒有一個孤立主義者反對由美國參議院來批准這個公約。其所以在此批准前須經過好幾年者，那是因為關於公約的某些部分和美國保護海員的法律間的關係，尚有疑義。至於美國政府的接受這種責任，並未引起反對的呼聲；因為所有的訂約國家都同意應由美國海軍執行巡邏，全部的經費應移交美國政府。

但這些日子，還在有一批大人先生們宣布，以退出海上及美國船舶孤處港內為最高的政治知慧，保障未來海洋自由最好方法之前。

此外所有的其他公約而包括國際的預算的，都無不以世界郵政聯合會為範式。我們有一個已經確立的民主原則，沒有代表權，就沒有納稅義務。對這個原則，往往加上另一面的說法，即如不納稅即無代表權。在民主國家的國內，已經沒有人再反對這個原則，或者已經認為正當，但在國際生活中，就我們能見得到的未來止，不納稅不得有代表權的法律，仍待我們去接受。換言之，參加的人就得負擔費用。怎樣去決定所付比率，在乍視之下似乎很自然，在國際關係中亦應接受以人口為代表權根據的通行原則。但經過思考以後，就可以顯出在列國間的可能性用這種原則，和為什麼來突制公約的觀念，必須予以放棄。

在這一方面，不妨一提美國的舊事。在美國憲法訂立之時，當時便承認，即便在生活情況不十分大懸殊的十三州，亦不能以人口為決定代表權的唯一標準。當時把一個人作一單位，奴隸只值以五分之三計算。

在各州中人口最多的也不過四十二萬人。如果說為這些州訂立一個可以接受的制度，已經有極大的困難，那麼比起我們現在要為六十個國家，其中人口有多至四萬五千萬的，有少至三十萬的，其困難就可想而知了。

在美國十三州內，人口的構成是很相似的，教育的標準也類同，都操同一的語言，他們的思想與傳統並沒有任何重大的差別，他們都屬於基督教的各派。（在那時奴隸問題似乎尚未複雜化）。

美國憲法作者所須面對的任務，以及想為未來世界組織訂定憲法的人的任務，在兩者之間，實不能作真正

的比較。從人口的各種觀點說，構成的國家都大不相同，種族和宗教，氣質和傳統，關於生活看法的教育，基本概念和思想，都是各別的，如果想把它們綜合起來的制度越複雜，顯然就越難使整個組織推動。一般的共同立法是做不到的，只要一提人口數字的差別，就可表明單以人口數字為根據的代表制度，無法實行。

熟悉美國憲法訂立歷史的人，都曉得關於聯邦納稅對專屬國家的納稅這一問題，是近乎無法解決的。如果在一百六十五年以前，要在各邦互相衝突的觀念之間求得一個公正的妥協，已經證明非常複雜困難，則要想使世界各國，接受有權徵稅及表決世界預算的任何世界大會，其任務之困難又不知要多出多少倍。徵稅的原則，以至徵稅這個觀念本身，就是各國與各國，各地與各地不同的。任何想創立一個具有尋常政府所有權利，特權義務的超國家或超政府，這種嘗試註定是失敗的，或者毋寧說，在最近的將來，想創造這種東西的嘗試，將證明完全是徒勞無功的。

未來的世界組織也像現在的國際聯盟，其財務仍得有賴於各會員國家的繳納或攤派。

對這種的制度，可以有許多反對的理由。關於這個問題，一百五十四年前哈密爾敦已經作過極明白的敘述：
「習於考慮生產機構或國家財富的環境的人，一定會同意，對於測量國家財富的程度，是沒有共同標準或計算表的。土地的價值與人口的數量，雖先後經過提出作為各邦納稅的準則，但兩者都完全說不上作為一種公道的代表。」

「國家的財富有賴有無盡的各色各樣的因素。地位，土壤，氣候，生產品的性質，政府的性質，公民中奇才異能之士，他們所有知識的程度，商業技術工業的情形——所有這些環境以及許多其他複雜細密或偶然性以至於無從有確切明示的條件，在比較各國富強狀況時可以引起殆難想像得到的紛異。結果很明白地關於國家的財富不能有共同的尺度，而且可以決定各國付款能力的一般的或固定的尺度，自然也是沒有的。」（見第二十一期 *Federalist*）

不過距也討論這個問題的過去一百五十年中，我們仍有好多的進步。其間曾試行過各種國際分擔納派經

費的方法。但即使如郵政聯合的規則，事實上證明不能圓滿的應用於國際聯盟的預算，國聯的預算本來不宜很大，一年大概六百萬美元，但比起世界郵政聯合會來就要多出不至一百倍了，那些願意每年向聯合會付一千瑞士法郎的國家，堅決不願向國聯每年付十萬法郎。

對郵政聯合會以繳付微之又微的納款，在所有各國的議會中，似乎都沒有經過批評而通過了。它們不是政治性的撥款。但對國聯預算所繳納的費用，在各國被認為是一種政治性的撥款。在過去七十年中各國預算中經常列入的項目（指對郵政聯合會經費項目），很少有人提出問題。但國聯是一件新的事業，而自郵政聯合會成立以來，各國間的榮譽標準和共同的責任感，並沒有什麼進步。那些大聲要求平等，抱有最崇高的主權觀念的國家，當各大國所付不過二十五個單位數時，他們就提出強烈抗議，反對向國聯繳納三單位數的經費。有一個成立的專門委員會建議，關於納款的數目，應照各國國家收入及人口總數兩個指導原則。這兩個原則在實行上都是極端不可能的。

國家預算的數字，是不能作任何比較的根據的，因為國家預算的結構，一國與一國不同；甚至就是成立國家預算所根據的原則，在任一羣國家之間，也沒有全相同的。

舉例言，美國的尋常聯邦預算，其中不列公共事業的支出的，公共事業的支出由各邦分別負擔。這種的預算自不能與把公共事業經費列入一個預算以內的各國預算相比較。在有的國家裏，關於公眾教育的全部經費，是由市或地方創制和負擔的，在還有些國家，所有賦稅收入，全歸國家，再由國家把經費劃撥給各市各鄉。國債非常之重的國家，比沒有國債的國家，賦稅勢必較重，但這不能說前者比後者富，對世界國際組織應該負擔較多的費用。

至於以人口為比較國家財富的尺度，今日已無人再加以嚴重的考慮了。祇有在那些生活及氣候條件和他較相相同的國家，他們的支付能力，纔可以用人口數字來測量，像在斯加底那維亞諸國之間，加拿大與美國之間，在南美若干國家之間。但即使這樣，這種數字還是不能夠提供無懈可擊的指示。有一次在國聯的經費分派

委員會中，某南美國家的一位代表，否認可以用比較的人口數字，來指明他之國和其隣邦比較應納的經費數字，他說在他本國以內仍有大量吃人的生番，應該從人口總數中加以除去。

這兩個原則，從表面上看起來十分的簡單；它們的放棄，是經過了一番掙扎的；但國聯既然有成立預算的絕對必須，於是通過了一個程序，在這種程序之下，國聯成立了一個專門的派款委員會，叫做經費分派委員會（le comité de répartition des dépenses），由委員會與國際的有關人員，訂定分派的標準，以後經過不時的修正，這個制度是行通了的，而且雖然經重大的困難，可以妥當的說行得不錯。國聯預算的總數（不是實際支出，實際支出較預算數小得多），自一九二〇年至一九三九年底止共計一二〇，〇〇〇，〇〇〇元，在此數中百分之九三·一五業經付清，百分之一·六四經整理，分期每年償付；百分之〇·八八有時收取；百分之四·三三業經取消。

各國間實際分派的比例，較之郵政聯合會的分類，差別要大得多。最多如英聯合帝國要繳納四一〇八單位，一些小國只要繳納一國單位。但直至現在，對於這種缺乏平等的情形，並無小國表示不滿過，實際上還有些小國會經宣布，他們希望付款數減至一個單位以下；他們的能力祇能出得起半個單位。雖則多年來一個單位實在還不到二五，〇〇〇瑞士法郎，在一九四二年為二〇，〇〇〇法郎（四，五〇〇美金），也有因這種經費的理由而退出國聯的。付這一點淺淺之數，在任何國家都不能成為困難可言。

沒有國家會表示不滿，認這種分派侵犯了它的主權。許多非國聯本身而為國際勞工組織的會員國家，業經和正在按照公認的國聯分派比例，繳付經費。但美國是一個顯著的例外。頑強的個人主義原是向邊疆繼續擴張的社會的特徵，這種個人主義在國際方面表現成爲一種多少好鬥的和抬高的主權概念。在歐洲方面相信，美國的參議院是受這種主權概念支配的。所以到美國加入國際勞工組織之時，那些積極促成此舉的人認爲由一個國聯的委員會來決定美國納款的數額事屬不智，結果經有關方面成立協議，決定美國納費數應與納費最大的國家相等，即與英聯合帝國相等。因爲這種特殊的和畏縮的謙卑，美國所付的費是很小很小的，因之我們遇到了一

個長怪的事，即加拿大每百萬人對國際勞工組織所納的經費，要比美國大三倍之多。這對加拿大是一種大負擔，可是它也許沒有表現出兩國比較財富的詳實景象。

以同樣的方式，有若干雖非國際聯合會而加入國際裁判永久法庭的國家，也遵照國聯的分派比例，負擔法庭的費用。

這個已經成立的負擔經費的比例，究竟是以那些原則為根據的，很難予以明定。大概可以說，在分派各國納費額時，先將國際統計年報中所有的事實研究一過，再以所有可能的資料作為根據。生產及輸出入的數字，銀行存款、黃金、國家預資、鐵路哩數、商船——所有國家的資產皆經考慮。經費分派委員會然後再聽取各國代表的意見，再提出補充的資料，再詳細討論各國的財務能力。（註一）

如果我們把國際聯盟的分派比例作為標準（它雖然說不上盡善盡美，但此外並無更好的標準），我們將看到經估定只繳一個單位經費者有十三國，納兩個單位者有兩國，納三單位者三國人納四單位者四國，納五單位者四國，經估定繳納一百單位以上的只有一個國家，即英聯合帝國（美國亦可列入此類）。次多者為蘇聯納九七單位，法國八〇單位，德國日本各七八單位，意大利六〇單位，印度四九單位，中國四二單位，西班牙四一單位，加拿大三五單位，波蘭三二單位。

另外有一羣國家，他們每百萬人口所付的數額，要比任何其他國家多得多，他們包括新西蘭、瑞士、澳洲、丹麥、挪威、瑞典、加拿大、芬蘭；這一點可以作為這些國家是處於人類進步及文明邁進途上前鋒地位的良辰說明（註二）。（荷蘭與比利時以有殖民地，故不能與此地所提到的國家作恰當比較）。

過去屢次有人提議，在分類的因素中，列入某種比較不易衡量的因素，例如國家的軍事預算。但是這經發見紙欠公允，而且也無從實行。如果一個國家，因為所處地理位置極為優越，自己認為處身於任何危險區域以外，祇維持一支聊資防衛的武力，而另一國家深信自己處於經久的危險之中，所以為了維持其國家的獨立與應付任何的代價，保持高度標準的軍事準備，在這種情形之下，不應再勒令他繳付較高的國際費用，以資發

。如果某一個小國，他的中立得到保證，因而關於軍備一錢不花，她沒有國防負擔這一個事實，不應成爲她得享受不利於比較不幸的鄰邦的財務特權的理由。

有一次經建議，各國關於外交事務所費的預算，應予考慮，凡把他們的使館稱爲大使的國家，比那些願資只要有公使就算的國家，要納較多的費用。但不久大家就同意，爲外交及設領事所花的費用，不能真正表示國家的財富。對於國家的虛榮心，即使容易惹人惱因而勒令增加負擔，正好比在有些國家以內，對於表示個人尊榮的爵秩及勳章課以特種稅似的，但要把國家根據道德來予以分類，也許可說並不屬於任何經費分配委員會職權範圍以內的事。

國聯的預算和分派委員會的工作看來似乎是極其消屑的事，至於收費一事則更不用說了。但即使在這種事關貨幣金錢的生硬的土壤上也可以產生出新奇的故事，一國的存款可以成爲相當重要的政治因素。

阿比西尼亞向爲國聯的忠實會員國，直至與意大利發生戰事止，都是經常納費的，到了意大利征服阿比西尼亞以後，在國聯預算表上，阿比西尼亞仍赫然與其他會員國家並列。國聯本身始終不承認意皇之已經奪取阿國的主權。但是國聯的會員國家中，有許多漸漸承認了意大利的征服，包括英法在內。意大利是不願阿比西尼亞仍列入於會員國的印刷單子上的，而英國外相哈立法克斯和法國外長法蘭亭，則極想取悅意國。因之他們同意在行政院中採取行動（不過此舉如實行，亦將是完全違法的），根據阿比西尼亞不復存在，沒有政府、和拖欠無人付債爲理由，決定從會員國名單中取消阿比西尼亞的名字。這是一九三八年之事。

在國聯中有的會員國阿比西尼亞拖欠得更多，對於不納費的國家從來沒有採取過政治的行動。負使各國繳款的納費委員會主席於是潘奧阿皇薩拉亞接洽，向他提議阿比西尼亞續付一期，對於該國可以成爲比任何宣稱鄰友好的投資。薩拉亞在確知他所付的款將被接受以後，就在行政院舉行會議前的兩天，把五百鎊送交國聯的庫庫。似以到了行政院中提出這個問題之時，國聯秘書長就通知那些想求苟全的人，阿比西尼亞政府已續付會費一期，因之原來計畫的行動只好取消，法國的報紙當時會表非常的遺憾，但阿比西尼亞之仍列於會員國名

盟，和仍爲聯盟其他會員國所承認，今天也許有許多人都將引爲可以慶幸的事了。現在無需採取任何恢復阿比西尼亞形式主權的步驟。它始終沒有失去主權。

另一個小故事將說明，一個納款的問題如何容易的變成爲一顆燃燒彈。一九三九年十二月國際聯盟第四委員會在日內瓦舉行會議，討論和通過一九四〇年的國聯預算；其時德國和蘇聯已經占領波蘭，分別把波蘭的國土併入本土，而且向學世通告，波蘭已經不復存在。但在第四委員會中仍有波蘭的代表，在一九四〇年預算中自然列入波蘭的數字。在第四委員會中蘇聯也正式派有代表團。當時瑞士政府非常震恐不安，並明白表示任何對波蘭問題的討論，將危及瑞士的中立，並使國聯在瑞士的地位變成複雜化。

第四委員會中的空氣非常緊張。當時蘇聯駐法大使蘇里賓(Sourin)召集專家和顧問舉行會議，一般認爲會議目的在於待商如何抵制在一九四〇年的預算中列入波蘭的款額。因爲預算的通過，須經全體一致的同意，所以蘇聯代表可以否決預算的任何部份；另一方面，以蘇聯攻擊芬蘭，所以國聯人士正在討論開除蘇聯國聯會籍的問題。蘇聯並不願意被開除，在會議舉時，蘇里賓神經表現出非常緊張；他不斷的抽香煙，在他起來說幾句話的時候，手發抖動。他們乎深恐發生祖譏波蘭反對蘇聯的強烈表示。波蘭的代表受勸告，保持絕對的沉默。結果沒有發生任何的意外；當最後蘇聯同意投票贊成全部預算，包括有波蘭的名額，擁擠的大廳裏大家都出乎意外的驚異，鬆下一口氣來。這是一個謎。依照蘇聯，在波蘭的波蘭已經不復存在，而在國聯中的波蘭，却僅僅聽投票而繼續保留。(附帶的說，蘇聯在其保持國聯會員籍的時期中，始終是一個忠實對國聯關切的會員國)。

這樣通過的國聯預算(此地所以加以提及者，因爲在任何形式的世界組織之下，都將取若干同樣的程序)，就須根據財政條例，在九月舉行大會以前的適當時期內，分發各會員國家，數量比較輕微之又微的國聯支出的各項目，其受檢討的嚴格，超過了任何的國家預算。如果代表公眾的發言人，知道了各國怎樣的滿不樂意去繳付向任何國際組織的費用，以及怎樣許多國家的根本想不付，他們也許對於一個強有力的國際政府所將

應付的實際問題之一，以及使和平與納費和階相處的困難，有更良好的瞭解。

在任何國際組織中，每一個會員國每一個代表，都覺得他有批評其預算和限制其支出的權利。每一個國家的財政部都有某種大家知道的困難，在國際組織中，這種的困難將隨加入國家的數目而倍增。

在國際聯盟方面，於各國關稅當局所練習的各項困難之上，尚有因本身缺乏任何管轄權力而起的極端複雜情勢。國聯盟約中對於任何拖欠的會員國，並未規定任何處置的步驟。如是國家不願付款，他們就停止不付。對他們不能採取行動，他們繼續保持為具有全部會員權利與特權的會員。他們不僅並不損失票決或否決預算任何部分的權利，在國聯的委員會中，在國際勞工大會中，在國際勞工組織的理事會中，常可聽到那些欠繳會費的國家的代表，侃侃要款或投票贊成作更多的撥款與給予新的信用。各國以及各政治家之所以不視國聯為一個十分認真的事業，原有許多因素，這一點無疑是其中之一。

從過去二十年經驗中所特引致的教訓是很顯然的，在一個未來的世界組織中，凡是不盡其財政義務的國家，必須規定即喪失其投票的權利，而對於為保證平衡預算的進一步的措置，必須事先予以規定。因為如果這樣一種組織，要能夠完成嚴肅的工作，具有真正的權力，它必須有確實的財務基礎。

一待支付的規則確定，我們就將立接面遇到一個影響深長而有基本重要性的實際問題：在什麼制度之下，大國可以得到保證在世界關係中占有他們合法的勢力？他們是否甘心祇付錢而沒有正式的領導權？

在國聯中曾經不至一度有人提議，在大會中各國投票權數應該與對國聯預算負擔的單位數相等。這個提議因為由國聯憲法的特殊，始終未曾經過嚴重的考慮。但如果我們看出列國成立國際組織的需要，無論叫世界聯合會也好，叫各國聯邦也好，或者以國際聯盟為模式而重行改造也好，它最顯然可能的憲法是採取美國憲法式的，一方面有一個上院（名稱為參議院，行政院都無不可），代表某種的主權原則；另一方面有一個下議院，出席下議院的各國代表，得不單如美國眾議院那樣按照人口的數字，而是根據於特別比例的規定，有許多票權。這種投票權的比例，可以同國聯所通過的各國經費分配比例一樣的簡單；也許可以這種比例以及某種其他

因素的函數，例如保持特種空軍或警備武裝以供國際組織遣送的負擔；或者可以如世界郵政聯合會的前例，把國家列成各類。祇有在這種制度之下，纔能使各國同意在財務上資給任何的國際組織，願意放棄全體一致的原則。

註一：這裏不是討論分派比例的變動之處，但有一件事因爲有特殊的政治意味，可以在此一提。新奧地利戰後加入郵政聯合會時，例爲第一級，付三個單位。到一九二四年重行分派時，奧國情形愈劣，所以只分攤給它一個單位，但經國際聯盟的協助和多年來在國際財政管理之下，奧地利的情勢很快的改進，它對國際聯盟的納費在繼續增加——最後一次在一九三七年奧國接受增加百分之二十五，達到了比較很高的十單位，比在一九二四年郵政聯合會中與奧國同被攤一個單位的唯一國家里比列亞多出十倍。這一個事實，可以駁斥德國所稱德國因與國經濟情勢過於惡劣故不得不加以接收的主張。

註二：此地未列南非聯邦，因爲南非有龐大的黑人人口，故難以比較。每一個識字的南非居民，納稅極重。

註三：這一個名單附各國付款情形的說明，每月分送行政院各會員國。

第十七章 全體一致的問題

在國際生活中，主權觀念的表現，爲一切的決議須經全體一致的通過。在起草國際聯盟盟約委員會舉行第三次會議中，薛西爾爵士宣稱，「所有國際的決議，按照自然之理，必須經全體同意」。國際盟約是根據這個原理之上而訂立的，也是在這個之上失敗的。除非人變得盡善盡美，任何以此原標爲根據的世界結合，都將不免於失敗。現在已到了把全體一致法則在歷史上發生的大家知道的後果，加以平心靜氣的討論之時了。

美國與國聯聯盟爲世界歷史上見到的最大的各邦結合。美國的邦聯條例在八年的過程中，幾乎推翻了美國各邦的聯盟。各邦關係之惡劣，至使傑氏 (Jay) 於一七八六年六月二十七日致華盛頓的信中，甚稱：「我深感不安與震恐，比戰爭期中還要過之」。

邦聯條例幾乎是無法改變的，因爲任何修正案都須經十三邦全體一致通過。第一個重要修正案（一八七一年），經十二邦接受，但於聯盟中最少的，邦羅特島所否決了。一八七三年大陸會議中提出的重要修正案，亦經十二邦的贊成，紐約邦却提出反對，未能通過。

全體一致原則的唯一的可以饒的好處，已經由費斯克 (John Fiske) 在他討論邦聯條例時說出：

「在這一種憲法之下，美國早在革命戰爭結束以前，已開始趨向於無政府的混亂狀態，但要修正這種憲法，非經十三邦全部一致同意不可。歷史學家只好把這種修改的困難，視爲一種傑作的除遺；因爲由於它所當時引起的紛擾中，纔使顛連疾苦的民衆，追求其他的解救方法，因此而爲一七八七年的憲法開了先路，新憲法把從前整個不良的體制，一舉摧毀了。」(美國歷史上的嚴重時期 *The Critical Period of American History* 一七頁)。

所希望，國際盟約中所規定的全體一致的原則，也可以激發未來的歷史學家，作類同的記述。但不能再它

有更多的希望。

那些起草盟約的人，根據了薛西爾爵士所表示的基理，比邦聯條例還要更進一步：

「除了本公約或由現行約條款中作其他明白規定者外，全體大會或行政院任何會議，其決議須經出席會議各會員國代表之二致同意。」

例外為指行政院秘書長的任命，和後來加添的行政院的選舉。

薛西爾爵士在他最近的自傳一個偉大的試驗中，以唯一可能的方式來為這一條款辯護：

「不管這個規定為好為歹，在當時巴黎別無其他的可能。大國心裏積着完全空中樓閣的恐懼，恐怕他們相鄰的強國，可以很容易勸服多數，投票壓服他們。而較小的國家也把着比較不無理由的恐懼，」

「在巴黎沒有其他的可能，因為當時相集討論政治決定的人，其中大多數是不願有一個可以成為實在東西的國際聯盟的，他們把它看做一個陌生醜陋的嬰兒，是那位西方來的大巫師在返回他野蠻的本土以前，留下在未來的搖籃中的（譯者註：指威爾遜而言）。但在洛殷特勛爵變為薛西爾爵士以前，他曾為全體一致的原則辯護，說這個原則『是好而非壞的』；因為大會，既是由『各國代表組成，為保持世界和平而集合一起，並熱烈的盼望這個目標的成功』，所以它成為引起協議的刺激，而非行動的障礙（和平之路一八七——一八八頁）。在一路平順之時，這一片修辭的詭辯中似乎也有不少的真理在，但到了道路不復平坦之時，大會的精神與薛西爾爵士的預斷然大不相同了。在凡爾賽勝利國家中，也許尤其是若干曾因和年條約而獲得有爭執餘地領土的小國代表，抱有強烈的感情，認為他們接受那個『偉大試驗』的條件，即在於應該用特種處理的方式，使之永遠保持試驗的性質。」

但在這種範圍以內，國聯是一個自然的東西，它慢慢的逐漸的幾乎不知不覺的，由沒有定形的試驗，堅實化而具有確定的形式。不管幾乎令人不能置信的障礙，國聯終於成了一個現實東西。這種發展的一部分，包括

乘風還平浪靜的時候，經默認成立了一種神異的妥協，使國聯繞過了有危險性的「全體一致的海角」。

國聯大會於舉行會議時，分成了六個常設委員會，凡出席大會的會員國，分別在委員會中占有一席。所有大會議事日程上的項目，由六個委員會予以分派；逢到一個問題發生或一個建議提出，皆提付委員會之一討論，再由委員會向大會提出報告。報告經印行作為國聯的文獻。

國聯議事規則第十九條規定：

「除了本公約或由一個條約條款中作其他明白規定者外，全體大會的決議，須經出席會議各會員國代表之一致同意。」

第二十七條規定：

「這些議事規則適用於大會各委員會的議事。」

但雖然如此，多年來沒有人堅稱委員會的決議，應該必須經一致同意。這個實際習慣越來越成爲一種不成文法。在一個委員會中，有經過極熱烈的辯論，終於多數通過決議，少數即退處聽從命運。這種討論到全體會議時，不再重行提出，其報告包括決議案即經全體一致通過，常常有許多國家宣布它們曾在委員會中投票反對報告的建議，但在大會中願放棄投票。

關於規則第二十七條，可以提一件特殊的故事。它可以典型的表明由於「全體一致」的結果，在國際關係中怎樣巧妙地把解釋的藝術推至於咬文嚼字的鑿實程度。這個故事也可以作為對未來國際憲法可能起草者的一種警告。

一九二四年荷蘭代表團爲了明白表示一個委員會所能做些什麼，提議在第二十七條中加如下的一節：

「規定：委員會的決議，應由出席會議國聯會員國代表之多數通過。」

於是成立了一個小組委員會來研究這個建議，該委員會雖承認這個修正案，不過是把現有各委員會的慣例加以合法化而已，但仍認爲最好不要使委員會受如荷蘭代表團所提議的硬性規則的拘束，仍讓它們繼續使用以前

一向採行的彈性的程序」。大家感覺到整個結構的脆弱。

荷蘭代表團終於經說服而自動把提案撤回，避免了將暴露出全體一致制度整個弱點的辯論。這種制度無論在政治上和道德上都勢所必然的將削弱任何組織的活力。在政治上說，如果以全體一致為基礎，則達到任何有爭執的問題，就不能有明白的決定。在道義上說，正義與便利經常妥協，必至使任何組織趨於腐敗和索然無生氣。

第二十七條規則這一故事中所表明的，就是正常的議事程序。先任命了一個小組委員會，設法找一個浮泛到等於不說的公式，或者引、詢諾威喜劇中的一句話，「去在僅有與絕無之間找一個中庸之道」。委員會的報告然後再送回大會或行政院，至此經很遲緩的過程，把妥協更為沖淡，直至無人能再加反對的地步。為什麼無人能加以反對，因為或者由於空無一物，或者方式巧妙，使任何一國政府都可憑其善惡而作任何方式的解釋。自然，可貴的例外也是有的，但這是常例。有許多智力非常高的積極參加國聯工作的人士，在智於這種議事程序以後，就不由不逐漸相信，國際政治家的才具無非在於找到這種沒有本身意義及重要性的空洞公式而已。他有意忘記了世俗現實，直至有一天忽然醒來，纔明白所製的安全籌是經不起多大蒸汽壓力的。

解釋的藝術最後到了狡辯詭辯之巔，以至公約下的每一種義務，都消散了，三言兩語說光了。其結果乃如一九三八年一位出席國聯大會的波蘭代表所說的：

「國聯已不復成爲一個其決議可以希望作一般應用的組織了。」

空氣越來越覺得渺茫。跟着國聯在所謂對政策方面逐漸成爲一個絕大事業，全體一致也越來越擇格難通。因爲在整個規則之下，任何一個國家甚至是不納費的，祇須對規定須經全體通過整個預算，表示不合作，實際上便可以致國聯於死命。

要避開全體一致的原則，除了用解釋以外尚有其他的方式。人們發現國聯的任何決議雖必須經全體一致通過，但在公約中絕無不許大會用多數投票辦法來表示其願望的意思。因之，經將須經全體一致同意的建議和

誠意願望加以分別。但必一個由於全體一致原則而取得重要性的組織，是不能以「誠意願望」而增加其威信，它祇能強調出組織的缺乏效率。

應用慣例以顯現原則，使原則成爲一個空殼子的這種經常的努力，對於國際空氣是有害無利的。

薛西爾爵士，他對於全體一致的原則帶着某種父母溺愛的感情，卻在他最近的著作中，曾試作微弱的辯護。他說：

「我並不把所謂全體一致的原則，認爲國聯程序的一個污點。即使從最壞處想，它也許使國聯大會與行政院在討論激烈的提議時，多加審慎的功夫，但這一層依我想起來，在國際關係中是一件好事。」（一個偉大的試驗七二頁）。

這是「解釋藝術」的哲學。在和底下每個出席國聯的代表都願承認，一個以全體一致爲根據的國聯或任何聯盟，決不能成爲一個可以應非常時勢而採取行動的適當機構。也許還有些代表會加上一句，使國聯在政治上可能者，正就是由於這一個事實。

近年來的討論對這一點最可令人啓發。這種討論，到一九三八年九月英聯合王國出席國聯代表團提出一個對盟約第二條第一節修正案時，乃告成熟。修正案中稱：

「任何戰爭或戰爭的威脅，不問其是否直接影響及於任何國聯會員國家，即予宣布爲與聯盟全體有關，聯盟得採取任何爲保障列國和平認爲明知的和有効的行動。如遇任何這種的非常事變發生，國聯祕書長經國聯任可會員國的請求，應立即召集行政院會議。」

提議的修正案是很溫和的。聯合王國代表團所提議的決議，全文如左：

「大會鑒於若干代表團對於國聯公約第五條第一節內包含的全體一致規則，應用於第二條第一節一事所表示的見解以後；

大會對於上述規則之範圍與解釋的原則問題，或對於行政院的權力並無備見；茲決議，如遇根據第二條

第一節是一個糾紛提出於行政院時，行政院經糾紛各造國家以外的全體一致同意，得

1. 對糾紛的事實發表意見或通過報告；

2. 得向糾紛各造國家以外的會員國國家，建議為保障和平目標計所可以採取的措置。」

授權行政院得無須經糾紛各造的同意而採取1. 2. 兩點下的溫和行動，但甚至就是這一種思想，在國聯第六委員會中也引起了一場風波，使局勢表現得十分明白。

在中歐諸國中，把着最極端的主權觀念。這些國家有的是經凡爾賽和約創造成立的，有的是經和約重設的，還有的是經和約規定新疆界的。他們對於更動公約中的片言隻字，以及世界各國聯合起來應該有強道糾紛兩造接受和平解決的權利，都表示極強硬的反對態度。

