

Lord Davies 原著
朱寶賢 譯述

二十世紀的問題

商務印書館印行

Lord Davies 原著
朱寶賢譯述

二十世紀的問題

商務印書館印行

中華民國三十四年四月重慶初版
中華民國三十五年四月上海初版

(31447 滬報紙)

二十世紀的問題一冊

Problem of the Twentieth Century

定價國幣肆元伍角

印刷地點外另加運費

原著者 Lord Davies

譯述者 朱寶賢

上海河南路

發行人 王雲五

印刷所 商務印書館

發行所 各地商務印書館

版 翻
權 印
所 必
有 究

目次

第一章	問題	一
第二章	歷史上的陳跡	二〇
第三章	國聯及其後	四二
第四章	制裁的演進	六五
第五章	主權	七二
第六章	自衛	八二
第七章	競勝	九八
第八章	武器的分類	一一七
第九章	武力的正當用途	一二九
第十章	國際警察軍芻議	一四〇
第十一章	國家警察軍	一五三
第十二章	國際警察軍	一七五
第十三章	行政機關	二〇九

第十四章	國際警軍計劃的切實性	二二三
第十五章	國際警軍的經濟利益	二四一
第十六章	消極與積極的軍縮	二五九
第十七章	德國與國際警軍	二六六
第十八章	英帝國與國際警軍	二七五
第十九章	法國與國際警軍	二九二
第二十章	美國與國際警軍	二九五
第二十一章	國際警軍的心理成效	三〇三

二十世紀的問題

第一章 問題

「解決這大問題，需要諸大國共同努力，而且牠們應認識這問題的解決，是文明人類的至上需求。」——格雷

一 序言

吾人在開始研討以前，先擬對於這問題的性質加以定義。在這世紀開始到現在，吾人身受目睹着世界戰爭（第一次）及其後的消滅情形，這問題的廣大性超出了一切，而這問題的解決也實是全人類的福利、進步、以及人們在有史以來所創成的文明的繼續伸長所依賴。

歷史記載着人類的進化過程。原始生活和二十世紀文明，相異豈可以道里計！可是，後者雖在各方面表示着進步，現代文明和野蠻生活的分離性又是何等淺薄、鮮微！世界戰爭，人們用科學的武器相殘殺，不數月間，很迅速地能使國家整個地毀滅。假定這些領導文明的國家都毀滅了，這世界又將淪陷到原始的野蠻狀態，或許更壞亦未可知。

國際間，我們是在懸崖上危步，輕輕一推，便有使國家墮入深淵的可能。一般人們都要求安全的保障，以免再逢不測之災。他們的統治者以及政治家們却在主權問題方面操心，以爲樹立界標，圍以防禦物便可安心了。他們到什麼時候才能建立起有制裁後盾的公道壁壘呢？各人親臨戰爭巨禍，人們的責任却是何等重大。但願人們及早將障礙物卸下。對於這問題，集全世界的智慧來討論得切實解決的方案。

二 問題的本質

問題的本質是什麼呢？簡言之，祇是怎樣避免戰爭；但是避免戰爭，僅是消極性的。問題的真正本質應更形深切：就是尋求公道。吾人怎樣才能在國際關係上建立公道呢？怎樣才能使國際間的事項管制起來，俾戰爭的原因得以消除，爭端得以公道解決呢？假定吾們的目標是公道，那麼非先解決裁軍、安全以及制裁三大問題不可。很明顯的，假定每個國家都整軍自衛，用戰爭爲取得公道的唯一方法，那麼裁軍是決不能有大成功的。偶爾試行裁軍，以前的例子很多，但是裁軍而不顧全安全問題，勢必失敗的。

所謂安全是什麼呢？這是造成某種局面，使被侵犯的可能性極度地消滅。假定任何國家能確信在被侵略時能得到全世界有組織的援助，那末這國家的安全是有確切的安全保障了。非要國有國際組織的確切和可恃的制裁，才能使這安全觀念產生。對於這制裁的真切實行，應使人人

深信無疑才行。

所以，避免戰爭，首須建立維護國際公道的工具；公道須依賴裁軍；裁軍非先有安全保障不可；而安全保障又須有賴於制裁的切實施行。這些連索，應在今後的五十年內，加以鑄成，庶幾世界文明不致淪入毀滅的途徑了。

三 避免戰爭不是絕對性的

吾人並不認爲一切戰爭都能消戢的，即使戰爭不能完全消戢，避免戰爭的方法却也沒有完全加以推行。下文的研討可以表見以前所創議的各方法都不切實，也可推見人們對於避免戰爭並沒有用盡智慮去推求。「國際公法」在沒有制裁力量以前，決不能成爲法律的。

即使建立了仲裁和司法機關，創成了國際武力，並不能立即遏制侵略國家的產生，正和法院和警察不能使罪犯絕跡相似。可是有了這些國際機關却能限制侵略戰爭，有如法官和警察能減少罪犯一般。

有人認爲任何性質的制裁是不需要的。他們舉例說犯罪的數字並未減少；根本警察也是可以廢去的。這理論的不合邏輯猶如因堤漏水，根本可將堤毀去一樣。也可以說疾病至今仍多，醫生可以停業，醫院可以廢去。其實，與病魔鬪爭的進程雖很遲緩，醫術的進步以及衛生的講求，已使這世紀人們的壽命較以前增長了。

同一原理，可應用在國際關係上。避免戰爭是比較性的，不是絕對性的，國際公法和國內法的類似性是不能否認的。

制裁的趨向，無疑地，第一、限制戰爭，第二、改變戰爭的性質。當然，在好多年間，阻遏每個國家從事侵略不致能有成功；但是，假定好多國家能聯合擔任國際警察的任務，那麼對於限制戰端已有相當成功了。對於將來的戰爭，國聯決不能袖手旁觀，是很顯然的。假定不是雙方，至少一方，必向國聯伸訴。至少交戰國的一方必表示願意將爭端交付仲裁。假定這國家被攻擊了，他的抵禦侵略，不僅是自衛，而且是替國際機構作戰，因此可以仰望其他尊重法律秩序的國家們的援助。假定這些國家仗義援助，他們是肩起了國際警察的任務。這種情形之下，戰爭的固有意義——為爭霸權——將成為過去的現象。戰爭的性質從此進入新階段，成為維護守法秩序社會的制裁。

好多人創議廢除戰爭的高調。他們沒有理解在廢除戰爭之前先須改變戰爭的性質；而這新性質，——擔任警察任務的使命——應由世界公論所認識。這認識的產生先須使國際權威機關付有組織實施制裁的能力。目前對於這認識祇在漸進的形成階段。

四 公道的本質

上文已說及戰爭在國際公道未建立前是沒法消滅的，非公道的和平是決難永久的。祇將戰

爭認爲非法是不夠的：應找尋和平解決爭端的替代方法，祇找到替代的方式也是不夠：這替代的方法應有公道處決爭端的力量，而且能使公道的處決加以實施。有些人認爲國聯祇是爲維護和平而設。這觀念是錯誤而近視的。這些人們祇以避免糾爭，敷衍解決爭端，求目前的安寧爲目的，對於根本問題，不加深求。假定爭端不經公正的法庭或仲裁機關處決，不公道的情事決難根本了結。不認清楚這一點事實，那末被屈的國家，在幾度向國際機關伸訴不得要領後，積憤爆發，終至不能容忍而訴諸戰爭。

建築在不公道的基礎上的和平決難穩固的；這是經不起時代的轉移的。在經歷了艱辛大戰後所議定的和平條約決難根據純理智的指使而不偏不移地崇尚公道。不可避免的，這些條約含有不公道的種子而形成將來的爭端。假定仲裁機關或是國際永久法庭的裁判不受人們所尊重，國際關係勢必更形混亂。假定國聯會員國不遵守盟約義務，不服從法庭的裁判，顯然的結果是這些機關失去他們的威信。國聯等倘無權能實施決議，勢必形成廢物，在危機發生時，便會崩潰的。即使願意履行義務的國家們也將感到沒有合法的機關強制那背盟違法的國家尊重公道。

公道觀念究竟是什麼呢？一般人民的觀念，認爲公道是不偏不移的行爲，用平衡而不受利害觀念影響的方法來處決爭端；運用理智而不用武力的。人們大都持有這抽象的公道觀念，歷世演進而形成今日的法治社會。但是，爲什麼這觀念尙沒有伸展到國際間的關係呢？爲什麼人們仍用殺戮的方法而不用理智來謀解決爭端呢？這狀態的存在，可從各方面來解釋。一部分

是由於主權的狹義觀念；國家主義所煽起的排外、忌外等愛國思想也是原因之一。因此仲裁條約內規定了法律爭端和非法律爭端的區別，又區分了政治爭端與法律爭端的鴻溝，更加上了對於仲裁法庭的管轄限制，使一切問題有涉國家尊嚴以及國家主要利益的都除外。國際公法又沒有成文的規典，也沒有實施國際公法的有權力機關。這是國聯未成立前的混亂狀態。這些原因都阻撓公道的伸展，以致各國的統治者沒法阻止戰禍的爆發。

一九一四年前的海牙法庭 (Hague Tribunal) 便是國際間組織散漫的例子，也可以顯示牠失敗的主因是在仲裁及裁判都沒有國際制裁的大弱點。荷倫好文教授 (Prof. Van Vollenhoven) 當時嘗言：「假定海牙會議不能收獲成功，最大罪過應由那些過份拘謹的人們負責，他們沒有勇氣履行一八九八年的諾言，却借用『和平』會議，『和平』宮等等來裝飾門面，却不敢大膽地實行改良；他們雖有勁地起草無窮數的條約，却並不給予機會促使實施……」戰禍一發，這些條約等等，都成廢物了。

參加這新國際組織——國聯——的國家們，如在事前並不接受實施公道的約定，那麼吾人可以推定他們對於公道是沒有誠意的，或者和海牙時代相似，寧可造成不公道的局面，故意使他沒有制裁的力量。

所以，很顯然的，避免戰爭和實施公道不是混同的。即使造成了前者的局面，未必對於公道的需求，也完全滿足了。但是，假定制裁能切實行使，那麼或許能達到這雙重結果了。

五 公道與弱小國家

國際機關主持公道的無能，吾人可舉三個例子來說。第一、弱小國家和強國發生爭端時。在國際公法的立場上說，小國與大國是平等的。他們得先用和解的方式來解決爭端。但是這程序顯然是片面的；小國自知沒法強迫大國到國際法庭前對薄的。即使這爭端交付仲裁了，仲裁員們也決不肯輕易公告明知大國所不肯遵從的裁定的。假定這爭端交由國際法庭去裁判，法庭的判決又沒有強制執行的制裁力量，明知這樣情形，小國知大國進行和解時，祇得仰承大國的鼻息。他決不敢在國聯大會時抗議，也不想向國際法庭去申訴，因為明知是毫無結果，而反有引起大國報復的不良結果。

所以，所謂平等原則在國際法上祇是空洞的法律假想觀念。這完全因為「國際公法」上缺乏明確的制裁規定。在沒有這些確切規定前，弱小國家所冀希的公道決難實現的。

六 公道與少數民族

第二個例子是和約內所認為應受保護的少數民族。其實，這些規定，事實上等於具文。造成少數民族的原因固多，主要的無非是為劃定經濟的以及軍事的疆界所形成。因為當時的政治家們，接受他們軍事參贊們的意見，早認為遲早又必發生戰爭，因此堅持劃定有利作戰的疆

界。這樣劃界，當然圈進了不同的民族。這是並未徵得這些人民的同意的；他們被劃入新政權的管轄下完全因為他們所居住的處所是有軍事重要性。他們是被強迫成爲順民，繳納賦稅，子女們須學習該國的語言等等。和約內雖對於這些人民規定有保護條款的，事實上等於具文，祇予這些人民以空洞的希望罷了。這些條款的列入，或許是那些政治家們爲良知所驅使，裝裝體面。事實上，明知這些條款並無實施的制裁，何苦列入和約呢？國聯對於這些少數民族，設法減輕他們所遭受的不公待遇，設了專科處理這問題。但是，國聯徒然有這好意，其奈沒有威權能強制施行和約上的規定，因此也無結果可言。

在另一方面，那些國家對於國聯的干涉，也很不樂意，因爲這問題是被認爲內政問題，不願他人置喙的。他們既須依賴自身的力量從事國防，這些有軍事重要性的疆界始終是不肯放鬆的。

假定這些國家能得到保障，在被侵略時得受國際警察的援助，那麼他們的畏懼得以減弱，而同時國際機關也能有力地干涉這些少數民族的問題。這又是可以證明公道須有國際制裁背景的另一例。

七 公道與盟約第十九條

國聯盟約第十九條規定：「大會得時常向國聯會員國建議重新考慮各條約，業已不適用而

鑒於國際情形，其繼續有效有危害世界和平之可能者。」

這第十九條，雖沒有像其他各條受人注意，也許會成爲很重要的。這條文字，固然很含糊，却對於國際和平含有重大的深切意義。從一方面說，這條是補充第十條的嚴格規定。條約是沒有十全十美的。領土的重新劃分，早已屢次成爲戰爭的原因。假定吾人研討凡爾賽和約的條款，這是很明顯地需要因時修改的。變更本是生命的本質。以前的變更是利用武力或武力威脅。所以和平的問題，從實事求是的立場來說，無非是用國際組織來用和平方法逐漸導引世界走上正規的進步道路。

第十九條是否能負起這責任呢？西雪爾 (Lord Cecil) 在盟約起草會內嘗作很詳密的建議。他當時主張國聯大會應負責在固定的時間內修改各條約。這建議並未通過，因爲當時的政治家們認爲第十九條的規定已是破天荒了。

這裏吾人舉個例子來顯示國聯對於這條所遭受的困難情形，在國聯第二次大會時，討論波利維亞和智利的爭端。這爭端是關於該兩國一九〇四年十月二十日所訂的條約，根據這條約波利維亞將一部分國土割讓給智利。波國聲訴這條約是被威脅而簽訂的，因此根據盟約第十九條認這條約已「不適用」。智利代表否認這條的已失去其適用力。因此這爭端提交三法家委員會加以研究，是否國聯大會得根據第十九條處理這爭端。委員會裁定波國的聲訴不合，所舉理由爲：「國聯大會無權自動修改任何條約。條約的修改應由簽約國自理。」第十九條所規定的

「建議」，祇適合於條約「不適用」時——即：「簽訂條約當時的情形業已發生物質上或道義上的變更，以致他的適用性喪失，或因國際間的情形，有使繼續這條約危害國際和平的可能的」。因此波國不能根據這條聲訴。

這案件顯示了兩點：（一）國聯大會的權限，根據這條是很有限制的；這條的原意是絕對不願絲毫抵觸國家主權的傳統觀念；（二）這案件的背景，表現出國聯畏懼干涉這事，恐怕因此招惹了侵犯門羅主義的嫌疑。

很明顯的，盟約第十九條，在國聯會員國不願授予國聯修改條約的權限的狀態下，始終將等於具文。當然，國聯既沒有切實制裁的能力，她是始終沒法有效地修改任何條約的。

公道需要的是澈底的，迅速的變更；可是，墨守利益者却主張繼續維持原狀。當然，有帝國主義傾向的國家們是擁護墨守利益的立場的。他們畏忌造成先例後，將來對於自身的利益有所不利。這裏，吾人又可以見到利益和公道的衝突；而以往的陳跡，都是因利益關係而犧牲公道。這所以國聯的道德立場始終是受打擊的。

但是，假使國聯是有切實制裁權力的話，那麼公道是很有希望戰勝「私利」的。第十九條的起草人們未始不希望這條能適應新局面，為國際間的更變而運用。但是這些希望決難成爲事實，即使修改條約，也未必會根據公道的。祇有組織成國際的制裁力量，才能促使這些希望的實現。

八 公道與安全保障

公道與安全保障有什麼連繫呢？安全保障是一種狀態，在這狀態下，每個國家得以自由找尋出路，發展她的文化、思想等等，不受隣邦的強力干涉。

安全保障更有進一層的意義在。這可以認為是一國的心理條件，就是該國家對於人民財產等不受外來襲擊的保障。這些恐怖，在歐陸人民是有深切認識的。疆界上的防禦，人民的徵役，壁壘的森嚴，營房的觸目，在在使人們體會到世界上的不穩現象。要排除這不安全的意識，先須消除那些促成不安穩心理的基本原因，同時應促進各國間的關係，使無慮於鄰邦的干涉，而相互尊重獨立自主的原則。假定安全保障的意義是這樣，那末，這是拿地理上的分配做標準；安全是指某一特定的區域而言，在這區域內的佔居者，便應根據國際公法享受保障的權利。違反這基本原則便是敵對行為，而可形成戰爭的狀態。以往安全保障的觀念並不完全與地理上的認定區域關聯得很密切的。一個朝代的安全，宗教勢力的安全，政府形式的安全，都會成爲戰爭的原因。至今，安全保障的意識，仍有趨向廣義解釋的——例如，有些是和經濟關係相聯的，如原料供給的安全保障；又有和政治或外交觀念相合的，例如：平衡權力的外交佈置，或海上航行自由等政治原則等等。大英帝國征服了半個地球，是用安全作爲藉口的；德國發動歐戰，也是用「在地球上找一生存區」作爲口號的。

這些爲主義、爲信仰、爲爭奪霸權等等其他促成戰爭的原因，並非都和地理的分配有連繫的。但是，不論這些原因在已往是何等重要，在以後或許仍是重要，對於吾人所認定的安全保障的現代定義是毫無關係的。

前人對於這「安全保障」一名詞固附帶別的意義，可是在國聯成立後十年內人們對於這名詞的一般認識是狹義的，祇指每個獨立國家不被侵略，不受干涉內政而言。因此，廣義的安全保障已成爲過去了。所以在軍縮會議時，一般的態度是：「我們在不能得到疆界的安全保障以及國聯有力制裁實行盟約第十條以前，是不能接受裁軍的。」

公道與安全保障的連繫性，在這場合是很明顯的。盟約第十條規定這國際組織對於會員國的疆土完整是負有保護責任的。從公道方面說，例如上述的少數民族問題以及修改條約問題，却對於疆界有重新劃分的需要，或實施廣義的聯邦原則等。將各國的疆界認定爲一勞永逸的，永不變更的，不但不一定是公道的，而且是違反第十九條的精神的。所以，用和平方法來解決這類的爭執，姑不論「安全保障」是廣義性或狹義性，祇有付諸仲裁或裁判決定。用這方法，才能實施公道，而同時各國的安全也能因此取得保障。當然，這是以國際權威機關有制裁能力爲必然的先決條件。

由此可見制裁是連接公道與安全保障在一起的必要連索。假定國際權力機關備有必要的機構來公平處理一切煩雜的問題，而同時各國的統治者和人民都信用這般處理是公道的，那麼這

問題不是不能解決的了。有了強制執行的擔保，而且這執行是有超然的力量去實施，才能使人們的腦海中認爲這是有真誠的和公平待遇的保證。

九 公道與裁軍

很明顯的，公道與裁軍的連繫性是十分重要的。和內國的私法相對照，那麼不但爭訟的當事人以及陪審員不能有武裝，同時審判官以及仲裁員應有權力能使判決或裁定強制執行。所以單純的裁軍未必能收獲真正的和平，假定同時沒有制裁威力作爲公道背景的話。

不用說，歐戰後的裁軍，並沒有開啓和平的大道。很確的，各國的海陸軍費是大減了。可是這裁減是因經濟困難所促成的。這和拿破崙戰爭後的裁軍情形是一樣的，一待國力充實後，軍費又增加了。這也是今天的現象。因國庫支絀而裁軍，並非真正的軍縮，真正的測驗標準是國聯會員國們對於和平是否真誠，對於維護公道是否具有決心。用這標準來測驗，吾人不能不認爲十年來在日內瓦的軍縮會議是完全失敗的。這些時間不致於完全消耗了，假定這些討論的結果能認清比例的或消極的軍縮方法並非裁軍的唯一辦法，而同時認定制裁是裁軍的另一有效方法。

這裏不預備詳論比例的或消極的軍縮和其他積極方法的比較。可是主張比例軍縮的人們，和純粹和平主義的人們相似，要人們忘掉公道的需求，而集中力量向幻想的和平追求。和平是

否建立在公道的或非公道的基礎上，認為是不相干的。

其實歐戰前所得的經驗很能證實不論國際問題簽訂了不可數計的仲裁條約，並沒有使任何國防軍減弱一營的兵力。這矛盾是顯然的，因為仲裁條約，即使加上比例的軍縮並不消除戰爭的禍因。因為這些方法並不能保障公道。

也有人認為民衆的輿論很夠促使條約的遵守，因此並不需要明白規定的制裁，用國際警察的方式來實現。這些都被人認為是不需要的。其實，輿論的力量是無形的，不可捉摸的。在危機發生的時候，輿論有時能發生絕大份量，但是欲其繼續不輟遏制惡勢力的伸長是不可恃的。國家，如同個人，祇能集中注意在某幾項事上，而注意力也隨時改換目標的。一般人們所主要關心的是個人的家務，偶爾才注意到國際局面。可是軍火商，專利商，軍閥們是繼續不輟地進行工作，絲毫不放鬆機會的。在這情形下，民衆的輿論，即使是高明的不受政治影響而超然的，怎能有機會成爲有力的制裁力量呢？

那麼國聯的大會或行政院爲什麼不填補這缺憾呢？原因是這些機構都是毫無權力的。他們並沒有有組織的制裁力量。每次危機發生，惟一二強國的馬首是瞻，結果當然是受利益的支配，無所謂公道了。在這情形下，國聯行政院及大會的座右銘應是：「少惹是非」。他們的唯一任務是不論代價，祇求維持和平；並無糾正弊亂的可能，更不能強制條約的遵守了。

所以，民衆的輿論應在事先促進制裁力量的實現，這制裁力量可用組織國際警察的方式，

猶如保安隊是保境安民的工具，這有組織的制裁力量也可成爲不但遏制侵略而且使國際社會能實現公道的工具。假定輿論不能促成這有組織的力量作爲警衛，那末公道永無實現的機會，而裁軍的希望亦永難見諸實行。反過來說，公道有了維護，安全保障才能成爲事實，而裁軍也得隨而實現。當法官與仲裁員備有制裁威力，國防武器勢成廢物，不久以後，將形成時代的遺物了。

十 國聯的任務

很可惜的，國聯並不能實現當初創立人們所理想的消戢戰爭，主持國際公道的任務。熱烈擁護國聯的人們深切理解這機構缺點很多，不能對於這方面有所成功。他的司法以及仲裁工具至今仍是不完善，應加以改良與擴大範圍。當一九二四年討論日內瓦議定書(Geneva Protocol)草案時，那時盟約內的漏洞已很顯然；這盟約並非盡善盡美，並不能使一切爭端受盟約規定所處理。此外，行政院的目前組合方式，並不能認爲理想的行政機構，尤其對於實施國際制裁的責任，很難令人滿意。從一九二六年起行政院擴大大增加了毫無實際力量的會員國代表。這變更是在德國參加國聯時發動的，使行政院的行政任務不免因此減弱。這建議，加進波斯、委內瑞拉、薩爾瓦多等小國參與行政院，所加國聯威信的打擊，實使仇視國聯的人們心喜。

假定拿羅總統 (Theodore Roosevelt) 的方案作比較，很明顯的，減弱國聯行政院的行政威力，不免促進「利益」的立場而減弱了實施公道的本旨。這並不是說弱小國家不應列席行政院。相反的，小國列席該院是很重要的。可是，無端地特別加重小國的份量，使行政院成爲討論的場合，失去他的行政的本質，那不免是很危險的。這政策的結果，當然減弱了這國際機構的權威感信，既不能在公道立場，又不能用「因時制宜」的理由來解說。

這錯誤應由以後的國聯大會加以更正。行政院應重行改組，使他成爲真正的國聯行政權力機關。此外，國際公法尙未成典，國聯的大會，行政院決議，須全體一致通過的強制規定。美國以及俄國尙未成爲會員國等等，都減弱了這國際機關的權力。

因此有人認爲在這些先決問題沒有解決前，討論制裁問題，未免過早。也有人認爲假定須要實施制裁的時機到了，制裁會自動產生的；在國聯組織未健全時，討論國際警察的組織是不合時宜的。因此，討論怎樣制裁是無實用的，這問題不在實際政治的範圍以內。

可是，從另一方面說，國聯須經多少年後才能健全；到什麼時候制裁問題才能討論呢？是否吾人須等待國際公法制成法典了，國聯行政院組織完美了，盟約的漏洞都補充了呢？在這些尙未完成前怎樣呢？軍縮怎樣能成功？安全怎樣能受保障？公道怎樣能實施？怎樣能保障文明不再受下次科學戰爭的毀滅？這些問題都是急不容緩的！這些問題的解決是急不及待的！事實上，吾人不能將這些問題劃分成各別問題，而予以先後解決，應同時加以討論，庶幾整個大問

題才能收穫最後的解決。

所以，目前的國聯組織，加上互助條約草案 (Draft Treaty of Mutual Assistance)，一九二四年的議定書，羅加諾條約等等所擬的國聯改進擴大等方案，已是很好的基礎，作為討論組織國際警察的根據了。

十一 建議的能實行性

假定吾人所得的結論——就是：避免戰爭應賴國聯的主持公道；軍縮不成功沒法實施公道；軍縮的成功須賴安全保障的建立；而安全保障的基礎是制裁的規定——是確切的話，那麼用科學方法組織國際警察實在實際政治的範圍以內。這問題是絕對不能被摒棄的。直到現在，這建議被人認為是個幻想物，可是吾人不該忘懷國際機關的基礎，有世以來，第一次得在最近奠定了。人類是否須經過再度的流血才能覺悟這「和平宮」的完成，先須加上「制裁部」的實際基礎呢？在這二十世紀，這有組織制裁的建議是否切合實際呢？

下文擬從詳討論這建議的是否切實。吾人擬指出這二十五年來的科學進步，已使人們能利用新的武器，用科學方法組織起來，造成這力量。現代的武器，已能分別劃歸國際警察所使用，以及內國使用；這是有史以來，第一次才能做到的。這樣劃分武器，可以使國際制裁力量的工具不和內國維持治安的需要相衝突。在以前，這方案是很難實現的，因為沒法制成方案使

少數人能利用絕大武力供國際權力的實力背景，而同時不妨害單獨國家所需，以維持內國的治安。實際科學已造成了這革命，已能供給國際所需求維護公道，促成軍縮，永久安全的工具了。吾人不準備研討各國的意向，祇在這裏貢獻方法使各國能為自身謀自救而採納。他們或許寧願向毀滅的道途上推進，不願謀安全的妥善合理保障。但是假定各國都有和平的共同願望，那麼這願望應由組織國際警察來求實現。將各國的武力歸併一起才有希望取得公道，安全保障，裁去軍備而挽救文化於毀滅之途。

十九世紀的政治家們也曾遭遇這問題，但是他們沒有解決這問題的工具。他們的後人，已持有解決的工具了。他們是否將這工具棄而不用呢？他們是否不從事解決這根本問題而僅向人民們催眠說一切都無須加以憂慮了，因為仲裁委員會、國際法庭、加上仲裁條約、議定書以及其他外交文件等等已是維護和平的確切保證了。他們是否準備從軍閥們手中繳下武器而切實推行國聯政策呢？他們是否認為武力祇將用作維護公道的力量呢？這些疑問，祇有將來才能取得解答。

張伯倫 (Sir Austn Chamberlain) 在簽訂羅加諾條約的前夕曾說（一九二五年三月二十四日向國會報告時）：「這恐怖，不寧靜的恐怖，籠罩着歐陸各國的政府和人民的家庭——恐怖使一切政策與決議都受着影響，是會導成不穩的行動，一天天地重行提醒戰爭的暴行、怨怒以及仇恨。假定這情形繼續下去，歐洲在遲早的將來又將形成新戰爭。這或許在我死後，不一定

在諸位聽衆的生時，但是假定這局面不改，那麼即使不在我時，在我的子女或孫子女的時候，歐洲又將遭劫。在那時候，這些爲不需要的戰爭而犧牲的人們將嚴重地責備今日的政治家們，沒有及時採用方法，使這慘禍得以避免」。

後人的裁判，將很嚴重的。詩人戈登 (Lindsay Gordon) 的詩句：「我們不知道，却往好處希望。」(見 Bellona) 吾人還是努力向好處做去吧！

第二章 歷史上的陳跡

「前進！前進！永是拖着

疲重遲緩的步子，

時或懷疑，從未失望，

吾人向目的地前進。」——戈登 (A. Lindsay Gordon)

沙羅門王 (King Solomon) 嘗說太陽底下沒有新東西。這句話對於本書所研討的很是恰當。國際制裁的思想遠可以追溯到希臘的文明。從那時候起，已經幾度被人提及了；可是人類雖經歷了屢次的摧殘，有時全人類幾遭覆亡，至今各國仍是不願意受法律統治的節制。可悲得很，經過了這些世紀，多少文明社會的生滅，多少宗教的起伏，多少次的大流血，而現代文明——假定這是能稱為文明的話——仍在黑暗中摸索，還追不上二千年前希臘人民間的社會觀念。從那時候至今，歷史所記載的祇是鬪爭繼鬪爭；宗族與宗族的相爭；朝代間的相爭；國家間的作戰；帝國間的爭霸。周而復始，終是這老調子：戰爭以及準備戰爭。

吾人擬對前人所試探關於國際制裁的計劃作一追討。這裏擬分析業已實行過的方案，或曾經建議的計劃，再研討有名學者所表示關於這問題的言論。

一 古希臘的「城邑聯盟」(Amphictyonie League)