當聯合王國代表團宣稱，「聯合王國政府覺得，根據公約中那一項有用的和時常援引的規定，在議事時多少呆板應用全體一致的規則，已經大大削弱了規定的功用和力量」時，羅馬尼亞外交部長康孟(M. Comnens)所述他政府的意見：

「圖以多數的規則來代替全體一致，就是忽略了公約的本身基礎。公約的基礎，在於各會員國之間的合作，而非那一個國家向其他國家屈服」。

波蘭的代表以同樣方式反對英國的提議，宣稱「過去保護國聯會員國主權的憲法保證將大受限制，因此定將改變國聯的法律結構」。匈牙利的代表團宣布，「割裂全體一致的原則似乎事不可能」。

有一位馬尼亞代表所說的話，比任何代表更強硬。他說：「無論那個問題，那種糾紛，如牽涉某一國家的利益，非經它的同意，不得強制對它提出解決案或建議」。——這是一百六十年前美國討論的應聲。

英法代表雖想設法說服這些國家，都沒有結果。英代表團的提議在第六委員會中，經二十五票對一票通過，另外有七個國家棄權。但等到提出大會之時，那些反對英國提案的國家，拒絕遵照過去的先例，他們仍棄投票反對多數。結果報告在大會中不能得到全體一致的同意，便被否決了。

羅馬尼亞可能，甚至大概爲了讓意在取消全體一致規則以後，有人會提出公約第十九條，匈牙利也許會提出要求修正把大片瑪扎兒人的土地給予羅馬尼亞的一條。

代全法蘭西言的羅西 (M. Paul-Boncour) 在第六委員會中作如次的發言：

「那些不願見第十二條中規定的全體一致原則，受忽視的人，甚至即使使在聯合王國所提議的極有限度的情形下，他們如果得到保證，這個提議原意不是間接用以設法實行其條款中所內含的規定——用細的說，第十九條的規定，則他們的恐懼之心或可少減。

有許多代表團宣稱，全體一致規則爲公約本身基礎，另外有些人則稱基本之點在於制裁，而匈牙利的代表則認爲，「公約的作者原意是以公約第十九條爲和平殿堂的基石」的。「它是作爲一種可以有効防止可能突的安全瓣」。他宣布，我們發現「那種祕密的勢力，致力於同時把那一條條文的理論的重要性和實際範圍，減至最低限度」，實在令人至爲不安。

這些例證將可用以表明，要調和對於公約本質所施的互相觸動的觀念，是如何的困難。也可以表明，在全體一致的規則之下，遇到有一個國家，讓我們就說羅馬尼亞吧，它一國就可以阻止所有其他國家不得去重行考慮一個「已經不能適用……或可以危及世界和平」的條約，在這種時候要使國聯有所動作，那是更超乎困難以上了。

任何實在的困難，不能由術語來解決。新的世界組織無論叫聯盟叫盟邦或聯合，都將應付國聯所經歷的困難。我們須待把所有浮泛的一般性的計畫，把它們在實際上的應用經過討論以後，纔能知道我們的立場。現在無疑我們很有這樣的危險，即在戰事結束之後，去追求一些山熱烈而無經驗的輿論所支持的野心計畫，提出於和平會議之前，直到發現它們不切實際和在細節上缺乏充分的準備，纔予以拋棄。

國聯下委員會的許多辯論，也證明如果由公約的原起草人對公約寫下有權職性而經一般接受的註釋，好像

美國憲法之有聯邦主義者替它說明一樣，一定是極合適的。但是像漢密爾敦、傑氏、和梅遜孫，對於美國憲法每一條款的會意，自然都有確切的瞭解。他們意思就在於說明每一種原則。但是國際聯盟公約的作者，却感覺有把原則加以遮掩的需要，或者最好也要把條文的意義置於一種曖昧的章法之中。

這次的和平會議也將如在一九一九年一樣，面對着主權與全體一致的問題；而很可能，弱小的國家將如前此那樣，相信全盤一致將給予他們強有力的保護。實際上這是一種錯誤。

過去會有許多小國受惑而放棄投票，因為他不願担負獨力違抗一大羣強國意志的責任。正如一位美國公法學家所說的，『所有的勸說，皆有強制的成分在內。』在外交的勸說中特別如此。我們必須常記得，只要有一票的反對，就可以阻止任何國聯的決議。一個小國的代表團有時明曉得，其他的小國也許同意它的立場，但他們也許認為以不出席為宜。有一位東方的代表會對諾威的代表說過一句話，表現了一種極流行的哲理形式。『如果這世界是小國唯一的資產，則在應用上應該極端的節省』。國際政治生活中見惡不較的罪過，大部分須由這等方便的但是先錯的世故負責。道德的勇氣，如果由個人及國家大量的發揮，在政治上國聯或者倒了轉以不各，這次的戰爭或者也不至發生了。

把國聯的條例作任何詳盡的敘述，也許是冒昧的事。但只要舉一個例便可以說明：公約第四條是規定行政院的組織狀的：（在這一條的規定下，行政院共有四個非常任席），至一九二七年有人把這一條在大會中提出討論。西班牙與波蘭曾表示願望別國承認他們為大國，要求在行政院中占有永久的席次，英法曾經承諾給他們半永久的席次，即每一屆任期三年，但宣佈得連任連任。波蘭和西班牙在各國首都的外交家於是要求各國政府應訓令他們的代表團，支持這一種的方法。在負報告這個問題之責的特種委員會中諾威也占有一席，諾威的代表團說明。這種提議的解決，並不能使弱小國家滿足。在行政院中不應該再增加永久的席次，只可增加經過選舉的席次；而波蘭之要求創立一種新的階級區別，也觸動國際民主的觀念。在諾威首都的外交家說了許多種去的話。有一天法國的呂里安去訪問諾威代表團中一位代表。他說：『我把你當一位朋友而向你提出警

告。你知道英法已經把這件事答應了波蘭。如果你堅執繼續反對我們，對於諾威將有極大的不便之處。那位諾威代表很溫和謙虛的指出，國聯並未會交付由英法兩國代管，英法並無處置行政院中任何席次的權利，而所計畫的部署與聯盟的精神極端衝突。因為諾威不屈服，原議只好取消，另外成立了一個妥協，規定任何國聯會員國，於它三年任期屆滿之時，可以要求宣布得重選續任三年。這種的決定須經三分之二以上多數的贊成。同時非常任席次亦由四席增加至六席（後來又增加為十一席）。

這件事告有結果以後，白黑安又去看他的諾威友人。他說：『我向你祝賀，你有堅執你意見的勇氣。我並不願來設法說服你；但我已經對人有所承諾。我現在只能說，我很高興我沒有成功。』後來也沒有發生什麼不便的情形。

地位多少沒有庇護的國家，難得有用國聯大會供給他們的對向宣布的機會的。揭發一個較強的隣邦，也許是不智的事。另一方面強大的國家是不怕外交的壓力的。但我們可以安然的說，從來沒有過一個小國，真是爲了具有和應用道德的勇氣，而喪失聲望或其他的。

事實相反，有時有些大國還樂於以小國的道德勇氣作爲庇護哩。有一件關於國聯初期的故事，那時還從來沒有一個大國的外交部長出席國聯大會。（張伯倫 *Arthur Chamberlain* 於一九二五年出席大會，爲大國外長出席的第一人）。當時行政院中瑞典的代表爲勃德汀（*Brauning*）。當時法國代表團提出了一個在英國會引起着平激動的提議。英國代表團如果投票贊成，則一定會引起下院的攻擊批評，如果投票反對，英法之間或者將發生甚爲嚴重的緊張。行政院中的英國代表當電請倫敦予以確切的訓令，結果得到一個簡潔的答覆：『英國希望瑞典善盡其職。』到議案提出之時，勃德汀立即宣布，他以小國代表的身份，對提議必須投票反對。英國的代表於是起立發言，以爲一個很有意思的提議之受過決議爲憾，但因爲規定須經全體一致的通過，加以議事日程上待討論的項目甚多，他不能專以現下祇有一種學術製趣的提議，請行政院審議，虛廢行政院的時間。於是辯論遂告終結。

國聯的歷史中也有豐富的證據，表明無待任何全體一致的規則，仍有執行良好國際工作的便利。

祇有在外交家與政客的討論中，國家聲望與權利的考慮，纔會使討論不能得到積極的結果。在切實的人第時，絕對立憲的幻影更趨於消散了。即使在凡爾賽和會中，在成立國際勞工組織之時，也並無認爲有成立立憲一致規則之必要。和平條約第四〇三條規定：

『除現條約本部分所明白表示的其他規定者外，所有的問題，將僅由出席代表多數予以決定。』

第四〇二條條文中所提及的例外，也可以用以說明。本條中宣布，在理事會中占有永久席位的會員國政府，如果正式反對把任何某一節目列入勞工大會議事日程之中，大會仍得以三分之二投表多數，決定仍把這一節目列入。』

這一種與個別國家立權原則大不相同的規定，從來沒有引起任何困難。也許我們可以注意到，即使對全體一致原則偏愛的赫爾爾爵士，在他深思遠慮的心理深處，似乎仍有一種潛在的疑惑，認爲在全體一致原則以外，是否還可能有其他的路徑。他在他的書中，提及國際勞工組織所實行的程序以後，加以評述：

『這種制度過去結果極爲良好，我常常默付，這種類似的制度，是否能應用於國聯的本身。』（一個偉大的試驗，三三三頁）。

在他的書中對於所謂「白路斯報告」（Bruce Report），加以頌揚（第十七頁）。從組織法而言，在這個報告中有兩件可以說的新事，兩者都趨向於國際關係的新發展，在從事未來建設性的和平工作，都有參考的價值。這個國際聯大會全體一致通過的報告，建議成立新的中央委員會，指導國聯的社會及經濟的活動，具有廣泛的權力。委員會內不僅有國家的代表，並且包括『以具有特殊資格及職權的以個人身份參加的委員，人員以八人爲限。委員會認爲他們的合作將證明有特殊的價值』。這八人將由委員會本身聯合選舉。任命時亦無國籍或其他的限制。由此方式，可以創立一種不是由政府任命亦不代表政府的新的國際官吏。個人責任的因素將予着重，資格最高的獨立的個人，將被選接受在國際關係中完全個人的部分。

此次是議決，「所有問題皆由出席代表多數決定」。

這個經大會全體一致通過的報告，即是默認放棄了「所有國際決議本於事理性質必須全體一致」的觀念。但這個事實，也不須由大會來說明。在國際決議最重要的領域，如常設仲裁法庭和國際裁判永久法庭的決議，從來就沒有過應該全體一致的說法。甚至有時達到八票對七票的事例，也沒有一個國家會認這種的投票為無效。

還有可以注意的，國際裁判永久法庭本身在有一次著名的提示意見中，也對全體一致規則作加以限制的解釋。當時要取決的問題，為決定根據洛桑條約第三條第二節土耳其與伊拉克的邊界。按照公約第五條，「除了其他明白規定者外」，行政院的任何決議，須經全體一致的通過。這一個案子並不在其他規定之列。雖然如此，法庭以類推方法，應用第十五條第六節的例外：

「如果行政院的報告，取得除爭執一造或多造的代表以外的全體一致同意。」

「當事者不能同時是裁判者的著名原則。」

所以，法庭並不把前面提及的後來羅馬尼亞代表團所發表的見解。

第十八章 國際的効忠心理

在這一章中提及的關於爲組成中央委員會所規定下的原則，可以引導我們至另外時影響深長的問題。這些問題對於任何國際組織，都有基本的實際重要性。

它們提出了在國際協作及管理時，個人所處地位與部分，和國家的部分和地位，有什麼差別的問題；它們提出了與凌駕一切的對國家的効忠心不同的國際効忠心的問題。它們也引起了國際公務人員及其地位的問題。

無論那一種的聯盟或聯合，無論那一種經設計作爲未來和平柱石之一的世界組織，必須有一個秘密處，有一批勝任的合作人員，纔能推行工作。任何國際政府而沒有一個龐大的行政機構，那是更加不能想像的事。要抄統治和管理未來組織的人員，其前途究竟如何？我們已經有過二十二年的「偉大試驗」，我們已經學得了什麼？

就理論上說，在管理任何由獨立主權國家組成的聯盟或同盟時，祇有國家的代表，無個人立足的餘地。幾乎所有國際的會議，幾乎每一種非純粹技術性質的國際委員會，其人選皆由政府所任命。他們祇向任命他們的政府負責，而不向任何國際機關負責。他們代表政府而非代表自己。他們向他們所代表的國家効忠，而並不向任何國際觀念効忠。在將來所建立的任何世界組織中，尤其是它具有超政府的性質，則問題將立即發生；這個龐大的行政機構中的負責人物，他們爲誰服務？他們向誰獻効最高的忠誠？向世界社會還是向由他們所領袖的國家？而這種的世界政府，還是向任命他們的政府，或向使他們接受負擔國際事業的某種利益或指使者？

舉出這些極明顯的問題，即足以說明問題的複雜性，表示任何建立超國家的企圖，都需要絕對謹慎和小心。我們不能從現有國家的結合中得到類同的事例，因爲在這類的結合中，文字語言和傳統或者種族和地理都是統一均，但憑任何世界結合之中，分化的本能一定比團結的本能強得多；離心的力量將具有自然本性的大力，而

向心力既是教育和思考的副產品而已。

如果我們真能希望組織一個超國家，我們真根據什麼感情和情緒，始有成立的可能？我們有沒有任何一種超愛國心理，任何對這種組織的明白的効忠心，作我們的後援？如果沒有，這樣的超國家如何能希望凌冬補而不凋？任何人類的結合，或任何由人類所組成的列國的結合，從無沒有某種結合各國各團體各階級的効忠心理，而能有任何團結力的。如果那一點做不到，我們就不啻在沙土上築室，浪潮一來，屋舍便歸烏有了。

我們真正能否說，世界有沒有受過合理程度的關於國際諒解與効忠心的教育？我們能否有任何方式的先例和經驗作我們的指導？

國際聯盟的内部歷史可以給我們所要的材料，並且可以明白表示，即使單是要使大家承認可以有國際効忠心這一種東西，已是如何的困難。在國聯創立時，項格爵士 (Sir Maurice Hankey) 被請擔任第一任秘書長。他謝絕了，也許因為他對於建立一個國際機關的可能性，沒有多大的信仰。但是「大家都知道，當時他贊成一種以戰時協約國間委員會制度為根據的制度。在這種制度之下，行政院大會和其他國聯機關的秘書工作，應由各國代表團人員擔任」(見華爾特斯：國際組織的行政問題 F. B. Walters, Administrative Problems of International Organisation 十六頁)。這也是那些並不甘心情願擁護國聯者的態度。有一次在提出國聯辦公的問題時，有一位代表宣佈：「這有什麼困難，要一所三層樓房子就行了，第一層給法國，英國占二樓，意大利占三樓，把屋頂小窗給日本人。其他國家如果他們要，可以在門房和走廊占一席之地」。

但是僅僅為願命而成立的國際聯盟，證明本身具有一種非為之錫名的那些人所想像到的助力。在項格表示辭意，改由德魯蒙爵士 (Sir Eric Drummond, 今譯羅斯助爵 Lord Parish) 擔任第一任秘書長時，他就看出祇有把他的手下人員，組成為一種國際的文官，他纔能使國際聯盟成為蒸蒸日上的事業。他勇敢地決定這樣做去；我們可以確實的說，後來國聯的突然生氣勃勃，這種創造的過程，全靠了鼓舞德魯蒙秘書廳中各同僚 (美國人、英國人、荷蘭人、諾威人、瑞士人) 的實現國際思想的熱誠心與効忠心，纔有可能。

總之應的人員，若他們的國際性方面優越並逐漸獨立於他們各別政府之上，甚至超過德魯蒙所設想或計畫的。他原的意思以為，國際的辦事人員應該受高級人員所督導，高級人員包括秘書長，副秘書長，分別代表各大國的部長，他們與所稱爲他們的「本國政府」維持密切的聯絡。但國聯大會並不就此而止。我們可以說，較小的國家，代表一種真正的國際政府思想，抱有一種國際的效忠心理。另一方面大國則不願放棄他們外交統制權的任何部分，牢執其民族國家的效忠心理。在這種思想的競爭中，國際的概念占了最後的勝利，大會決議，凡是國際聯盟「高」指導部（包括前列官員以及國聯本部各部長官）的人員，在其就職之日，必須在行政院的公開會議中，宣誓或正式地保證自己不接受其本國的任何命令和訓示。任何國聯的常任官員，都須簽訂一個同樣作用的宣言（在國際勞工組織人事條例中亦推行同樣的改革）。同時，由大國包辦高級職位的辦法亦經打破，決定如長秘書長是一位大國的人，（大國一詞在技術的詞令上，即爲「在行政院中有常任席位的國家」），副秘書長的人選應該是一個在行政院中沒有常設席位的國家公民。而且一步規定，任何一個國家的國民，在高級指導部中占有位置，其人數同時不能超過兩人。（自然從國際的觀點說來，最理想是不要在國家之間，予以區別；但爲了打破特權，並爲了教訓大國使他們明白，國際的問題不必一定由代表各國利益的外交代表，也可以由國際的官員作良好的處理，不得不作這種迂迴的運動）。

這種教育性的試驗經後來的事實證明不無成功。自一九四一年以來代理秘書長是一位愛爾蘭人，職權上僅次於他的是位希臘人；自一九四一年八月以來，代理國際勞工局局長是位愛爾蘭人，職權僅次於他的是位美國人。英國及其所有自治領地，在戰時對國聯表示了超乎前此的更大的忠誠。沒有一方曾經提出要求，要把國聯的指導機構作任何的改變。法國（在淪陷以後）履行了它對國聯的財政義務，全部付足。國聯官吏中雖不復有任何法國高級官吏，但從來沒有因此而提出過反對。這種國際忠誠心，以及信任國聯國際性質的事實表現，在十年以前將是不能想像的。

但在推行這種改革的小國代表中，有些領袖對於所得的結果，尚不充分的滿足。他們要求比向國際作效忠

的宣言更進一步；他們要求一個真正的國際人員，祇向他們所服務的國際機關効忠。等到戰爭爆發以後，在初步的討論中曾提到給予國聯各機關的常任官員以一種國際地位，並授予國聯的公民籍，在其契約期間，成為國際聯盟的公民，其原來的國家公民籍暫行停止。

當時感覺到，一個國際組織的官員，如果其本國得動員命令他們在國內或為本國政府服務，則國際組織將喪失它的無黨無派的第三者或仲裁者的性質。這種情形在非常時期尤其如此：就最好方面說，他們的効忠心也要發生割裂，從最壞的方面說，他們所奉命要從事的工作，也許直接違反國際社會的利益。此外也覺得，正在世界社會特別需要國聯官員所有經驗之時，而他們却可以由各國政府徵服兵役，這對國聯也是一種危險。為應付這種困難起見，國聯設法從各政府取得保證，各國承諾不徵用正在國聯組織中服務的本國國民。諾威政府曾提出這樣的保證；在荷蘭會通過特種的法律，准許這種官員在服務國聯期間，免服兵役。

反對給予國聯官員國際地位的理由之一，即認為現在有些大國，並非國聯會員國家，國聯所發的護照，不為德國、意大利、日本所尊重。不過國際普選性組織如經成立這種反對理由便無足輕重了。

這次的戰爭，充分的證明了如果國聯的人員是真正的國際公僕，那麼即使從嚴格的形式觀點而言，一定要好多。現在正有一種日漸增長的感情，認為前面所提的改革，也許最為合時。

這種感情在一九三九年三月的國際勞工組織中表現得非常顯著，當時該局把問題表分發各國，請求各國表示他們關於這事的意見。

有一些國家，如美國、巴西、法國，僅作負責任的答覆，但從另外一些政府，却得到極確切的意見，證明抱國際効忠心的國際文官制度這一觀念，在政府觀感中已不復是一件陌生之事了。

加拿大政府的答覆如下：

「萬一戰事發生，並不擬召回屬於國際勞工組織幹部的加拿大人員，使服兵役。」
倫敦的說明如左：

「帝國政府決定，國際勞工組織幹部中任何英國人員，在戰事發生時如足下希望他保留職位，得繼續任職。」

愛爾蘭的答覆，抱同樣的態度。立陶宛答覆如下：

「國防部業經決定，在遇到全國動員之時，凡在國際勞工組織幹部中重要職務的立陶宛國民，得不服現役。」

瑞典答覆根據一九三九年新規定：

「爲國際勞工組織幹部一分子以諾威國民，得不在動員之列。」

瑞士政府曾經採取詳盡的資料以及職員的名單，此外另附一張其職務不能少的人名名單，此後答覆：

「萬一戰事發生，列於第二張名單上的官員，仍得留任他們在國際勞工組織幹部中的位置。」

如果人們對於國際勞工局的工作性質，沒有這一種逐漸增長的瞭解，殆難能像過去那樣的執行它的工作。

如果說在國際聯盟方面，有向常設官員對國際作專一效忠的必要，則在創立一個規模更遠，權力更廣得多的世界組織甚至世界政府之時，這個問題顯然更爲重要。要成立國際警衛的武力，除非其官佐士兵對運用他們的國際團體作充分的效忠，排除其他任何方面的關係，即難有建立的可能。討論任何關於成立國際軍隊之時，這個問題總是有最實際的重要性。未來的和平會議，必須對這個問題有決定的方法。即使說未來的世界組織，將僅僅爲國際聯盟的改組或加強，但其需要照上面所述路線的革新，以及需要確立一種制度，以供給國際常任公務人員和另一批可能由各國政府選任的臨時官員，這是無大疑意的。

關於國際行政官吏之地位和效忠，發生的問題比較小。情勢較爲複雜的倒是關於世界組織主人們的地位和效忠，包括那些組成世界組織的各國政府的代表們，國聯關於這一點，所表現的圖像雖最爲糾結紛亂，因爲在實際上絕對難於判定個人的責任將自何處開始，國家的責任將至何處終止，在什麼地方代表只保持個人的身份，在什麼地方他只是帶上無家之名的招牌，但即使如此，從國聯的極有啓發性的經驗中，仍有許多可資參考

的地方。

前面已經提過，實際上所有官方的政治性質的國際協議，參加的人選無不代表政府，由政府所任命。即使在國際裁判常設法庭中，法官人選，相當程度內仍被認為代表國家。此外也有例外的情形，但它們絕大部分可以說是極有限的例外。某種極重要的國際機關，是由各政府代表組成的國際聯盟行政院任命的。薩爾委員會和國際委任統治地委員會就是這種的制度。但是代表雖然由一聯行政院正式任命，但人選選常常由各國政府所提出，有時人選雖經別方面提出，仍須聽取人選所屬國家政府的意見，祇有代表他們政府見解的人，纔能有任命之望。在這一方面，薩爾委員會饒有特殊的意味，因為它表示出政治過程程序中的一個特殊的階段。委員會的分子經任命以後，即不受他們政府的支配，委員會本身成爲一個法人。反之，國際的委任統治地委員會始終未曾成爲法人。後有一個國際機關具有法律的地位的，國聯本身雖有廣泛的職權和權力，祇能在極端限制的意味下可以稱爲法人。它不能向，也不受任何法院控訴。它爲了本身職員的利益起見，曾成立一個行政法院，授權得判定關於契約的訴訟。但盡此而已。

未來的和平會議在討論將來國際組織之時，必須慎重權衡究竟將以那一種的法律地位，給予世界聯盟或聯合。在起草國際盟約之時，起草的人沒有任意的經驗，可以作爲引導之資。國聯並非，也不能是一個完成了的成品。我們必須以最大的謹慎，使未來的新組織或改造的組織，具有一種動的彈性的特質，俾能把自己的經驗，納成爲修正案和他種改革，並由外交家們所愛好的明確模糊之中，脫出而入於爲務實的人們所愛好的光天化日之下。

有許多形式問題總是一樣難於解決的，其中有些具有影響廣遠的道德上的重要性。在嚴格的形式之下，國際大會或行政院中只有由政府委派人員代表的會員國家，有無個人。不過在人事上，要在任何完成的形式，或任何完美的選擇公式之下生活是不可能的。契士特敦 (G. K. Chesterton) 於海牙會議閉幕時說：「我們即表明這一點，就說：『城牆是節制我們生活的規則；而城門則是使我們得以在城牆以內生活的例外』。就純

粹理論說，國聯各機關所選出的主席，他們並非以個人的身分當選，可以譬仿說好像是國家的照牌。在各國按輪流原則主席的行政院中，這一點是極爲確定的。如果當時有法國主席，那國巧法的外交部長或常任代表不能出席，則任何法國代表，或候補代表，或按時顧問皆可代理，只要有一個法國人在，副主席就不得由別國人士或組代庖。但是因爲覺得這像大會那樣的大的團中擔任主席，事體比較複雜，在處理會議時，需要某種的經驗，並非人人皆能勝任，所以大會的主席是根據個人的身分當選的。反之大會的副主席是不以個人身份當選的。這就又是等於說，主席如果因事不得出席會議，他是不能有一個代替人的，而副主席則可以由他本國代表團中任何人替代他。大會各大委員會的主席，由同樣方式以個人身分當選，不能由他代表團中任何分子代替，但實際上在國聯的每一個機關中，一個人的職位無一不可由他代表團的同事出面代替。

這個一般的規則有一個顯著的例外：國聯的監察委員會。這個委員會在國聯委員會中地位最爲重要，委員人選由國聯大會按個人，而不是按照國家選舉出來的。而且正式宣示，委員們是以個人的身份服務。這種涵意之一，就是說遇到委員不能出席委員會會議之時，不能由他的政府任命任何他的同僚代替他的位置。委員會亦會規定，委員如因病或因故缺席，不得自行任命代替人選。

監察委員會具有廣泛的權力，不過其職權限於財政及行政的領域。它不是一個形成政策的機關。至於「指導和監督處理經濟及社會問題的各委員會的工作，應該委託」給中央委員會。這一個具有世界規模重要性的委員會，得有制制及計畫的權力，並經授權得聯合票選委員八名，「他們以特殊的資格和權威，以個人的身份而當選，委員會認爲他們的合作將有特殊的價值」。

在國際政治中協調國家的權力與個人的身分，無疑這還是初次嘗試。這也可以說，它是以溫和的方式，把過去泛濫爲國際關係中的「技術活動」，與政治糾纏。但因爲這種活動包羅處理的問題甚廣，社會及經濟問題，財政問題，國際運輸及交通問題，衛生與教育問題，我們可以看出，政治的範圍中已經奪去了許多領域。

到了案情既明關於形式的問題，實際不能在國聯得任何一般性的解決，而且認為最好不必再講究邏輯的一貫或遵守任何傳統的規則，不妨礙困難發生時再求某種的解決時，也許就可以作為不能有一般性解決的證據。那些負責推行國際事務主要責任的人，常傾向於不要求絕對的準確，而且甚至極端的公式主義化；形式的寬放，始能成為事實的背景。任何政治現實家都得承認，最要緊的事是能找到一種使工作可能的方法，而任何打算把所得的局部解決，作形式上的調和，實在可以危及國聯的整個機構。

林肯有一句話提及美國的憲法，喻之為一件舊大衣：你如果扣上了前邊，後邊就裂開來了。任何成文的憲法，任何公約到了一定的時候都會如此的。一個活的有機體決不會靜止的；如果把它過於固着在任何方式之上，其結果不是使它僵僵一息，便是引起爆裂。

如果這一層適用於本章中所討論的問題，則對於未來任何世界組織都將遭遇到的複雜的責任問題，一定更加適用。

第十九章 國際的責任

斯特雷特在他重要著作現在是聯合的條件 (Clarence Streit Union Now) 中，把他眼中看出的聯盟與一個聯合兩者間的區別，作明白的解說。聯盟是一個各國政府的、為各國政府的、並由各國政府組成的政府。它的法律的執行，全靠聯盟強制人民作為一個單位，而人民祇有通過政府的行動纔得破壞法律。它的法律是由各國人民通過他們的政府或他們政府代表的行動而訂立的，各國的政府不問國內人口的多寡，都作為有同等投票權的單位。聯盟的成立，在於保障聯盟以內各單位國家的自由、權利、獨立和主權。一個聯合直接管轄它境內的個人；它的法律，祇有憑直接強制和懲罰個人而執行，也祇有個人得加以破壞。聯合的成立，其目標在於保障其境內各個人單位的自由、利益、獨立和主權。一個聯盟為保障國家的主權，而犧牲個人正義與同等投票的權利，同時聯合則犧牲國家的主權，以保證個人的權利。

對於凡是相信祇有世界各國無論大小，同意生活於國際民主政治之中，纔能取得公正經久和平的人，斯特雷特這種觀念是很切當的，很有斤量的。但是他的定義，即使能準確地適用到國際聯盟，却不一定對任何聯盟都一點不錯。國際聯盟本身便有一種逐漸顯著的採納個人因素的趨勢，這一點我們可以由成立中央委員會一事中看出來。委任統治地制度創立的原意，主要在於保障委任統治地內個人的權利，而關於少數民族的條件文中，十分明白的以保護個人和他們的自由為目標。雖然如此，斯特雷特對國際聯盟約的反對，大體上仍是正確的。