古希臘的城邑(City-state)們都是主權國家。每一個城邑都有很進步的司法制度處理這些社會的內部事務。很自然的，當時的政治家以及學者們便利用這些法律觀念應用到城邑間的關係上。他們的民法制度本已有制裁的觀念：法律沒有實施的可能，是不能成爲法律的。懲罰固有各種不同的形式，宗教的制裁，是使人畏懼上天的憤怒，有時這制裁是用物力的，那就是警察式的制裁。但是，不論制裁的形式是怎樣，這是無疑地希臘私法制度的一部分。因此，類似的規定，見諸條約及聯邦憲法等，是不足驚異的。

希臘人似乎是最早能見到戰爭不是替代理智解決爭端的好辦法；至少，他們已認定戰爭的範圍應受約束，而同時應設法用法律程序來替代戰爭。

最早的嘗試，能在「城邑聯盟」上找出來。這聯盟雖並沒有廢除戰爭，可是已認定會員國間的戰爭，應加以限制。各會員國須宣誓避免某種行爲加諸他會員國。更進一步，任何會員國違背這誓約的，其他會員國相約共同加違約國以懲罰，所以這「城邑聯盟」會員國的誓約是附着制裁的。誓約的內容說：「我決不在『城邑聯盟』的區域內毀滅城市，並在平時或戰時不迫令聯盟內的人民離去水源；假定有人違反這誓約，我決以干戈相向，掃平他的城市；假定有人褻瀆太陽神的聖器或搶奪聖廟內的祀器，我決用我的全力爲神聖報復。」從這誓約上看，可見

聯盟城邦間的用武是受有限制的，同時也可見立誓的人們已預見到假定誓約人們沒有懲罰違約者的規定，誓約的遵守是不可靠的。

二 但洛斯聯邦 (The Confederacy of Delos)

在但洛斯聯邦制度下，制裁的規定，更進一步。這聯邦同盟是由雅典當盟主，包括小亞細亞的希臘城市，以及愛琴海內各島，和 Thrace 及 Propontis 兩岸的各城。這是沿海國家的聯盟；他們聯盟的共同約定是每國供給船隻組成聯合海軍。小國家們既無造船能力，用金錢來替代，繳給但洛斯島上古太陽神廟內的公庫。

聯邦的議事院在但洛斯集議，每會員國有平等的投票權。這聯合海軍是用來抵禦波斯，警備愛琴海，並作為執行會員國間爭端仲裁的制裁力量。

但洛斯聯邦是最早實行國際海軍及國際警察的了。開始時，聯邦的會員國們都是獨立自主的國家；每國擔任船隻或金錢來維持這聯合武力。當時的雅典，造船設備以及技術工人超出他國，因此建造戰艦成了雅典的專利。這情形漸使雅典的地位更重要，終致雅典利用這地位，將這邦聯組織演變成她的帝國，在她直接統治之下，強迫以前的會員國們供給武力協助，並將她的民政政制強制他國接受。

這歷史上的陳跡給予吾人教訓，就是在組織國際警察時不應讓任何一國包辦武器的製造。

三 阿向聯盟 (Achaean League)

希臘各聯盟的後起者，是阿向聯盟，起初這聯盟共十二城邑成盟，後來勢力日盛，竟增加到七十城邑。Corinth 及 Sparta，都是這聯盟的會員國。

在這聯盟內，每國的內政，保持絕對自由自立；可是外交政策則由大會所管制。會員國，不論大小，都有平等投票權。聯盟的大會負簽訂條約、宣戰及結同盟國等任務。這大會由會長召集；他是被選舉擔任的，任期一年，任滿得連任一年。除會長外，大會復選舉十人組成行政院。宣戰後的戰爭期內，大會會長擔任元帥，有絕對權限。這聯盟備有常備軍，有時也用錢招募，以應需要。這常備軍的供給，是由大會通過預算的。在戰時，聯盟會員國都須遣派她自國的軍隊補充增強這聯盟常備軍的力量。可見得阿向聯盟的制裁力量的來源有二：（一）直接受聯盟大會所統轄的常備軍，及（二）每會員國應分攤供給的人力和給養。這辦法能使聯盟本身或其會員國被威脅時能迅速採取聯合行動。而時機需要時，常備軍的力量能得各會員國的補充接濟。

這阿向聯盟直到羅馬帝國興起後才壽終正寢。假定他成立得較早，那末希臘的城邦們或許不致被西來的侵略者所征服了。

古希臘城邦們却遺留了好多政治思想以及政治經驗，可為後人取做的。其間，他們對於國

際關係認為非有威脅或制裁力量來維護國際公道以及阻止違背條約的觀念，很是值得稱頌的。這些播散在地中海岸的種子長成了樹木，其後又移植到他處沃土，產生了以公道、自由、民主聯邦為原則的憲法等。在十八世紀美國討論聯邦憲法時，學者們又追思到「城邑聯盟」以及阿向聯盟等先例。古希臘城邦們的遺教給予美國制憲人們以研討的資料，而且也受了這些陳跡的影響。所以，在一百五十年前，十三個獨立自主的邦受了遠古的思想導引，終於成立了聯邦。

那麼，最近的邦聯——國際聯盟——是否也能探淵到「城邑聯盟」，但洛斯，阿向聯盟等的先例，從事組織國際警察作為解決國際制裁的方法呢？

四 羅馬帝國

希臘文明廢墟中聳立起羅馬的光榮偉大。開拓成偉大帝國後，他的開明帝國主義隨以法律統治觀念，幾乎遍及全歐，並深入地中海的南岸各地。凡經歷五百年，羅馬帝國維持着他所統治各處的和平。國際間的公道實現了，開啓了世界上的新紀元。有史以來，這是第一次能將各種種族，不同的文明，共同接受同一法律的管制。所以，在羅馬帝國瓦解後，羅馬帝國的印象依舊存在；而在中世紀時，人們依舊追懷這時代的盛況。盧梭不是也說：「這令人欽仰的羅馬帝國的幢影，依舊能使這些本受他統治的國家們始終結合着」。

但是法律統治而沒有盛大的帝國軍隊作後盾是決難成功的。所以這完全依賴着可恃的制裁力量。羅馬軍隊駐紮的處所，人們不論種族、國籍，都得享受法律保護。假定那時候沒有羅馬軍隊，這令人可畏的政治機構何從建起，又怎樣能將他的法理、司法制度流傳到現代呢。

吾人這裏不討論羅馬帝國崩潰的原因。吾人知道這是被低級的文化所推翻的。很明顯的，羅馬帝國本身的創立是用武力，奴隸制度，並沒有注意邦聯的思想，也沒有對於被征服的人民施用自由意志征服的政策，這些都是他崩潰的原因。那時候，單恃武力防範他四周的野蠻民族，同時維持他所統治下各處的和平秩序，而能這樣地持久，令人可以驚異的；他的印象能深入人心，是光榮的；他的思想能流傳久遠，是可佩的。但是假定羅馬帝國卸下了帝國的面目，換上了聯邦制度，不用征討手段，而使人順服，那麼這是盡善盡美，可稱爲國際關係用法律觀念統治的表率了。這豈不也反證這樣的國際社會非由邦聯組織，予以相當的制裁力量是不易成功的。

五 中世紀

羅馬帝國消沉後，法律統治文明社會的力量隨而消滅。其後幾百年的歷史祇是無法無天的各種戰爭的紀載，宗教戰爭，王室爭鬪，國土戰爭等等層出不窮。祇在極短促一時期，基督教歐洲的歐洲嘗動員起來與回教相爭。這雖然也可以旁證歐洲國家在共同威脅下也能聯合起來作戰，

可是這現象祇是暫時的。

當時國際間雖是無法無天地混亂，有心的人們也未始不理想建成一種新局面，使國際關係受法律的統治。其中最堪令人注意的是但體 (Dante)。他所想像的公道是用「君主」(Monarch) 做象徵，使他能統治全世界。但體在他的“*De Monarchia*”裏面，雖沒有直接說「君主」的統治應有制裁的力量做後盾。可是，推究他的言論，他所主張的是那「君主」——代表國際公道——應備有各種條件和權力使他能為大衆謀最大的福利。所以，吾人或許可以推論但體也嘗想到既須有這「君主」成為國際公道的源泉，當然也想到應有組織的力量使「君主」能達到這目的。所以，要實現這國際思想，非有制裁不可，就是非有國際警察不行。

六 蘇利 (Sully) 的「大計劃」 (“Grand Design”)

在十六世紀時宗教戰爭到處爆發。在法國一處，三十年中竟發生宗教戰爭八次之多。可是在這大混亂的高潮中，產生了一位大政治家蘇利 (Maximilian of Rosny, Duke of Sully)，他在亨利四世死後幾年內草擬了「大計劃」。在這計劃內，他建議成立歐洲聯邦，他的主要目的是廢除戰爭，和平解決一切爭端。他建議成立總議會，代表着那時歐洲的十五國家。每國都得選派委員，大國四人，小國二人。由這些代表組成類似「城邑聯盟」制的議會；代表共六十六人，選任期為三年。這機關除為會員國解決爭端，管制他們的武力，並有權顧問各國的內

政，尤其是宗教問題。所以這組織可稱之爲聯邦國會，因爲他的權限並不將內政外交劃分成二的。此外，復由總議會選派六個附屬議會，在指定地點集議，處理該管區域內的當地事件。這可稱做地域議會（或行政院），他的決議、處理等得以上訴到總議會（或總行政院），由該議會作最後決議。

最堪令人注意的，是這計劃中所擬的制裁規定，他建議組成聯合海陸軍，用來實施總議會的決議，而同時作爲保衛聯邦國家的外來侵略。每一國家所應擔任的攤派軍力是由總議會來決定。

蘇利的偉大，是因爲他是歐洲政治家中建議國際警察的第一人。他是一位聰明的領袖，有名的政治家及理財家。他的建議似乎不能認爲想入非非的純理論吧。他深知武力以及道德力量的價值，所以明知武力既沒法加以完全廢除，組成歐洲聯邦是并非有切實的制裁力量不爲功；他同時也認清制裁的力量，應由民衆輿論來扶植擁護的。

「大計劃」的目的是希望減少戰爭的危險性，而因此可以減輕人民賦稅的責任。這目的當然也能用軍縮的方法來實現。假定切實制裁的規定能促成軍縮的實現，那麼因此所節省的軍費消耗可以減輕人民的負擔，也因此可以提高人民的生活水準了。

七 潘氏 (William Penn) 的主張

十七世紀末葉，三十年戰爭結束以後，出現了一本名著，「現今與將來歐洲和平應組織歐洲國會議論」(一六九三年出版) ('An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Diet, Parliament or Estates')。這書的著者是忠實的清教徒，在美國的本雪凡尼亞省 (Pennsylvania) 擔任創立工作的領袖，建樹很多。

潘氏的歐洲議會是以「制定公道的原則爲各宗主國所相互遵守」爲目的。他建議每個宗主國應有各該國所能給養維持的小數軍力，同時他也建議各國應一致軍縮。他也認識清楚欲使這議會能主持公道，消戢戰爭，他的決議等非有制裁力量做後盾不可。對於這一點，他說得很明白：「假定參加這議會的任何宗主國拒絕將爭端提交議會或不遵守服從議會的決議而訴諸武力，或超過決議案所定時限而不表示服從的，其他各宗主國，聯合一致，應強制執行這決議。這樣，歐洲的多難人民才能得到和平；歐洲的任何宗主國既沒有能力反抗，當然不致違背決議，而歐洲從此可享和平幸福了。」(見該書第四章)

對於民衆輿論的力量，潘氏也很重視。他說：「人性是這樣低劣的，假定沒有外力的強制，好多人還偷偷不幹明知應幹的事，或做那明知不該做的事」。

潘氏的主張，特點是在他見解的富有常識。而他顯然認爲制裁力量是他的計劃所不能缺少的重要部份。有了這規定，才能希望他主張的實現。

八 聖彼得的永久和平

烏得來許脫和平 (Peace of Utrecht) 使西班牙王位戰爭 (War of the Spanish Succession) 告一段落。聖彼得 (Abbe de St-Pierre) 當時任法國首席代表 (Abbe de Polignac) 的秘書，目擊歐洲的雜亂，和平會議的重重魔障，有感而制成歐洲政務院 (或譯行政院，或上議院) 的組織方案。他將這方案分送了當時出席和會的代表們，因此很受人們注意。勿烈得第一 (Frederic I) 後寫信給伏爾泰 (Voltaire) 說：「這方案很實際的，可是他的成功實現尚缺少歐洲的同意採納以及其他小枝節」。

聖彼得的永久和平方案是根據蘇利的「大計劃」做模型的。吾人將他的方案和國際聯盟的盟約相比較，很多有趣味的地方。很明顯的，聖彼得所授予他的聯合組織的權限有令盟約起草人們望而却步的。他對於這方案的規定，並沒有漏洞，簡直是不通風樣地周密。可是，他和他的前人蘇利，後人俄皇亞力山大同犯了忽視不干涉主義以及劃分小國政治與外交事件的重要性的弊病。

他又未免太顧慮到保持原狀的需要了。他建議給予當時的玉室以及他們的後裔永久統治他們的地域的保證。他說：「歐洲的一切宗旨應保持他們的現有原狀，以後他們也永受這限制」。這一層當然是認爲一切變更是不可能的：原有狀態應予以固定性。即使得到對方的同意，也不

許可變更；同時一切條約都不能自由訂結。

所許可的變更，祇限於經這聯盟會員國四分之三之正式同意後。這樣，土地的重行劃界以及條約的修改等，非經全體四分之三的大多數會員國認為公道，必要後始能實行。

這建議以和盟約第十條及十九條相比較，似乎聖彼得得的方案更屬切實而有衡平性。根據盟約第十條的規定，土地完整成了盟約的天經地義，非經修改盟約，這一點是沒法變更的。根據第十九條國聯大會得時常建議會員國進行修改條約。這和聖彼得得的方案比較，不啻大巫比小巫了。

除掉了上述的墨守原狀以及干涉內政二點似乎是這方案的大缺點外，聖彼得得方案第八條所規定的，倘被各國接受了，早使戰禍的危險性減去不少。第八條的規定：「任何宗主國不應用武，或促成戰事，除向被宣稱爲『歐洲社會的敵人』的攻擊不在此限。倘會員國向他會員國有所請求或要求，應由該國代表向『和平城』的上議院聲訴，由該院的調解委員會進行調解。假定和解失敗，上議院應先由多數票取得暫時的決議，而後經四分之三的票數制定最後決議。任何宗主國在聯盟尚未宣戰前自動施用武力或違反決議的，聯盟即宣稱該國爲敵人，向諸宣戰，解除其武裝強制執行決議，並追償軍費。在這聯合組織成立後，如有宗主國拒絕加入的，即應認爲敵人，向諸宣戰，迫令其加入，或使其完全消滅。」

九 聖彼得的制裁觀念

聖彼得永久和平方案第十一條的規定：「當緊急情形發生有關組合的安全的，例如防止或勦除亂端，上議院（或行政院）緊急處理時，得先以多數的決議作為暫時決議，而在討論暫時決議前得以多數決議認定這事件是否應取暫時的緊急處理方法。」用這方法聖彼得設法解決行政動迅速的問題。在那時候，電信交通不便，上議院的代表們倘須等待政府的訓令，必致不能實施緊急行政。在現在這些困難已是不存在了。所以事實上暫時決議已無需要，假定在現代，那麼聖彼得必定主張用四分之三的行政院多數決議，立即施行聯盟的行政行為；換句話說，立即決議制裁是否立即施行。

關於國際警察，聖彼得認為應採用分攤制。每一國家，不論大小，應供給數目相同的軍士。聯盟本身並沒有常備軍，也沒有歸她直轄的武力。他建議說：「當聯盟向他的敵人用兵時，每個會員國的兵士人數不得超過他國。但使小國徵兵以及減輕負擔方便起見，聯盟應供給該國以金錢，而這款是由大國繳付給聯盟的公庫，以作他所負公攤責任的一部分。在和平時期，大國所有的常備軍不得超過小國，有全權投票的小國祇能設常備軍六千人。但是，較強的國家得徵聯盟的同意在其本國內駐防較大軍力，可是這軍隊須由外籍兵士組成。聯盟作戰時，由多數票選舉元帥，他不應是王族或王室親戚，他的任命得被隨時撤消，而他却有權指揮聯盟

各國的軍隊。」

顯然的，聖彼得並未想到組織聯軍參謀本部以督察動員及配合各國所分攤擔任的軍力。同時，戰爭發生後才選任元帥，當然不免急促，使總指揮的困難很多。當然，聖彼得希望不致發生這樣的情事，他或許認為既有這樣的制裁力量威脅着，各國都有戒心，絕對不敢向聯盟作戰或違反他的決議了。

聖彼得提出這建議時序說「權力均等」或條約等等都不夠維持和平：唯一方法祇有組織歐洲聯盟。假定在一百年後集在維也納的皇帝們以及外交家們接受考慮他的方案，即使祇採用了五分之一或十分之一的內容，時代的轉變，當然不是今天的模樣，歐洲的經濟情形也不致這樣，各國人民也可以避免了這些慘痛和毀損了。

十 俄皇亞歷山大一世的「神聖同盟」

拿破崙戰爭以後，戰禍自莫斯科以及巴黎，廢墟枯骨下的歐洲，似乎應使皇帝們以及外交家等醒悟。這是建立法治社會的無上良機。人們仰望着和平，但是始終沒有人拯手援救。

歐洲的元首以及全權代表們會集於維也納。他們將歐洲的地圖，重新配上顏色。當時英國的首席代表提出了一個方案「使這歐洲的新局面由各歐洲大國予以保證」。一八一五年二月十三日，開塞來（Castlereagh）向英內閣書面報告說他已向俄皇亞歷山大提呈意見：「在目前狀

態下的歐洲，最好的同盟方法是由議定和平的諸大國們在和會終結時向歐洲公開宣示：即使各國間對於枝節問題或有意見相左，原則上都已全體一致維護這協定，並由這共同決心進而聯合各國的勢力，在必要時，竟聯合軍力，以對抗任何蓄心變動這協定的國家。」

當時俄皇接受了這意見，並示意起草這宣言。這宣言的草案是：「各君主們，同係獨立，因以往的不幸情事及共同尊重彼此的至上利害，業已聯結一起。彼此共同制成唯一的神聖誓約。即捐棄其他一切以維護和平並在事前防止變亂，以共同聯合行動阻止戰端再啓。倘和平方法不獲成功，則由上蒼所予之力合併撲滅之。」其他代表們也同意這方案；可是拿破崙捲土重來，迫令會議迅速閉幕，而維也納條約祇成了沒有制裁性的條約。

上述的方案既沒有附入維也納條約，俄皇亞歷山大的組織和平雄心並未稍殺。在再度勝利後，他便發動了所謂「神聖同盟」。這具有好意而未經深慮制成的建議，祇拿歐洲的王室作為根據。同時，這是帶有宗教性的。他所根據的不是公道，而是友誼；根據在開明專制政治上不替人民的自由着想。顯然的，這同盟的目的，除了避免戰爭以外，也是為遏制人民的反抗的。

俄皇亞歷山大的方案當然引起了一部分聯邦的仇視或冷淡，而表示贊成他的計劃的，又未免想利用這組織作他們私利的工具。他的左右，又沒有遠識的人士。假定他有了阿利士多德 (Aristotele, 或 Justinian, 或聖彼得領導他的熱忱好意，使這同盟根據在法律及制裁上，那

麼至少他也能遺留給後代一件國際組織的良好礎石了。

諸大國在維也納重行分割歐洲後，進行成立所謂「四強同盟」(Quadruple Alliance)，後來法國加入後又成了「五強同盟」(Quintuple Alliance)。這不公開的組織並無憲約的。會員國祇限五大強國，其他小國都被摒棄。他們既不顧全不干涉的原則，又不注意小國們的存在。結果，這兩塊礁石葬送了他的壽命。當時的政策是「敷衍」；因此，開塞來所建議的同盟國的決議應有制裁力量始終沒法產生。外交演成了會議方式。當時會議場中的空氣很有組織國際法庭、仲裁法院等的呼聲。可是，人們以為國際間的誤會、爭端等等祇要將正常的外交程序換上會議的方式，便能迎刃而解了。

開塞來死後，美外相由開寧 Canning 繼任。他接手以後，這些表面文章也不做了。開寧的著名格言是：「各國為自己，上帝大家共有」，正是替十九世紀的英國以及他國寫照。絕對個人主義在各方面都發展得很凶，外交方面的國際關係也不例外。因此，國家利益，日被看重，主權觀念，更佔優勢，從絕對孤立進入軍備競賽。當時歐洲的各政府是被黑暗的空氣所籠罩住了。

十一 近代的建議

二十世紀開始時，正是國際公法進入新時代的階段，而組織國際制裁以及國際警察等建議

又復勃起。那些促進和平的會社所散播的種子，漸形生果了。一八五六年巴黎和會時，英方代表克拉萊登 (Lord Clarendon)、受力却、司圖其 (Henry Richard Joseph Sturge) 等的聲請，終於提出仲裁議定書，由各國都接受了。當然，這議定書祇表示希望簽約國們發生爭端時，將爭端提交仲裁，並無必須提交仲裁的強制規定。但是，這也是歷史上值得注意的陳跡，因為這樣的宣言由各大國們共同發表尙是破天荒第一次。從一八五六年至一九〇〇年間仲裁條約經批准的至少有一百六十五件。

軍縮方面，却絲毫沒有進展。相反的，當各國都忙着簽訂仲裁條約，他們同時也正在加速度增強軍備，以爲假定軍備十分充足了，敵人便會望而却步，不敢發動攻擊了。

這矛盾的現象，至少可用兩種理由來解釋：第一、促進和平的會社等對於軍縮的意見也是自相紛歧。有的主張須解除一切武備，可是也有人祇主張軍縮是比例的，須各國海陸軍整個加以減收。在這一切武力都是不道德的立場與武力祇應用在自衛的觀點間的鴻溝太寬了，絕對沒法使他們合作。第二、主張軍縮的人們並沒有想到安全保障一層，並沒有替實行全部或部分軍縮的國家計劃他們的安全問題。因此這些國家所能認爲有安全保障的，祇是他們所有的海陸軍。他們缺乏眼光能見到，也沒有信心來認識供制裁用的有組織的武力是促進人類進化的重要一份子。他們並不感覺到仲裁、安全與軍縮是三位一體的。這一點似乎直到最近在日內瓦討論互助公約草案 (Draft Treaty of Mutual Assistance) 以及一九二四年的議定書 (Protocol) 時才

被人認識。

一九〇〇年以後，國際制裁用國際警察的方式來實施，却已被人們所注意廣加討論了。雖然，第一次的和平會議（一八九九年）集中注意在仲裁問題，一九〇七年的第二次和平會議致力於國際公法制典方面，國際警察的實行可能性已在別的場合幾度加以研討了。發動討論這問題是美國以及荷蘭，其他各國名學者也參加貢獻了不少意見。

十二 美國方面的建議

很令人驚異的是美國方面的深遠態度。在一九一〇年，下面的決議案提出國會，而經上議院與眾議院所接受。

「決議……美總統選委五人組織委員會，研討怎樣有利地利用業已組成的國際機關，為謀以國際協定限制世界各國的軍備，並聯合各國海軍組成國際力量來維護世界和平；且研討並報告用其他方法裁減各國的軍費而減弱戰爭的可能性。」

塔夫脫總統 (President Taft) 立即向歐洲各政府徵求對於這決議案的意見。除英國外，其他歐洲政府的響應這決議案不很熱烈，因此沒有繼續進行切實的步驟來實現這建議。

主張國際警察最力的是羅斯福總統 (Theodore Roosevelt)。一九〇四年，他向國會致詞時說：「一國的外交依靠他的武力背景。所以對於國際問題決定外交立場，非有實力扶持這立場

是沒用的。」他指出廢除一切軍備有回復野蠻狀態的可能，他所以又說：「一部分軍備應保留起來，作爲國際警察的用途」。他在一九一〇年在奧斯陸（Oslo）向諾貝爾獎金委員會（Nobel Prize Committee）演說，更是懇切。他說：「假定這些誠意爲和平努力的國家們聯合起來組成和平聯盟，維持彼此間的和平並防止被他國破壞和平，在必要時，竟用武力來實施這局面，那真是出人意表的驚天動地的偉舉了。海牙和平工作進展的最大困難，是因爲沒有行政權限，沒有警察權限來實施法庭的判決。……每個國家，在沒有國際警察能負責防止國際暴力以前非得軍自衛不可。在目前情形之下，欲求全世界維持和平，最好的辦法是聯合那些愛好和平而沒有野心侵略的強國們。這聯合的初期目標祇能在某種限制以及某種條件下實施維護和平的責任。假定統治者或政治家能達到這目的，他們將受世人的愛戴而在歷史上可佔一席之地了。」在一九一四年，他在「爲什麼美國加入聯軍」一書內他又將這問題提出。吾人且不研討羅總統在該書內所提出的國聯方案；值得吾人注意的是他每次討論國際和平這問題時，他斤斤地指出制裁力量，用某種國際警察的方式，是絕對地需要，使簽約的各國得受保障，而不致形成他所形容的「不公道和平」。這位富有政治經驗的實際政治家，竟數度斬釘截鐵地肯定說出他的熱烈希望，運用各國的聯合海陸軍來維護國際公法的尊嚴，並給予國際法庭的判決以制裁的力量，是很可令人注意的。

一九一三年威爾遜繼任總統。他在某一時期，似乎也和他前任人的意見相同。他在一九一

七年向上議院致總統詞說：「單單用協定等方式，決不能使和平永固的，必須要組織武力作為協定的保證，而這武力必須超出現在交戰國任何一國，任何已成聯盟或將來聯盟的併合力量，使任何國家或任何集團國家。不能與之對抗。假定和平需要持久的話，那非用人類的有組織強力不可」。

後來因環境關係，他的語調稍變了。但至少上述的記語是他私人的見解。這些名政治家以外，復有兩位美海軍少將 Rear Admiral Kinkaid and Goodrich，在一九一一年也提出了國際制裁的建議。他們都主張用世界上海軍強國的聯合海軍作為制裁力量。此外，主張國際警察很熱烈的，像哥倫比亞大學校長白德拉博士 (Dr. Nicrolas Murray Butler) 以及卡奈其 (Carnegie)，舉世聞名為和平造福者。

一九一五年六月在美國成立了「實行和平的聯合會」(League to Enforce Peace) 第一任會長是塔夫脫先生 (W. H. Taft)，並有很多美國名流學者參加。這聯合會的宗旨是：使一切可經司法裁判的爭端提付司法機關審問判決；其他爭端，未經雙方和解的，提交仲裁委員會詢問，並建議裁定，用各簽約國的經濟以及軍力聯合力量制裁，簽約國在未將爭端提交審判，詢問前即行從事戰爭或向他簽約國攻擊者。

十三 荷蘭學者的意見

荷蘭對於這問題的研討，貢獻很多，好幾位荷蘭的有名政治家以及學者都熱烈地主張國際警察。其中，Prof. Vollen Hoven 在海牙舉行的第二十次國際和平大會曾替國際警察作具體的主張。他向大會致詞說：「那些盛裝的軍隊，名義上是為維護公道用的，時常被用作為爭取不法利益的工具。欲避免這些危險，祇有將他們所持有的工具繳下，而以國際警察替代各國現有的武裝。」他認為國際警察的組織是國際關係的必然演進階段。

荷蘭皇家海軍的 Baron Van Asbeck 在一九一一年詳細地草成方案，作為組織國際海軍的根據。他建議各海軍國家應將他們的艦隊歸國際機關所支配。同時他復建議應在海牙組織國際海軍的參謀本部，俾能指揮調動這國際海軍的行動。

前荷蘭陸軍部長 H. General J. C. C. Dan Beer Portugal 在一九一二年著述一書，主張國際仲裁應與組織國際軍隊同時並進。他認為組織了這武力，能逐漸使軍縮有成功的希望。因為這樣能容許「國家私有海陸軍的逐漸裁減，庶幾在將來即非最近的將來，各國的軍隊祇須有保安的力量便足夠了。」每一國家應供給並維持他所分擔的軍隊力量，大小根據該國家的人口為標準。有殖民地的國家所保持的海陸軍，應以保護及維持這些處所秩序而比例增加。此外他復主張組織參謀本部，由參加各國都派代表。國際警察的指揮執行權應屬諸仲裁法院或由各政府選派代表所組成的特別法院。他斤斤注意對於國際警察的任務應詳細明確規定。「不能有絲毫的含糊。一切都須加以規定，庶幾不致有越軌的行動」。

十四 其他意見

在歐戰（第一次）以前，國際法學家們的意見對於這問題是分歧的。主張主權至上說的學者們對於這建議根本加以抨擊；近代的趨勢却認為組織制裁力量是國際法演進過程上的未來過程。

主張後者的有海星福大學教授愛烈克氏 (Rafael Erich of Aelsingfors, University)，他是幾度代表荷蘭出席國聯大會的；又有馬博大學的許克金教授 (Walter Schuecking of Marburg University) 後任國際永久法庭的推事；一九一〇年得諾貝爾獎金的費也特 (Alfred H. Fried)，華而司登 (Charles Waston)，勞倫司 (T. T. Lawrence) 等英國的名學者們。

這幾位祇是較著的人物，此外表示意見相同者，不及備述。

在一九一六年英國方面組織了「廢除戰爭聯合會」(The League to Abolish War)，他的目的也是在推進這組織國際警察的計劃。這聯合會的主動熱烈份子，是業已去世的 Herbert Stead 和該會意志相合的國際改進運動的人士，例如 G. N. Barne 等，都竭誠努力為這思想而奮鬥。