把各國為平等的、具有相等的主權，原是一種熱誠的幻想。根據於這種幻想而成立的聯盟，是受常識所反對的。在前兩章中已經提出如何設立一個可以應付常識反對的世界會議。在華盛頓宣言中，以及它承諾保證各國國內每一個人的宗教自由和人權，這在犧牲國家主權以保證人權一方面，可說已躍進了一大步（見第二章）。但是祇有直接給予個人以安全努力，與通過個人所成立的社團，間接予個人以安全的需要合而為

；祇有將個人生活中採用的法律及管制原則，應用到國家之間，我們纔有希望建造進至國際民主的雖困難而可能的路徑。

從法理上說，成立這一種秩序並無多大的困難，在非聯盟的世界組織的體制以內，法律可以直接施行於個人，強迫個人接受。甚至這一點還是必需的。祇有強調個人責任的因素，我們纔能使任何世界秩序運行。

民主政治整個機構有一個基石，即：權力與責任應密切聯合而不得分離的原則。它們是民主牌號的正反面。從法律的觀點而言，獨裁與民主的決定不同，也許是基本的區別即在於此。在獨裁政治之下，權力與責任不是連在一起的，而且執權的人及其行動須負責任這一類思想的本身，不僅在獨裁者看來可惜，也是反對領袖原則的最大逆不道的異議邪說。

在民主國家之中，採用政治責任的制度是比較簡單的事，有法律及憲法加以規定。但在任何範圍較廣的各國聯合中，情形就不同了。第一是從來沒有過先例；次之，其間所包含的複雜問題從未經過充分的討論，再則國際法上的理論因為沒有規則可以依據不能給我們什麼幫助，關於這個困難的問題，也沒有經驗的累積。

可能討論到責任問題的國際組織，只有國際聯盟。但是國際聯盟中關於出席國聯的代表和國聯的官員，應負什麼責任，未曾提及。在盟約中責任一詞只見過一次，與大會和行政院並無關係。在盟約第二十二條中，提到『最能擔負訓導委任統治地人民責任』的國家。

在盟約中曾提及國際聯盟有秘書長一人，且並未說他向誰或爲了什麼負責。祇有在大會程序法中一處提到負責一詞。第九條規定『秘書長應爲大會秘書處，或大會所設各委員會秘書處負責』。此外似乎未曾設想到任何其他的責任。

我們不得不相信這並非是疏忽，而是由於當時流行的觀感，認爲這一個問題非常的富於燃燒性，如果打算在任何條文章節內列入責任的觀念，國聯或者早就不能存在了。這個微妙而困難的問題，在國聯本身始終未曾提出過。實際上也許可以說，國聯的體制，是根據於決不討論國家或個人責任問題的前提之上的。民主政府制

度因欠缺了這種的系論與修正，使國聯大會和行政院的辯論，有利於進步的和平者少，而趨於索無生氣和缺乏現實。任何法院都不能有傳訊代表之權，行政院、大會以及各委員會，都是不能彈劾的；任何國際團體不能向它們提出詢問；他們可能在本國受責難，不過他們的身分，決不是世界社會的一分子或世界性組織中官吏的身分。

國聯的定規，預算的權力是屬於大會的；預算須經大會討論和通過。但是有一次，行政院未經任何預算方面的授權，自行投票，決定撥一大筆款作擴充和裝修行政院會議室之用。這一件事引起了與監察委員會間的衝突。不過對於這類的情形，並無任何的規定。即使說用去了幾百萬元，在法律的意義上說並無負責的人。行政院犯罪的先生們，是不負賠償國聯的責任的。他們所代表的國家，也許可以宣布，代表們在國聯內部所採取的行動，各國並不負絲毫的責任。國聯秘書長在這種事上雖須負責，却不能對他提出控訴，而且他是盟約的一部分，也不能加以開革，如要變動他，須取得國際全體的一致同意。

國聯人員中，對於任何違犯國聯的意忽罪或作爲罪，都不負法律的責任。他可以予以斥除，他可以失去某種已得的權利。此外有一個行政法庭，保護他的特權，他即使犯了盜竊或侵占，其他法院也不能管理。國聯在瑞士是一個具有治外法權的團體，任何國聯的問題皆不適用瑞士的法律。

不負責任作爲一個原則而言，決不能說是完善的。即使未曾發生過須加懲罰的一類的重大罪行，缺乏規定處理國聯事務時同入責任的條文，總是不幸的。

任何這類的附帶條件，也許僅有形式的而無真實的價值。但是把聯結各國的勢力融合貫穿起來的形式其本身就是一種現實。這一點有時人們太習於忘記。如果有了某種指示，表明代表們的言論行動，須負某種明定的國際責任的規則，這種指示無疑將具有某種道德的和法律的重要性。

我們可以提日本代表對於統治毒物問題的態度，作爲一顯著的例證。日本人對於統制毒物不但不合作，他們有意掩飾事實、扯謊，提出各種根本不打算履行的保證。日本的政策，在於預謀蓄心破壞公約及條約，但沒

有法子使日本政府所派的代表負責。日本代表每年向禁烟顧問委員會報告，日本政府將採取應付局勢的有效措置，可是每年情勢越來越惡劣。

『日本早在珍珠港事變前十年，以從事非法的鴉片貿易，作為國家政策的工具』（一九四二年一月二十六日學根報告）。毒物統制委員恩斯林哲（Harry J. Anslinger）在他向部長提出的報告中，說：

『經日本政府執照許可設立之毒物廠，因許船向美國走私。例如自一九二〇年至一九三五年的各年，大量的高加因偷偷的輸入美國、加拿大、中國和印度。我們要求禁止這種的貿易，所得的答覆，僅為圓滑的空話和無結果的答覆。』

『（公開啟事）在日本的懲罰，為兩個月的監禁，和一百元的罰金，監禁常常緩刑。這種的犯罪在美國須受五年至十年的監禁，在中國須受死刑。在西雅圖查獲過四個日本人所有的一船貨，共有嗎啡丸一百萬粒。藥丸為日本政府許可設立的大阪日本藥劑廠出品。在天皇之弟秩父宮來美的同一條船上，我們也曾查獲大量夾藏在大豆一起於嗎啡。』

『過去在珍珠港事變以前，我們早已多次受日本人危險性毒物的攻擊，攻擊的用意在於毒害美國人民的血液。』

誰都不負責任；天皇的弟弟沒有被控告，外交家聳聳肩，日內瓦的代表們作圓滿的微笑。這種的方式是受許可的，因為實際上沒有關於責任的規定；而且深恐公開他的說話，將有違犯虛說之嫌。

但是缺乏責任，尚有一種另外的更為直接的意義。代表們甚至還沒有像國家發言人那樣的負責，他們並非其政的全權代表。即使大國，莫不視大會中的代表，視除國聯內部問題以外對於任何事件所取的決定和以通過的決議，僅其學術的興味，不會比普通街頭羣衆會議所通過的決議，有更為嚴重的後果。國聯威權方面所受的損害，殆莫此為甚。

國際聯盟大會不祇一次全體一，通過性質深長的建議，並幾乎得到每一個國家的贊同。但建議沒有實行。

或者尤有甚於此者，在相當時期，各國的政府和議會，在討論到這種建議之時，而那些曾為建議之發起人及熱烈贊助者的開員和代表們，却置之不理，不作一語的抗議，眼看它們歸入舊籍，置之高閣。一九二四年四月內瓦議定書，其命運便是如此。

一九四二年十月二日國際聯盟大會，經四十八國一致票決，「而所有會員國建議，對於接受（日內瓦）議定書草案一事，作最關切的注意」。同日，有十個國家在議定書上簽名，包括法國在內。這個議定書是經過五年來艱苦工作，考慮周到的結果。它打算禁止所有各種形式的侵略戰爭；除關於國內問題及和平條約而起的糾紛外，為一切糾紛提供和平的解決，或者經過常設法庭，或者經過國聯行政院，或者經過仲裁委員會；它提供自動穩定執為侵略者的方法；它擴充並具體化了實施制裁的義務。它圖以加強糾紛必須和平解決和以聯合行動共同抵抗侵略者等原則，來解除擴大軍備的需要，並以此引導至一個縮軍的一般計劃。

在通過議定書以前所舉行的辯論，為國聯歷史上最大的一次，受整個世界的喝采。但沒有英國的批准，這個議定書是註定失敗的。而一九二四年十一月繼之唐諾政府的鮑爾溫政府，很快宣布不能接受這個議定書。於是國聯歷史上抱負最大的努力歸於泡影。

在一個新的制度之下，最要緊的不應再發生這類事。出席世界大會的代表，不向大會如何組織；出席國際行政院的代表，不問叫行政院或其他名稱，必須授權不僅為政府發言，且有行動之權；他們須有成立有拘束効力的決議的責任和威權。

在此處我們到了一個最緊要之點，遇到未來和平會議的主要困難之一，也是對創造以動的和平為根據的世界秩序的努力之經常危險。

任何種的國際合作，都有一個基本的問題，即在管理世界事務，和通過條約，公約及其他部署之時，如何在國家權力與國際權力之間，畫出一條在可能中最好的，可以接受的界線來。在國際生活中，各國批准條約在原則上的各不相同，曾成為經常的障礙。關於規定行政權與議會特權之間的機微限界的原则，沒有兩國憲

法是完全相稱的。因為這種困難，國家之間會產生過許多令人不快的爭執。最著名的一例，爲法美兩國關於批准法蘭西賠償革命期間美國人民船舶及其他財產損失的公約而起的五年衝突（一八三一——一八三六年）。雙方的外交關係因此破裂，互以報復相威脅。

各國將來對和平條約之能否同意，其前途也是與批准問題有關係的。觀察同盟國家在戰時的憲政慣例，便可以明白看出，一旦議會得到了積極的結果，但如何穩定和平的情況還有一個最大的困難。這種困難在於美國參議院。

在比利士訂約的權屬於國王。在國家利益與安全許可的範圍以內，兩院應該儘早的知道這些條約的內容。但有一類的條約，尤其是那些『可能增加國家或個人負擔的』，須由兩院投票。在比利士憲法之下，兩院沒有修改或變更提付它們討論的條約之權。

在英國，並無議會法或任何其他條約拘束政府的行動，政府在這類事務方面有很廣的權力。但在實際上，每一個以聯合王國名義簽訂而規定須加批准的條約，都須在批准前二十一天內提出國會。國會在這種慣例之下，有機會於批准以前提出關於條約的詢問。過去有好幾次有人提議，一切條約在最後訂立以前皆須提出議會，受議會的核可，但這種提議在下議院中都未曾通過。

根據民國二十年的約法，中國只有總統有批准條約的權利。但宣戰與開始和平談判，須由立法院會議決定。

在荷蘭一切條約由國君批准，但所有批准條約皆先已得到國會的核可。

根據瑞典的憲法，規定『關於特別重要事件的條約，以及所有使立法措置或議會決議成爲必需的條約，非經議會的核可，不發生拘束的効力。』這種的核可只要多數通過就算。

在波蘭，由總統與外國訂結條約或公約，然後通知國會。但是關於商業和關稅的條約，關於使波蘭國家課負永久財政負擔的，包括對公民課負義務規定的，以及改變國家疆界的協定，未經國會的同意不得訂立。國會

不能修改或變更條約，但即使國會已經表示同意，總統並無批准的義務。

在聯邦和平條約必須經中央執行委員官主席團批准。

美國關於批准條約的規定，與所有其他國家的規則都不同。美國是唯一的國家由憲法規定，條約或公約的批准必須經參議院三分之二以上多數的通過；在美國並非對條約和公約作整個的投票的，對條約可以正式發動；議院的干涉和改變，在實際上幾乎沒有限制；一個由政府簽字的條約，可以經年累月，始得到最後的考慮。一九二九年關於海上安全的公約，雖然對美國政府課負了極確切的國際責任，却直達至一九三六年始獲批准。要討論把美國的制度作任何的修改當然徒然的；它是眼前存在的事實。它雖然成了任何世界和平解決的可感威脅，可能成爲任何對國際關係具有真知灼見和積極興趣的國務卿的嚴重障礙，總是一個有斤量的政治事實。這個制度大概不會改變，以去適應任何國際的組織。凡其希望有一個合理的世界秩序，和相信可能實現公正經久和平的人，須計算到現在存在的力量，不應估計也許可以存在的力量。

無數大多數國際關係的權威，都同意普萊斯在《Viscount Bryce, the American Commonwealth, New Edition, London, 1917》第一卷一〇九——一一〇頁中所說的一段話：

「這使一個擾攘不安的決數得到大的權力，增加了參議院，或參議院中一部分人以狹隘的黨派的競選的精神處理外交政策的危險，在共和國的歷史上已經有多次事實證明。如果某一個條約，違反了，或者被認爲違反了某邦的利益，某邦的參議員們可以打銷這個條約。他們告訴同屬一黨的參議員，如果反對這個條約，在進一步的談判中採取旁往直前的咕咄這人的路徑，就可以增加本黨在他們出身所自地方的前途。參議員中有些親政黨利益高於正義和國家共同利益的，即起而響應。如果當時的總統是他們本黨所反對的，則尤其樂於從事，因爲撤銷條約，就是使總統的政府大失面子。條約因此可以拒絕通過，爭執問題的解決，因而作無限期的延長；一個採取頑固搗亂方式的政黨，也許是會失去公衆的尊崇的。在極端的例證中的確是如此；不過公衆對於外交事在普通地很漠然不在乎的，缺乏判斷它們的技巧，因此政黨雖犯了上面所述的一罪，實際上却可以一點

不受責備。要確定行政首領的責任，比較容易，要確定一羣參政員的責任比較困難。行政首領普通對於解決外交的糾紛極為關切，因為糾紛的繼續對他發生很多麻煩，反之參議院缺乏這種關切心，如果它能從這種糾紛中取得若干政治的利益，它還願意糾紛延長哩。利用外交政策以作競選的目標，原不限於美國，在英國、法國、甚至在秦制時代的德國，都會見到這樣的事。但在美國，因為參議院具有核定的權力，所以為這種慣例開了一個特別方便而當於誘惑性的門徑。」

普萊斯本書的著作，第一次大戰尚未發生，後來一九一九——一九二〇年發生的事實，不啻對於前面所引的話，作了一個悲劇性的和對具有全世界重要性的證實。此後每一個國際公法的作者，都可以援引這一段話，作為因為某一部分人士缺乏任何責任的感情，遂使他們的行動或無所行動影響到未來各國整個歷史的一個顯著例證。

在一九一九年參議院的辯論和總統競選中，沒有一個人主張美國應該退出國際聯盟，和放棄組織國際合作的努力。雖曾提及『保留』，却非拒絕。主要由於美國官方的推動，於是成立了一個精密的世界制度。但後來的情形如何呢？斯威澤（Arthur Sweetser）關於這一點曾有再也不能更生動的描寫（見一九四一年七月美國政治及社會科學學院年刊從海外看美國一文）。

「至選舉運動結束，舉行選舉前兩個星期，反對黨中有三十一位向選民籲請選舉他們的候選人，以為應付國際問題的最有力量的途徑。在簽名者中有一位後來曾任戰後第一屆國務卿，另一位後來曾任商業部長乃總統，有一位後來會先後擔任國務卿和陸軍部長，還有一位後來曾任內政部長，共和黨中這些第一流人士，負責向他們的國民宣佈：

「因之問題不在於要成立或不要成立一個聯盟，問題是在於提議中的國聯草案，其中有些規定是否將不加以改變的予以接受，還是須加以修正。

「問題的爭執，不在於國際聯合的原則，而在用什麼方法，纔能最有效的適用這個原則以保持和平。

「我們已經達到結論，使美國加入一個有効力的保持和平的聯盟的真正途徑，（不在於堅執草約中的第十條，而在於坦白的號召其他國家同意於加以修改。共和黨守舊而論，決定採取這個路徑，直至宣布的目的達制為止。

「不過那個時候發生了一些極奇異的事，隨後一時期的歷史投下了一個陰影。這究竟是政治的完全失敗，還是領袖們的態端缺乏責任之感，要由歷史去判斷。哈定總統在瑪里恩（Marion）慶祝勝利的祝火之前，宣布國際聯盟已經壽終正寢了。

「這一片話使一切歸於粉碎。其他國家絕未預料到會有像這類的事故發生。他們曾經像我在前所說的，預料有所變動，但絕未想到會全部拒絕。他們等待那三十一位過去為國聯問題而向總統提出勸告的領袖們，會提出任何的抗議，但他們白等了，許多人的嘴似乎很可異的都保持緘默。

「……美國不特不加入擁護和擔任領導一個它本身所創造，而且要求其他國家接受的機關，反在各國已經與這個機關發生關係之時，却突然轉向，退守完全的孤立。和平解決的精神方面的根底潰解了。

「其他的國家等待華盛頓方面的翻然改計，至少提出另外一條路徑，因為此時三十一位領袖中有些人已經身居立職，可是什麼事都不會發生。在政治運動中提出的諾言，並未兌現；關於美國也許覺得它所面對的任何困難，海外從未由美國方面得到計畫，提議或意見的提出。反的，美國與從前的敵人，分別訂約，使本身保證從條約取得全部的利益，而少負國際的義務。這是一件吃力的交易，實際上美國人在為責任估價時應該所深切思量的。」

如果相信同樣的事一定會再演一次，固然將證明作如此想法的人的心理的某種陳腐，但如果認為美國的參議院，對於一個規定各國世界組織包括美國在內的和平條約，以及其條約文在各方面對於所有會員國家將來行動發生拘束効力的公約，當然一定會很容易的予以批准，也同屬不智。事實上恰巧相反，參議院之運用它的特權，以充分的嚴密的檢討任何這種的規定，以及它們對於美國政治制度的反響，原是參議院的責任。如果公約

中要求，出席世界會議的代表，應有無需再經批准手續而使其本國負義務的權力，則應該以充分的時間給與國的輿論領袖，讓他們對這個問題，作公開的討論。使這一件事實美制制度之下可能實行的必須規則，應予訂定。

爲普遍批准包括世界組織公約在內的和平條約，也許證明有在未經任何其他國家批准以前，先將這個文件提出美國參議院的必要，因爲其他國家的議會都無修改或變動條約的權利或權力；如果讓所有其他國家先予批准，而因爲美國最後提出的修正案，必至將條文重新從頭再來整理一遍，予以修正變動，再把改正的條條重送各國批准，結果將引起延遲，刺激摩擦，和國際冗長不斷的討論。

爲美國參加和平會議和爲任命出席世界會議美國代表團起見，也許有採取每一個民主國家（此次戰爭前之聯合帝國除外）所接受的原則的必要。出席國際聯盟的代表團是非政黨的，或者是各黨的，包括所有各政黨——政府黨與反對黨的著名代表。任命代表團所根據的考慮，是認爲各國議會內的外交關係委員會，應該充分熟悉在討論中的問題，和在實際上作任何的決定以前，應該先與委員會諮商。各國尤其是小國都強烈的感覺到關於外交政策的問題，是全國性的而非政黨的問題。另一方面政黨的領袖的承認那位老練的至理名言的高明：生活的藝術在於獲得適當的伴侶，這關於外交關係的指導方面的前後一貫尤其如此。祇有各團體各黨在關於外交政治的決定中都占有積極的地位，祇有他們有充分的接洽，在國家責任方面都占有一分的責任之時，纔能要他們作充分的効忠。

這種一般的責任原則國際生活中，有甚至更大的重要性。在到任命代表團出席希望真正有權力的國際組織之時，我們可以確實的說，沒有獲得政府充分權力的代表，決不會把那種的國家的和個人的責任感，可是在實際上要使國際政治生活和國家政治生活一樣的嚴肅，甚至更爲嚴肅，祇有唯國家的和個人的責任感是賴。

自然這將改變代表團體的性質，如在國際聯盟中二十年來所會看見的，而且將使對於提出議程的各種問題，必須作遠爲認真的準備。一大部分的工作以及責任的主要負擔，將由世界組織的秘書廳轉移到各國的代表團；

每一代表團同它的本國政府，須維持密切的接觸。大會舉行會議的日期也許要比國際聯盟大會還要長，但在另一方面，如果代表團的人數可以減少，而許多比較次要的問題，可以提付小組委員會處理，讓小組委員會具有提出建議的權力，由它把建議直接提出各國政府，不須經過尋常大會的路徑，則也是很自然的。

至於訂定所需的議事程序規則以及可以保證積極效果的具有彈性的代表體制，並無多大的困難。

但所要改變的不僅限於代表的體制，也包括代表的性質。羅特在一篇著名的演詞中，宣布「我們需要以法律意義的責任來代替外交意義的責任」。這對於出席任何種世界組織的國家代表，適用的程度特別確當。

韓亨特孫駐德大使身分，在英國外交部下是較重的職位，他在節節的失敗中（第八頁）說過：

「外交家的第一職分，為將本國政府的見解，向所駐在國的政府作忠實的解釋；第二職分與此相同，即將所在國政府的見解與觀點，向本國政府作同樣準確的說明。」

對於這個定義我們是否認為滿意和詳盡，可以不問，不過我們必須視為事實，少年英國外交家就是在這種傳統觀念培養出來的。到了除傳達見解以外再需要別一些東西之時，許多人之就不免失敗，也許正是坐此之故。

威爾基在紐約時報周刊（一九四二年二月十五日）一文中，說：「在我們美國人的語文中，複雜的國聯公約和穿條紋褲的外交家似乎從來未曾成為真實的東西。」

雖然在歐洲人看來，穿有種襯衫的外交家似乎還沒有穿條紋褲的外交家那樣真實，威爾基的話是不錯的。他是對的，因為舊時代的外交家，也像掠奪時代另外的王家殘餘，決不失去其派頭的。

大約兩百年前一位著名的英國大使，為外交家下了個定義：「為他的國家在國外說謊的人」。他因為造了這一句話失去政府對他的信用，雖經他語作雙關並指出「說謊」在英文中原是一個意義含糊的字，亦無效果。他的政府對於他的新解釋仍舊一樣的不高興。他人被人遺忘了，他的話却存在下去。

在一個代表他國家的外交家，和一個代表他國家的內閣閣員或著名議員之間，在現在是有極大不同的。外交家是由他政府任命的一位公務員，他向政府保證全部的忠誠。他好像在前線的軍官，受命令的驅遣。他可

以向政府提出規勸，他可以告訴政府照他的意見應該怎樣做法。但到最後一步他不能抗命。如果他與政府意見上的不同，性質十分嚴重，他可以辭職。但我們必須記得，在某種情況之下，一個外交家亦如在戰爭進行期中軍官一樣，不得執行他辭職的權利。辭職也許等於脫逃和賣國。外交家存在的理由，即在於做一個推行他人所規定的政策的緘默謹慎的工具。他沒有將任何私人意見當衆宣布的權利。而且在大多數的國家，認為如果他國家所謂的利益，必要時並有不止說謊，而採取甚至更爲不堪行動的責任。關於外交及領事人員的罪行紀錄，將在下面討論，不過錯處却不單在個人身上。

國家生活的文明化，曾經過一個超乎常軌的長時期。國際生活的文明化現在還說不上開始。有些行爲，如果任何個人在國內犯了一定會鑼鑼入獄的，但如果以國家的名義爲政府而做了的，却會被譽爲愛國的或英勇的行爲。現在的各國仍生活於這種假定之下。

崇拜主權的根底，也就是這種個人行爲法典與國家行爲法典之間的非常懸隔的罅隙。個人對於他本身權利的是否被侵犯，沒有由他自己來判定的權力，對於他人的（在他認爲）發生違犯之舉，也無加以私人懲處的權利。自從社會文明開始以來，這種決定權就付託給爭訟各造以外，超乎爭訟各造而獨立的法官和特殊機關。自稱有權要不要和如何懲處他所謂敵人的人，被目爲反社會分子，變態分子，患誇大病或某種瘋病的人。如果他一意孤行，他立刻便會送進瘋人院、監獄或者上電椅。

但是國家自稱有決定本身權利是否被人侵犯，和不要向（照他們說來）負破壞法律責任的國家實施和自懲罰的特權。主權的本質照通俗所瞭解的，就是每一國家對它自己問題有自行判斷的權利。因爲這與一般接受的道德觀念相反，於是發生了一種特殊的詭辯，來擁護以任何國家自行執法爲完全合法的主張。爲要證明這種主張的合理，會必割斷稱，個人有一套不同的倫理法則，一套是他以個人身份所須遵守的，另一套是他爲國家而有所作爲時須遵守的。這種哲學，至日本人偷襲珍珠港而達於登峯造極的絕詣。但是我們得承認日本與其他國家概念上的差別，與其說是品質上的，不如說是數量上的。

外交家所受的訓練，即認定忠誠心——對他本國的忠誠心和對他政府的忠誠心（或者毋寧說對外交部），比什麼都要占先。忠誠心到了什麼地方結束，什麼地方個人的責任開始，迄無作明白的盡分。外交家除了在他的國樞錄中外，不得將政府真情和盤脫露的，他常常必須備做擔當某種錯誤和失算的替死鬼，實際上這種錯誤與失算另有負責人，他不過是亨特孫轉達者而已。如果他感覺到是非的法則是絕對的，不應曲加改造以適合任何特殊的國家政策，但他僅為政府的屬員，決不能作任何這類的陳述。

另一方面，議員不問其是否為內閣閣員，他不是公務員。他存在的理由，在於他有一片私人的意見，能夠和願意——有時願意的程度過於能夠——很公開的把這種意見宣布出來。他祇有對於政府所將採取的行動方針參加討論並表示同意之時，他纔能代表他的國家。他是決定對自己所發訓示的作者之一。如果他對於所採取的政策發生異議，他沒有把異議明白提出的責任。如果他沒有做到這一層，如果他一聲不響同意於遵守與他信念相反的訓示，那麼他不僅成了他所申斥的行為的幫同一起的人，也證明他缺乏道德的責任感，不配參加公務生活，這同樣應該應用於國際生活，在人們看來似乎很難能。舉一例而言，我們中間有人也許看到或聽到出席國際聯盟的代表公開掩護某一種見解，而私下對這種見解却表示疾首痛心。他們的行為根據於一種錯覺，即以爲向政府效忠，要比向某一道德原則效忠更爲重要。

摩雷爵士（Lord Morley）是英國從來所有，最平心靜氣，頭腦清楚的思想家和政治家之一，說過：『凡是把政治與道德看成兩樣東西的人，對無論政治和道德都決不會有真正的瞭解。』

這一種情形，這一種敢於爲政府做出在他私人生活中夢想不到的各種事的人，如由國際生活和國家生活加以採納接受，對於他的國家以及國際社會，都是一種危險；因爲他既不瞭解政治，也不瞭解道德，在他心理的混亂之中，真理與現實的輪廓變得模糊了。這是很要緊的。

除非到了各國要求把在國家生活中執行的同一道德責任的原則，適用於國際生活，不然沒有一個新的世界秩序可以證明成功的。

也許有人反對在國際政治討論中適用絕對的誠實，認為各國代表所處的地位，類乎從事保護某種利益的律師。他們向委託人負責任，而不是向爭執的對方負責。在訴訟之中並在某種限度以內，情形也許是如此的。但在這種情形之中，有宣判是非的法院在。如果有兩造討論一個契約，任何律師都知道在這種情形下掩匿材料事實，將使契約成爲無効；他知道提出任何欺騙的或感人的資料，適足爲對造有所憑藉。他也許不是憑本能而歡喜誠實的，但是他從自己和別人的經驗，以及從法律的研究中，他知道在大專業中，不誠實是得不償失的。要試試自己把別人騙過的誘惑性是有的，但風險未免太大。法庭以及每一文明國家宣稱信守的某種正義原則，始終在背後矗立着。

沒有人要求，要任何代表他國家的人，採取耽於空想的觀念，或者宣稱他可以不必像一個誠實的律師所應該做的，爲他的委託人的利益而盡力。但從事於執行案件的律師，是根據他職業的道德法典，根據律師公會規則，根據他國家法律和條例而負責的。違犯了其中任何一端，也許將使之不能任職，也許會遭受律師公會開除的處分，也許會受反省院的拘禁。

但是在國際上代表國家的人，知道他的行爲，並不受公認的道德法典所拘束；他知道任何法院不能把他提訊。採取一句歷久相傳而聲名狼藉的話，他祇向『上帝和他良心負責』。這最後也許將引導他至於地獄，或者充其量至某種寂寞的地獄邊界。但是從法律的觀點言，這便代表上處於與獨裁者完全相同的地位。這裏又是擁有權力而無任何配稱的加以遏制的責任。

因之問題似乎是：能不能創造一種國際公法和規則，能不能實行一種有法院支持的道德法典，藉之得以提高國際責任的標準？

爲答覆這問題，必須先知道現有的國際法庭，研究它們的經驗，和審核在這一方面所推進的成就。

爲了以法律來代替強暴，以正義來代替武力，最重大的在於成立法院。它具有決定國際糾紛，以及各種如懸而不決可以促成國際糾紛的問題的權力，也具有以行動阻止可以引起國際紛擾的那一類挑釁的權力。

這種問題也許沒有像有些富刺激性的政治問題，會引起多大聲的爭執；也沒有像後者的動人心目，但它們却具有更爲基本的性質。如果採取可以促進動的和平目標的方式，這類問題也許比較容易解決，因此之故，我們將以相當的篇幅來討論國際法庭的問題。

註一：第二條第二節二，「他經得參議院的勸告和同意，規定得出席參議員三分之二的同意，有訂立條約之權。」。

第二十章 常設國際法庭

世界大會的組織，作為主持國際和平合作及國際統制的最高機關，將處置大彙須從財政及政治方面予以應付的問題。但是這個機關，也同任何國家的衆議院一樣，不能有司法的職分、權力和責任。整個國際法庭制度必須加以擴充和加強。

在討論國際法庭之時，我們所涉及的領域，在過去四十年中也已累積有大量的經驗。我們知道已經成就了的是些什麼，所缺乏的是些什麼；我們知道我們需要一些比過去所有更多一點的東西，也許可以稱為國際公法與裁判，以及執行法律的新秩序。

不管目前的戰爭，實際上早已需要有一種國際法庭，不過它在性質上與我們自一八九九年以來，或者事實上自一九〇二年以來所有者不同。

一八九九年在海牙舉行的國際和平會議，通過了一個和平解決國際糾紛的公約，經出席會議的二十六個國家予以批准。公開反對和平調整國際異見的唯一國家為德國，但是因為世界輿論極為強大，近乎熱情的主張成立一個國際法庭，德國最後決定一起合作。

一八九四年的各國議會聯合會（Inter-Parliamentary Union）通過了一篇宣言，主張成立一個常設的仲裁法庭，尤其在美國方面關於這一點，興趣始終不輟。至一八九六年，每年舉行一次的討論國際仲裁問題的摩頓克會議（Morton Conference）和紐約邦律師公會全體一致通過了一個與各國議會聯合會宣言相同的宣言。紐約邦律師公會還向總統提出了一個備忘錄，其中說明常設法庭的創設，為任何一般仲裁計劃的緊要條件。

卡內其基金，代表美國人對於國際和平目標這種興趣的具體徵象。一九〇三年四月二十五日卡內基（Andrew Carnegie）捐一筆一百五十萬元的鉅款，建築一所和平堂，包括一所包羅甚廣的國際公法圖書館，和

一、所可供常設仲裁法庭會議之用的法庭。常設仲裁法庭自成立以來，就在這個建築物內舉行會議。

公約中規定一個仲裁法庭，解釋它的管轄權，它的指導原則，法庭人員的選舉方式，以及規定議事程序的規則。

海牙的常設仲裁法庭並無永久任職的法官的。關於它的地位，赫曾(Dr. Manley O. Hudson)曾有很好的敘述：

『根據嚴格的意義，常設仲裁法庭不是一個常設法庭，甚至不是一個法庭。它無寧是等於登載陪審官姓名的名冊，從名冊中可以隨時成立法庭』(世界法庭 The World Court 第二頁)。

簽訂加入海牙公約一個或兩個的國家有四十九國。每一個加入公約的國家，有任命以四名為限的『對於國際公法問題有公認資格，享有最高道德信譽』的人，充任這個『常設法庭』的會員。他們從不舉行會議。法庭的事務由一個行政會議處理。會議以駐海牙各加入公約國家的外交代表組成，由荷蘭的外交部長主席，並有秘書長一人。他真正具有常設的性質，其辦公處設於海牙的和平宮。

常設仲裁法庭的會員，並不一定都是法官。他們甚至無須是律師；其中有些是律師，還有些是外交家、議員、前任的官員。

兩個國家同意將糾紛交付海牙的仲裁法庭時，他們對於受命組織一個特別仲裁法庭的法官人數也表示同意。法官可以一人或三人或五人；發生問題的國家可以從四十九國每國所推舉的四人中任意挑選。

照例兩個提出訴訟的國家在任命法官以後，被命的法官便在『法庭』名冊中，推選一位同儕出來，作他們這一次開庭的主席。如果他們不能同意，通常在兩國現行的仲裁條約中，或在決定將案件提交海牙仲裁法庭以前兩國交換的照會中，規定有關開庭時的主席，如任命的法官不能同意選出，應歸何人推選。這個特權往往是由請美國總統或最高法院首席法官執行。

任何一件案子，不能強迫任何國家非接受常設仲裁法庭職權不可。大多數的國家在他們最近的條約中，特

『有條文規定如遇爭執發生，必須採用那一種仲裁的程序。但是照例，凡是任何糾紛涉及訂約國家』國家榮譽及基本利益』，是規定不受這個程序限制的。但兩國之間，如果發生任何糾紛，無一不可以解釋為觸及爭執國家的基本利益或國家榮譽的；而且海牙的常設仲裁法庭對於個人之間或個人與國家的訴訟，也沒有討論或裁決的資格。因此其結果，常常發生國家假託私人個人利益合而為一，或者設法在某種公式之下，把侵犯個人權利的事宜稱為國家的問題，以便不受法庭的管轄。

這一種的制度的本身，不能促進兩國間的親睦或密切關係。有時一個政府因受輿論的督促，不得不勉強接受如在此比較富於彈性的程序規則之下，如有具處理私人利益與國家間爭訟之權的國際法庭存在之時，不得稱為合法的牽涉國家的案件。

還有些問題，其本身的性質，足以鼓動民衆的情緒，而這種民族感情的波動，是平心靜氣的法律討論與司法裁決的最惡劣的敵人。

舉一個例說：一條船因私運酒類到某一國家，而被扣，押往那一個國家的港口。在扣留時又與警官方面發生嚴重的衝突，船上的大副也是船上貨物一部分的貨主，身受重傷。於是他的國內的報紙，對於這種暴行表示大為憤慨。第一、該船被扣的海面，那一個國家是否有毫無爭執餘地的管轄權，接着對於該國警察的殘酷和腐敗，提出強硬的抗議；船所屬的該國政府，經被熱烈要求由國家出面來辦理這一個案子，提出海牙常設仲裁法庭，要求可能的最高的賠償，向全世界揭露對方國家所採取的方法，以及其他等等。

接着就將發生牒文的交換，牒文的性質越來越增加嚴峻。被指為違犯國際公法或條約或公約的國家，也許拒絕犯此罪提交海牙法庭裁判；這一個案子既不能自動的由一個國際法庭予以裁決，長年累月也許就將毒害兩個友誼國家之間的關係，使兩國政府發生無限的工作和煩惱。

這類為美國國務部和在許多其他國家中所熟知的那樣或類似案子，可以加以列舉。

諾威與美國間發生的著名的韓尼維格案（Hanniveig Case）一案，是這種性質的一個典型例子。一九一

年美國參加第一次世界大戰，有些諾威人的造船契約經被徵用，並允諾作公正的賠償。諾威的船主向政府呼籲，於是政府出來主持。至一九一九年兩個對於有一批的契約成立妥協，由美國付三千四百萬元以爲賠償。經過長期談判以後美國政府同意將其他剩下來的要求，提交海牙常設仲裁法庭判決，於一九二二年經判決由美國付代表一部分船舶所有主的諾威政府一二，二三九，八五二元。

但是美國政府把諾威要求人中有一位名韓尼維格 (Cristoflav Hannevig) 的，作爲除外，並拒絕把他的案子提付海牙法庭。在他的案子中，不僅涉及造船契約的徵用，也涉及他在美國船塢和財產的徵用，所以與其他船主的案件具有不同的性質。韓尼維格曾由蒲西公司 (Pusey and Jones) 購買船塢，開始大規模的造船；徵用以後，他覺得他創制和經營的結果都被剝奪了。

在諾威逐漸產生了爲韓尼維格表示不平的強有力輿論，民衆感情上覺得他受了極大的不公平的待遇，和他有要求公平賠償的權利。諾威政府終於經同意出面主持這個案子；他要求賠償四千二百萬元，再加一九一七年以來的利息。在諾威它成了一個政治的問題。諾威派了一個特別的使節至海牙舉行談判；有兩位正式的閣員，並因關於這個案子所發生的騷動，結果竟至不得不辭職。這個問題在諾威議會中也提了出來，議會以壓倒的多數，授權政府全力支持韓尼維格，爲這個問題而寫下的淵博的法律意見，當以萬頁計，兩國交換的牒文數當以百計。各色各種的理由和先例皆經提出，作極爲詳盡的討論。美國政府認爲韓尼維格尙未竭盡地方解決的一切途徑，但最後到一九三八年兩國政府同意了一種程序。諾威政府由他的律師將把它的要求，作全部的提出。美國政府以同樣的方式，在六個月之內提出答辯。接着諾威政府得在四個月內向美提出節略，美國亦可提出覆文節略。如果經過了這種意見的交換，兩國對於解決仍然不能取得同意，則雙方各得選命一個特殊的仲裁者。如果在兩個仲裁者之間，也不能得到同意，他們應該任命一位公斷人。

第一種文件於第二次世界大戰發生時準備好，旋由美國政府要求，暫時延期至戰事結束以後，再行交涉。現在居於拳鬪境內的韓尼維格，因此還可以爲他的著名的案子，來一個二十五周年紀念哩。要是早有一個法

庭，對於國家和個人之間的爭訟，具有判決或執行仲裁的職權，則這個案子也決不會使兩國的政府發生嚴重的困擾。

常設仲裁法庭自一九〇二年受理第一件案子起，共判決過二十三次仲裁案，其中有些是在法庭監護之下特種仲裁法庭所決定的。

美國政府對於法庭的成立，曾具積極的興趣，所以它的政府採取了爲使法庭成爲實在東西所必需各種步驟。常設仲裁法庭第一次開庭所處理的爭議，即爲一九〇二年美國與墨西哥之間的宗教基金案（*Pious Fund Case*）。美國政府曾採取行動以阻止關於設立常設仲裁法庭的公約，成爲一紙具文（註一）。

提交海牙法庭的第二次糾紛爲一九〇三年委內瑞拉與美國以及許多歐洲國家之間的爭執。美國政府的態度，遵守美國外交政策上最好的傳統路線。一七九四年海約翰所訂結的條約，成爲第一個有一般重要性的仲裁條約，成爲百年中和平努力的典範。

在常設仲裁法庭與國際裁判常設法庭之間，僅有極微弱的聯繫。後者是由國際聯盟根據凡爾賽和約，並在附於經五十七國簽字的議定書後一個法令之下設立的。

國際裁判常設法庭如其名字所指，是一個真正的法庭。共有法官十五人，由國際行政院及大會選舉，任期九年。一個候選人如欲當選，必須在行政院及大會中都能取得絕對多數的贊成；如遇出缺之時，即由行政院及大會同時投票。候選人是由常設仲裁法庭的以國家爲組別的法官所指定的，只有經過這樣任命的人，纔有受考慮的資格（註二），這是兩個組織之間唯一的連鎖。

總對國家主權的觀念，使所有的國際合作皆深蒙其害。它也限制了國際裁判常設法庭的管轄，正好比限制了常設仲裁法庭的行動範圍一樣。一般之不接受強制國際管轄的原則，正好比強迫仲裁原則之不會爲大家所接受。兩者都是只具有限制的職權（註三）。法令第三十六條中（註四）所謂任意的條文，僅爲較小的國家所贊成，有一個長時間內未曾獲得一個大國的核可。參加國際裁判常設法庭而非國聯會員國家的最大國家巴西，於

一九二一年接受任意條文，不過以該條文經國聯行政院占常任理事席的兩個大國批准為條例。但直至一九三〇年英聯合王國纔批准該條文，不過到了那時，因為提出的保留重重，接受的價值頗可懷疑。以後法國德國和意大利繼起批准，各自提出保留條件。日本則始終未予批准。

在未來的世界秩序中，國際裁判常設法庭的強制管轄權，必須由各國普遍接受。

絕對國家主權的概念，也以另一方式感染到國際裁判常設法庭的法令。法庭的法官雖然宣誓為法庭服務，但他們仍舊不僅被認為法官，而且同時是國家的代表（註五）。法令中規定如果某國有一件案子提出於國際裁判常設法庭，而在法官席中沒有該國的代表，該國政府有任命國人一人為擔任專為此事的法官的權利。

如果把這個程序顛到轉來，和大多數國家的司法慣例倒比較相合。如果萬一關於法官的國籍問題要提出，（這件事本自然表示對法庭公正性的侮辱），則假定應該如此；某一國家如有案子在法庭提出，其本國籍法官對於該案應該迴避（註六）。這個慣例原是從常設仲裁法庭取材而來的。但為了應用法律和公道原則，這兩種法庭的體制在種類性質上是不同的。那種受命處理特殊案件的可憐的法官，究竟負些什麼責任呢？為執行正義呢，還是為他們本國的利益而服務？他們決不能有一件值得驕傲的工作。如果他們對於他們國家的所謂利益，如作不利的證明，他國國時決不能凱旋榮歸——這就是辦法有欠健全的代表。

怕主權原則之受侵犯的同樣恐懼心理，國家之間的缺乏信任和互相猜疑，在遇到有缺須補之時，也表現了出來。在嚴格應用法令第二條之下，法官的「選舉，其人選不問國籍，應具高尚道德品格，且備該國家內任命最高司法官所必需的資格，或者為公認的有資格的國際公法學者」。但是實際上除了絕少例外之外，國際裁判常設法庭的當選人，在過去多是不會做過法官的。他們是外交家和法律學教授。其中有些人，論起他們過去的專業經過，實在對於他們應否當選法官，可以發生極端的疑義。這自然不是在於責難某一法官個人，而是應該由任命和選舉他的人負責。

在法庭的法官中，有英國及法國外交部的法律顧問。此舉在形式上並未會加強法庭的力量。他們具有良好

的資格，是不用懷疑的，但是這些多年來爲兩大國外交政策問題當策畫顧問的國際法家，一般人也不承認他們具有做法官的入所應有的公正性。關於許多可能在國際裁判常設法庭中提出來的問題，他們也許時時正式或非正式會發表一種意見。他們不是一位無可指摘的中立者。

法令第十七條宣布：

「(法庭)分子對於一個案子，他如在過去會以爭執一造之代理人或律師的資格，或以國家或國際法庭一分子的身份，或以調查委員會的委員身分，或以任何其他資格，曾積極與問過的，皆不得參加這個案子的判決。」但出席法庭的各造，沒有提出申請陪審官迴避的權利。一個法官對自己之有沒有資格，全憑他自己的考慮；「如果爲了某種特殊理由，法庭的一分子認爲他對於某一件案子的判決，不應該參加，他應這樣的告訴主席。」(第二四條)

在法令之中既然確定了國家派遣代表的權利，任何法官都不會承認自己的不合資格，除非他對於某一個案子，曾照法令第十七條中所說的，作過積極的參加。

此處所論列的法官，曾受最高的尊崇。但是如果所有的大國，都將以同一方式在法庭中派遣代表，沒有人敢稱這種辦法將有助於法庭的目標。而且無可否認在許多方面都有一種一般的觀感，認爲一個多年來專以挑剔爲職務的人，未必即可先驗地認爲世上所有最良好最公正的法官。

另一方面與論重要的嘲諷，主張在世界現況之下，國際裁判常設法庭不能把既成的政治事實置之不顧。如果果不這樣，它的決議最好十分的抽象，沒有多大的實際重要性。

祇有關於一個案子，法庭的判決經被釋爲具有政治的性質。德奧關稅聯盟提出之時，經法庭投票判決認爲無條件的義務，這件事似乎表明，法官曾受民族意見的影響。但是因爲對於法庭如何得到它的結論，包括它所反對的意見，曾全部公布，成爲判決並無偏見的最好保證。各國政府於是漸漸的願意把法庭正在增長中的權力，作充分的利用。

提出法庭的案子，大多數是牽涉主權或條約權利問題的案子。在所判決的最有趣味的爭執之一，爲瑞士與法國所生的糾紛。根據拿破侖戰爭後的和平解決案，法國與瑞士相近的一部分區域，維持爲自由貿易區，以使日內瓦羣有一個充分的經濟腹地。法國在凡爾賽和約中加入了一條，宣布這種辦法已與現有的情勢不符。瑞士未曾加入凡爾賽和約，所以提出抗議，法國最初自行執法，把它的關稅壁壘向外推移至國家邊境，但最後終於同意提出法庭。法庭作了有利於瑞士的判決。

法庭的兩個勸告意見，防止了大使會議關於邊界決定的舊事重提。就整個而論，我們必須承認，法庭對於國際的聯合社會，會有極大的功處，而且甚至可以說，法庭已經登上一個超過若干政府所曾想到過的崇高地位。各國政府選派法庭候選人的方式，其本身即證明了他們絕未認識到法庭的充分尊嚴和可能的重要性。在形式上，法官是由組成海牙仲裁的各國組別所任命的，但有些國家的政府，直接過問候選人。候選人經過平常外交的途徑，在各國首都，宣布他們是國際裁判常設法庭的「候選人」。他們要求支持，他們願意商洽；他們甚至不能自制，向他們外交家所駐在地的政府，提出掩飾得很謹慎的威脅要它答應願意票選他們。

但即使說若干這種的幕後交涉，是很欠尊嚴的，有時黑幕重重，法庭本身却有一個很光輝的紀錄。它也許未曾促進把新的國際公法，創造到如許多熱心分子所希望的程度。但它在莊嚴與公正，一般的能力，正直處理複雜的問題，和不能更好的極端忠實方面，已經獲得良好的聲名。它本身無疑就是世界需要有一個國際法庭的證據，也證明這一個適當時間所成立的偉大動人的試驗，不管所有的疑懼和困難，證明已經非常的成功。

自一九二三年以來，曾對三十一件國家間的訴訟案子，通過判決，曾提出過二十七次勸告意見和多少有判決性質的七次「命令」。

曾經向法庭提出案件的國家，有比利時、巴西、英國、布加里亞、中國、捷克、丹麥、法國、德國、希臘、匈牙利、意大利、日本、立陶宛、荷蘭、挪威、波蘭、瑞典、瑞士、土耳其和南斯拉夫。

法庭所提出的判決和命令，從未曾引起辯難或爭執；因爲有關各造都接受其判決，所以始終未曾發生過執

行的問題。

由法庭所創造的，以及由法庭所有決議及整個實施所建立起來的國際善意，無疑具有最特殊的未來的價值。爲每一個文明國家利益計，應該盡他們力量使法庭能夠渡過這個危險艱難的時期，因爲一待戰爭過去以後，法庭的榮譽與職權、公正不私、和不斷的傳統，將較以前尤爲需要。

從此地所述的網要中，可以看出，常設仲裁法庭原來是設立於外交基礎之上，而國際裁判常設法庭的創設，用意是使之成爲一個嚴格的司法團體。在主張法律與公道的人和主張隨時權宜和道德彈性的人之間，曾有長期的鬥爭，法庭的設立代表前者在鬥爭中的一大勝利。所有簽字於裁判法庭法令的國家，實際上都接受了羅特在一九〇七年於紐約舉行的第一次全國和平大會中一篇演說內所提出的論點：

『爲仲裁進一步發展起見我們所需要的，爲以法律的行動代替外交的行動，以法律的責任感，來代替外交的責任感。』

這種發展，係由一個仲裁法庭進而至於一個常設的國際裁判法庭。但是如前面所表明過的，數不在少的國家都向來認爲，關於外交政策問題應該由外交家而不應由法官或議員來處理，如果國家之間發生任何爭執，不應該在一個法庭中公開討論和解決，應該作爲私人的秘密的談判，現在要他們放棄這種歷久相沿的概念，是很困難的。老派人士在法官的任命和選舉制度下，堅守他們的最後防線。

有些法官，直接由外交事業而轉任，其中有些人後來被選爲法庭的主席。他們的服務有卓越的成績，忘記了他舊業中的方式，或者祇以舊業中的方式作爲一種警惕。

在一九三五年九月的補缺選舉中，國聯行政院和大會中可以遺憾的又回復到外交的方法。這是舊式外交部一派人最後一次的勝利。法庭中日本法官安達峯一郎去世以後，選舉團體經各大國聯合的請求，把法庭法令第二條『本法庭由不問國籍而選舉的獨立法官組成之』，同意選舉一位日本籍候選人，以補遺缺。當時日本已經退出國聯，而且日本在東北事變中所表示的態度，已經充分表現該國對於國際政治所抱的癡念，與建立國際

裁判常設法庭所根據的法律概念，完全不同，這些事實都沒有使國聯有所顧慮。這是一種良好侵略國家的政治行動。英法兩國的採取這一種行動，是根據於一個結果一場空的信念之上的。他們相信如果給了侵略國家所要求的一切，並且進而多給它們一點，則侵略國家就可相安無事，以後就會規規矩矩，做一個好孩子，這個信念漸漸引致成爲這次的大戰。不過當時，由日本所提出，經大國所支持的候選人終於當選。

在卡內基研究和平組織基金委員會的報告中，登出了一篇討論法庭的極具權威性的文章內，提議把國際裁判永久法庭的選舉法官予以修改。提議之一，主張關於法官的選舉，將專歸國聯大會，行政院亦得作爲選舉團體的規定應予取消。對於這個意見，凡是曾贊助過選舉和曾研究過選舉方法的人，不能表示同意。如果行政院不復成爲大國的對否，則舊有選舉辦法，尤其有繼續的理由，它有時可以作爲防止決定過於急促的保證。

第二、作者認爲與其使法官的任期爲九年，全體同時任期終了，不如規定法庭人員，三分之一每三年選舉一次。這一點無疑他是對的，在例設國際刑事法庭（International Criminal Court 見下）的公約中，已經實行了這個概念。（國聯關於監察委員會的選舉，也接受一個同樣的修正案）。

此外作者又說，法官的年齡太老，應該有一個年齡的限制。這一層他也許也是對的。

他所提出的影響最爲深遠的修正案，不是關於選舉的，而是關於法令第三十八條的。該條規定法庭將應用一國際各種公約，二、一般實行接受作爲法律的國際習慣，和三、文明國家所承認的一般法律原則。

他主張只要規定法庭將適用「國際公法和公正」就夠了。這是一個可以引起極度爭執的問題，而且在許多國家內，會感覺到這一個修正案，不啻爲獨斷的判決、政治的確商、以及爲一時便利計的開戶之見，打開了大門。

如把問題作一般的討論，現在尚非宜於討論任何對法令的小修正的時機，即使在未來的和平會議中，亦不宜使它的安定發生動搖；並且就和平會議本身，亦沒有修正法令的權力。國際裁判常設法庭是未經世界烽火的蹂躪的少數事物之一，它的威權在各方面尚未遭受嚴重的挑戰。另一方面說，由於國際的趨勢，法庭今日正息

貧血症，亟需極溫存的愛撫。

在前面所述關於法庭的那篇文章中，把美國官方對於法庭的態度敘述如下：

「關於這一方面，美國的紀錄至爲惡劣，所以美國人的團體，對於他國創設法庭所成就的大進步，不妨僅作批評。法庭在十八年中一共用去了一千萬元，其間美國並沒有捐過一個大錢，雖則法庭始終向美開放，法官中常有一位美國的公民（摩爾 Moore，許士 Hutchins，凱洛格 Kellogg，赫曾 Hudson）。在國際會議中，美國曾阻止他國同意以管轄之權交予法庭。在這方面，麻痺了的美國政府究竟能有任何有用的貢獻，似乎很難逆料。」

沒有加入法庭的美國，不能希望它負擔法庭的費用。至大會與行政院的常常選出一個美國人爲法官，其咎不在於美國。在原則上說，這種選舉，原來就與前兩所引法令第二條約精神不符。不管我們對於當選的美國法官的材能，作如何的敬仰尊崇，但誰都不能否認，他們是因爲他們的國籍而當選的，即使他們沒有這樣的優越，甚至是不見經傳的人物，也照樣會當選的。因爲領導國聯的大國，有一個念茲在茲的想法，以爲只要在各領域方面表示恰到好處的逢迎阿諛，各國便會受惑而行爲良好，成爲國聯的忠實分子。另一方面也感覺到，美國參議院的拒絕同意美國參加國際裁判常設法庭，是一種非常令人難以相信的違反美國歷史中最好傳統的舉動，終有一天，自然會積極必反。

但這種政治上的逢迎功夫，常在法庭的門前停止，無所使其技巧。要不是這樣，世界政治家誰還肯來理會法庭的意見呢。

國際裁判常設法庭，也同常設仲裁法庭一樣，祇有判決國家之間所發生的爭訟之權，至關於個人之間，或國家與個人之間的爭訟，無權過問。

今日的情形就是如此，如果個人或團體受到可稱爲國際不公道的損失，他們完全沒有要求賠償的權利，無處可以呼訴。說起來好像很奇怪，國際聯盟的組織，原是世界設立藉以保護孤苦無告者，和追求國際正義，平

等和協力的，却已達到這種困難，而竟束手無策。

這種案子也許不很重要，但無論如何，這個奇異的插曲表明了一種不能使任何人滿意的事態。事實上的例證，比想像的結構更要來得顯著。

凡爾賽和約創設的制度之一，為國際薩爾區管理委員會，為負責管理肥饒的薩爾區的地方政府，管理的時期規定至一九三五年人民投票止。那一次投票的結果，使薩爾重行併入德國。在委員會下工作人員，有許多國際文官及職員，法官等。所有這些人員皆經給予某種將來的保障，例如個人權利及賠償的希望。照薩爾公約中的規定，如果人民投票贊成併入法國，法國應接受給予不必需職員恩給金的義務；如果薩爾併入德國，德國對於成爲問題的人員給予賠償。

在職員中有些是德國人和奧國人。他們在國際薩爾區委員會中服務，竭忠將事，辦事勝任愉快。他們在公民投票以前拒絕接受納粹宣傳機構的命令。委員會於適當時間即告解散，德國接收它的全部義務，並正式向成爲問題的職員們（當時他們情願住在瑞士或法國）提議，給他們以與他們在委員會中地位相同的位置，官階和薪金。

職員中有兩人往德國後，立即被捕，禁於集中營內。還有四位拒絕赴德的，要求德國給付他們所應該得的恩給金。德國拒絕撥付，主張德國曾經承諾以德國國內地位優異待遇良好的位置給他們，他們既不要這個機會，他們就不得再事要求。

這些職員的長期的苦痛於以開始。他們企圖控訴德國國家。但向誰去提出控訴？在德國法律之下，他們沒有什麼可以要求的東西；薩爾區的法院已經解散，他們從前服務的薩爾委員會已經不復存在。原來的薩爾委員會是由國聯原案委員會所任命的，後者比前者還要來得無影響，而且始終未有過法律的地位。

職員們要求把他們的案子在國聯所設立的行政法庭中提出。這個法庭的職務，原在於處理國聯與任何秘書廳、國際勞工局、國際裁判法庭的職員間的爭執。但是薩爾區的行政組織與國聯並無關聯，其職員亦非國聯所

派任，因之國聯對於薩爾委員會顯然沒有什麼責任，因之行政法庭無管轄的權限。

前薩爾區的職員，轉而訴之於國際裁判法庭，也得到不受理的處分。常設法庭的權限，限於國家之間的訴訟，不在於國家與個人之間的爭執，至於個人與列強會議的陰影和鬼怪之間的糾紛，自然更不在管轄的範圍以內了。

同時，這些職員和他們的家屬處於飢寒交迫的狀態。他們向國聯監察委員會呼籲，請以公正之名發給恩給金。但在國聯預算之中，沒有餽送一項，監察委員會無權得從會員國家所繳納的淺淺經費中，撥支贈金。

這些成爲問題的職員們已不復存在爲法人了。他們已經失去了他們德國的公民籍，與地利後來也不復成爲一個國家。可是這些可憐人却不能取得一張南遜護照，因爲根據國際公約，南遜救濟局沒有處置德國難民的職權。而且因爲從技術上說他們也不是真正的難民，所以難民救濟高級委員亦無處理他們之權。

國聯監察委員會對於這些人及其家屬所遭處的不幸，深表遺憾，並向國聯行政院提議，由經常歸行政院支配之意外支出款項下，撥出若干作爲對他們的幫助。行政院經投票決定每人致送一萬瑞士法郎。但是職員們有兩人拒絕接受這筆餽金。他們不是乞求布施，他們是在求公道。他們鼓動起了相當的情緒，至一九三九年十二月國聯行政院在它最後一次的會議中，非常不智地決定純憑一時情感而動作，接受當任這兩位的案子的仲裁者一職。他們會請過一位律師，國聯秘書長更與一家著名的法律辦事處約定。如果律師之間不能同意，行政院承諾請國際裁判常設法庭，對於今後應取何種程序，提示意見。現在已花的錢，早已超過了他們兩個人原來的要求。

若干年前，國聯爲了建築普通稱爲「各國和平殿堂」(Le Palais des Nations)的建築物，曾訂立很廣泛的契約。在契約中有些是長期的。訂約的公司雖有法國的，德國的或意大利的，但一律都以瑞士法郎結算。在建築正在進行期中，瑞士法郎却發生貶值，於是一般的立約者，認爲他們須以不會貶值的貨幣支付許多分包者，所以應由國聯予以賠償。

此外還有其他的異見。訂約者提出拖延的問題，認為其責任應由建築師，或批准圖樣上小改動的國聯若干委員會負責，等等。

在瑞士法律之下對國聯是無從提出控訴的；國聯秘書長為使任何原則不受侵害起見，拒絕拒受日內瓦郡的法庭對此案有管轄之權。這個爭訴的問題，也不能在國際裁判常設法庭中提出，因為法庭只能管轄國家與國家之間所發生的爭執，不管國家與個人之間的糾紛。而且國聯是否可以屬於『國家』一類，本身是一個公開的問題。換句話說，在戰爭以前國際正義中關係私人利益的部分，好似無家可歸的孤兒，被遺棄在乾燥的形式主義，在相猜疑，缺乏有效國際合作的荒原上。

即使在這個國際活動的十分重要的方面，我們必須取引過去幾十年中所得的經驗，消極的經驗以及積極的經驗。

在一九三九年國際裁判常設法庭的年報中說：『常常有些私人前來本法庭，希望把他們和若干政府之間所發生的爭執問題，在本庭前提出。這些問題普通都是要求賠償因剝奪而發生的損失，其發生的原因，通例是因該申請者喪失了原有國籍而未能獲得另一國籍而起，因為缺乏國籍，所以他們還受了將案子所提出的法庭的拒絕。前面已經舉過若干實在的例證，說明了若干大的國際組織的存在，如何適足產生出新的問題。這種新的問題，祇有某種的有權限的國際法庭始能予以答覆，