十五 結論

「太陽底下沒有新東西」。這章內吾人試行追溯國際制裁的最初成爲思想時以至今日。其他方案好些並未列入，個人的言論亦未載入。但是各世紀政治家、名流學者，都竭力主張制裁的重要，俾使國際公道以及避免戰爭，得以有效地實現。這一點本章已能證實無疑了。

但是，當然的疑問是爲什麼既有這些言論，仍無絲毫進展呢？在一九一四年時也可以同樣地發問：爲什麼當時沒有永久而組織完美的國際機關的存在，以避免戰爭呢？在一九一九年這疑問得到了局部的解答，在凡爾賽和約內加上了國際聯盟的盟約，雖然這國聯的根本原則在幾百年前早經前人所研討了。國際警察至今沒有實現，當然用這些理由來回答。他產生的必然性是無疑的。

人類當前的主要疑問，是這新進步是否須用血肉財產的代價始能換來，而這代價是有消滅我們文明的可能。

這是二十世紀的大問題。

第三章 國聯及其後

一

大戰經歷了四年三個月，在一九一八年十一月十一日結束了。在這時期內，幾乎每個歐洲國家都被牽入漩渦，或為維護自由而戰，或為開拓領土而戰。戰雲不僅限於一洲，而遠及各地，各色人種都被牽入作生死的搏鬥。薩拉其夫（Serajewo），本是無名的小城，竟盛名遍及全球。因為在這裏開始了火藥庫的爆發。牠在人類戰爭的歷史上佔了榮譽的一頁了。

但是人們的注視目標，在這四年內，從一處轉到另一處。最後才注視着巴黎，直到和約簽訂後為止。巴黎在那時候為舉世所矚目。各國的政治家，外交界，法律家，軍事家以及其他專家們都聯袂來此。吾人該注意的是：這些代表們大部分都是在戰前主持各國的政策，而參加着這戰禍的準備的。不論他們所負的罪責何等重大，這是戰前國際關係的當結然果，為一般人所公認的。

可是，這重建和平的難題，是付託在這些人們的身上。事實上，這是沒法找得其他替代方法的。但是，假定聖彼得的哲言被採用了，和約的內容勢必大不同了。他對於選派代表們的意

見是：「君主們選派代表應注意他們的能力、智識……人格等，是否對於維護和平有真正的熱忱和誠意。」

兵刃的戰鬪告一段落；舌辯唇戰却開始了。吾人在這裏所研討的，祇是和會當時對於「維護和平」的經過；其他問題，恕不提及。

二 威爾遜總統

在一九一八年將終時，各地的人民都渴望和平，擁戴威總統為他們的領袖。這是不分國界，毫無地域限制的。這是心理上的大時機，一切都在鼎沸中。威總統的「道義世界」是否能實現呢？各國已因「私利的追求」自趨窘境。他們是否能捐棄前非，自動地組成邦聯，用制裁的力量使各國遵守，服從那「超然的意旨」(‘Higher Purpose’)，機會難逢得很，領袖也現成的產生了。帝國主義的氣燄完全消沉了。

全世界都是希望着能從戰爭的鎖鍊中解放出來，為人類幸福開一新局面的機會正在這時候等着。一百年前，同樣的情形業在維也納演出了。在那時候也同樣的有着高大的迫切的和平呼聲。那時候這呼聲激動了俄皇亞歷山大：引起了他的高尚意識而促使他建議了「和平的同盟」。他的任務現又落在這「新世界」代表的身上，似乎是上蒼有意地令他掃除一切陳舊的罪惡、錯誤。

當威總統到巴黎時，美國似乎是一致地擁護着他的世界和平的意識。那時候，在前總統塔夫脫領導下的「實行和平聯合會」(League to Enforce Peace)在全美國進行盛大的運動，且有好多共和黨領導的贊助。這聯合會的主張，無非是組織國際聯合以避免將來的戰爭，予以制裁的力量使一切爭端能有效地歸仲裁方法來解決。當時上議院雖有私人的反對意見，並未公開地成爲激烈反對的力量。反是，上議院議員如洛其(Senator Lodge)等，反公開地表示擁護國際和平組織應有武力制裁的力量。所以，在表面上，威總統是替那熱誠一致的國家當發言人。但是，他和他的前人亞歷山大相同，他不知道怎樣應付那些新圓桌會議人們的反抗力量。

他在巴黎提出組織國際聯盟的建議時，也和亞歷山大的「神聖同盟」建議相似，並無熱烈的擁護。人民們都認他是救主；外交家政治家們，都認他做理想家。誠意維護和平，使這世界不再遭受戰禍的有心人們和專爲帝國主義打算，目光祇限於眼前的緊急問題的人們中間，相隔太遠了。後者的人們，他們認爲戰爭是他們的資本之一。開拓新疆土，保護通商機會，劃分軍事性的國界等等，都是他們切要的目的，其重要性，在他們看來，遠超那主要的問題，——即維護國際和平。

三 贊助的人們

畫家有理想派和現實派；政治家也有同樣的派別。吾人很難找到兩者兼全的人物，既有遠

大的理想而同時能抓住現實，使他的理想能實現。那時候，却有一位具備這些條件的：既有真誠的和平願望，又有促使實現的見解。法國所派出席「國聯預備會」的代表波而喬（Leon Bourgeois）是爲和平奮鬥的宿將，歷次代表法國出席海牙的各次會議。他在戰前的和平促進運動，很是出力的。所以他對於這新國際聯合機關須有力量實施決議一點，不加疑問的。他既有外交上的經驗，復深諳國際公法擔任，法國的代表適當極了。法國本是個講求邏輯的國家，所以他們主張和平應建築在安全保障上。邏輯地說，有了安全才能軍縮，安全則非採用聯合國防不能達到的。所以，根據邏輯（論理），應有國際制裁，用科學方法組織國際警察來實現。這是尋求公道和平的理想家們應和現實家們主張相合的地方。波而喬所採取的態度，便是根據這些論點。

英國方面的態度是由西雪爾（Lord Cecil）伸述。他是一位有堅強信心，深受法律薰陶，議會經驗豐富的人物。他不免趨重理想家方面，所提出的建議，大部分是根據斐利莫委員會（Phillimore Committee）的報告，這委員會是英國政府在停戰前選派了幾位外交部的專家以及法家們，作研討組織新國聯而組成，向當局貢獻關於這問題的意見的。

四 準備工作

在一九一八年初時，非官方人們建議應成立「聯盟國共同委員會」（Joint Allied Com-

mission)在巴黎集合起草避免戰爭的方案。假定這委員會在那時候進行工作，在軍事狀態及民衆輿論的推動之下，勢必制成比較後來的盟約更加進步，或用威總統的話，更加有生氣的盟約，亦未可知。假定在一九一八年夏間公布了這方案，戰爭或許能早些結束，也是可能的。這可以成爲德奧國們突然瓦解後討論的具體根據。假定這方案內制定了切實的制裁，用國際警察的方式，加上戰勝戰敗國們的一致軍縮方案，那末國聯的第八條以及和約第五章的含糊規定不致產生了。直到現在，這些規定從未實施。而聯盟國的帝國主義目的竟將當時作戰的口號：「用戰爭來解決一切戰爭」，完全淹沒了。假定，那時候能由人民來表示意見的話，這方案的建議，必被人們所接受的。事實卻不是這樣。私人的野心，帝國主義的意識，土地野心，克奏全勝的雄心——打得他不能翻身——都擋住着這建議的實現。同時，絕對國家主權說的意見，也使這些希望成爲烏有。例如：斐利莫報告書有：「此前已有建議組成一種歐洲邦聯，由一超國家的權能機關統治。吾人加以研討後，認爲目前的國際間意見對於併合一切主權的激烈方法，尙未成熟，故認爲不應採用」。

最可驚異的，這「聯盟國共同委員會」的建議，是由華盛頓方面表示不能接受的。吾人不必研討爲什麼威總統不願利用這建議來實現他的理想，他的計劃。但是不容否認的是，良好的心理時機是錯過了。直到停戰簽訂後才開始共同的行動。所以英國政府，也就根據了斐利莫委員會的報告書。

那位文武兼全的施墨子將軍 (General Smuts) 也是當初起草國聯盟約的一份子。他已感到沒有制裁性的國聯是徒然的。他說：「我們在一方面既設法避免超然主權的建立，在另一方面吾人也得避免這機關成爲一種辯論會。目前的狀態不需要多一新式的茶館（談話鋪子）。我們需要的是統治的機關，不論有多少辯論，至少也能得到決議的。」對於避免戰爭他認爲最緊要的，應使各國的戰時情緒逐漸淡下，然後動員世界上的輿論，促成真正和平。有了輿論力量，可管束各國再發動戰爭；但是要達這目的，非使國聯在過渡時期中有相當實力保證和平不可。「沒有切實的制裁力量，國聯至多是個可以崇敬的偶像，或竟等於具文罷了。」他慎重地說：「國聯非有實力保證過渡時期的和平，決難有成功的希望。」

這時候，德法政府們都致力組成新國際聯合會方案的建議。但是戰爭一停止，這些熱忱，失去了固有的精神。國際間以及進步的和平運動者，因戰事停止後，心理的外壓力已失去了力量，也祇得退守，而集中力量 and 國內的反動思想人們抗爭。

五 國聯籌備委員會

這是在巴黎開始討論前的情形。吾人不追述成立「國聯籌備委員會」的經過。威總統被舉爲該委員會主席；他初步總算獲勝了。

籌備委員會內所提供討論的有英美代表團專家們所起草的赫斯與密勒草案 (Hurst & Miller

Draft)，以及法國及意國的建議，是由法國的波而喬（Leon Bourgeois）及意大利的奧蘭杜（Orlando）所分別起草的。意國方案內詳列各種制裁，其中之一為各會員國聯合向違約國共同宣戰的規定。

委員會集中討論的，祇是赫斯與密勒草案；事實上，祇有這草案曾受委員會的統籌討論。這草案內所建議的制裁，與斐利莫委員會所建議的幾乎完全相同——就是：斷絕違約國與其他各國的商業及經濟關係，斷絕違約國人民與他國間的來往，並經行政院的建議向違約國實施武力制裁。

赫斯與密勒草案所建議的制裁規定，不能滿足法國的主張。在一九一九年二月十一日籌委會召開第八次會議時，法國代表團建議的修正案為行政院應「設立軍隊與軍器的國際管制，而各簽約國均應一體誠意接受這管制。行政院應在將來制定規律，俾使國際警察得以成立為永久組織」。波而喬追述威總統在二年以前所言稱：「吾人應當組織軍隊與軍器的管制，俾使無信義的國家不致再準備作戰而予有信義的國家以保障，不致遭受襲擊。否則法律統治的局面，勢必失敗的」。

法方的建議竭力着重制裁的重要。他們提議應在國聯所在地成立參謀本部，以統轄各國根據其應攤得部分而供給的共同聯合軍隊的組織。各國的分擔比例率是拿國聯的總需要估計做標準，並不根據各國的自身國防上的需要。這樣便互相依賴扶助的原則，推行得很澈底。有組織

的武力從此祇能單純的供保安的用處，以執行國際機關的決議。

軍縮問題暫時擱起。這是認為在國際警察軍未成立前的過渡設施。因為國際警察軍成立後，各國的自身海陸軍等於虛設了。法方復建議另一組織國際警察軍的方案，來替代各國分攤制。這方法是用委託制，由國聯委任幾個國家替國聯擔任警衛責任。這計劃不免推測各國是願意將這國際機關的命運交付在一二強國的手中。但洛司邦聯 (Dolian League) 組織因雅典包辦聯合海軍的錯誤而終於失敗是前車可鑒的。但是除了這替代性質的計劃，法國代表團所提出的方案是合乎論理的，牠主張規定國際警察軍作為國聯的制裁實力。牠將威總統所說的「人類的有組織武力」觀念加以確切的定義而擴張之。牠在國際關係上導啓了法律統治的觀念。假定這方案被那籌備委員會所採取了，國際聯合將建立於更為堅固的基礎上。以後國家間的約定，將類似個人間的約定，而國內民法與國際公法的主要區別，將因而消滅。國際公道可以成爲現實。但是法國代表團的建議幾次被否決了，所得到的調和規定是盟約第九條。

最可惜的是國聯籌備委員會的議程紀錄，並無詳細的公報公開發表。所有傳達到美國的文件，祇顯示當時討論情形的大概。當時並無詳細的紀錄，是件大憾事，因為後世的人們對於當時各方的爭辯理由，缺乏了可資根據的材料。爲什麼這班主張條約們應「公開地締結」的人們竟故意不許速記員們參與會議，很是令人不解。結果，他們所提供世人的是一件赤裸裸毫無說明的文件。

十九位代表圍起圓桌坐着。在他們的背後幢動着一批影子，似乎對於議程很感興趣。主席背後站着各色人物。這裏有十九世紀的理想家們，促進和平會等的領袖們，他們對於一切武力認為是該廢去的。司圖其、力卻、白立脫 (Henry Richard, Joseph Sturge, Elinu Buritt) 等的嚴肅容貌似乎能看得清楚。在這班人背後排列着主張絕對國家主權主義的人們——黑智爾、德利司克、萊宋等等 (Hegel, Treitscke, Lasson)，在比較稍遠處，隱伏着一批有名的軍事家們和外交家以及軍火商們混在一起。拿破崙的短小身軀，鷹般的威靈登、慕爾克 (Moltke) 的影子頗很顯然；而俾斯麥、馬登瀾克 (Metternic)、泰來郎 (Talley Rand)、克勞司佛茲 (Clausewitz)、克魯潑 (Krupp)、克洛宿 (Creusot)、奧維克司 (Vickers) 等，又在觀者的眼前飄過。從這過去時代的黑影中，吹出微弱的低語，逐漸高響，竟成了振耳的合唱。「反對制裁！」

圓桌的另一面坐着波而喬 (Bourgeois)。他的背後吾人能認出古羅馬、希臘的政治家與思想家們，阿利斯多德、西塞隆 (Cicero)、亨利四世、蘇利、聖彼得、羅梭、亞歷山大、羅斯福 (Theodore Roosevelt) 等，都和一般國際政治家、法學家、學者們混在一起，主張着「公道的和平」。

觀者又找到但體 (Dante)、格洛希 (Grotius)、好勃司 (Hobbes)、及康德 (Kant) 們徘徊着。他們似乎猶豫不決往何方站立。可是，一見到拿破崙以及他們的友好們所站的立場，便決

然參加到那方面去了。

西雪爾 (Lord Cecil) 的背後站着開塞來 (Castlereagh) 以及張伯倫 (Joseph Chamberlain) 的遊魂。開塞來向西雪爾耳語着說：「千萬不要再犯我在四強同盟 (Quadruple Alliance) 時所犯的四大錯誤。你的計劃內應找小國家們也參加；你的機關應有常任的職員，使這機關能繼續工作，並加以制裁力量；這樣才能成功。」可是張伯倫在西雪爾的另一肩頭於發表意見說：「我那時曉諭民衆們從帝國的立場想。我是錯了，德國已將帝國主義打破了。你該叫他們從國際立場想。告訴他們羅總統 (Theodore Roosevelt) 是對的。」