此外我們提及沒有國家的和少數民族的例證，在這次戰爭以後這種案子可以想像還要大大的增加。

國際裁判永久法庭的報告着重了問題的金錢方面。但除此以外，還有法律和人道的一面，正如一九二九年國際公法學會在紐約舉行會議中通過擁護個人國際權利決議時所感覺的。參證紐約會議舉行後十年來所發生的情形，現在確實已是到了討論採取如何步驟俾能保護這種權利的時候了。

註一：自墨西哥戰爭以來，宗教共有的爭執硬硬著阿爾巴尼亞的威情大為惡化。奧斯哥於一八四二年曾占

有加里福尼亞屬於羅馬正教會（該會已於數年前解散）的若干宗教基金，但答應每年支付各主教經費。但是墨西哥始終不會付過。等到美國占有加里福尼亞以後，這個要求成了新地的資產。經過了六十年的沒有結果的爭執，美國提議把案子送交常設裁判法庭的新法庭處理，經墨西哥表示同意。在此以前，沒有一個國家認為在這個仲裁新機構中提出案子是合適的，並且反對法庭的人還希望它永遠不能實現。這一層給美國政府打破了，而且巧得很，在這一個案子中美國獲得勝訴。依判決墨西哥應每年付給加里福尼亞羅馬正教主教年金四三，〇五〇元。

註二：在常設仲裁法庭中沒有代表的國家，亦有組成相類「國家組別」以從事任命法官之用的權利。

註三：「法庭的管轄權，包括由各造提送的所有案件。」

註四：「國際聯盟會員國家以及在盟約附件中列名的國家，或者由簽訂或批准附有本法令的議定書，或者於稍後，得宣布無須經過以其他任何會員國或列名國家接受同一義務為條件的特殊協定，承認法庭對於關於左列所有或任何一項的糾紛，事實上都有強制管轄之權：」

1. 關於法律的解釋，

2. 關於任何國際公法的問題，

3. 關於任何事實，其存在如經證實，將成為違反國際義務者，

4. 關於破壞國際義務後應有賠償的性質或程度。

上列宣言，可以無條件的提出，或者以若干或某會員國家作同樣接受為條件，或者附一定的期限。」

註五：第二十條：「法庭的每一分子，在履行職務以前，應於公開場地作莊嚴的宣言，他將公正地憑良心以運用他的權力。」

註六：這也是國際公法聯合會（Union Juridique Internationale）的建議，該會於一九一九年創設，以促進國際公法為宗旨。

第二十一章 個人的國際權利

個人國際權利宣言的通過，曾經被宣稱為一大事件。這個宣言之所以會在美國的地面上，在第三次發現新世界的紀念日（一九三九年十月十六日）提出，被認為很重要。在序文中提及美國憲法，憲法第十四修正案（註一），以及美國最高法院對於該修正案的全體一致解釋，根據修正案的詞句，適用於美國國內「每一個人，不問種族，膚色和國家的差別，各種法律作同等的保護，即是保證平等法律的保護」。

宣言本身有六條，其通過的格式如下：

「一、每一個國家對於每一個人關於生命、自由與財產的平等權利，有承認的義務，並且對於境內每一個人的這種權利，不問民族、性別、種族、文字或宗教的差別，有給予充分的和完全的保護之義務。」

「二、每一個國家對於一個人有公開和私自自由奉行任何宗教或信仰的權利，有承認的義務，祇須其信奉並不違反公眾的秩序與善良的道德。」

「三、每一國家對於每一個人有自由使用他所挑選的語言文字以及教授這種語言文字的權利，有承認的義務。」

「四、國家不得以直接或間接根據於性別、種族、語文、或宗教差別的動機，對國內某一部分國民拒絕授予公民權利，尤其是參加公共教育機關和從事各種不同經濟活動和職業及工業的權利。」

「五、這裏所計劃的平等，不是名義上的，而是實際有效的。它排除一切直接或間接的差別待遇。」

「六、國家除了根據它一般立法的動機，國家不得以性別種族語文或宗教的理由，取消國內某一部分人的國籍，不得剝奪前面條文中所計劃的保證。」

國際法學會的主席為偉大的美國公法學家斯高特（Dr. James Brown Scott）。他在通過以上六點，以後

的一個月，在哈瓦那演說一次，其中聲稱：「個人國際權利宣言，爲由不平等而至完全平等的長期發展中的一階段。它是在新世界中新精神的莊嚴表現」。

美國國際公法雜誌的編者，於通過宣言後不久，在他的編者語中，作同樣方式的評述：

「它的目標，不僅向個人深證他們的國際權利，而且也在於使所有各國接受一種對待一切人的行爲標準，包括他們自己的國民。它因此駁斥了祇有國家纔是國際公法主題的正統派說法。像這一種革命性的文件，雖然在行文用字上有批評的餘地，並且有人會反對認爲缺乏法律的價值，但對於國際公法的演進，勢必發生影響。它表示出一個新時代的特徵，在這個新時代中，主權個人的利益與權利，比主權國家的權利，將受到更多的注意。」

不幸這個新時代尙未開始，在一九二九年投票贊成這個決議的人中，有多少今天還願意記得的，實在很可疑。但是在出席紐約大會的代表中，包括若干世界聞名的公法學家和一些海牙國際裁判常設法庭的法官。祇須提及個人的國際權利，就比什麼都更無情悲慘地說明了世界道德和人類良心境界內的開倒車運動。這個宣言原來被認爲在於說明無爭執餘地的關於國際行爲及法律的原則與公認的規則。而在一九三九年以來的歷年中，這六條所受的公開破壞，不僅爲宗教改革運動以後任何時期所未有；而且有些在一九三九年時被認爲屬於文明國家之列的國家，竟以詞以行動來排斥，否認這種條文，世上沒有一個國家起而爲了保衛或支持這種的原則，而採取任何的行動。

在過去數百年中，國家間還能保持權利義務的感情；在狹窄的限度以內，屬於同一宗教和道德思想境界的國家之間，還有一種休戚相關的觀感。基督教國家遇到基督教徒受迫害虐殺之時，有時採取共同的行動，回教國家遇到回教受攻擊之時，會起而作戰。但民主國家遇到每一種民主原則備受蹂躪，每一種民主權利受盡冷戰熱風成爲斷絕之時，民主國家却從不願採取任何的行動。動的和平這一問題，也就是如何促成民主國家積極的休戚相關的問題。如果民主國家不能學習，使他們的行爲不專以短期的時限爲根據，同時根據於長期的看法；

如果他們不能會居一種爲了共同民主原則而願意犧牲被險的自我利益的心理，則民主國家還要遭遇苦難的時代哩。在十八國國際權利宣言中就表現了國際個人生活中民主的休戚一致性。

在大西洋憲章中可以說包含有個人國際權利宣言中的原則。在二十六國聯合協定中，更有明白的說明，各國宣布『爲了保衛生命、獨立及宗教自由，爲了保全它們本土以及其他地域內的人類權利，完全戰勝敵人專屬必要』。

但即使是若干政府的聯合宣言，而未經同樣數目的議會批准，還是沒有法律效力的。此外還需要進一步的功夫。祇有把宣言納入於一個國際公約之後，使所有應爲問題國家，必須把這種原則貫徹在他們的國內立法之中，宗教自由與人權纔能得到保障。甚至各國還須更進一步，保證於遇到這種原則發生危險之時，互相援助。如果我們與美國國際公法雜誌的編者同意，希望進入一個重視主權個人的利益與權利過於主權國家權利的新时代，目前有一條顯然的路徑。我們必須公開和正式駁斥祇有國家纔是國際公法主題的舊論調，並以大西洋憲章及華盛頓宣言的諾言爲基礎，通過一個國際人權案。自英國上下議院議員們寫下第一次國家性的人權案，迄今已經有兩百五十年多一點，到現在來把每一個民主國家以內成爲國家法律的東西，使之成爲國際公法，決不能不爲時機尚未成熟。

爲使國際人權案作普遍的適用，最好訂立一個保護宗教自由與人權的刑法典，並在下章中將行討論的國際憲法庭的規定中，列入執行這種法典一項。

六十五年以前，我們倒要比現在更爲接近這種的可能性，如果把華盛頓宣言的詞句來和一一八七八年柏林會議的文件作一比較，實在很有意味。在一八七八年無人敢冒大不韙予以攻擊的原則，到了今日却使各大國非從專於人類史上空前慘烈的戰爭加以保護而不可了。一八七八年塞爾比互要求各國承認它是一個國家。關於此事柏林協定書中敘述經過如左：

「薩里斯保雷爵士(Lord Salisbury英國)承認塞爾維亞的獨立，但主張最好在該國國內，規定宗教自由

的大原則。」

沃定敦 (Waddington 法國) 相信，最要緊在於利用這個莊嚴機會，使歐洲各國的代表來同意宗教自由的原則；他再說塞爾維亞要求各國承認它加入歐洲之家，處於與各國相同的基礎之上，在各國承認以前，塞國必須先行承認為歐洲所有國家社會組織基礎的原則，並且接受這種原則作為要求承認的條件。

「俾斯麥同意法國的提議，宣稱任何擁護宗教自由的動議，皆可獲得德國的贊同。」

「勞納伯爵 (Count de Lauray) 代表意大利發言，宣稱宗教自由為他本國各種制度的根本基礎之一，所以極願贊助宗教自由的原則；他願意參加德國、法國、美國為這個問題所提出的宣言。」

「安特拉福伯爵 (Count Andruassy, 奧匈帝國) 作同樣的表示，土耳其帝國全權大使未曾提出異議。」

「俾斯麥在綜結整票結果以後，宣布德國承認塞爾維亞的獨立，但以該國承認宗教自由為條件。他續說，起草委員會在訂定這個決議時，將申述由大會所確定的在宣布塞爾維亞獨立與承認宗教自由之間的關聯。」

這種宗教自由主義的精神，在世界大戰以前便煙消雲散了；克勒孟梭及其同僚未曾領悟到人生中精神力量的重要性。但是在二十六國的宣言中，我們重新看到照耀文明大道的人類團結的聖火之光。可是對於用什麼工具和什麼方法使個人的權利得到保障，却沒有表示。

除非鼓譟紐約大會的那些原則受到尊重，除非各國願意履行宣言中所宣布的義務，就不能有公正經久的和平。但今日並無任何一個權力機關，具有監督執行前述六點的管轄權。在戰後的世界中成立這一種權力機關，誠屬必要之舉。

在凡爾賽和約之下，國際聯盟行政院於和約體制以內，得到保護少數民族的權力，實際上就是說由它負責來執行宣言中的第三條和第四條。不過實行的範圍，並非在全世界各地，甚至不是在所有國聯會員國家境土以內，而為限於戰敗國家戰前疆土以內。

當克勒孟梭把保護弱小民族的條約交給不特流斯基 (Raderevski) 時，要求波蘭必須把這個條約於一九

一九二六年六月二十八日與對德和平條約同時簽訂，他在六月二十四日一封信中說：

『這個條約並不成為任何新的出發點。一個新國家的成立，或者甚至一個已經存在的國家獲得大片土地的擴張，如果欲獲得各大國聯合的正式的承認，必須附帶要求這一個國家，應該以有拘束性的國際公約的形式，承諾履行某種的政治原則。這久已成爲歐洲公法上確定程序了。這個原則除了許多其他先例以外，在歐洲列強最後一次大集會——柏林會議中承認塞爾維亞，芒特尼格羅，和羅馬尼亞的主權和獨立時，獲得最明白的核可。』

這封信所以具有特殊的興趣，因爲它十分天真地根據於這樣的思想：祇有新的國家纔應要求履行某種政府原則。至於在各大國的領域以內，凡是既成的東西都不許觸犯。所以甚至像克勒孟梭也相信永久的和平可以是靜止的，協約國家『可以避免動態的變化』。

在這次戰爭過去以後，無疑我們可以發現，要建立永久公正和平的最大障礙，就是這一種的思想：一方面一些稱爲強國的大國擁有不容爭執的權利，得要求其他國家應該履行某種政府原則，但是另一方面其他國家或國家組織，却不應有要求那些強國作同樣行選的任何權利。

在世界的決定，世界的行政，世界的責任方面，如果不正式地合法地使大的國家擔當較大的部分，就不能有安定的世界組織。但是另一方面，如果以謂世界有兩套的政府原則，一套適用於大國，一套適用於小國，有兩套的權利概念，有兩套的正義概念，那麼世界組織就將無一刻存在的可能。

國家民主政治的進步有一個特徵，即不斷與既成的權利作戰。現在還剛開始的國際民主政治的進步，亦將以與國家特權同樣的作戰爲特徵，不過因爲國家特權甚至還不是以既得的權利爲根據，而僅僅是根據於既得的自大大心，既得的偏見——國家的偏見，種族的偏見，所以更難廓除。

到了創造和平的那一天，也許將發現，有一樣在個人以及在國家所最難放棄的東西，就是偏見。我們可以放棄汽油和輪胎；我們可以減少對於糖以及實際上任何東西的消費，但如果要限制我們的國際偏見，我們就

面有難色了。但是我們如果要建立一種國際權利案，我們必須習於這種思想。

凡爾賽和約中關於少數民族條款說明很不錯。但是到它們成了跨登列強特權的終南捷徑之時，便失去其政治現實的意義了。

在過去二十年中國際聯盟的少數民族但爲應付這些複雜微妙容易爆發的問題，曾累積了大量的經驗；我們有充分的證據，證明國聯爲應付少數民族問題而設立的機構，已經够可以解決大部分的困難，祇要國聯的威信使所取的決議發生力量。只要在大家誠實奉行保護少數民族條款之時，個人的人權獲得了有限的保護。

但是此外也有充分的證據，證明未曾明白嚴格規定任何國家的構成爲少數民族的條件，而便授予以過爲廣泛的特權，是很危險的。我們殊難否認，如果沒有明白的定義與隨時準備的必需的糾正，而便不加批評地實行紐約宣言的第三第四條，也許會促成和平的威脅，和產生人爲的不滿。

國際聯盟大會於一九二二年關於少數民族的論題，曾規定若干一般性的原則。大會在第一批的決議案中承認，一個少數民族向第三者作不必要的呼籲，以求解除它實在或者祇是想像的痛苦，徒然祇加強了它和它所屬該國家之間的仇意。因之它表示的判斷是：一方面行政院對於嚴重破壞條約協定的情形，應該有充分的權力，同時少數民族和有關政府之間作『善意的非正式的意见交換』，最可以促進良好的關係。

另一個議決案，承認少數民族沒有充分理由便煽動反對信守條約的國家，結果將產生不公道。大會宣布，一方面『少數民族有受保護不受壓迫的根本權利』，但他們也有『和所屬國家內忠誠的公民實行合作』的義務。祇有常常記牢即使少數民族也是同屬公民，負有義務，對於多數及對於所屬的國家都負某種的責任，而後纔能得到正當的同屬一體之誼。

在這一方面有一件事很有意思可以一提，在德國仍爲國聯會員國的時期內，德國政府常常自稱對於少數民族的保護，特別關切；少數民族問題雖然屬於行政院而不屬於大會，但德國代表團每年要求把行政院對於少數民族問題的報告，提送大會的第六委員會。今日全世界都知道德國對於少數民族存些什麼關切的心思，更從事

後追朔起來，已顯然明白德國爲了些什麼目標要裝做少數民族保護者的樣子。但是所值得注意的，雖然德國的態度如此，在捷克境內操日爾曼語文的少數民族直至一九三三年納粹取得政權止，並未提出什麼不平之鳴。引起慕尼黑妥協的糾紛，完全是由一九三三年後的德國所發動計畫的。

整個少數民族問題，更因德國退出國聯後波蘭所持的態度而益爲複雜。波蘭於一九三四年的大會中，明白違反它所負的國際義務，宣布在採行一種一般性的一律的保護少數民族制度以前，關於監督波蘭實行保護少數民族制度的情形，波蘭政府不得不拒絕與國際組織之間的所有合作。

但是大國如英、法、意一方面非常願意承認其他國家以內的個人的國際權利，可是十分不願成立任何可以使它們本土以內受國際干涉可能的程序。那些大的殖民國家，自然也明白世界上各國各種族各洲，並非生活於同一文明的水準之上，在演化的階段中亦並不一致，同一的原則而要到處適用，或作同樣性質的適用，一定不免發生不幸的結果。

所以爲了和平本身的利益，一方面必須要成立一種國際機關，具有監督實行自由原則的權力，同時同樣重要的，必須要成立遏制的和約束性的規則，要沒有這一種的限制，小的團體濫用民主政治的特權，將使自由成爲受不了的東西，並使有秩序的執行國務成爲幾乎不可能之事。

在國際聯盟所實行的現制度之下，少數民族的陳請，是提交勝券應少數民族組的。如果證明秘書長無法對所關政府提出申請的少數民族之間的爭執，取得一個解決，則將申請提交行政院處理。然而行政院並無決定的真正權力。所真正需要的，讓我們重引羅特的名言，以法律的行動代替外交的行動，以法律的責任感來代替外交的責任感，這意思就是說，一種爭執如果採用國聯尋常談判的機構，而仍不能取得解決，應該提送國際裁判法庭處理。

這種法庭所負的義務，將與僅能處理國家之間爭執的現有的國際裁判常設法庭所負的義務大不相同，因之其整個結構亦必迥然有別。它應該有保障，不至於判決一些滑滑細微的問題，或一些原意爲了要散布異議或腐

審而後提出法庭的問題。我們可以規定一種程序，在這種程序之下，新世界組織的某種機關，可以把無關重要的案子予以剔除，或者由國際裁判常設法庭來決定，一個案子是否應由新的國際法院來處理，還是單純的不予受理。

起草反對恐怖罪惡公約的公法學家委員會，其工作結果至為優良。這個新法院的目標雖與國際刑事法庭不同，沒有那樣的技術性質，最好是有一個由專家律師所組成的委員會，以起草所須遵守的程序規則。

這個法院多少是以保護個人國際權利而設立的，於國際裁判常設法庭最近一次年報中所提到的案子，亦應有判決之權。不過在這裏也應該有防止流弊的保障。我們似乎可以考慮，把常設仲裁法庭的管轄權予以擴充，使它對於國家和個人之間的爭執問題，有裁決，至少有提出建議之權。最好將許可把沒收或奪取財產問題提出任何國際法庭以前的條件，加以規定，如其間所牽涉的財務利益應超過最低限制的數目，或者其間所牽涉的原則問題具有特殊的意義。我們可以設想各種的形式，但即使在這一個問題中，取得國際裁判常設法庭的意見似乎也是聰明的方法。

有一個問題自然會發生的：由這種國際法庭應否再有上訴？

起草設立國際刑事法庭公約的人決定，就他們而論，不應有上訴的權利。

『對於法庭所宣判的判決，除申請覆審外，不許有其他的手續。』（第四十三款一）

如果一個國家法院設立成功，在國際裁判常設法庭法令或在創設國際刑事法庭公約規定的所有保障之下，那個法院就應代表最高的國際權力機關，在方式上決不能再發生任何更高級的問題。

但另外有一個性質完全不同的問題：即對於以國家或個人為對象執行判決的問題：

自然國際警衛武力的問題，自成爲一個問題。

創設國際刑事法庭公約的著者們，曾以不同的方式來應付這個問題。研究這個公約及其各種規定，對於建設可以保障和平的世界秩序的任何討論，有極大的興趣。

証一：『各邦不得訂立或執行任何將削奪美國公民特權或特免權後法律，各邦不得未經法律適當手續而剝奪任何人的生命、自由或財產，不得拒絕給予在它管轄下的任何人以法律的平等保護。』

第二十二章 國際刑事法庭

在前面幾章中，曾經提到過創設國際刑事法庭公約。

一九三四年十月九日南斯拉夫國王亞歷山大和法國外交部長巴爾都在馬賽遇刺。此舉促使曾經泛泛地討論成立這種法庭可能性的國際法學家們，採取實際的行動。

同年十二月十日國際聯盟行政院通過一個議決案，稱依行政院的意見，「關於禁止恐怖活動的國際公法規則，現時不夠充分精確，以有效保證關於這個問題的國際合作」。它決定成立一個專家委員會，「研究這個問題，其目的在於起草一個國際公約的初步草案，以保證禁止其有政治及恐怖目的的陰謀和罪行」。

暗殺案的反響以及中歐國家對它所發生的反應，證明這一種政治恐怖的行爲，對於和平是一種真正的威脅。經過了詳盡的研究和長期的準備，三十一國出席一九三七年日內瓦會議的代表通過了一個防止和懲處恐怖行爲的公約，和一個成立國際刑事法庭的公約（註一）。

第一個公約把下列各種罪行，規定由常設國際刑事法庭予以管轄：

1. 任何有行爲而致左列人等死亡或重要身體傷害者：
 - a. 國家元首，執行國家元首特權的人，他們世襲的或指命的後繼人；
 - b. 前指人物之妻或夫；
 - c. 執行公衆職務或居公衆職位的人，因為他們的公事身份而成爲恐怖行爲之對象者。
2. 對屬於或受另一訂約國家管轄的公衆財產，或爲公共目標之用的財產，作故意破壞或損害的行爲。
3. 任何打算危害公共人員生命的故意行爲。
4. 對屬於本條前段規定內的罪行，作任何違犯的嘗試。

5. 以在任何國家內謀作本條內所舉罪行爲目的，作武器軍火，爆炸物或危險物品的製造、取得、占有或應。

次之各訂約國家同意，把左列發生於本國，意在於成爲前條所舉恐怖行爲之列的，和反對另一國家的行爲，不問恐怖行爲在那一國實行，都視爲罪行：

(一) 謀犯任何這種行爲的陰謀；(二) 對任何這種行爲的任何煽動，如經成功；(三) 對前條(一)二、三、四目下所舉的任何行爲，作公衆的煽動，並不問煽動之是否成功；(四) 有意參加任何這種的行爲；(五) 對謀犯任何這種行爲，明知而予以協助。

單是列舉，已足夠表明國際刑事法庭所以有的職權是如何之廣，其創設對於國際關係中將產生何等影響深遠的重要性。但是公約雖經一九三七年十一月六日參加各國代表全體簽字，各國政府從未予以批准。恐慌的行爲，成爲若干大國的公開政策，其傳布之廣，爲過去歷史上所未有；普通的政治機構，遠落在後頭束手無策。像提議的常設國際刑事法庭的組織，仍具有特殊的興趣，和向我們指明在將來我們應該遵循的路徑；同時這個公約也把由國際裁判常設法庭以實踐而得的若干經驗，保納在內，並成爲趨勢向一九一七年羅特所提議的方向之一步驟，俾成爲若干大國公開宣布的政策。

法官的人選，由公認的刑法權威，或曾在刑事法庭任職過，或具有在國內擔任這種職務所須資格的法律學家之間選任。把這一點和國際裁判常設法庭法令第二條相比，可以表示出它對於法律的經驗和司法的訓練，要比國際裁判常設法庭還爲著重得多。

在應用公約的規定時，對於民族的情感和主權的問題可以發生特別強烈的刺激，但不管這個事實，在公約中很可欣幸的地把民族主權的概念取消了。第二十二條簡單的說明：

「如法庭按照第二十一條，要應用某一國家的法律，而在聽審的法官中沒有該國的國民，法庭得邀請一位公認的這種法律的權威法學家，以諮詢的資格，作爲陪審官共同聽審。」

把這一條與國際裁判常設法庭所實行的相同的條款比較一下，其間由舊式絕對國家主權觀念而出發的發見，是極其顯著的。在國際法庭中聽審的法官，不能以政府半外交性質的代表身份行事。但法庭本身可以邀請一位關於應用某一案件的刑法的專家為陪審官，取得他的協助。

此外尚有其他很有意思的不同之處。在國際刑事法庭方面，任命法官之權操於負責政府之手，每個政府可以任命至多不得超過二人的候選者。國際裁判常設法庭經受委託從這些任命的人中，選定五人為法官，五人為副法官。法庭的選舉規則由法庭自行決定。

國際裁判常設法庭的法官任期九年，所有十五位法官都於同時到期。刑事法庭的法官任期定為十年，每年正副法官各一人退休。這一種變更可以看出，是與前面所引美國作者所提議的意見相合的。這種變革在無論那一方面看來都是進步。

創設刑事法庭公約有一個關於執行判決的附書，我們在下面要加以討論，尤其與於如何執行其判決亦置一詞的國際裁判常設法庭條比較一下，更具特別的興趣。

常設法庭的管轄權是於第三十六條中規定的，該定當的簽守國家，承認關於下列所有或任何一類的法律糾紛，具有事實上強制的管轄權：

1. 條約的解釋，
2. 任何國際公法的問題，
3. 任何事實，其存在如經確定，將成為違犯一種國際義務者。
4. 破壞一種國際義務的賠償的性質及程度。

迄今至尚無國家對於法庭所通過的判決，提出異議，因之執行的問題始終未曾發生。但是關於個人的執行，與僅僅關係國家的執行，自然是大大不相同的，將提出完全新的問題。

即使說國際裁判常設法庭的判決，迄今止未曾發生過反對，却不能因此就說，執行問題無隨時發生的可

能。尤其是如果法庭，一個或多個，具有更廣的管轄與大的權力以後，執行的問題可以變成尖銳化；在事前就有爲這種變化預作規定的需要。

一八四八年舊普魯士遇到革命威脅之時，倫格爾將軍（Wrangel）把他的一部份軍隊讓到革命的國會近處，自己坐在階石上，點起他的板煙。他派了一名副官和兩名士兵，走進會場，傳令限革命分子於五分鐘以內解散。議會派了一個代表團出來和他談判，他們的發言人說：「我們是由人民革命意志所授權的；祇有殘酷的暴力纔能使我們解散」。

那位將軍笑着，說「這裏有的是（武力）」（Ist Schon da）。革命黨人悄悄的解散了，一場革命成爲過去。

國家和國際統治的技術，一大部分即在於遇到任何非常事變之時，能宣布「這裏有的是（武力）」。如果在恰當其會之時，當場就有武裝力量準備着，則就不會有革命或鬥爭。如果其間沒有武力，而且誰都不知道會不會有任何力量出來，亂子就會發生。

如果一個國家的法律，對於懲罰不置一詞，譬如遇到發生了一件謀殺案子，就由國會來討論對謀殺要不要課罰，其間一大批的議會也許會這樣說，「讓我們不要定下暫訂裁織的規則。成立先例總是有危險的。說不定有一天我也要犯一次謀殺案子哩！」要是如此，試想法律的執行，將成何境地。

但國際方面所發生的情形，實在就是如此，國際聯盟大會中有過不止一次的表现。

任何制裁的方式，要成爲防止國際混亂的有實在効力的工具，必須預先有明白的規定，決不可待事實已經發生以後，再聽公衆去討論。

成立國際武力或國際警衛力量，曾經被人熱烈提創過。但爲了執行國際裁判常設法庭的判決問題，應該無誤，总的確不宜於採取武力的強制。如果在某一國家以內，法庭的官吏祇有乞助於海陸軍力，纔能做到判決的執行，這就毫無辯護的證明了那個國家內部大有問題；這個政治體的有欠健全。在國際方面也是同樣情形，如

果祇有以軍事強制的方式纔能使判決執行，那不過力量的表示，而是道義標準和救濟不安的表示。反之，如果第一類參加國際裁判常設法庭制度的國家，以該國法律承認該國保留該法庭權力的義務，而凡是一個精明的國家均受完全的強制，應成爲前定的事實，再加上事關國家明白瞭解，任何違逆該國國家起訴成功的抵抗，必將遭遇到節節的無爭辯餘地的制裁制度，在這種情形之下，對於任何判決的執行，就不至於有阻撓的嘗試了。

同一方式，如果成立的新的國際法庭，對於國家和個人之間的爭訟，或者在某種情形之下對於各不同國家的個人之間的爭訟，有宣判的職權，凡是所有參加國際公法系統的國家，就將保證他們自己，以他們整個執行法律的制度，以供國際法庭執行它判決之用。

這一種解決問題的方法，比起重新創設任何執行判決的新機構，要簡單經濟得多，也許還要遠爲有效。在這種地方警衛力量之上，再成立一個新的國家警衛機關，已經常常不免發生摩擦，如果國家執行法律的機關，再度受一個國際權力的監督，則摩擦自然將愈趨激烈。在這種解決辦法之下，則所有種種摩擦一定可以避免。有許多國家在原則上也早已接受這種解決了。

在創設國際刑事法庭公約中所有關於執行判決的條例，皆經續密訂定，並且表明那些準備這個公約的體有經驗的法學家，把在前面粗枝大葉敘述過的這種制度，認爲是切實的，絕無空想的意味。

在說明法庭得決定任何物產應否沒收或交還原主，以說明法庭對於犯法者得判罪，付給賠償以後，公約第三十九條繼續說：

「(三) 訂約國家遇到在國內交回原主物產之時，或犯者所有的財產在於本國國內，他們應有採取本國法律所規定的步驟，以保證執行法庭判決的義務。」

「(四) 前節的規定，對於法庭宣判罰款的案件或訴訟費用的收取亦同樣適用。」

「(一) 包括喪失自由的判決，應由法庭選派一訂約國並經其同意後執行之。凡把犯法者提送法庭審判的

國家，對於這種同意不可予以拒絕。宣判的執行應該常由把犯法者提送法庭審判的國家執行之，祇須這個國家有願意的表示。

『(二) 法庭應該決定處理任何罰款的方式。

以及：

『如經宣判死刑，由法庭指定執行宣判的國家，有權以其本國法律所規定的最重的懲罰包括剝奪自由在內，作為替代。』

執行的整個原則表現十分明白，並有良好的解釋，可以作成前面討論過的其他國際法庭的模範。

我們可以注意到，這樣計畫的制度，所建立的方式是在於苦心孤詣地安全繞過國家主權這個危險的海角。沒有訂立須強迫任何國家接受的新刑法，所有的訂約國家仍保留使用它們自己刑法的權利。由此方式，在整個這方面說最為複雜的問題：國際立法對抗或支配國家立法法的問題，就不致發生了。

在任何已知的聯邦結合中，立法法的問題常成為大障礙。在組成聯邦一部份的每一邦內，對於聯邦法律之可以支配地方人民政府所通過的各邦法律這種思想，常抱強烈的反對。聯邦的範圍越廣遠，則這種的積忌心越顯著。

這一個由饒有國內及國際經驗的許多法學家所縝密準備的公約，表明白此地所提及的困難，有時具有虛渺的性質，並無具體的內容。

所以可以提出來問的：這些國家會不會遵守他們的國際義務呢？他們過去是並沒有遵守的。

答覆是：如果我們根本不相信國家有信守他們條約義務的可能性，我們就最好不必打算在這個世界之中，成立任何種的秩序，究竟說來，絕大多數的國際公約條約和協定，皆經嚴格遵守。例外的情形是殘酷的、突出的、破壞的、和令人憎惡的。我們的任務和責任，即在使它們無重新出現的可能。

並顯然須做的事中間，其一為訂立一個國際人權案和通過一個國際刑法典。這個法典既不反對也不求支

配國家的立法，而只是把文明國家法典中早已採納的若干條款，使之在國際上發生拘束的效力。

所需要的刑事法庭，並非就是日內瓦公約中所計劃的那一種，但是研究與準備的精密工作，應加以利用和補充。

為執行國際刑法法典，不僅必須給各國政府以起訴的權利，並且必須成立一個監察機關，以聽取關於個人和官方違犯國際人權案的報告，並應具有調查和公訴的權利。

與這種監察工作密切相關和同一的，將為監督教育制度的工作。如果讓學徒去教授視人權為具有危險性幻想的思想，則沒有人權保護的可言。

為防止毒品非常貿易所設立的機構，可供這一方面的注意。關於麻醉藥物的國際貿易，在國內及國際皆由一個常設中央鴉片管制局加以嚴格的監督，為防止非常的貿易，有一種的警察合作的組織，並為此目標設立了一個國際清算所——管制鴉片顧問委員會及祕書廳。根據一九三九年公約，並設置中央的警察佐佐，以監督及協調為防止及懲罰非常貿易與其他違犯毒品法令所必須的各動濫動。

在這裏提到這些事例，並非是說它們是可以供直接取法的平行例證，而是因為它們可以表明有加以認識重變性的一點，即是在我們討論在國際境界中的法律執行，實在並非完全是新的東西。

註一：所謂恐怖行為，照公約是指：「以一個國家為直接對象，意在或打算在某些人或某一羣人或一般公眾的心理上造成恐怖狀態的犯罪行為」。

第二十三章 特殊的罪惡

在前一舉中曾經列舉出應該可以使國際刑事法庭提出公訴的各種罪行，但它們尚不足以盡近年來國際罪行的全景。強權國家的宣傳和行爲，已使國際間有創立一種新的刑法典的必要，以保護各國避免各種十五年前還沒有的危險和威脅。在這個法典中要包括特別有三類的罪行和三種可能的犯罪者。

在第一類之下，應該包括凡爾賽和約第二二八至二三〇條中所應付的各種罪行。不過這些條款只適用於一方，而爲將來計，也許最好使刑法的適用不偏爲勝利者的特權，而且作一般的推行。

第二二八條

「德國政府承認，協約國有把作違犯法律與戰爭習慣的人，移送軍事法庭審判的權利。犯者如證明有罪，須處以由法律規定的懲罰。不論德國或其同盟國內法庭將取任何訴訟手續或公訴，皆須適用本規定。」

德國政府須將所有被控曾作違犯法律和戰爭習慣的人，移交給協約國或提出要求之協約國中的半國。被告或者用姓名，或者用他們在德國權力所任的官階，職位指定之。

第二二九條

「對協約國之一的國民作有犯罪行爲的人，將提付該國的軍事法庭予以審判。」

「有犯罪行爲的被告，其行爲涉及協約國一國以上的國民，應由有關各國軍事法庭法官會組之聯合軍事法庭予以審判。」

「在像前那一種情形下，被告有指名律師爲他辯護的權利。」

第二三〇條

「德國政府承諾，提供爲保證充分明瞭犯罪行爲，發現犯罪者，和公正評定責任起見所可認爲必須的所有文件，各置於內。」

在這一次，有把相當條款作多少不同草訂的需要。自一九三九年九月以來侵略國家所犯的罪惡，多不是在於實際戰爭中幹出來的，而是在戰爭已經過去，纔慘酷進行的。

在有些國家內，主要的犯人是德國文官，秘密警察人員，總督，德國委員和行政人員，他們派到佔領區中，實行恐怖，打發被佔領的國家。在另外一些國家內，在蘇聯、南斯拉夫、法國佔領區，軍事指揮官似爲主要的犯罪人。比此尤爲惡劣的，也許是那些跟着他們的成千上萬的小暴君，暴虐狂的走狗，信仰暴力的無賴，他們吸取被佔領國家的膏血，以歷史上前所未見的方式來凌虐被佔領國家。

每一案件都將需要詳細的調查。在下面將討論的刑法法典是不能適用的。聯合國家不能以訂立追溯既往的國際法開始。不過他們也不能受虛文的形式所阻撓，而不執行正義的要求。

大多數國際公法學者曾經同意，穿制服受指揮的士兵，在奉令執行時不負個人的責任。但是大多數國際學者任理論之時，並不曉得極權國家的戰爭，這種戰爭的本身，就是對所有國際公法的排斥。而阻充其量，他們只是解釋的人，而非立法的人。犯普通罪惡或者犯極惡重罪的穿制服的士兵，決不能以服從命令而便告無罪。接受無罪的說法，將使數百萬人所受的痛苦成爲一場笑話。屠殺人質是一種罪；掃蕩任何城市是一種罪。一個個個人以及從命令爲申辯，這種申辯之可以作爲末減的條件到什麼程度，必須讓法官來加以決定。

究竟應該根據那一種刑法來處罰犯罪的人，是否根據德國、匈牙利、意大利、羅馬尼亞兵士警察們本國的法律，還是依發生暴行所在地國家比利士、捷克、諾威、波蘭等國的法律爲根據，將由戰勝國家予以決定。過去曾有整個人口，因爲他們服從他們合法政府的命令，而遭消滅之慘。如果爲了任何技術的理由，而把那些殺害他們的人，釋不查問，那是不可想像的事。到相當的時間，盟邦所占領的德國、意大利、羅馬尼亞的土地將越來越增加，如果他們任何軍官或行政人員也犯下同樣的罪，犯者將受他們的懲罰。

凡爾賽和約第二二八條第二五條，根本沒有實行。在未來和平和約之中，訂定懲治罪犯條款的方式，及其所獲得的法律協助，必須使條文能夠真正的發生效力。如果讓好幾百罪大惡極的國際罪犯，逍遙法外，繼續他們的功名事業，那國際後世界中的政治道德與公眾心理，就無進步希望，而數百萬被壓迫者受委屈的正義公道本能，將發生有危險性的激動。在討論戰後混善的問題之時，通常是根據於在德國勝利以後必須與德國人親善這一種諒解之上的。這實在是一種特殊的誤解。親善的主要目的，乃是在於以可以使被壓迫國家和解的方式，來執行和平的工作。需要撫慰的不是犯人，而是他的犧牲者。

這就是為什麼一九四二年一月三日比利時、捷克、盧森堡、荷蘭、挪威、波蘭、南斯拉夫、希臘各國政府和自由法國民族委員會簽訂下列宣言的原因。

「由於：自由德國侵略政策而發生的這次戰事開始以來，德國在佔領的國家以內，成立一種恐怖的統治。統治的特徵為監禁，集體的驅逐，處法人質和大屠殺。

「並由於：德國的盟國也犯這種同樣的暴行，在若干國家以內，犯者為佔領國家的合作分子。

「並由於：為了避免由公眾方面純以復仇行為來裁制這些暴行，為了滿足文明世界的正義之感，國際團結是必要的。

「須知國際公法，特別是一九〇七年在海牙簽訂的關於陸地作戰法律與習慣的公約，並不許交戰國家在佔領國家以內對平民實施暴行，破壞現行的法律，或顛覆國家的制度：

「(一) (前列各國) 肯定這些對付平民所犯的暴行，觸了文明國家所瞭解的公認的關於戰爭行為與政治罪行的概念；

「(二) 注意到美國總統與英國首相在一九四一年十月二十五日為這一方面所發表的宣言；

「(三) 在他們的主要戰爭目標中，列入藉有組織的正義途徑懲處犯和負這種罪行的人一項，不問是否發號使令的人，實際執行的人，或以任何方式參加的人；

【(四)決定不於國際團結的精神，務期實現；甲、把那些犯罪的和負責的，不問其屬何國籍，捕獲交付法庭審判，乙、執行法庭宣布的判決。】

蘇聯的領袖在前已作同樣內容的宣言。如果說英美迄今尚未發表同樣的宣告，雖則英美的人民未曾身受國權的痛苦，他們的真正戰爭犧牲要比蘇小得多，我們却不能相像英美爲什麼不應該也是同樣全心誠意地，把「犯罪的和負責的，不問其國籍如何，捕獲交付法庭審判」列爲戰爭的目標。

但處理這些戰爭和侵略犯人的法庭，是屬於過渡時期的。他們不是常設的法庭，不過是在暫時和平或休戰期至起草最後和平的會議止的這一個期內，執行他們道德的和人道的衛生工作。

在第二類中應該包括，由另一國交外交及領事人員所犯的破壞一個國家法律和憲法，或破壞該國安全合法利益的罪行。這些人員不問是否留在該國國內或國外（註一）。

過去幾十年中的政治發展，已使任何對於本國安全和平有關切之心的國家，不能再接受外交家及領事官有絕對不可侵犯權的觀念了。他們的人身，他們的行李，外交郵袋等等之視爲不可侵犯者，乃是根據假定他們能善用他們的特權，他們是代表主權國家元首的人物，具有決不能侵擾的尊嚴，決不做出爲非作歹的專來的。

莊嚴的外交家，他自己和他的國家都以他所處的地位，視爲一種榮譽的義務，這種傳說現在已經無從維持了。這種觀念本身已經爲二十世紀的政治行徑打成了粉碎。德國的思想家，一面宣言把這返歸祖先的部落本能，視爲國家及國際生活中的最高法則，準備着趨向野蠻的大規模的開倒車。這番功夫到了恣肆無所不爲的獨裁者統治之下，全部大功告成。但在此處又須記住的，納粹主義並沒有創造出些新的東西來。舊式的外交家一向是與情報人員和間諜運籌工作的。在文明國家，不過表面上前者不知道後者的活動情形而已。

雷平敦上校在他的蹤跡(Colonel Rapington, Vassagria)中，敘述他主持英國駐巴黎情報工作時(一八九五年)的一段情形：

「我的雇用人員中，有一位是拉丁民族。一天到我的總部來，在向我報告以後，開始囉囉，最後纔說出來

有一個要向我提出的提議。我告訴他快快說出。他然後告訴，他是一個秘密結社的社員，該社以為人去敵為專業，我如果有什麼政治的或個人的仇敵，該社担保可以代勞，每殺一人取償五十路易金幣。因為求得太容易，我只好回答他，他的提議確極動人，我心裏記起的名字太多，我覺得大有把錢揮霍過基的危險。我問他能不能給我一個思索的時間，再來選定人名。他客氣地答應了。我利用最早的機會，和這位敢於作爲但帶着血腥氣的人物，脫離關係，在我們的時代中，已經以報紙的制度來代替了古色可風的私人的暗殺制度。」

現在我們可以舉上次大戰中的所謂勞勞斐爾事件 (Maubert's Episode)，作爲雷平敦上校故事的襯托。一九一八年最初幾個月中，有一天諾威奧斯羅的警察向政府報告，他們在城東一首房子的最高一層，發現一些大而奇重的箱子，皆經德帝國官印所密封。警方斷稱箱內藏有炸彈及計時機，以爲炸沉開往英國的諾威船舶之用。以前已經有好一些諾威的船舶很神祕的忽然失蹤。於是先將箱子搬到外交部，把德國的代辦也請了來，其時德國公使正出缺。德代辦威特 (Prince Zu Weid) 宣稱箱子之所以奇重，是因爲箱內滿藏德國的宣傳文件，並揚言如擅自打開德國帝國的官印密封，將爲違犯國際公法，對諾威可發生極大的不利。但是箱子還是打開了，結果發現大部份的箱子都裝有意在對付諾威船舶的炸彈和計時機。還有一些內藏有均勻合砂在內的咀嚼煙草，一口的唾液，就足夠可以把握上的引擎或某些工廠內機器的重要部分破壞。還有些箱子內藏有更爲新奇的東西，裝有極細菌的砂糖，用以作爲禮品，供饋餉諾威北境維持越境至最近俄國 (芬蘭) 火車站間運輸的馬匹用的。少量的糖，就儘夠引起馬中間的疫症。「勞勞斐爾」一詞是德使館的傳令者，在英國將稱爲「王家信使」。威特現任爲德國駐瑞典的公使。

舉另一個典型的例證：在第一次大戰中，日本 (Franz von Papen) 是德國駐華盛頓大使館的軍事參贊。後來經發現他是一個美國境內間諜與怠工的積極組織人；爲了他的「不類軍人與正派人」的行爲，經被驅逐出境。但他因此而吃了任何虧麼？恰巧相反。他不斷的步步高陞；他受命爲德國領事。一九三二年他在洛桑和英法的代表談判取消德國的戰債；英法各國的政府從來沒有想到，如果他們同意和一個其榮譽觀念與他們大

不相同的人（用最客氣的話說）舉行談判，有什麼不妥當似的。在國際外交家中，他的名譽完全沒有受到影響。在薩爾區舉行公民投票以前幾年，德國政府任命他照顧該地德國的利益，誰都沒有表示過抗議。雖然任何有自尊心的政府，雖然都不歡喜由一個正式以無所不能的陰謀者著稱的人，來當一個最富侵略性的大國代表，但是當他被任為駐土耳其大使時，他也得其所哉沒有什麼困難。

同一方式，瑞典政府對於一位要不靠他的外交特權，或者早已過鐵齒生活的人，也不置一詞的承認其為德國的正式代表。

有時一個人不由意識到，彬彬有禮的國際社會的上層人士，是認牢記不快意的事實是有欠教養的。但仍還有少數人不能完全忘記上一次大戰中兩個兇字：Spurio Varsenkt（擊沉不留蹤跡）庫克爾道夫（Count von Luckdorff）為特曼（Freiherr von Thermann）前任德國駐阿根廷的大使。有一次有三艘裝滿糧食的貨船由阿根廷首都開往法國，他就致電政府，提議最好把這些貨船擊沉一點不留蹤跡，並使船上的人全部不得生還以免洩漏。他兩個包含同一建議的電報，經華盛頓截獲和用密碼譯了出來，結果使美國把德國的海軍參贊波易特（Captain Boy-Ed）驅逐出境。但誰知道在上一次和這一次戰爭中，有多少船舶是因爲這一種外交意見而告失蹤的！

不過準備做出雷平敦上校所不願他雇用人員所做的事的，並不只限於德國一國的外交家。

在上一次世界大戰中，著名的愛爾蘭愛國者同時兼為聲名狼藉的英國的叛徒冠斯曼爵士（Sir Roger Casement），偕同他的生於諾威的從僕克里敦森（Adler Christensen）到了奧斯陸。英國駐奧斯陸的公使芬特雷（Sir Mansfeldt de Carondelet Fridlay）即設法和那位從僕接近，在公使館中商量如何以及出多少代價來幹掉冠斯曼。於是芬特雷寫了一封信給克里敦森，答應給他五千鎊，要他把冠斯曼無論死活弄到公使館來，擔保他的安全，此外也給了他開公使館入口門之一的鑰匙。

克里敦森也許會獲得冠斯曼的完全同意，也許他就是這樣的為人，以不得而知的代價把原信賣給了德國，

於是即由柏林各大報用照相登了出來。芬特爾，對於信的真實性也未會作徒勞無功的否認，只說他所做的一切，都是爲了國家打算。

也許可以說，所有前面所述的事件，都是在殘酷的戰爭期中發生的；在戰爭中，往往把尋常和平時代關於什麼是可以做和什麼事是做不得的概念，暫時置之於腦後。但以上各件事，實在沒有一件是在前線或是爲了自衛發生的。它們都在中立國家以內發生的。如果我們要接受爲了目的可以不擇手段的說法，我們就成爲了我們今日正在與之鬪爭的精神亂象——納粹主義的一丘之貉。

也許應該加述的一點，在戰後據說芬特爾原是要在外交上擡槓的，因爲擬出使的國家表示接受有困難而未果。奧斯陸成了他最後一次的職位。

所以外交事業也如其他事業，要緊的不是做了什麼事，而是不要給人觸穿西洋鏡。

也許再可以提的，若干國家的領事人員也企圖以他們外交家的前塵。毒物管理總監安斯林傑，在給財政部長摩羅的報告中說：「日本的領事館成爲分配毒物的中心」。

此地所舉的事件，在於表明一種外交事業，這種事業到了極權國家秘密警察的手裏，更達到至善盡美的境地，至使每一領事館、公使館、大使館，都成爲陰謀、間諜、犯罪的養成所。在被侵略的國家卻曾有所發現，嫌遲了。在由極權國家所雇用的外交人員的心理中，不僅是非之別已經蕩然以盡，對於什麼事可以做和什麼事做不得的差別，也完全沒有了，後一點對於傳統的職業外交家也許似乎有更基本的重要性；換言之，你是否被觸穿已經沒有多大關係。等到一應慣例掃地以盡，即表明它們所內含的道德法則已經不生効力——可以無所忌憚了。

德國在諾威使館的空軍參贊，也像其他德國委派的外交及領事官員，積極參加對諾威的奸詐攻擊。他仍乘首肯外交執照（註二）表示有特殊權利的汽車，率領一部摩托化的汽車，企圖俘獲諾威國王和政府人員。等到他給諾威人開鎗擊中之時，他還喊着，「豈有此理，這是謀殺行爲」，這表明了他心理上道德（以及外交）觀

念已經極其顛倒。

在所有商業國家中，正在逐漸發現任何德國的外交人員，都可以做出同樣的行徑來。

在任何一種和平文明的世界中，不能讓這種專橫繼續存在，這是彰明顯著的事。在手續上，雷平敦的時代與現代極權國家的行徑之間，也有這一點不同：雷平敦上校利用最早的機會，使他與那位帶血腥氣的人脫離關係，換了一位今日極權國家的上校，會把那位人緊緊擁抱，把他很快的提拔起來。在往日，情報人員，間諜是微視作為屬於生活之黑暗方面的。任何外交政家在面子上與他們是沒有來往的，將否認他們；如果他們的行動突然暴露，他會要求把他們召回或使之失蹤。今日外交人員是受這些帶血腥氣的奸細分子所支配的；如果所計畫所發動的罪行出了任何的毛病，情報人員，間諜將要求把外交官召回或加以清算。如曾經是正人君子的牛賴費（Von Neureith），不願當捷克境內計畫的暗殺及大規模犯罪的幫兇，則牛賴費得失蹤——有教養的人將正式由作惡之徒起而代替。

在尚未完全受德國占領或保護的國家之內，以秘密警察來代替外交傀儡的一幕，暫時不作公開的表演，將引起一個正式的面面來。禮貌周到和富於資產的人將見擱用，以掩護另一批國際流氓的活動，並以取悅當地的淑女貴婦和閹閹之流。但這些社會的餌餌和外交的陷阱，對於他們活動的性質，將不復再具任何的幻想。

為保護國家，亦即為保護合法的外交人員，實有為國際來往確立規則的必要，這種規則不能讓人隨意破壞而不受懲處。

在現有的制度之下，犯了國際罪行的小官們倒裝鑰匙入獄，一些工具們會受到懲處，而那些鼓動和組織間諜、怠工、網票和毒算的人都逍遙法外，仍保有他的特權。這種情形，實違反任何敏銳的正義感，也與任何刑法的原則不合。謀殺犯只要能逃進大使館的聖地，他就可以受庇護不虞落網；犯罪的物證，如果偷運進了任何領事館以內，就可以不受法律的追索；從事顛覆政府的陰謀活動的祕密團體，它們在那個國土以內曾經得到一個寄身之所和家庭，現在却思將仇報轉而向撫養他們的國土，計畫作奸違法，他們只冀處身於一個有外交或

領事地位的以傳播罪惡爲目的的使節保護之下，就可以保持他們的記錄，他們的社員名單，他們的贖物，而不受視他們爲公民的國家法律所管轄。所有這種情形，都不能再爲任何政府所接受。

另一方面，如果沒有關國家的普通法庭捲入任何這類的糾紛，也將與國際關係的原則不合，而且將使合作和平的觀念不安。所以應該有一個具有權力的國際法庭，遇到任何國家提出這一類性質的不滿，立即採取行動。

自然民主國家從來未曾公開希望，要他的外交官或領事人員去做賊或做強盜，雖然有時民主國家也許也會希望他們的人員，在取回被竊的文件時，不必有所顧忌，但是大多數的國家都是接受那句老口號：『不管是或非，總是我的國家』，作爲外交關係中行動的原則。很少政治家敢於在任何重要的糾紛，宣布是非的法則是絕對的，不容由任何某一國家政策的型式加以改造。敢於挺身而出宣布本國錯了的政治家，絕少是會得到萬流景仰的，通常都會因此帶上叛徒的稱呼。如果國際法庭的制度予以擴張，有了一個公正客觀和最高的國際權力機關，那麼全案就大不相同了。

比起訴此地所提及的罪行，就國際公法規則言更爲重要的，爲對於任何違犯國際人權案提出公訴的義務和權利。這個人權案應該包括大西洋憲章和華盛頓宣言。

如果任何原則經任何國家的政府鄭重宣布以後，這個原則的應用即由國家法律制度加以實行。如果國際公約確定或禁止某種的行動原則，其所需要的法律規定必須列入法令冊中，以免使公約不至成爲一紙具文。同樣，國際人權法案應以國家立法的方式，使之在所有各國皆發生法律的効力。或者如認爲方便甚至必要，可以成立一種國際刑法典，由各國接受作爲和平條約總體中的一部分。在這個法典中，將處置在他們本國或其他國家以內發生的任何違犯宗教自由及人權原則的行爲。

爲使國際刑法成爲現實的東西，似乎有成立一個國際監督團的必要。而且因爲這種國際立法的特殊性質，和實行這法者之大概就是政府或政府機關，或者經他們的默許，所以必須確立在國際刑事法庭前對於這種有關

罪行提出控告和公訴的國際的和國家的權利。

至 如何成立此地所計畫的這種法庭，也可請法學專家去料理。他們將起草必要的公約，也許將聽取國際裁判常設法庭的意見，他們所欲建立的，大體將以起草創設國際刑事法庭的委員會所已經完成的工作為基礎。關於各技術之點，也許會有若干意見上的出入，但時至今日，對於成立這一種法庭的觀念，已經不會再有任何激烈的或嚴重的反對了。一般人大體都將承認，為確立法律以代暴力，為了以正義代武力，成立這一種法庭是極其重要的；法庭有判決所有關於破壞國際人權案，或濫用國際特權的事件的權力，甚至如遇某國的內閣官員，直接或間接皆使國際暴行或鼓勵蔑視國際刑法之時，有提出控告的權利。

此地所提及的監督機關，也必須具有喚起注意可以引起國際紛擾的聲端，和提議防止它們繼續的方法的權力。

這裏所提及的問題，也許沒有像有些更具刺激性的政治問題那樣的壯觀，也許被認為是枝節的問題；但它們確實是有極大重要性的問題，可以用將使動的和平日標準以加強的方式，沒有多大困難的予以解決。但國際活動還有另一方面，也需要有一個法庭，或者一個可以因而組成法庭的名單，不過在這一方面要取得觀感時一致，却要難得多了。

對於有負和平共同利益，而且有負信託，和有虧國家及國際交給他們的責任的政治家、外交家、談判者，國家在原則上須承認國際有加以檢舉彈劾的權利。這一種道德法典在國際關係中究竟有沒有實行的可能？這個問題必須予以解決。

這就引導我們到了國際公法執行的大問題，即國際軍隊或（和）國際警察的問題。

註一：一國反對另一國的活動，常常不是在駐於被犧牲國家的使館內，而是在與被犧牲國家相鄰的使館內策動的，例如，德國在諾威的間諜活動，大體是由德國駐瑞典首都的使館中策動的。在美國境內日

本片德國的陰謀間諜行為和怠工，無疑一大部分是由該兩國在墨西哥的大使館或在南美國家的公使館或領事館所策動的。因此使調查益為困難和複雜。

註二：在日內瓦，新常地「外交團」的縮寫字母 C. D. 或 D. C. (Corps Diplomatique or Diplomatic Corps) 釋為「有危險性的司機」(Dangerous Chauffeur)，但在近東，因外交特權而有更為痛苦的經驗，譯成爲：「顯赫的歹徒」(法文：“Ganaille D'assinard”)。

第二十四章 國際法律執行問題

國際法庭的問題，尋常常是與國際警衛軍的問題相關聯的。創設國際刑事法庭公約指出了關於執行問題的另一些解決案。公約中加規定的規則，即使如果爲所有國際法庭的公約都經採納，本身尚不足以保證實現正義的統治。但是在另一方面，成立一技國際警衛軍，尤其是創立一技國際軍隊，顯然將引起影響深長的和複雜的問題。不過如果我們能夠發現一種世界組織的形式，在這種形式之下，執行國際公法的特種武力成爲多餘的東西，則自然毋須再討論國際軍隊或警察應該如何組織，是否由各國自成單位合組成立，還是由招募或征兵所組成的一技統一軍隊，應該如何徵募其官佐，受誰的指揮，在其行動時應受什麼的保證。同樣對於這一種最高軍隊（甚至一技武裝的警察隊）的存在，其本身是否會成爲對解除了武裝的世界聯合的一種危險，會不會使這支軍隊的指揮們，近來樓台先得月，得以實現我們這次作戰所反對和使之不可能的世界獨裁，這種的檢討也沒有好處了。

以有強大的警衛武力，視爲國力充實及政治良好的表示，是一種獨特普遍的誤解。任何國家組織越良好，強有力的警察組織用處越少。祇有在罪惡流行，盜賊猖獗，而政府無道德威權的地方，法律的執行纔成爲問題。專制者和獨裁者不需要有組織完密的警察，民主國家無此需要。現代最完密的警察制度，到納粹德國到了登峰造極的境地。

如果國際國家聯合有良好的組織，就將難得有強制的需要，在各國聯合的合理的世界秩序之下，各國政府都循規蹈矩，公約皆經信守，義務皆經奉行，則就無需採取懲罰的行動。但是知道有懲罰，就是合理的世界秩序的一部分。它們不僅必須列入法令冊中，而且每一國家都必須曉得懲罰的含義是什麼，它們如何應用，並且曉得，如果任何國家有破壞法紀的圖謀，它們就將自動的適用。

這種懲罰的措施，在國際的領域中只做制裁。制裁的實行與否在國際聯盟的歷史上曾發現重要的部分。

無疑，國聯盟約的起草者在起草條文之時，輕信了謂各國知道了有第十六條這麼一條。一定會發生相當的印象；也相信這一根鞭子是很莊嚴的，所以不會因沒有朴作教刑而發生統容的危險。所以始終未曾做過便利執行第十六條的工夫，或者使之成為活的現實東西。

第十六條規定。

『(一) 如果任何會員國家不願它在第七第八或第九條以下的約定而訴之戰爭，將宣判為與所有其他會員國家全盤作戰。各會員國家即應保立即斷絕他們與違約國家之間的所有商業及金融關係，禁止所有的來往，並防止違約國家的國民與任何其他國家國民之間的一切金融、商業和私人的交接，不問後者之是否為國聯會員國家。』

『(二) 遇到這種情形，行政院有向各有關政府提出建議的義務，規定為保護國聯的盟約，各會員國家各別應該派出若干可以發生効力的海陸空軍。』

『(三) 國聯會員國家並同意，在執行根據本條的措施時，為了圖減輕此種措施當結果所發生的損失和不便，在財政及經濟措置方面將互相支持；在違約國家對他們中間之一採取任何特殊措置時，他們應互相支持予以抵抗；他們對於任何合作保護國聯盟約的國家軍隊，將採取給予通過本條的必要步驟。』

『(四) 會違犯任何國聯盟約的任何國家，經行政院的投票，並得出席國聯的其他代表的全數同意，得宣布它不復是會員國家。』

條文的第一節是很明白，很強硬的。但它向來便成爲一紙具文；在國聯大會審議之下並無特設的一組，負責專門精密研究第十六條應該如何適用，各國爲履行他們這一條下規定的義務應該採些什麼實際的步驟，或如何協調各國所採取的行動。

一九二一年國聯大會通過了若干決議案，作爲對第十六條的解釋，並要求受盟約拘束的國家採行必要的立

法步驟，俾遲遲要實行制裁時得以執行。但這個問題給攔了起來，也始終未曾打算過完成科學的制裁計畫。沒有一位專家和技術人員會研究過實行制裁的問題，也始終不曾預備有詳盡的動員制裁的計畫。制裁的概念不僅在於它們應該是毫無性質的措置，而且最要緊他們應該防止國際的犯罪，正好比任何警察武力，以保持秩序與防止個人犯罪為主要職務一樣。可能犯罪的人，深知一旦犯了法，整個執行法律的機構就會發動，因此他不敢以身試法，但在國際方面根本沒有執行法律的機構。一切都是急就成章的。單是國聯沒有制裁組這一事實，就是對野心不擇手段的政治家的一種誘惑。英國曾經一貫地對制裁採取公然反對的政策也。英國外相西 在一九三四年二月六日於下議院宣布的話，也就是代表大國們確定不移的政策。他說：『為未經確定的情勢而保證確定的約束，不是恩格羅薩克森民族的習慣』。這在私人也許是一種健全的可以保護安全的政策，但是在公眾關係中和在國際生活中，它產生變亂，反覆，猜疑和紛擾，並引致互訐，責難，最後造成在今日世界中所顯現的結果。