最後的結果是思想走上極端的人們反而攜手了。和平至上的人們與軍閥們在主席的席後找到了相互合作的立場。

六 全體代表會議

但是法國政府對於盟約草案第九條的建議認為不滿意。沒有制裁實力的國聯無從滿意他們所希望的安全保障。因此他們將這要求，復在代表大會提出。所提的決議案是：「應決議組織永久性的機關來研討並制定用海陸軍的武力來實施會員國在盟約上所負的義務，並使這實施的方法能在緊急時期實行。」但是，這決議提案是被大會的大多數票所否決了。

威總統在一九一九年二月十一日的演說詞內說：「軍事武力是本方案的背景，但這祇是背

景，須待國際的道義力量失去實效時，才運用這國際的武力。但運用武力是山窮水盡時的最後辦法，因為這方案的目的建設和平，不是組成「『戰爭的聯合會』」(League of War)」。記得他在二年以前向美上議院致詞時說：「必須組織武力作為永久解決爭端的保證，而這武力須超出現在交戰國任何一國，任何已成聯盟或將來聯盟的併合力量，使任何國家或任何集團國家，不能與之對抗。」在那時候，他主張制裁何等肯定，何等懇切；但是這次他卻語氣一變，並對這新國聯加上了不正確的形容名稱。

假定林肯 (Abraham Lincoln) 在同樣的環境下，他將怎樣自處呢？他是否也畏縮而不由正途？他的堅毅的決心是否能戰勝一切難關呢？事實上，他的後人已在那時遭遇到國內的非常阻難。吾人不是業已提及他在停戰前業已錯過了心理上的良機嗎？到一九一九年的上春，反動力量已漸形發動了。上議院的態度，業已浮動，有騷動的可能。上議員洛其 (Senator Lodge) 已在進行聯合上議院的「元老」們。當威總統忽促返華盛頓後再來巴黎時，他業已知道假定國聯組織配上「最高武力」，那是絕對沒希望通過上議院的。所以他祇能選擇，使美國有可能參加性的，無制裁實力的國聯或讓美國不參加而造成有權力的實際國際機關。在這進退維谷的情形下，威總統採用前者的態度，尤其因為他絕對不能想像沒有美國參加的國聯，是很可原諒的。但是他稱國聯而有確切制裁力量等於「戰爭聯合會」，都是該受嚴重譴責的。這句話，嚴重地違反了他以前的一貫主張。

七 反動份子們

最後責任，應由美國的上議院，尤其是共和黨所負擔。一九一〇年，當共和黨當政時，國會不是曾建議組織國際海軍，而塔夫脫總統不是立即向歐洲政府徵求意見嗎？羅總統 (Theodore Roosevelt) 以及其他共和黨人不是曾主張組織國際警察軍嗎？根據那種道義或論理的立場，這政黨竟一反他的誓言以及公開的意態？假定美國上議院對於簽訂條約權是認為他們的天然地義的權限，那末爲什麼不包僱一船，包租旅舍，將這九十六位上議員護送到巴黎呢？上議院是否設法選派上議員委員會，授予權限，免除這手續上的周折的？美國人民很有資格自誇着他們商業方法的切實而富有常識。可是爲了這憲法上以及行政上的些微缺憾，而竟讓幾個反動份子完全不顧他們全國人民的公意。威總統已將他所主張的「最高武力」犧牲了；結果仍是無濟。

因此，初生的國聯已成了孤兒，並被奪去了制裁的遺產。那民治的共和國竟對歐洲洗手不幹，而又退守孤立。那些痛遭戰禍的國家們，祇能在這戰後的混亂局面下獨自掙扎着善後。這產生華盛頓、林肯、羅斯福的國家自行拋棄了世界上道義領袖的地位。

日本以及其他小國們遂被拉入填補這缺，而國聯是這樣的成立了。當初，本爲美國起見，犧牲了制裁的切實規定，結果並無所獲；法律觀念的特質也因此沒有加入。

八 國聯

雖然有這些缺憾，國聯代表着國際關係的大進步。與他的前身海牙會議相比較，誠有大巫與小巫之比。這裏第一次成立了爲維護和平利益的永久組織。這裏有了願望和平的各國集中力量的會合點及交換所。這裏是國際輿論的新喉舌。他準備組織國際永久法庭來替代戰前的臨時組織。各國代表們在定期的大會出席討論；行政院成爲這組織的權力行使機關。此外成立了祕書處，使這組織的工作能繼續進行。加上勞工局、衛生處、文化合作委員會，爲人類共同謀福利。這些比較以前已是進步多了。吾人得感謝國聯盟約的起草人們，能在幾個星期內在戰後的情緒高張空氣下，能制定了這偉大組織的基礎。這些是巴黎和會的唯一有建設的收穫。在這基礎上，後來的國際改進黨們應再添建制裁的堡壘，使人類的文明得以生存滋育。

國聯初產生時，尙有三大難關，其後都逐漸解決了。第一、國聯成立後，聯軍的最高軍事委員會（Supreme Allied War Council）依舊存在，減弱了國聯的權威與聲望。幸運得很，軍事領袖間漸生意見，以致這委員會漸形銷聲匿跡，卒被解散。第二、巴黎召開的「大使會議」（Council of Ambassadors），在某一時期侵奪了國聯的任務。幾年後的經驗，人們才感到這相互衝突的權力機關是不合理的。因爲不但大使們、外長以及總長等，都聯袂到日內瓦參加和平宮內的集議了。第三、德國以及其他敵國的被擯國聯門外，使國聯失去了和平機關的本質。當

然，在各交戰國都成會員國以前，國聯是無從切實他成爲公道的工具的。德國入會，擔任行政院一席後，開始了新紀元。德俄組織敵對的聯合的可能不容顧慮了。歷史又重演故事；那四強同盟又成了五強同盟。但是所不同的是，這次所參加的尙有好些爲和平而合作的國家們；這次已有了成文的憲章、祕書處、以及永久法庭。

九 國聯盟約的瑕疵——侵略

國聯盟約內的瑕疵當然有很多，但從大體上說，可分成三類：（一）盟約未加侵略以定義；（二）盟約並無海陸軍的武力制裁；（三）軍縮問題未予解決。

上文已指出這些瑕疵都是相互牽連的。例如：假定對於侵略者與非侵略者的區分不取得共同的協定，那末即使規定了制裁也等於具文。這協定應：（一）對於侵略行爲以及性質加以定義；（二）規定仲裁或司法機關來應用這定義。所以實施制裁，應先對侵略下定義。對於判定誰是侵略者的問題，不是新產生的。以前的國際法學者們都曾嘗試規定發動戰爭的正當原因，也就是想對於侵略者是誰一點，下一定義。

格洛希 (Grotius) 的侵略定義，下文再加討論。他所認爲發動戰爭的正當原因，應有三條件：（一）自衛，（二）收回財產，或（三）懲凶。聖彼得的觀念，更爲嚴密。

在互助條約草案 (Draft Treaty of Mutual Assistance)，對於侵略者也來一個定義（該

約第一及第四條)。一九二四年議定書 (Protocol) 對於侵略分成六項，可併成三種：(一) 拒絕將爭端提付和平解決；(二) 拒絕遵從司法或仲裁機關的裁定；(三) 拒絕遵守停戰協定的規定。

最近所加侵略以定義的例子，可在羅加諾安全條約 (Locarno Security Pact) 內找到。這條約業經德、法、英、意、比國所批准。根據這條約，國聯行政院認為互助安全條約第二條或凡爾賽和約第四十二、三條被違反時，應即通知各簽約國共同幫助被侵犯的國家。假定簽約國之一公然違反上述條文時，各簽約國家在認為這行為係非經挑撥的侵略行為及因侵越國界或發生戰鬪行為或因在非武裝區域內調集武力以致須採取緊急行動時，應立即援助被侵犯的國家。

上面所舉的例子，明白地顯示：(一) 侵略者的定義，為不容再緩的緊要事項；(二) 在非常緊急事件發生時，判定侵略者的責任應屬司法的而非行政的；(三) 假定國際組織的司法或仲裁機構處理一切爭端，制定侵略定義，並非不可能的難事。

對於這方面的努力，都已有權憲進步。不錯的，提呈臨時混合委員會 (Temporary Mixed Commission) 的備忘錄內有這一段：「這是很顯然，單純的侵略定義是無從規定，而同時也沒法找到簡易的標準來事前斷定侵略行為的是否業已發生。所以這些，應歸行政院有完全自由來判斷。」可是，混合委員會在那草約內附了消極的定義，其後由一九二四年議定書起草人們所加以發揮補充了。

當時的法國總理歐利烏(Herriot)向國聯大會建議通過議定書時嘗說：「從此，拒絕接受仲裁的一方，是有侵略者的罪名了。」當然，那些有特種自私目的的國家以及被絕對主權說所束縛的人們，對於這方式的形成是用種種阻力，不使牠實現的。但是經過相當時期後，他們也是設法不追蹤議定書起草人們的後塵的。格洛希(Groenius)嘗指出自然法的前進途徑是必然走上這道路的。

這國際公法上的情形和內國私法很有相似的地方，吾人可以列舉不少例子，私人所受他人的各種侵犯，而不能在私法上取得賠償的，因為這些侵犯的情事，是法律所未加規定，予以懲罰的。但是被侵犯的人，決不能因此自動地加侵犯者以懲罰。除非這侵犯者違反了法律上的規定，那被侵犯者祇有等待法律修改補充後，始有要求賠償的權利。例如：一工人受其工友們的威脅從事罷工，或被其僱主所虐待，這些情事，尚不受法律上的保護。假定他因被威脅罷工而向他的工友動武，或用武力對付他的僱主，他反而犯了侵權行為的罪名，而有被捕、拘禁的可能。

國家間的情形相似。南美的某小國能使美國或其他強國蒙受不利，他可以利用他的地理上或軍事關係上的地位——例如：佔着跨兩洋交通的土地——徵收過境稅。假定他的行為是在國際公法所許可的範圍內，其他強國是毫無理由加以威脅的。

任何國家有被侵犯權利的聲訴時，得向法院申請救濟，猶諸私人得用法律手續請求救濟相

似。國際組織的法庭於審問兩造後，對於爭端，加以判決。這情形，決不能說有利侵略者而不利於被侵略者的。

假定說用法律手續來處決爭端是有利侵略者，那是等於說國際公道在任何情形下無法使之伸展的。各國所以用這理由來反對制定侵略者的定義，事實上是因為那些強國們不願放棄侵略的手段，而同時不願對於侵略者有確切的定義，使強國與弱小國家列於平等的地位。

十 制裁

國聯盟約的制裁規定是在第十六條內，這有兩種性質：（甲）財政及經濟的，（乙）海陸軍的武力的。對於前者的實施方案並無詳細的釐定。議定書曾設法制定一方案，俾國聯行政院決議實施這制裁時得以憑藉推行。可是單獨行使財政及經濟的制裁，是很多困難的；吾人很難想像這制裁的實施而無武力來維持港口、港埠等的切實封鎖同時進行着。阻止侵略國家的人民和其他各國來往也是很困難的，假定國際機關不能運用切實的力量來實行的話。當然，向弱小國家進行這樣的制裁是能生效的。例如：南斯拉夫與阿爾巴尼亞的爭端，應用第十六條所予的威脅，很是有效。對付強國，經濟制裁祇能使該國稍生戒心，但決不能阻止全副武裝，蓄心報復或有土地野心的國家們發動侵略戰爭。吾人敢斷言假定到一時期，國聯須向任何強國宣稱實施經濟制裁時，勢必促成絕大危機；而這經濟制裁，不佐以通盤軍縮，對於防止戰禍所予的保

障是很微弱的。

盟約內所規定的軍事制裁，假定這些規定能稱做軍事制裁的話，又是很空洞含糊。國聯會員國們並未相誓用武力來對付侵略者。他們祇約定向國聯行政院聲請，由行政院建議各該會員國，在戰事發生時，所應負擔的軍事部分。行政院的建議，須由行政院一致通過始能生效。假定行政院的建議，不能全體通過，各會員國得自由行動，即使協助侵略國，也是可以的。即使行政院的建議全體通過了，各會員國仍得自由決定是否接受這建議。而即使行政院的決議是全體一致通過了，各會員國問怎樣合作實施這決議，也沒有預先制成的方案，以便進行。合作問題以及協助的性質問題等，都沒有確切的規定。所以第十六條的威脅份量是很有限制的。人們都不知道各會員國們所願為維護國際公道而出力的程度究竟是怎樣？當然，在事件發生時，輿論的力量可以加以推動，導引；可是輿論本身，也是沒有可資憑藉的判斷標準。

威總統嘗說：「武力是站在幕後」。可是那一方面能用武力，至今仍沒有明文規定。實行和平的願望，應明白地規定成爲責任。在這原則規定在盟約之內後，方才能再進一步用科學方法組織武力，供國聯所運用。

十一 軍縮

國聯盟約認定了軍縮的重要性，第八條加以規定，由國聯擔任這件難事。但是第八條並未

規定原則或方式使這方案有所憑藉。盟約的起草人們對於武力的正當用途似乎仍是猶豫不決。各會員國仍須依靠牠自身的國防實力來防衛侵略。他們認為軍縮是需要的，但是祇能在「國防安全的最低限度」內軍縮。同時，他們又主張需要相當軍備，俾能「共同實行國際責任」。這裏，顯然是自相矛盾的兩種觀念，至今並未加以糾正。「最高武力」，用國際警察軍的方式，始終沒有份兒，連「站在背景」的地位都沒有。和約第五部的規定，將德國的軍備，一古腦兒裁去，可是盟約內並無類似的規定，向和平聯合會的會員們實施。這是何等地自相矛盾！

互助公約草案，與議定書相似地對於安全保障與軍縮的不可分的聯繫性，加以大體上的肯定，假定仲裁加上了制裁所予的安全意識換上了恐懼的心理，那末各國又得走上軍備競賽的魔圈。恐懼心理消滅後，軍縮才能自然地進行。互助公約草案有這簡單的規定：「各簽約國應向國聯行政院報告各該國認為與公約上所予安全保障成比例的軍備縮減情形。他們願意合作參加國聯行政院所建議的軍縮大體方案。這方案經各政府認可後成爲軍縮的根據。各簽約國應在採納這方案後二年內實行這裁減，而在裁減軍備後，非經行政院同意，不得增加軍備。他們也應供給行政院所請求的關於軍備情形的報告。各國所被認定的軍備限制，每五年得加修改。」

議定書內的安全保障，完全以軍縮方案的全體實行爲條件。拒絕軍縮的國家們，不得享受這利益。第十七條及二十一條規定召集軍縮會議，負責起草「方案」。「假定軍縮方案被通過後，在大會所議定的時間內，軍縮方案尙未實行，國聯行政院應作一聲明，即宣稱這議定書無

效……簽約國在大會所定時間內不遵守大會通過的方案，不得享受本議定書所規定的利益。」假定這議定書被批准了，軍縮早有相當進展了。

簽訂羅加諾條約的國家們，也向軍縮表示敬意，並認為這條約是「能促進國聯盟約第八條所規定的軍縮」的。其後情形，又打破了當時的樂觀預言。

軍縮始終是阻塞不前；假定安全保障與制裁不同時並進，軍縮是絕對不能成功的。

十二 戰後的會議

對於這問題，其後又來幾次不徹底的嘗試。最重要的是一九二一年的華府會議，集合了五大海軍國的代表們討論。當時的主要目的有五：第一、限制各國海軍的數量與力量。這一點他們收穫了部分成功。主力艦航空母艦的數字、軍備、噸位等，各國的比例，加以肯定地規定了。關於其他軍艦的式樣等——巡洋艦、驅逐艦、潛水艇等——並未成立協定，但各國都接受不建造超出一萬噸以上的這類軍艦。當時對於主力艦能成立協定，原因大約有二：（一）建造主力艦所費太鉅，每一主力艦約費七百萬鎊以上，實為當時戰後經濟緊縮情形，各國所不許；（二）主力艦易受攻擊，可被魚雷或飛機，在數秒鐘內擊沉。海洋上行動，非有大隊驅逐艦的保護不可。主力艦的威權，業成過去，各國海軍專家所以能同意加以裁減，不是偶然的。這海軍條約所生的結果凡四：（甲）各大海軍國的主力艦實力，共減去了百分之四十；（乙）主力

艦以及航空母艦成立了「保持原狀」的情形；（丙）促進了巡洋艦以及其他軍艦的競賽建造；（丁）將那些很可供給警備世界和平的貴重工具，都拋在廢鐵堆內。這些祇是消極政策的表現，並無積極的、有建設的趨向。

第二、會議希望廢止潛艇，結果是大失敗。法國堅決主張不願討論這問題，認潛艇為防守用的工具，且要求法國應有九萬噸潛艇的比例率。

第三、各強國對於空軍的裁減並未成立協定。專家委員會對於這問題所提供的決議凡二，其一宣稱：「本委員會認為在目前對於飛機的數字及性質，不論是軍用或商用的，加以切實的限制，是不可能的」。

第四、毒氣用作戰具，是被取消了。這問題經討論後，由各國簽訂了廢除將來運用毒氣的公約。這堂皇的決議，其實早在凡爾賽和約內規定，而其後又加在一九二五年日內瓦公約（Geneva Convention）內，從未被各政府所批准，因此各簽約國的軍部視為具文，各國的科學試驗室內仍努力研究新的毒氣；對於施用毒氣的訓練等，依舊進行不輟。這「毒氣公約」，與以前的各種外交文件相似，又成了廢紙。

第五、會議擬在太平洋上限制防區，使在這些處所不再增設國防。對於限制防區以及在該區域內的太平洋各島上不增建堡壘等，會議成立了協定。可是這些規定並未阻止英政府其後在新嘉坡化了千萬鎊築成新軍港，美國也在夏威夷建築軍港，日本在太平洋上增設國防。這會議

所希望隊免的太平洋上軍備競賽，仍無結果。

當時被認為有建設精神的會議，所得的結果，也祇是這些。除去關於中國的政治協定以外，軍縮的協定，仍是使人失望。海軍條約祇將現狀加以保持；對於建艦範圍加以縮小，而艦隊的力量，並未限制；添建新艦，也祇加以遲緩時日罷了。此外的限制計劃，都失敗了。美國祇保持他的現有實力，而同意了規定的比例，同時牠還廢去了已製成及在建造中的新艦五十萬噸。結果，卻給日本在西太平洋上完全自由；美國放棄了干涉這地域內的權利，同時並未取得維護該處安全的保證。和其他軍縮會議相似地，議事日程上規定了不少決議案等等，並通過了將來戰爭的新規則。

爲什麼這些會議，名義上爲消除戰爭，而實際上卻爲將來戰爭斤斤訂立新法規、法規則等，實令人匪夷所思。他們明知將來戰爭必致發生，又明知所訂條規是會被交戰國的自身利益而違反的，又何苦這樣費去心血呢？

十三 其他會議

比這華府會議更無成功的是，一九二七年在日內瓦召開的三強海軍會議。這次會議，全由專家們主持，政治家們都袖手作壁上觀，結果，毫無成績可言。

此後十年內在日內瓦所討論的，也沒有切實的結果。軍縮會議的臨時混合委員會 (Tempo-

rary Mixed Commission)，永久諮詢委員會 (Permanent Advisory Committee)，籌備委員會 (Preparatory Commission) 時時向國聯大會報告經過，但至今並無具體為軍縮成立方案。這些經過，可用大會報告員白羅開 (Brouckere) 所說的：「我站在諸位前，不能說是兩手空空，至少也拿着幾夥貧弱的麥穗。」(見第八次大會報告)

侵略定義、制裁、以及軍縮，這是國聯盟約的三大缺憾。從消極的立場進行，這些問題，都是沒法解決的。假定從積極的立場進行，那末這三者，都能使國際關係建在穩定的礎石上，抵禦仇視者的攻擊，有絕大貢獻的。

第四章 制裁的演進

主張仲裁以及裁軍的人們，時受批評，謂彼等所主張者爲事實上所不可能，因爲這是與人類本性相衝突，並違反大自然的天然法則的。本章擬對這批評指出其錯誤點。

法律統治以及實施這局面的制裁，是每個文明社會逐漸演進而來的。法律制度以及「內國法」法典等管制個人間的關係，是從某種制定的觀念上逐漸建成的。他們是人類幾十世紀的經驗與智識的總和；從各種淵源產生，而是由人們社會所共同接受的秩序。

現代的文明是建築在立法機關所制定的法典，司法機關對這法典加以解釋、施行，並有制裁來實施法律。這是經過了各種情形才有今日的；經過了不少世紀，才漸漸地從野蠻的社會演成目前的局面。人性也隨着時代的變遷而謀適應環境的。爲什麼這同樣的情形，不能應用到國際關係上呢？國家們的構成份子豈非這班個人，因經歷世紀上的經驗，而形成了由立法、司法、行政，依據公道觀念所推行的法律統治局面嗎？人們已將自衛的武器放下，而由公衆力量來博取個人的安全，歸國家來維持秩序，由司法機關來實施法律。公民的私社會既能減少，即使不能完全消除那些因情感衝動而生的行爲，爲什麼同樣方法不能在國家相互間行使呢？

從這方面說來，組織國際警察軍，並非新奇而驚人的建議。這是符合人類的自然趨向的；

這是國際關係進程上的必然步驟。這也是人類經驗所指示的道路，而是走上軍縮和平的康莊大道。

二 格洛希的學說 (Grotius)

國際公法與私法的類同性是被一部分現代國際法學家們所否認。從一般人民的看法，他們或許對於法理上缺乏深切的認識，但是這樣比較是研討國際政治的合理而切實的方法。國際公法的鼻祖格洛希 (Grotius)，也未始不是這樣看法。他的名著「戰爭法與和平法」(De Jure Belli et Pacis) 也是取材於私法的原理，且用私法來做例證的。那書內凡二十章是討論這問題的。爲什麼格洛希在書寫國際間法律，而竟長篇大論討論個人間的權義關係呢？這是因爲「格洛希認爲戰爭以及國際間的和平爭執，祇是一種法律上的爭執，或等於某種訴訟程式而已」。他不是寫着：「戰爭的原因很多，猶如有好多種訴訟一般」。「戰爭，不用法律的意義來解釋，也等於法院的判決失去作用或是無管轄權而生的某種特別程序」。可見得格洛希是絕對深信國際公法與私法是有類同性的。他認爲私人間的契約關係，是由自然法則 (Law of Nature) 所演出的；爲什麼這不能應用在國家間的契約關係上呢？

格洛希與他同時的好勃司 (Hobbes) 同樣認爲：「每個政治社會是由該社會的份子的契約關係所結成。」所以，他們兩位都主張和解與仲裁的方法——就是，國際爭端用和平方法來解

決。但是，假定這兩種方法都失敗，那末最後的制裁是戰爭。

根據格洛希的看法，戰爭祇能爲正當理由而發動。他設法將他所稱的「正當理由」，加以定義。他說：「正當的作戰理由，須有被損害的情事。」這被損害的情形，據他看來，至多有三種：可分爲自衛，收復財產，或懲罰侵權，所以，戰爭的正當原因有三，與私法上涉訟的原因有三，正復相合。他可以說是嘗試制定這至今尚未解決的侵略定義的第一人。

可是格洛希的國際公法與私法的比較性，並非完全澈底的。他認爲和解或仲裁不能解決爭端時，祇有用戰爭的方法來維護他所稱的「正當理由」。固然，他是對於「正當理由」有了定義，侵略者也定下判語。但是，再進一步是什麼呢？格洛希是否主張其他鄰邦應援助這被侵略國呢？他是默然未有這主張；他的唯一主張是用戰爭的方法。似乎，在這場合，格洛希沒有在國內私法的庫藏內找出補救的辦法。他將國際公法與私法相比的限度，就在這地方；他是並未將這類同性從論理上推運到最後的階段。他既嘗充分地研討了私法上的制裁等等，而竟不能完全應用到國際公法上去，很是令人不解的。

二 好勃司的見解 (Hobbes)

好勃司對於人類劣根性的社會，應有「懲罰」是然毫不存幻想的。他認爲國內私法應嚴格地施行；否則契約是無法履行的。他所以說：「吾人應用懲罰，而非協定，來謀取吾人的安

全。」他因此也主張國家間應有相當的強力作爲威脅的力量。他以爲國際公法祇是自然法則的一部分，而自然法則是加各國以及君主們以某種義務的。所以爭訟人們應先經仲裁；執行和平仲裁的人們是不可侵犯的。公正人應加以選定，以處理爭端，提付仲裁的爭訟當事人，應遵從公正人的處判；這樣的仲裁，應有不偏頗的性質。這些在好勃司看來是自然法則的基本要端。……理智需要每人都主張和平，但假定不能收穫和平時，可以用戰爭的方法及便利。所以，他和格洛希相同，最後的方法，除掉戰爭外，並無其他替代方法。

爲什麼這兩位思想家，既服膺自然法則及國內私法的例證，應行推行到國際關係上，而遭遇制裁問題時，竟突然變換方向呢？爲什麼他們不繼續向康莊大道前進，而竟轉移方向，走上荆棘遍地的戰爭道路呢？他們兩位都主張公道，都主張契約說，也和他們的前人康德 (Kant) 相似地，服膺自由願意的原則，他們都認清人類的劣根性；可是，他們雖認爲個人們是能用制裁的，而對於履行實施國際間的義務，卻不運用合作互助的原則。

解釋這疑竇，吾人應知道他們生時的政治情形。那時候，正是十七世紀的內亂紛紛的局面。英國內部多亂；德國也經歷這三十年戰爭的宗教爭鬪；西班牙帝國業呈崩潰現象；歐洲各地，正是無法無天的局面。在這情形下，好勃司斤斤於國內治安秩序的建立，而不很注意到國際間的制裁是不足驚異的。他和格洛希當時所見到的國內法的制裁情形，當然是不能認爲滿意的。在那時候，國內警察的維持和平秩序的力量如此薄弱，社會正呈着無政府的局面，談國際

間的制裁問題不免太玄了。所以好勃司與格洛希，是無從建議組織國際警察軍來替代戰爭的。吾人該知道，當格洛希書寫「戰爭法與和平法」及好勃司書寫「Leviathan」時，蘇利的「大計」——建議組織國際警察軍的鼻祖——尚未印行哩。

此外聯邦的意識，在那時候尚未在歐洲舞台上出現。這是由盧梭、康德以及美國制憲人們所發揮，而在他們的時候才實現的。在好勃司與格洛希的時候，這些意識，尚是渺茫得很。假定他們在那時候已熟諳這些原理，那末，既認清了用國際公法與私法的數目性，勢必也加上了制裁的主要問題了。

三 戰爭的規律

好勃司與格洛希並不認為戰爭是合理的制裁方法。他們雖找不到替代戰爭的方式，可是都認為戰爭是可憐的。好勃司設法根據聖經上所載來解說，格洛希卻努力制定作戰時的規律。他竭力設法使戰爭人道主義化。因此，他制定了各種條件、規律等，使戰爭減少牠的恐怖性，並減弱牠的猛烈暴性。在他的名著內，他竟用二十五章專寫這些規律。這些後來竟擴大成爲法典式。據說阿杜爾弗司 (Gustavus Adolphus) 每次臨陣時，是用格洛希的名著倚枕而眠的。

國際公法是分成兩大部分：一部分關於和平時遵守，另一部分是用在戰時的。國內私法上並沒有類似的劃分，除了軍法或宣佈戒嚴狀態可稱爲戰時法以外的話。同時，國際法也沒有像

國內法的制裁規定。所有平時的或戰時的規律，祇是習慣上所遵用，而無強制力量的。

他所能發生的作用，祇使國家們在違背這些規律時，有發生戰爭的可能罷了。當然，蓄意戰爭的國家，是無所忌憚的。既使平時國際公法為國家們所遵守，戰時規律是決不能稱之為法律的。戰時規律祇因交戰國的便利而加以遵從；假定，交戰國認為違反這些規律有利於己時，毫不遲疑，決加以違反的。所以事實上，這些規律，不免有助於毫無信義的作戰國，以致他的敵人蒙受不利。上次歐戰的經驗，很是顯然的。

假定國際機關已有制裁的力量，那末這些規律都將成為廢物，也無須將國際公法分成兩部分了。在這種情形下，這些規律將被採納，制成法典，以管制國際間平時戰時的一切行為。這樣，國際公法典的戰時部分，可和國內法所規定的軍法及宣佈戒嚴法等相類似了。他們將有真正法律的性質，由國際法庭加以實施。

規律形成了法律，法律才能由單純的法典來詳細規定。達到這階段，須賴國際制裁，而須由組織國際警察軍，以促成其實現。

四 結論

那些譏諷格洛希理論的國際法學家們的相反思想，企圖打破國際公法與國內法類同性的意見，又是怎樣呢？這些學者們是中了德國哲學派的流毒，將國家本位形成了神祕的至高至上

性，認為國家是人類進化的最高峯，而對於國際公道不但加以否認，而且認為是絕對不可能的。這些理論家們所導引人類走上了什麼途徑呢？答案是一九一四年至一九一八年的慘禍，幾乎將人類文明的基礎都毀了。可是這些人們又是徘徊在起草和約以及國聯盟約人們的左右。「盲人騎瞎馬，黑夜臨深池」，竟將和約及盟約陷落在深淵內，不能抵達制裁的道路。他們和好勃司、格洛希們同犯着錯誤，可是他們並不能用理由來解釋他們的短見，與缺乏果敢精神。