作為防患未然的措置的制裁，從來就未曾確立，作為懲戒措置的制裁，在一九三二年日本從事侵略行為時，亦未曾予以實行。第一次應馬尼拉約第十六條，為一九三五年對意大利的制裁。那次國聯所採取的行動，雖未能阻止意大利的侵略，卻有可供將來參考的絕對價值。這是歷史上以和平方法制止暴力的第一次合作有組織的嘗試，這是國聯第一次勇敢地跨出了多少有似貧血的政治生存狀態，以證明創造國聯的人原意所要它負擔的東西。這一次勇敢的嘗試，表明了國聯制度本身而且制裁所有的疑點，並且使那些願意學習執行制裁需要些什麼的人，學得國際政治生活中一個極強有力的武器。

國聯的行動，並未將盟約的全部規定悉數執行。其所採的步驟僅為：

(一) 禁止以軍火及武裝輸往意大利，和

(二) 對意大利的商業及貿易，加以某種財政及經濟的限制。

但是第十六條所規定的相互義務，除此以外還有：

- (一) 禁止以煤鐵汽油輸往意大利；
- (二) 與侵略國家斷絕一切來往（外交則制裁）；
- (三) 行政院向合作國家提出關於軍事援助被侵略國家的建議；和
- (四) 開除會員籍。

採取的行動所得到的擁護是很動人的；沒有任何充分的機構，日內瓦爲實行決定了的有限制制裁所做的的工作，是可以贊佩的。一九三五年十一月十一日，成立了一個所謂『協同委員會』，以準備決議和協調各種制裁形式的實行。十月十九日大會把它的報告通過，分送各會員國政府。至十一月二日有五十七個會員國接受了軍火禁運。至十二月二日實行禁運軍火者有五十個，實行財政措置者有四十七個，禁止意大利貨輸入者有四十三個，禁止以『基本』出口品輸往意大利者有四十五個。在後一個月中數字續有增加。唯一不合作的國家，祇有意大利的三個盟國阿爾巴尼亞、匈牙利和奧地利以及少數南美國家。

世界以新的欽敬之感注視着日內瓦，有些政治人物帶着驚恐的理。各國政府都發生強烈的印象。杜特大使在他的日記中記着：

『德國外交部人員保持可異的感歎者，有兩個月之久，他們只偶而溫文的表示，如果美國繼續趨向那方面的政策，德國可以實行制裁。』

在討論國際行動最初階段的可異的成功之時，我們必須記牢的，國際的協調委員會必須採取可以獲得全體一致同意的措置；每一個國家都必須採取它自己的決定，但是大多數國家曾經一九二一年國聯大會的決議，都沒有採取必要的立法步驟，俾使他們於獲得通知以後，能立即實施決定的關於經濟方面的任何措置。結果，與國聯合作的政府，爲解決這種帶憲法性質的困難，需要相當的時間。

確有這種種障礙，五十個國家在人數歷史上第一次合作邁進，以阻止一個侵略者。實行這種性質上極溫和的制裁所生的影響，表現出該想像尤爲迅疾的大結果。若干數字便可以表明其中的意義。英聯合王國於一九

三五年一月意大利貨物輸入總數爲一，九四二，四〇〇元，至一九三六年一月僅爲七〇，四〇〇元。至三月輸入總數更減至八，八〇〇元，上年三月爲二，一一三，七〇〇元。南斯拉夫對意大利貨的輸入的減少，由一九三五年三月的四八一，四〇〇元，減至一九三六年三月的八〇〇元。法國對執行制裁之舉，最爲勉強，但其意大利貨的輸入，也由一九三五年二月的一，六五四，〇〇〇元，減至一九三六年二月的八二，七〇〇元（註一）。

但是惡劣的勢力正在拚命活動，以圖阻止制止意大利之舉的成功。在以賴伐爾爲領袖的某一部分政治人物看來，國際聯盟以公開和忠誠的行動，局部履行盟約的義務，而成爲大政治中一個真實因素，是最可憎惡的事。在這些舊式帝國主義氣味的使節看來，一個大國可以因各國集團的聯合和平行動而受挫折失敗，這個先例一開，似乎可以發生危險。如果現在把意大利阻止了，大國的威信和特權將成什麼樣子？下一次遇到英法認爲有鎮壓落後國家，或爲了它們自己利益和若下土著部落而擴張他們帝國時，五十國家的代表也許又會轉加以阻止的念頭。因此國聯受到賴伐爾和霍爾的襲擊，他們背棄了五十國家的團結和希望。一九三五年十二月十三日英法把意在滿足意大利的提議，送交行政院各會員。阿比西尼亞所提應舉行國聯大會的請求，未得准許。國聯的行動一失英法支持，就陷於癱瘓之境。一九三六年六月二日阿根廷政府請求召集大會，至三十日大會舉行。主席（齋爾M. Von Zaeclard）宣讀意大利政府的一篇長管累詞的照會。意大利政府表示爲阿比西尼亞人「提供和平，正義和安全」的鄭重意思，它認這一種工作爲「對文明的一種神聖任務」，提議「根據盟約原則」加以執行。

阿比西尼亞國王起立發言，以下面一段話結束他的演詞：

「我要向曾經向阿比西尼亞民衆承諾援助他們抵抗侵略者的五十二國：他們願爲阿比西尼亞做些什麼——他們打算採取什麼措施？全世界的代表們……我將以什麼話去答覆帶回我的民衆呢？」

大部分的代表除了大國之外，重行申述他的警告。其中有些演說詞，可以聽向說明在我們接近取得和平勝利問題之時，爲什麼小國不能諷譏英國，或任何大國羣的意志，遠見或領袖來支配他們命運的理由。

南非駐倫敦的高級委員沃特 (de Water) 宣稱……

「由世界三最大強國所領導的五十個國家，現在要來宣布，我們沒有保護我們中間最弱的一位以免滅亡的義務。我要宣布，這種投降行為，由各國同意，不能解釋為無力以保證那一種信託，而是直接否認，他們有擔負為履行那種義務所必需的犧牲的盡力……我們已經把分裂的各國，合而為一個多數——五十個國家的聯合制裁陣地；我們已把舊有的世界組織成一個可以支配的團體……但是現在呢？干涉的手正在伸出……結果將怎樣？缺乏堅忍不拔的信心的大國，將領導我們到那裏？五十個國家擔保自己根據國聯盟約而採取聯合行動時，不是以阿比西尼亞的有効成功的抵抗，作為履行他們集體義務的終止條件的麼？對這些問題，我國政府未曾設辭躲避，或難於答覆。」

代表愛爾蘭發言的凡蘭拉，說得更為坦白；無疑，一九三六年在日內瓦發生的情形，大大影響了一九三九年愛爾蘭。他簡短的領袖說：

「我們五十多個國家，會團結起來從專於集體的安。我們五十多個國家，此番却來公開承認，我們必須放棄組織的人，聽他自己的命運。為了一個非洲的國家，沒有誰準備擔負起可能轉移至歐洲的戰爭風險……正如每一個人知道的，歐洲的和平有賴於大國的意志。如果歐洲的大國，現在就舉行那一種歐洲再渡流血以後所舉行的和平會議，如果它們現在預行準備擔負起一旦戰爭時他們所須接受的犧牲的十分之一，今日威脅我們的可怖的危險是可以排除的。」

代表瑞典發言的郝萊爾格倫女士 (Horselgren)，指出未來的戰爭，並大國如何為了不願採取行動而促致戰爭的發生：

「不過經此以後，我們能否望任何小國對前途能抱任何希望，你可以說，正如有人在此地說過的，我們必須盡一切所可以防止歐洲發生戰事，為此目的，所以一個國家應為其他的國家効死。是的；但是你敢擔保，你現在向……或者讓步不正是在啓了戰禍？自此以後，每一個小國輪到它的頭上來時，必須提出這個問題，對國際

毫無希望。你們都在想到這一種可能性。它好像一根紅色的線索，貫穿於每一篇演說之中。每一個人都會看到這一種事件的顯現的陰影。你們要做些什麼呢？你們如何去防止它（戰爭）的出現？這一定要深入罪惡的根本。去試去發現紛擾的本源。試去把每一件糾紛立刻和有效地置於掌握中，不要讓一場無結果的討論一月又一月的拖延下去。」

但制裁取消了。沒有英法，國聯是不能行動的。所有發動制裁的人都知道，制裁之所以取消，不是因為它們已經失敗，而是它們有成功的威脅。「事實上有理由相信，如果實行的制裁再維持一個月，墨索里尼的統治早已崩潰。倫敦泰晤士報的一位通訊員，在一九三六年夏季發表了幾篇有連續性的文章，結論說制裁的取消，正就是要教墨索里尼的緊要關頭」（見註一穆根 Peter Moran 一文一五五頁）。『所以似乎可以說，制裁之所以取消，不是因為它們的沒有効力，而是因為它們太有効了』（同前引）。

這是為將來的一個大教訓。於一九三五年至三六年以後，我們知道制裁一種何等可怕的武器。我們知道，自動的和立即的實行制裁，經縝密的計畫和協同，可以摧毀任何國家。在意大利那次事例中，各國只奉行了根據盟約他們負義務的一部分。如果他們履行了他們的責任，今日的世界或者不至處於戰爭中了。

制裁制度可以加以擴充，遠超出國聯經驗的體制以外。盟約第二十四條規定：

『由一般條約所業經設立的國際機關，如經條約的各造同意，可置於國際聯盟指導之下。』
國聯從來不曾嘗試對於電報聯合會，世界郵政聯合會，所有為保護商標、專利、文學及藝術權利等國際機關，作任何的督導。只要取得了「一種優路的行為，將自動的造成郵政及電報方面的完全孤立，將失去關於商標、專利、文學、藝術權利等等的全部國際保護，將使任何國家於進行侵略行為或違犯一個公約之時，不得不大費躊躇。」

對每一種國際糾紛作強制的仲裁或判決，輔之以縝密計畫的制度，將強迫使之提出於相當的法庭以前，提供對傷害的保護，擁護法律，和在必要時用以執行這些法庭的判案，命令或顧問意見。

爲適應警衛措置的全部目標，成立台維斯助爵（Lord Davies, Nearing the Abyss）所熱烈提倡的那種「平等法庭」，也許是有用處的。它是否不僅有用，而且專屬必需，要看未來世界組織的結構。政治的糾紛往往不容接受仲裁或判決方式的解決。修改現行條約，或公認的國際、或刑法的要求，將不問各造之同意與否，自動的提出於平等法庭。法庭可以向世界組織的全體會議或行政院提出報告，這個報告如經規定的多數通過，即成爲雙方必須接受的解決案。由之組成這一種法庭的法官名單，必須事先確立；他們的人選，必須如一九二四年日內瓦議定書中所說的，「其入選，由於他們的國籍，他們的個人品格，和他們的經驗，似乎可以提勝任和公正之最高保證的」。

此地所提議的這種制裁，要能發生全部的効力，必須使大家知道，如證明有必要時，這種制裁將得到最後的制裁——封鎖的支持。

這將使我們接近於一九一〇年六月十日美國兩院通過的聯合決議所包含的老的美國觀念：

「由總統任命一個五員委員會，以考慮宜否利用現有國際機關，用國際協定以從事限制世界各國軍備的目的，和成立世界聯合海軍爲保持普遍和平的國際武力。」

祇有所有有組織國家的聯合軍事機構，纔能成爲爲保全和平所需的國際武力。大家知道了戰爭爆發發生之，這一種武力就將實際應用，這一種認識將比任何警察力量，更能防止任何國際的暴行。

註一：數字取自穆洪著：執行的武器與標準（Armaments and Measures）極有價值的論文，載於美國外交協會出版之世界組織。

第二十五章 響壁虛造的和平——實的問題

在我們正在通過過渡時期，爲盟國——和國際——合作創設數量越來越多的機關，和利用現有的研究調查機關時，也許可以發現，有些曾經普遍和熱烈討論的問題，實在根本不成其爲問題。反之，新的問題可以發生，我們可以從於我們過去想像所不同的路向，來加以應付。

德國的宣傳機關，過去在許多國家以內，都非常的成功，因爲德國的活動分子認清，要使良——的人們上當是何等的容易，尤其是在對落水狗表示顯著同情的恩格羅薩克森國家。兩百年來受慣打落水狗教育的德國，是蔑視和不瞭解這種同情心的。

美國人和許多著名的英國人士，被宣傳而相信在各國羣所謂「有的國家」與「無的國家」之間，有種類上的不同；有若干良善正真，具有拓土先民和善意的美國人，函於把不屬於自己而屬於別國的財產或殖民地市捨給「無的國家」。德國在威廉二世開始取得若干殖民地以前，原是沒有殖民地的。這一點有良好的歷史的理由。德國從來沒有希望要殖民地，俾斯麥完全不願創立一個海外帝國。他在一八七一年說：

「在我們德國人看來，殖民地正好比內裏不穿襯衫的波蘭貴族的絲襪和貂皮衣。」

葡萄牙人、西班牙人、法國人、英國人和荷蘭人，數百年來便有那種獵取新奇的精神，那種對於未知事物的願望，那種發現和探險的精神，使他們的足跡及於全世界。德國人始終沒有那種精神，他們歡喜安居在家。普魯士人寧可去收管他們隣人的土地，而不願作海外的冒險。英國和法國在印度與北美以生命爲爭奪之時，普魯士派分了波蘭。在英國與緬甸人，法國與開比爾人作戰之時，普魯士向丹麥進攻。它比較經濟，而且認爲比利較厚。有些國家企圖在歐洲以外的國家擴張它們的領土。普魯士一心一意往歐洲作戰。德國就是普魯士傳統的產物；俾斯麥一向歡喜歐洲的土地過於非洲或玻利尼西亞的土地。希特勒的本意也如此，他在我的森門中

提及生存空間問題時，說：

『我們不可視殖民地的取得，作為這一個問題的解決，而須專門取得可以增加祖國境域的供移民之用的土地。』

『我們最後脫離了戰前時期的殖民地貿易政策，而過渡到為將來的陸地政策。……』

『我坦白的承認，即使在戰前的時期，如果德國早放棄其荒謬的殖民政策，它的商船隊和海軍，與英國訂立同盟進攻俄國，由此從一個孱弱的世界政策，轉變成為一個有決心的取得大陸土地的歐洲政策……』

『千萬須注意到，我們民族力量的根源，不在於殖民地，而在於歐洲本土之地。』

但是自從一九三六年以來，納粹黨中擁護殖民地政策的分子，由厄澂將軍 (General Von Epp) 所領導，終得重張德國殖民地要求的旗幟。

直至一八八〇年止，移殖出境的德國人大體上只有一個願望：離開德國。它是三十六着中的上着。美國境內的最早的德國移民本薛爾以尼亞洲的日爾曼族。他們的先代早在一六八三年便移往美洲，以期得到日爾曼各邦所沒有的宗教自由。他們的後代自然都成了美國人。至十八世紀後半葉，日爾曼王公們綁掠壯丁，賣給英軍以供在美作戰藉以取利。特別是郝斯 (Hesse) 的王室，人口賣買的生意做得特別廣；由這種途徑而來美的人及其子孫們，並不想創造德國的殖民地。至於一八三〇及一八四八年革命失敗後出奔的人，當然是沒有這種願望的。

希望之地是美洲而非殖民地。在過去五十年中移入美國境內的移民達一千八百萬人，而全歐洲同期內移往殖民地的人數只有五十萬人。任何客觀的事實調查，可以明白表示出，以殖民地作為過剩人口的出路，實無真正重要性可言。在上一大戰以前，整個德帝國殖民地境內的全部德國人口祇有兩萬四千人，還包括德國的官員與他們的家屬在內。真正道地的德國移民還不到兩百人。意大利帝國殖民地內的數字也大同小異。

德國及其殖民地間的貿易，占德國貿易額不及百分之一。

在世界貿易中所有殖民地（比利時、英國、荷蘭、法國、意大利、葡萄牙、西班牙）的部分，僅占約百分之十二。所有具有商業重要性的原料現有生產總量中，由殖民地而來的不過百分之三。在殖民地土地上只有三種原料是特別豐富的：橡膠、椰子油和椰子。在所謂六種基本性的工業商品——煤、鐵、汽油、棉花、橡膠、銅——中，只有一種係由殖民地所產；而在這次戰爭以後，頗有理由相信天然橡膠將不復再為一種基本性工業商品了。

國聯所任命的研究原料問題的委員會，於一九三七年九月公布它的報告。其中討論到一個宣傳的和經人一再申述的說法，以為有些國家因為對於他們生存及工業所需的原料供應，無支配之權，所以所處的地位極為不利。據稱，有種種障礙的存在，使缺乏殖民地的國家無從獲得這些原料。報告中宣稱：

「委員會對於這種障礙，未能得到任何真正的證據」（十四頁）。「前面的分析，表明解決關於支付原料所費的現有困難，大部分真要求聯合行動的性質更為廣泛的經濟問題之解決，恢復資本者努力貨物之自由流通，是分不開的」（二七頁）。「關於從商業上取得原料的問題，其惟一的永久的解決，在於恢復根據於最廣的基礎之上的國際貿易。」

所以我們所應應付的問題，並非「有的國家」與「無的國家」之間的任何衝突。真正的問題並不是政治的，而是一個高度複雜的財政和貨幣的問題。真正的困難，倒不是這些國家不能取得原料。困難是每一個國家內做生意的人，太願意和亟亟於把原料賣給任何未來的買主，甚至任何願意張開眼的人，都顯然可以看出，買主的意思，是在利用這些原料，來製造武器和軍火用以攻擊許它購買的國家。

在這一方面，胡佛和吉勃孫書中論及關於「有」及「無」的觀念之宣傳一段的話，有加以注意的興趣：

「所有這種煽動，趨向於在世界上造成一種幻象，以為原料與永久和平有直接的關係，大家通行的觀念，認為在這一方面的某些方面，存在着一個大問題。我們相信，這個問題的重要性，從國際的觀點是完全估計得過高了。」

「經濟的事實是如此，任何國家過去和現在都可以得到充分的原料供應，只要它們能生產可以交換原料的貨物。有些國家把原料與勞力，用於製造武器和軍火，要不然，就可以改爲製造用以交換原料的貨物，這是常見的事。原料之有充分的供應，可以從許多政府之致力於限制生產的專賣表現出來，他們限制橡膠、小麥、糖、咖啡、棉花、氮、木灰、錫、油、煤、脂肪及纖維的生產，藉以維持這些商品生產者的可維持生存的價格。」

誰都不會否認，著者在這一點所說的話是有權威的。關於殖民地一事，這一問題表現成三個方面，格里格博士（Dr. Benjamin Gerig）在一篇出色的論文中，曾加提出：

「第一、人口的壓迫，是歐西若干國家，即德、意、日本一個真正問題麼？第二、在殖民地區域中，是否正真有尚未開發的廣大空間，可以供這些國家的大量移植，無須排除過多的土著民族？第三、鑒於所牽涉的國家及國際的利益，在什麼條件之下，可以進行這種人口的移植？」（戰後移民的殖民地方面第二次報告，一九五頁）。

格里格繼續說：

「就第一點人口壓力而言，我們也許可以合理的說，日本的人口雖自一八七五年以來增加了一倍，歐洲的人口雖自一八〇〇年以來增加了三倍，但是如在一個工商業和平發展的有秩序世界中，充分利用了技術的方法，可使問題實際上不存在。但在一個渺茫似的不安，布滿商業及移民障礙的世界中，密度高的人口可以，而且事實上發展成一種心理情況，在這種情況之下，生存空間與擴張的要求，成爲與「緊閉的恐怖症」（Claustrophobia）一樣的真實和難於控制。」

換言之，殖民地問題是一個心理的問題，而非政治的問題。它由心理的紛擾而發生，這種病症是不能讓病人任性胡來而得以治療的。

但是如格斯格提出的人口壓迫問題，引起了一個完全新的問題——就其最廣的方面而說，所稱爲國際生育節制問題，若干政府爲了軍事的理由，以圖增加他們的生產率。他們需要多多益善的入伍壯丁，所以對生產

予以獎勵。德國和意大利的情形便是如此，人民奉命增加繁殖。這些國家的領袖們以人爲的方式，創造過剩的人口，以加強他們關於殖民地及領土的帝國主義要求。這是否將使他們對於不願採取這種政策的國家，可以作合法的勒索。這是一個基本的問題，今後將益見重要。因爲事實上，世界上的殖民帝國並不適宜於白種人的生存，而過剩的人口又是完全不願聽命到荒蕪之地，森林地帶，沼澤和沙漠去的。

格里拉申述：

「讓我們假定，在居於崎嶇瘠土的山地之側的意大利人看來，美國有那麼多富饒之地讓它荒蕪，一定似乎是有欠公允的。」

如果我們與格里拉同意，作這一種假定，那麼許多會表示願意以「有」的國家的殖民地分配給自稱「無的國家」的人，就可更實際這個問題；他們也許更可理會格里拉的話：

「轉移殖民地，在以前也許不失爲一種局部的解決，至今已不成爲一種解決了。」

就現有過剩的人口而言，他們願意移到美國，加拿大與阿根廷。統制人口的問題是一個複雜的國際問題，與難民問題，與在異地而遭強迫遷移的人口問題，以及一部分猶太人問題，都有密切的關係。但這個問題不能單由國際統制而解決的，它們使國家的法律與國際法之間確立新的協調之必要，因而引起一個新的問題。如果某國自稱人口太多，要求移民以外的權利，由誰來決定這種要求的程度？例如，在德國甚至在希特勒統治之下，也不敢分散東普魯士的大的封建領地，這些地方原可供大堆人民的移植。誰將有權來告訴各國，在各國能向海外發展以前應該採取什麼政策？

爲合宜明地解決人口問題所需要的世界計畫，是不能在戰後過渡時期所完成的。它不能在一個世代之中解決；我們也許可以譁以自慰的說，我們要留下的問題，儘夠使我們的後代對於國際政治有高度的興趣。

人們越來越明白，某些國家之要求殖民地，主要出於軍事理由，以求獲得攻擊其他國家的根據地，和出於政治上威信考慮。

要給國家所必需的出入口的便利，殖民地並非必不可缺。世界生活標準，以斯坎底那維亞諸國和瑞士為最高。沒有一國的國際貿易比他們更繁；平均每人之輸出入額，特別是丹麥、挪威、瑞士、瑞典，要比世界上任何其他國家高得多。這種貿易都是完全和殖民地無干的。這些國家也從未有過不平之鳴，埋怨不能取得所有他們所希望的原料。

美國從來沒有想取得殖民地，也可以說它比任何國家都更為不需要殖民地。但這並不是全部的答覆，主要的理由還是心理上的。赫爾國務卿曾在下面的話中加以表明：

『利用我們充分極度的力量，擁護所有的民族取得自由，只要他們由自己的行為，表示出值得，並預備接受我們的擁護，這是我們過去的目的，也將保持為我們將來的目的。』

除了『軸心』政府以外，今日沒有一個國家的政府，會公開宣布，任何國家對於殖民地，或對於支配比較落後的國家，有任何合法的『權利』。現在似乎有一種一致的見解，認為委任統治地制度應該擴充，和應該成立某種國際殖民地委員會，由各國在指定的某種地域內，作直接的管理。某些國家移民出境的要求，如經檢證是合法的和邏輯的，那麼就應該注意把這種移民引導到合適的地域。關於在非洲和南美一部分移民入境的可能，迄今尚少科學的調查，任何經指導的移民，可以發生大的問題，祇能由富於責任之感的男女加以執行。即在這一方面，國際聯盟的和南森難民救濟局的經驗，將不祇可資參證，而且是必不可缺的。

曾經有人說過，並有良好的根據，認為開發非洲和南美的某些區域，需要的不是人而是錢。有人提議成立一筆國際開發基金，可以由一個國際銀行及一個國際殖民委員會作聯合的管理。

移民法，種族的歧視，商業的壁壘，鋪張過富的少數民族特權的觀念，國際通貨和貿易，以上各種問題互相糾結牽連，致使大規模的和綜括的措置幾於不可能。但是我們可以希望，戰勝的國家將實現凡爾賽和會所局部實現的，即受一個國際委員會管理下的殖民地以及代管區域，不應處於任何一個代管國家的主權之下，而應該承認主權潛蓄在該地的本身，以待該地被認為可以獨立，和成為有組織國際社會正式一分子的一天。此外也

當可以發現，有些熱帶區域應該根本不許開發，應該保留作為「國際公園」，以便保護在那裏生活的，和祇有他們在那裏能永久生存的土著部落。

第二十六章 和平會議所不能做的

在討論未來和平之時，如果當做每一個使有思想的個人爲之焦灼和各國爲之困惱的問題，都可以解決，以及可以發現一種解除社會困難和經濟病症的萬應靈藥，在政治上和心理上都有相當的危險。我們必須瞭解，和平會議不能創造出嶄新的天地，在這次戰爭以後的人類仍將同戰前一模一樣。他們可以得到某種的教訓，但如果認真的預料，以爲戰爭結束時，整個各國將較前爲容忍，見解更爲開闊，偏見更少，那就超乎希望以上了。如果我們專向和平會議要求一到，結果一定會一無所得；有應該認識的重要的一點，雖然有許多普遍性的問題，却並無普遍的解決。尤其是世界各部分的社會情況，大不相同，如果認爲同一套的藍圖可以在每一個國家一律應用，將爲最爲不智的事。

在各國民主社會黨人聯合宣言中，曾稱：

「我們社會主義者所希望的社會的經濟的變革，必須由每國自己的民衆爭取，而且有賴於人民的情況及成熟程度，以及有賴於國際社會主義及勞工運動逐漸增長的實力與團結。」

這話的確，可以適用於社會主義者一隅之見所加的限制以外。所有人民所希望的變革，都須看人口的情況及成熟程度；他們大部分有賴於社會的教育及公衆的知識。大西洋憲章各要點中之一的無慮貧窮的自由，與其說是一個社會問題，不如說是一個經濟問題，一個組織與分配的問題。在前章中已經提到過，實際勞工組織已經成立一個機構，就在於討論這些問題，並正在和許多政府合作，努力訂定具體的計畫。這種工作已經有其自己的進行，並以非常需要的公正研究和科學謙卑的精神爲根據。

就整個而論，很容易看出，對政治問題充分的或者合理的局部的解決，是並非不可能的，甚至並不多。困難。但是對於範圍較廣，而性質更無限複雜的經濟問題，如果有完全解決的可能，祇有經過長時間集中和

協調的努力。

所幸運的，人類以及所有人類制度的演化，原是變動的過程，致使對於重大的問題，不能有一勞永逸的最後解決。在我們很快的由工業發展之一階段到另一階段時，慢慢地由精神上知識上尋求真理的一個演程到另一演程時，新新問題常常發生，每一個世代都需要作最高的身體及精神的努力。

如果我們要爭取應有的勝利，我們的抱負必須不是把每一種問題都加解決，因為那樣必至一個問題都不能解決；我們要瞭解，尤其要我們希望能做到的，是成立一個永久的和有彈性的解決問題的機構，並幫助發現必須的措施，以防止經濟的痲症，緩和商業的恐慌，便利貿易的路徑與商業的分布，和穩定通貨。

經濟的問題，所幸或者也是所不幸，不是新起的，它們業經衆所習知。置身於經濟作戰舉的各國和各政府，並不是因為他們缺乏較爲良好的認識，而是因為他們不願作較爲良好的作爲，同時也是因為沒有一個足夠堅強或具有充分道德勇氣的政治家，敢於打破由幕後實施壓力的團體，庸俗的經濟說教者，入迷的偏狹性，農村及其他集團的短視的自私自心所築成的防線。我們已有所爲引導我們所必需的經驗，我們應該十分明白，世上並無可以引導我們到繁榮勝地的一套通用的公式。

有許多人，要求增加政府的統制，他們告訴我們，在戰爭以後，政府必須益發接管更多的工業、交通、壟斷的世界生產和分配。他們忘記或者忽略了，近年在國際經濟生活中發生的困難，大部分起於政府的干涉，而不是缺乏政府的統制；而私人的利益，即便在他們最壞的場合，並不直接爲戰爭而工作，反之若干政府的利益却孜孜不倦和成功地在做着。計畫經濟，國家統制通貨，和清算協定，皆經最直接用於不備作戰爭的準備，而且造成一種戰爭的空氣。有的地方私人利益似乎具有極度的侵略性質，但如加追究，普通他們實在是由政府所引導的。

斯泰萊在他的戰爭和私人投資者 (War and Private Investor) 一書中說。

「不管相反的、逼信仰與振振有辭的理論，在可以列爲具有危險性的關於國外投資而起的國際糾紛事例中

(即指不備為爭執，而是可能引起戰爭，尤其是大國之間大戰的糾紛)，可以發現，私人利益為外交的工具，比為外交行動的幕後人為習見。在這些事例中，使私人投資作為其工具的外交政策，也許全部或一部分會由『經濟因素』決定的。關於此點可以作贊成或反對的異議的，此地不加辯論。不過，根據於對現實世界中這種現象的謹慎觀察，有一點似乎無爭辯餘地的，關於私人投資的外交的直接關係，在有危險性的國際摩擦中，私人投資絕大多數常(雖非專門)居於僕從的，而非主人的地位。』

如果斯泰的話確是真實的一般經驗，實際上確難予以否認，非他話中的涵義，自從經過一九三五年他的書發表以來的各年，更可得累積而來的大力量。在極權國家之中，企業與政府，生產與政府，出入口與政府，是一而二二而一的東西。法本企業公司(I. G. Farben Industrie)及其附屬機關，無論在苯胺染料，或人造汽油的生產或藥物的製造，都是德國戰爭動員中的一部分。

次之必須記牢的，如果說政治與社會的條件是國與國不同的，經濟的能力尤其如此。在某一國家對一種問題的解決，可稱良好的，但用之於另一國家，因為問題表現形式的不同，可以大鬧其亂子。即使問題的表象相同，經過確診斷之下，也許證明它們有完全不同的來源。

近年來贊美斯坎底那維亞諸國的生活及政府方式，『中庸之道』，已成極通見的事。這原是理當如此。但如果說在小國很自然的解決問題的方式，這些小國內沒有高度集中的財政利益，統制比較容易，獲得大財富的希望有限，而且某種行動的路線是受地理情況和歷史傳統所支配的，在如美國蘇聯那機構大和大部分尚待開發的國家將同樣自然，則未免荒誕不經了。每一國家都得謀其自救之道，但可以給予指導，合作和有決定性的協助。

在舉世觀欣鼓舞之中，來提醒大家一聲，大西洋憲章中提及的各點，大部分早已包括在國聯盟約之中，這似乎不無大煞風景。

憲章中第四及第五點宣布：

「他們對於現有的義務加以適當的尊重以外，並企圖使每一個國家，無論其爲大爲小，爲戰勝國爲戰敗國，對於世界貿易及爲各國經濟繁榮所需要的原料，有根據於平等條件的更大的享受機會；

他們希望促成經濟方面各國的充分合作，其目的在使全體能獲得改進的勞工標準，經濟調整和社會安全。」

國聯盟約第二十三條稱：

「接受和遵照現有和今後協議的國際公約的規定，各會員國：

(一) 將努力爲本國以及他們工商業關係所申及的所有國家內的男女兒童，保證和維持良好的與合於人道的勞工條件，並爲這個目標起見，將成立和維持必要的國際組織；

(五) 將規定保護和維持所有各會員國交通運輸的自由與商業的平等待遇。在這方面，一九一四至一九一八年中受破壞區域的特殊需要，應記在心頭。」

從上可以看出，兩者初無顯著的差別。我們不討論憲章中的保留「對於現有的義務加以適當的尊重」含義如何，我們也許可以希望，它並不超出第二十三條前更爲明白確定的詞句「接受和遵照現有的或今後協議的國際公約規定」。國際勞工組織就是第二十二條(一)的實現，就(五)而言，必須承認在條文上比起表示希望的大西洋憲章，實在更爲積極。盟約承諾「規定保證……」。

然則，國聯的努力產生了什麼結果？從國聯這方面的經驗中我們可以得到些什麼引導？

在一九二〇年中，國聯訂定了一些國際公約，打算藉以促進各國之間的經濟及財政關係。它們國包括範圍很廣的題目，例如關稅手續的簡化，一般接受以仲裁的條文插入商業協定之中，禁止獨造通貨的措施，以及適用於匯票的條件。但越來越明白，意圖使一般都接受的公約，其訂立必須用極概括的詞句。凡是不能取得一般接受的重要規定，不是根本略去不提，就是加上保留和例外。所獲得的協定，決不能超過訂約各造準備接受的最大的共同的原則與趨勢的標準以外。公約中的條件，常常須受國家經濟最落後的國家，或最不願爲了打算成立一般的解決而犧牲一分他們認爲屬於國家利益的國家之要求及條件而決定。即使在這方面，前面所稱國聯缺

乏負責代表的影響，也可以看得出來。有些國家對於這種公約雖贊成和簽過字，却不曾予以批准。

國聯鑒於這種經驗，在以後的各年中，限於召集專為某問題的會議，出席會議的國家有一定限制，不求普遍的協定，只求得到直接的實際結果。我們可以舉一九三三年倫敦的經濟會議為例，出席者有各主要的小麥輸入及輸出國家，期在使小麥的鈔求方面實現雙方的合作。

此外國聯亦有一個工作，即「草公約」，這種草案不是預備供各國在日內瓦簽訂和批准的，而是作為各國接受的模範和標準，在各國根據本身責任感覺到與其他國家談判和訂立這項協定時，即可以取法國聯的草案。關於這種手續，可以舉國聯經濟資料組織關於雙重課稅問題的工作，作為一例。它向各國政府提出一連串的文件，各國可以視其本國的需要加以改動。

國聯於一九二一年接受這個工作，自那一年起至經濟恐慌發生的一九二九年止，其間共訂立了約二十五個關於這個問題的雙邊條約；自一九二九年至三五年，關於雙重課稅，又成立了約六十個新的公約；自那年起至第二次世界大戰爆發，又有二十個以國聯委員會起草的模範公約為根據的公約訂立——這一時期世界正在遭到歷史上最為嚴重的經濟恐慌，這實在是一件可異的成就。

國聯關於世界經濟問題這種極重要工作的歷史，給了我們最有價值的提示：正果我們要實現經濟的和平，必須採取些什麼方法。世界公約在應用上將有極嚴格的限制；會產生結果的運動，是由一般到特殊，由一般性的到特殊性的會議，由為多邊公約開先路至為雙邊公約開先路的運動。

所必須認識的，經濟的和平是不能由一次勇敢的行動而實現的，它是須經過緩緩進和逐漸滲透的長期戰，如果我們的作為，可以規定出穩定不易的規則這種信仰之上，將證明是一種大大的錯誤。

例如，一般同意，對於國家之間的經濟壁壘，應該儘可能的予以撤除，關稅的規定應該使之幫助而不妨礙貿易。但胡佛與吉勃孫在他們書中提議關稅「各國平等」時，他們似乎忽略了某種既成的事實，關稅平等的原則在純粹思想的境界而言，誠屬至理名言，地理的條件，歷史的傳統，以及實際的需要，却使這個原則有範圍

甚廣的例外必要。目前存在的區域性結合，對許多地域內的人民發生重要的關係，這種結合今後仍將存在。任何加以取消的企圖，徒將引起憎恨，而且將證明徒勞無功。

在國際立法問題中，也如在國家立法問題中一樣，可以經驗得到的，如果任何法律，在公衆良心上認為並無合理的權利，缺乏道德的理由，任何違反公意的法律，將適足自毀其目標而已，例如美國及許多其他國家的禁酒法。

在互相隣接或者有共同的極特殊性利益的國家之間，其間存在有善隣的關係和特惠的關稅，或者甚至根本沒有關稅。在斯坎底那維亞諸國之間，在瑞士與法國隣接若干區域之間，就有這一種的情形。我們可以在希望，在一個合理規制的未來世界中，屬於多瑙河聯盟的各國，也將有這一種的結合。這又是人人可得而見之的事。

關稅畢竟不是一個主要的問題。高的關稅，也同在過去十年中建立起來的其他商業壁壘一樣，是慌亂，是民族的政治的或經濟的破釜沉舟的產物，而並非是一種計畫周密的政策路線的邏輯結果。如果我們要實現和平，則在我們計畫我們的商業政策時，我們的思想不可以關稅稅率，而須以國家生產的經濟為根據。在我們考慮國際財政時，我們所要考慮的是如何財務上促進生產（在討論殖民地的發展時業經提及），而非設立中央銀行。在考慮商業政策以前，我們應該用什麼方式和方法，使所有的生產資源實現充分就業。（在這一方面，也許可以同意關於統計制度上的一個小改革：公布就業的而非失業的數字，以有希望的和積極的數字以代消極的類型的數字。附帶，就業的數字也較為可靠，較易統計）。

政府的主要責任應在於刺激而非限制企業。但在另一方面，有許多活動毫無疑義需要政府的統制，甚至政府間或國際的統制。工業家、銀行家、企業家，最好瞭解關於某一類工業，銀行與企業由公家來統制與由公家來經營的差別。現在我們不討論，政府在決定商業政策之前，是否應該嘗試為生產的國際配合訂定某種深遠的計畫，這是一個非常有興趣，但是牽涉極廣的問題；我們也許可能同意的，為保持和平起見，在軍火工業將需要

公眾的統制。國聯盟約第八第九條中所提及的軍備裁減，必須使之實現，和成立必要的統制機關。任何未來的裁軍會議，不必討論沒有實際重要性可言的軍備之量的裁減，而須討論國際對於有戰略重要性的礦產之統制。戰前以前，曾經感覺到，要防止戰爭發生，就必須對煤鐵汽油予以統制；專家們現在似乎相信，祇須一組有關鑛產的礦物如鎢、菱苦土礦、硫磺礦、某種的磷等，加以統制就夠了。

自然，這種的統制與經濟或商業的要求並無關係。但很可能至少在某一時期以內，爲了防止過當的漲價和調節供應起見，對於某種主要生產品如小麥、糖、橡膠、錫，似乎可能有實行某種統制的必要。這類的統制，也許證明還有：廣至重要的半製成的或容易定界限的如鋼一類貨品的必要，也並不無容許的餘地。但應該常記在心頭的，政府干涉的本身，不是良好的經濟健康狀態的表徵，它是用以療治某一種病症的藥物。有時也許用藥要用得很重，而且須經過一段長時期，但是任何過用藥量，都可以發生危險，使病者發生長期的傷害。

政府的干涉與爲國防所占和卡推爾所需要的國際統制，將各不相同。

所不可忘記的，只要戰爭延緩下去，政府不僅爲最大買主，在某種的工業方面，並且是唯一的顧客。在許多情形中，一待最後一仗勝利以後，政府的購買與政府的支持將很自然的自動中止。這種突然的中斷，自將使龐大的工業，經濟及社會的利益，發生紛擾。爲緩和戰爭結束以後大規模的調整過程，需要政府，工業及勞工之間作最親密和信任的合作。要做到這一層，祇有政府決定採取一個積極的經濟政策，纔有可能。

作爲實現和平開先路的未雨綢繆的功夫，宜於成立與同盟國救濟委員會相同的某種中央機關，以討論經濟的和建設的問題。這個機關應該處理整個的經濟及財政政策，工業發展的計畫，戰時經濟至平時經濟的過渡，以及所有有關於生產分配運輸等問題。

在這方面，很自然的可以指舉英美互助協定的第七條：

「在最後決定英國所要提供給美國的利益，以報答根據三月十一日國會法案而作的援助時，關於時限與條件方面，務使其不加重兩國間商業的負擔，而在於促進兩國之間互利的經濟關係，以及世界規模的經濟關係之

改善。爲達到那個目的，將包括英美同意行動的規定，其他抱同一心理的國家亦得自由加入。規定中包括：從事於以適當的國際的和國內的措置，擴張生產、就業、貨物的交換與消費，這些纔是所有各民族自由與福利的物質基礎。取消國際商業中各種形式的差別待遇，減低關稅與其他商業壁壘；以及一般的說，實現一九四一年八月十二日美國總統與英國首相聯合宣言中提出的全部經濟目標。在最早的方便的時期中，兩國即將開始談判，以期根據主要的經濟情形，決定由他們同意行動以實現上述經濟目標，和取得其他抱同一心理的政府的同意行動的最好方法。」

提出的範圍，範圍很廣，很有希望。所要緊的，是應該予以實行，以及應該訂定一個多邊的而非雙邊的行動計畫。

所有這些問題的研究，不能由一個一般性的和平會議擔任，而須採取不同的解決路徑。

胡佛和吉勃孫在他們的書中提議：

「……看法較長的問題，應該提付一組分立的國際委員會，他們的結論，待政治的和經濟的生活開始復蘇，破壞的情緒有冷靜的時間以後，再行提出。」

這種提議，即使說不是新的，也極恰時，和近情的。但是爲這種委員會準備議程與收集必要資料，另需一種組織。所堪慶幸的，我們現在已有一種的組織。

國聯祕書長於一九三九年十二月給國聯大會的報告中說：

「自於一九二九年開始的經濟恐慌以來，（世界經濟組織）已經發生一種半永久性質的非常狀態，而無任何一般的運行制度。因之，在戰事結束以後所將遇到經濟組織問題，將證明極端的複雜與嚴重。」

「在過去十年中，這些問題經常地吸引了各國政府，以及位於日內瓦或其他各地的國際機關的注意。爲了解決這些問題，業經提出過許多提議。所有這些問題以及所提出的提議都失敗了，原因是由於某種內在的缺點，或者由於曾引起戰爭的政治情勢，使之無實行的可能。過去所缺乏，是否不是缺乏發現解決的能力，而是

缺乏解決的意志？有沒有忽略了某種根深蒂固的經濟變革？在日內瓦關於這些問題，有大宗的資料，祕書長對於這些材料有一種獨特的經驗，並與全世界人士有所接觸。這些經驗與接觸之應該保持，實具最大的重要性；同樣重要的，材料的形式，應該變動，使之於時機到來時，有立刻的用處及價值。

「但是戰爭本身天天引起結構方面的變化和結構上的緊張，這又將轉而產生有待最後解決的新問題。因此，擔任檢討我前面所遮問題的人，必須經常使他們熟悉當前的發展狀態。這一層，以一個積極的經濟情報服務的協助，他們應該能夠做到的。」

所幸運的，這一個積極的經濟情報服務處正在工作。自一九四〇年秋季以來，國聯秘書處的這一組，經普林士敦大學、普林士敦高級學院，洛克斐勒基金會醫學研究院的邀請，即在普林士敦工作。經過一九四二年四月倫敦舉行的國際勞工組織理事會非常委員會會議，和國聯經濟及財政委員會會議以後，蒙特里爾與普林士敦工作人員之間的充分合作，應該得到保證。

這是迄今趨向實現和平勝利所採取的最重要步驟之一。

第二十七章 幾個結論

在公開發表關於未來和平見解的人中間，不管在原則上和細節上有意見的出入，但對於有若干點，却似乎有一種顯著的同感：

(一) 緊接於衝突結束以後，還不能有和平；此時要有一個現在認為必需的可以長數年至數十年的過渡時期，和平是要自以前稱為冷靜階段開始的。尼柯爾遜、台衛斯助爵、美國研究和平組織委員會、胡佛與吉勃孫副國務卿威爾士、赫爾國務卿都表同意。在這個於戰爭中便已開始的期中，於最終戰後解決中有重要性的計劃，組織與制度，將有有機的發展。

(二) 在戰事過去，聯合國家在某一時期中，這個時期可以是一個很長的時期，將有占領或者更可說管理極權國家，和警衛曾經牽入戰爭之中的大段土地的必要，直至情況安定，國家政府可以接收，和國家憲法重行成立或草定止。

(三) 在能舉行解決最後和平條件的任何大會以前，必須由專家舉行許多會議，每個會議有特定的目標，討論特殊的問題，並求這些問題的解決。最後的和平會議，性質上與其說是一個訂定政策的大會，不如說是一個協調的和作成法典的會議。政策必須早經決定，大部分在會議舉行前早已執行。

(四) 在有資格的具有意見的人中間，還有相同的一點，認為於戰事過去以後，將不向極權國家課取賠款。『實在不能有真正的賠款；第一次世界大戰證明了在任情形之下，都不能收得大宗的款項。』(見胡佛與吉勃孫書)

『無論現在或戰後，我們之不能以別人的錢來支付戰爭，這一事實比什麼都來得明白。一九二〇年的賠款，祇給了世界趨向目前慘禍的另一推動，這一事實比什麼都來得明白。』(雷士敦書)

但是極權國家必須繳出從前在占領國家奪取或盜竊的一切。包括在工業及企業，土地與地產中的利益，以及對於任意破壞財產作可能的賠償，却是完全不同的另外一件事。

(五) 所有聯國國家都曾宣布，他們不想取得更多的土地或任何性質的占有，所以應該不難實行確定國家的疆界，雖然某種的改正，是合理的，例如匈牙利與羅馬尼亞間，捷克與匈牙利間，意大利與它的東隣之間。（凡爾賽和約所給意大利的疆界，在地理上歷史上或民族的事實條件上皆無多大的理由可言，而意大利的統治對少數民族的待遇，又是極端殘暴）。此外似乎還有一種一致見解，應該成立某種的多瑙河國家聯盟，把這一條東歐大河流兩旁的國家，經濟上團結起來。一九四二年一月十五日希臘與南斯拉夫政府的協定，一九四三年一月二十五日波蘭與捷克政府的協定，都是在東歐及東南歐宜於採取友誼及聯合政策的強有力的表徵。

波羅的海問題，為最難解決問題之一。凡爾賽和約所創造的三個波羅的海小國的命運，蘇聯在波羅的海的利益問題，與蘭島問題，但澤與米美爾問題，各自都需要專家的會議，和最機微的處理。

在東方，東三省及朝鮮問題，在作最後決定以前，需要開明的人和最專門知識的人作最縝密的研究所。(六) 由日本所濫用的委任統治地域以及其他委任統治地域，應置於前面所述的國際委任統治地委員會管理之下。此外尚有一種強有力的時論，主張創設一個國際殖民局，與國際委任統治地委員會合作，並確定以新立場為根據的殖民政策。

(七) 現在有一種流行的有力觀感，認為為實現和平勝利所需要的保證之一，為各國的異議與爭執，須接受強制的裁判。美國研究和平組織委員會中國際法學者是贊成這一點的，不屬於職業外交家一類的大部分作者也是如此。台維斯助爵多年來便是一位提倡強制判決的人。他要求成立一個平等法庭，以為國際裁判常設法庭的補助。

胡佛與吉勃遜的意見，與他相差也不遠：

「每一國家應該同意，把所有的糾紛提交仲裁，或提交交法律的解決，或確立冷靜的時期，進行獨立的調

查。

關於強制判決與制裁，尚無異議的提出。

(八) 在另一重要之點，也有廣遍的共同意見，應該使國聯盟約第十九條成爲更具強有力形式的活的現實(註1)。

羅佛和吉勃孫提議：

「……任何國家於締結條約十年以後，申請修改條約的規定時，應任命一個由與糾紛無關係的著名政治家組成的委員會，提出報告和談判合理解決，以實現申請。」

一個比較弱小的國家，提出修改條約規定的要求，並不常是容易或沒有危險的事。所以曾有一種強烈的觀以，認爲應在條約的本身內，規定經過一定的年限，即須自動作重新修改的考慮。

大西洋憲章中提及極權國家解除軍備的必矣，但對此尙無較爲明細的計劃。關於國際軍隊，或國際警察武力的問題，或兩者同時，都會有過討論，但在各國對於所欲建立的世界組織的性質，有更爲充分的同意以前，恐難實現的可能。

在提到可以引起爭論或尙未有充分討論的問題以前，我們有相當理由，討論一下包括在第五點中提及的計劃內的一個特殊問題。

照通行的意思，主張重行把德國恢復成爲各邦，像希特勒執政以前，或甚至一八七〇年前存在的情形一樣。這不能說是聰明的意見。如象德國人在充分民族自治方面到了成熟的階段，決定重新成立巴威里亞、桓騰、薩克森納、巴頓以及所有其他各邦，他們誠然必須有充分的自由；但是如果他們也是大概會如此的，決定保持國家的統一，他們必須作這一個決定的同等的自由。但是關於確定德國的疆界一層，必須恢復後希特勒以前的狀態。

德國宣傳機關的奇跡之一，它成功創造了一個關於受摧殘的德國人，和受惡毒敵人復壞的德國統一的神

話。這個神話，在胡佛與吉勃孫合著的書中有所表現：

「對歐洲歷史作任何研究，可以表明，日爾曼族在下周期的失敗之中，曾被分割為分立的各邦。」
「怎麼會使任何國家以內有教育的人士，都真心誠意的相信納粹關於歷史極端與解的呢？從政治上說來，在一八七〇年以前，初無德國這一個東西。納粹的宣傳家，設法把現代的德國和哈伯斯堡王朝的死了的神聖羅馬帝國當做同一的東西，實在經不起任何事實的檢討。現在稱為德國的境土從來不曾受過分割。以過去時代所不知道的和未有的概念，來粉飾過去的世紀的景象，其危害於歷史的真實性，實比別的一切還要更為危險。十九世紀以前的歐洲史，不是民族利益與衝突的歷史，而是王朝之間的利益與衝突的歷史。在地理上稱為德國的這一塊地方的歷史，大體上就是哈伯斯堡與霍亨索倫兩家之間的衝突與戰爭的歷史。在地理上稱為德國的這塊地方，是歐洲一個很新的國家，而且並不出於條頓民族。普魯士人乃是斯拉夫種，今日居於德國東北境的所有民族都是一樣。在阿里安種至印度、希臘人至希臘、意大利人至意大利以前，這種斯拉夫種，就曾居於自俄國草原至波羅的海的地面之上。無論普魯士人、普蘭倫尼亞人（Pomeranians），或任何波德民族（Wend peoples）都不操德國的語言。他們操他們的斯拉夫方言，與拉特維亞和立陶宛的語言有密切的關係。任何到普魯士旅行的人，都可以注意到村莊與地方的具有斯拉夫名字。德國人憑了鐵軍政策，企圖征服，奴役或消滅當地斯拉夫族的酋長。自一四一五年神聖羅馬帝國皇帝西琪斯芒（Emperor Sigismund）以北邊的采邑授予他忠實的擁護者霍亨索倫一家的弗里烈特伯爵（Count Friedrich），成立勃倫騰堡選邦（Brandenburg，由波特人的堡壘（Fennibor）而來）以來，這個鬥爭維持了五個世紀。勃倫騰堡就是一個斯拉夫名字；這個選邦的邦長，由於背棄他的盟友波蘭人和瑞典人，取得了普魯士公國，他的兒子於一七〇一年出錢購得哈普士堡皇帝的許可，自行背信「普魯士國王」。在此後的一百六十五年以內，普魯士從來沒有經過分割，倒是最後它把所有的隣國都分割了。一七七二年，一七九三年和一七九五年的瓜分波蘭，使普魯士的領土增加了一倍以上。

為說明胡佛與吉勃孫在書中所說的話，這些簡單的事實有提出的必要。他們說：

「……以大羣的德國人置於波蘭及捷克的支配之下，不管是把裝火藥的車輛，放在新的綠發地帶之上。」事實是怎樣的？

事實上，德國人在他們奮屬斯拉夫種的境內，摧殘壓迫波蘭人，已有數代。它是上次大戰前多半歐洲創深痛鉅的地方之一。

一九〇七年偉大的諾威詩人與作家般孫 (Ronsboen)，在歐洲一些報紙及雜誌上發表了一篇關於少數民族所受摧殘的文章。文中除其他各點以外，他說：

「在普魯士有的波蘭地內，波蘭兒童不許用自己的語文信奉上帝。小孩子因向上帝祈禱而受懲罰，他們的父母因兒女的這種過失而同受懲罰。有一位大學生，因為他一位在小學裏的妹妹不能以德語祈禱，而遭開除。普魯士人唾辱路上說波蘭話的孩子。他們逐出田園方面的波蘭人；他們以各種方式，以殺害他們的活靈魂。」

這就是那兩位著稱的作家所稱「以大羣的德國人置於波蘭支配之下」的背風。第一次世界大戰後的和平條約，對於波蘭人過去所受的慘酷不平，打算作某種的補償。自然，在波蘭內靠來路不正的地產的生活的德國人，不能再事奴役波蘭人了；他們對此極端痛恨，並獲得了某種人士的同情。

另一事實是：捷克從來不曾成爲德國的一部分；奧地利也從來沒有成爲德國的一部分。爲捷克所屬的奧地利，與普魯士作戰過一百多年；最後一次爲一八六六年。在操德語的奧地利人中，對普魯士人抱有深切的仇恨。奧地利對於帝國境內，尤其在匈牙利境內數百萬斯拉夫語民族之受摧殘壓迫，沒有加以防止。

般孫在他的文章中說：

「馬札兒人在他們的本土內壓迫三百萬的斯洛伐克人。他們禁止後者使用祖先的，出於心坎的語言。他們椰榆後者對歷史傳統的愛好。他們封閉博物館，沒收可用以使後者熟習他們祖先生活的基金。他們在議會中稱後者爲『豬』，把他們踢下樓來；在報紙上作熱嘲冷罵。」

捷克駐華盛頓的現公使漢本 (Hunbon)。他的父親就是因爲在他的報紙登載了般孫的文章，而被捕入獄

的。

數百年來身受的民族壓迫，可能會使新生的捷克採取報復的行動。但捷克人隱忍自強，在操德語的少數民族方面，沒有提出過不平之鳴。在慕尼黑妥協時，英國泰姆士報說：『從來有一國如捷克那樣，給予少數民族那樣良好的待遇。』

然而我們仍聽到這一種『以大羣的德國人置於捷克支配之下』的說法。像胡佛與吉勃孫那樣的人士，似乎也接受納粹的說法，竟把比倫納教授的根據這種說法而改造地圖的主張，實在更爲危險得多。他們說：

『歐洲有一個部分割的德國，歐洲即無終久的和平，正好比其他國家想分割美國各邦或把他們一部分置於墨西哥支配，則北美即不能有終久的和平一樣』。

從表示的形式，實在很難不下結論說，在他們心目中德國應該保有奧地利和捷克以及德國在波蘭方面的要求。所幸運的，各國的負責領袖，沒有因而引入歧途。關於捷克和波蘭，美國所取的地位至爲明顯。關於奧地利，赫爾國務卿於一九四二年七月二十七日宣佈：

『本國政府從來沒有採取視奧國爲合法並入德國的地位。』

英國工黨領袖，掌璽大臣阿特黎，在他的『我們正在追求的和平』的說明中，宣布，

『斷言奧地利人、捷克人、波蘭人和德國人都是具有立足之地權利的民族。是準確的；但是在尚未接受以前，便考慮確切的疆界，時機尚未成熟。』

祇有經過多年的正常生活，纔能明白多數奧國人，是否真正願意加入一個新的德國。

沿德國與波蘭邊境，可能在其他斯拉夫國家和羅馬尼亞。關於形成袋形地帶的操德語的人民，可以舉行一次選擇，由人民個人決定究竟願意做那一國的公民，並組織必要的遷移。這一種規模較小的人口交換，曾在丹麥與德國邊境的什列斯威(Schleswig)實行過。

也許『分割』德國的問題，並不如從外表看來那樣可以引起爭論。真正相信德國對於奧地利，捷克的一部

分或全部有合法要求的人，即使似乎他們很有力量，畢竟人數不多。

此地所述八點的程序，將表示向前邁進的一大步，但絕不能說已足夠實現勝利的和平。

在前各章中，曾經喚起注意，有把司時為大西洋憲章與聯合國家華盛頓宣言基礎的保護宗教自由與人權的優良重要的原則，併入一個國際權利案的重要性。要做到這一層最有效的方法，為訂立一個國際刑法，和以多少不同的方式創設一個曾經縝密準備的國際刑事法庭。在這一方面，前面也曾強調過，鑒於某些國家的教育與從新施教一事，對任何和平的安定，有非常重要關係，所以須成立一種國際教育服務處；在教科書中所計劃和在學校中所鼓動的反對宗教自由與人權的大規模罪行與犯罪，將受這一種法庭的管轄。前面也曾提議，現有的國際法庭制度應加補充和擴大。

前面提出過關於所欲建立的未來世界組織的徵候。前面曾經嘗試表明所需要的體制，並說明祇有着重於實際生活中的個人責任，總能得到各國所要求的結果；祇有把國際制度中有價值的地方，與一個聯邦制度的要點兩者協調起來；我們纔能建立起所需要的有彈性的機構。它倒不是防衛民主政治，而是復興民主政治的制度；它並不意圖代替各國政府，傳統和主權，而是在於承認他們，使他們協力合作；充分認識各國的懸殊和冷僻的政治事實；如果我們要爭取和平的勝利，不再失去，我們就須在行動上承認，在現代民主世界之中，每一個國家與其他國家都須保持兄弟的友誼。

所提出的操議中，有若干似乎驚人聽聞，有些看來類乎空想，但是世界各國都應根據新的路向去思想，並熟習國際生活中新的觀念。這整個問題，是一個意志力，精神的努力對抗心理惰性的問題。實際上沒有什麼不能破除的障礙，但習於保守的個人心中的許多阻撓，却有待打破。整個世界現在應該已經認識了凡勒拉於一九三六年夏季在國聯所說的那一段話的悲劇性的真理；

『（如果大國）現在預行準備擔負起一旦戰爭時他們所須接受的犧牲的十分之一，今日威脅我們的危險是可以排除的。』

不僅歐洲、亞洲、非洲、太平洋上最小的島嶼、北極海，都已陷於浴血戰爭之中。美洲和澳洲都經要求作最大的犧牲。在所有戰士，所有工人，所有受苦的人的心中，都抱有這一種對將來的希望；

「我希望我能知道，正義的自由之靈，

將在世界各地隨風高揚。」

我們所憧憬的，有四種自由的，有公正永久和平的境地，並非空夢。它在我們把握以內。整個各國都已準備好前進，慢慢地和堅決地；他們準備好出發，只待他們所能夠信賴的領袖發出命令：

「前進，它就在這裏。」

註一；「大會得時時勸告會員國家，重新考慮已經變成不能適用的條約，以及考慮如任其繼續將危及世界和平的國際形勢。」

172.4/0024

B0557

著者: C. J. Hambro 吳澤英譯

書名: 和平的勝利

還書日期

借書人

東方圖書館重慶分館



分類號數 172.4

0024

登錄號數

B0557

中華民國三十四年九月初版

版 權 所 有
翻 印 必 究

和平的勝利一冊

How to Win the Peace

(32129 渝熟)

渝版熟料紙

定價國幣伍元

印刷地點外另加運費

C. J. Hambro

吳澤炎

重慶白象街

王雲五

商務印書館

各埠
商務印書館

原 著 者
譯 述 者
發 行 人
發 行 所