三世紀來所獲得的法律統治經驗，竟被完全拋棄不用。這新的「大憲章」(Magna Carta)，既沒有制裁，不能和國內私法相提並論的。法律的特殊性質，與規律所根本不同的特質，竟被人們所漏去了。使國際公法與國內私法形成類同性質的法律，又失敗了。

一般平民對於這情形的見解是什麼呢？他雖不是法律專家，但是他知道法院而無警察相助是無從執行他的任務的。大戰時，那些政客們不是曾向民衆宣傳勝利是建立永久和平的必要先決條件嗎？當然，這是不免理想的；但是，假定這次戰勝以後，產生了制裁，那末即使不能完全消滅戰爭，也可以減少發生戰爭的可能性了。倘是這樣做了，這次戰勝或已走上了公道的途徑，而軍縮也有實現的可能。但是要希望政客們將帝國主義送上斷頭台，招怒那些崇拜絕對國家主權說的人們是絕對不可能的。

這機會是錯過了。或許須等待人類再遭一次戰禍的犧牲，才能證實國際公法應與國內私法同樣地有制裁；而這兩種法律制度，是絕對有類同性的，乃自然定律所早已制定的了。

第五章 主權

一 主權的本質

主權的意義，是法學家以及政治思想家對於國家的對內及對外性質上所加的抽象觀念。主權是分成法律上的以及事實上的；前者是指根據法律所制定的合法權力所在，而後者係指這權力在實際上能用形式表示牠能強制服從命令的能力。所以完美的主權，乃具備着這些條件的人或一團體，既有法律上的權利向他人行使權威，而同時有能力實施這權威。

但是即使認清了法律上以及事實上主權的區分，仍因各人所制定的定義不同，而使這權力的真面目，無從加以肯定地認識。例如：好多英國的法學家們，認為根據英國憲法，主權應屬國王及國會；但是那位盛名法學家奧斯丁(Austin)，卻認為主權是由國王、貴族院、以及選民聯合而成。根據這定義，國會的下議院(House of Commons，或譯衆院)的任務，祇是替選民擔任被委任責任罷了。

很顯然的，各學者對於主權的看法，是從他所取的立場做出發點，而使這觀念適應他所主張的某種政治組織。例如好勃司以及包打(Bodin)的學理們，被人們加以演繹以達鎮壓內亂以

及騷動爲目的，遂予國王以無上主權，統治其人民，不受任何人所能顧問。盧梭以及亞爾多司 (Arlhaus) 卻不然，他們以削弱國王們的專政爲目的，而將主權付於人民身上，認爲是永久不能被剝奪的。

這些紛爭，似無加以追討的必要。對於這問題，著述業已很富，不用外行人們對這複雜的問題，細加推考。一般人們對於這些理論學說，因時代轉變而由法學家以及政治哲學家們所予不同的解說，不感受十分興趣。其實，白來司 (Lord Blyce) 所說的，最能令人滿意。他說：「經歷了久長的推究，以及苦鬪，各文明國家又回到二十世紀前羅馬人們所認定的出發點。大家都認爲，與羅馬人相似，主權是從人民方面所生；不論誰行使這權力，他是受人民的委任而行使的。」他也指出，由這些久長的周旋徘徊所得的經驗，使人們已深知他們的自由、安全以及福利等，是與主權能力所屬的法律制度聯在一起。他也認清絕對的主權是從來所沒有的；這是始終受某種關係，不論是現存或將來的，而形成的。主權是受「大憲章」的保護規律所包圍着，或受憲法等規定所限制。

由經驗上所得，人們業已好多是自願地將人與人間取得公道的工具，歸他們的某種主權力所支配。不但他們同意由主權能力來設立法院，並予主權以工具，使能強迫罪犯到法庭受審判。他們不但有了行政的權力機關，而且予以工具，使能強制人們遵守法院的判決以及服從立法機關的立法。

因此，有主權權力的社會，業已將主權的任務付託於他們的「主權機能」替他們行使；而使各個「機能」機關各別行使某種責任。這些社會所以形成這局面的動機很多，他們或許並非願意這樣，而是受環境迫然的。因為不然的話，每一社會份子都保持他應有的某部分主權，其結果勢必促成無政府的混亂局面。每人都將各自為政，而須單靠他自己的體力來維持生存與安全。這是從這樣的不合理狀態下而由好勃司設法用契約的學說來謀補救的。所謂契約，本是空洞的，可是當時的社會情形，需要契約的意識來管制是實在的。所以主權是因環境需要而產生，其後才由道德以及理智觀念所接受的。

最後的演進，主權才被認定為屬於社會，而其作用則由所託付的機能機關所行使。但是不論這些機能機關是根據法律或事實而設立，他所得的結果，已較無政府時代的混亂局面，大為進步了。祇在武力奪取了政府的例外場合，社會上的公道才受打擊。

二 至尊無上的觀念

吾人將這情形應用到國際關係上去。在這場合，主權的意識祇有消極的性質。在國家的相互間，以國為單位，其間並無主權能力；換句話說，主權的積極意義是不存在的。假定一個國家須聽從他國的主宰，他已不是主權國。因此建議組織國際權力機關或邦聯，便被人認為對於主權國家的不可侵犯的權利，有所侵蝕。

假定「主權」這名詞是有至尊無上的觀念的話，那末這是不能用在國家間的關係上的。顯然的，在國際關係上，沒有一國是至尊無上的；換句話說，沒有一個國家能在鄰國間行使主權的。

在國際間，每個國家在她的範圍內是至尊無上的。可是因絕端國家主義的慫恿，主權國家的意識造成了自衛權的絕對自由、無限制的競爭、以及合法運用武力的限制，這些都是國際主權的消極現象。所以每個國家在不侵犯他的鄰國的至尊無上時，都是至尊無上的。爭端結束後簽訂和約，失敗的國家便負某種責任或義務。在那時候，他的至尊無上性已是消極了。在未履行其義務以前，她的自由行動是被限制了。她是不能被稱為有完全主權的國家。例如：德國批准和約後，她是暫時放棄了她行使主權的絕對自由，因為在這些年內，她是為和約規定所束縛了。

吾人得再進一步說，任何條約是對於簽約國們限制其主權的，不論其為戰後所簽訂或平時為解決爭端而訂結的。從一方面說，簽約國的自由既受限制，他的主權是一部分損害了。但從另一方面說，自由簽訂條約，可認作自由行使主權，而非受限制的。因此簽約國的主權，並未受損，即使她的行為等須受條約上的規定所限制。

研討各國家對於他國所能行使的主權及至尊無上性，事實上是沒有實用的。無論如何，在國際關係間，並無主權的存在可能。

三 較尊性與平等性

可是較尊較優性的存在，是不容否認的。即使吾人不認至尊無上性，事實上，各國猶諸個人，從比較上說，是有程度的較優性的。所以，吾人見着現代國家的兩種顯然衝突的特質：他們在法律的立場是平等的，而在政治關係上是不平等的。

在以前，較優性的程度是用武力做標準，用軍備來較量。每一主權國用她的份量來顯示她的地位，不受道義或理智的支配的。在作戰時期，這是更顯然。此外，軍備的競賽、關稅政策、殖民地政策、經濟政策等等，都能表示這較優性的存在。

很顯然的，吾人是沒法將這較優性的成分完全取消的。即使這是可能的話，這也未必是聰明的，因為比賽是進步的原動力。可是，這是由國際公法來加以制定的。較優性的存在與否，可以不用戰爭方法來表現，而由理智及常識來加以認定。這樣，各主權國家得根據其對於人類所發生的關係程度而為之分類。國際間的較尊較優性可使形成有比較性的，而使各國依據其應得部分而取得地位。

這建議怎樣能與平等原則並存呢？國家，等於私人，在法律上是一律平等的。在國際法庭或仲裁機關前，較優較尊性不能有所主張。在發表意見的場合，各國也是平等的。這原則已被國聯大會的組織法所採取。但是，在行政及立法方面，平等原則是不適用的。在這些場合，較

優越的國家，應在國際主權上分擔較大的部分。

國聯盟約的起草人們，對於各國的法律上平等是認定的，同時也認定了在行政上的不能平等。可是，在立法範圍內，他們沒有規定選舉票權的較優性的制定。除了某種例外以外，一切決議都須得到大會的全體通過，所以在行政以及立法範圍內，對於平等性及較優性的分配，尚有改善的必要。

以前聯邦國家的制憲，對於這困難，已找得辦法解決了。他們的後人對於這日內瓦的新邦聯，也應能謀得解決的辦法。入會的規律或須加以修訂，主權國家們的分類似須找一方案來重新分配。這件工作，並非做不到的。但是先決條件，須各會員國們接受法律統治的局面，而予這主權國家們的新結合，以實施法律統治局面的工具。

四 契約觀念

在十七世紀，好勃司認定人類的急迫需要，是內亂的遏制及司法的創立。因此，他制定了人民與國家間的契約學說，每個人將其各別的主權混併起來共推一統治者，替每人公平處理。主權便集中在這個人或團體上，其所處理的便是法律。這樣，權力集中在君主身上為國家服務，使內亂得以遏止，而法律得以施行。

假定好勃司生於二十世紀，他勢必用消除戰爭作為其寫作的題材。他所提出的人民間的契

約是玄性的。在這時候，他或許主張起草真正的契約。他將勸令各國採取其所勸令人民們同樣方法，實行聯邦的企圖。他或許更主張各主權國家們自願地簽訂契約，擔任組織國際機關，並予以制裁權，「使法律有力量」。假定當時的情形爲人民們自救起見，好勃司建議應承認一主權能力，那末在這二十世紀，國際契約更有簽訂的必要。

國聯籌備委員會的人們，對於制裁的能切實化或空洞的，並不加以考慮。各會員國們也沒有表示決心使國際間的規律成爲法律。帝國主義仍虎踞着國際議事廳的門外，對於任何契約的制成，竭力加以破壞。

假定各國所表示的態度是誠意的話，他們既已進行將主權歸併在一起，爲什麼各國對於誓言，確加猶豫呢？既因環境所迫而以各國的主權共同建成世界性質的組合，爲什麼又不願予以永久的穩固的性質呢？

國際主權或至尊至上性的意識，他的舊意義業已死亡。但是他的新意義，使國際公法的不可違反性取得保證，各簽約國的行爲有制裁可能，確尚未產生，以資替代。

時代的需求，非有這保證不可；從公道來說，這也是不可少的；而各國的主權，根據契約的規定，是能對這保證予以援助扶持的。

五 主權與進化定律

「主權觀念，既是人類社會的產物，也應和人類社會相似，隨着進化定律而演進。主權是舊稱爲某種政治社會內的權力，所以他勢必也因社會演進而變化的。」（見白郎（Brown），奧斯丁的法律學說第二七三頁）這觀察所得的結論，是不僅能應用在單一國家的進步而言。國家間的關係日漸密切，管制這些發展的機構，也應隨着社會學、法律、政治觀念的前進而進步。假定這機構有瑕疵，故失去他的功用，便會產生慘烈的巨禍的。結果，能使不論交戰國或中立國的人民，都受嚴重的損害。國際間發生破裂情形的直接結果，能成爲億萬人民的生死所關。假定發生戰禍，那末不論婦女孩童，都逃不了災禍的蒞臨。

國際主權的伸展，由國際權力機關來實現，不僅是學術上的問題，而是實際問題。有關每個人的福利，也是文明社會繼續生存所懸繫。世界大戰的慘烈經驗，已呈目前，下次戰爭的情形，更無須加以預測，即能意想不到。國際主權現已成爲迫切的問題，超越了一切普通主權說、國家主義、以及國家間的仇視等次要事項。而況後者的生存，已與前者的伸展，聯結在一起了。

危症應用重藥來醫治。假定國聯的目前組織，對於合併各國主權尙非夠重的藥味，理應再行加重，使各國主權更進一步地併合。假定國際間爭勝的最後標準仍是用戰爭方法，那末找尋替代方法是不容或緩的了。

在國際間的最高武力歸實施公道之用，法律的主權成爲事實的主權後，吾人才能感覺人類

的急迫需求是滿足了，而文明的前途是可保了。國際關係從這方面發展，並不將結成新主權的會員國等剝奪了他在本國內所行使的主權的。

六 新主權

國際間法律統治階段的啓幕是澤被全世界的。在開始時，國際事件與國家事件的劃分可在盟約或聯合議定書內暫時加以規定。侵略者的定義應加以制定。國際法庭以及仲裁機關，應有能力處理一切國際爭端。制裁的實施應是切實而肯定的。在這情形下，各主權國家，不放棄他的自主，而歸附於國際的權力機關了。他們的安全以及國防，是由鄰邦們的共同行爲所保證；他們的精神都能向和平方面努力，謀學問的、政治的、以及經濟上的進步，並解決其國內各問題。用潘氏 (William Penn) 的話來說：「每個國家的主權，仍與以前一樣，因為彼此國家間並不以其主權加諸他國。假定說這是減弱了他們的權力，那是因為大魚不能吞小魚罷了。每一主權國家是平等地不受侵略，也不能行使侵略行爲了。」（見潘氏：歐洲的和平第九章）

主權，在這廣泛的意義下，以及他的最後形式，將漸次走上聯邦的局面。聯盟的協定所規定將分成兩部分。「合併」事項係包含各國主權的一小部分，而未始不是主要的部分授權國際機關來行使。這合併的事項，又分配在這國際機關的各司法行政等部分去實施。

國際最高法院的任務，爲解釋聯盟協定的規定，而在必要時，處決關於國際機關與會員國

間主權分配上所發生的爭執事件。國際公法將被制成法典，而因司法及仲裁的判例等而逐漸補充。

再進一步，這組合應加上爲立法而設的討論機關，各會員國的較優性，由其所佔的票權爲標準。再進一步，這討論機關，形成正式的立法機關，但同時制裁的規定，不因尙無立法權力而廢。在這組合下，各會員國受不公道的處理時，得行使其根據協定所規定的退會權。

好勃司及奧斯丁所發揮的學理，關於用正當的武力統治世界以及法律的主權，應與事實的主權併而成一兩點，仍是適用的。好勃司不是說：「盟約而無利刃，等於空話，不能有力量統治任何人的。假定並無權力機關或所有權力不足保衛吾人的安全，人們勢必用其自身的武力及智力，以抗他人。一人類的經驗，已證實他的學說是能適合處理個人間的關係的；將來他的學說，也能在國際間的政治上成立的。」

第六章 自衛

一 自衛係相對性而非絕對性

孟德斯鳩(Montesquieu)曾說，自衛權是每一人民每一國家的神聖權利；這權利是與自然法則相符而沒有任何人或任何國家願意放棄的。拿個人來說，每個人遭遇攻擊時得有防衛其身體財產的權利，抽象地是對的。但是這權利有條件的；假定在自衛時殺死或傷害了他的攻擊者，他是被法院審問而須自行辯護的。他須要證明這是純粹因自衛的結果，並無其他方法來避免這情事的發生。他負舉證責任；假定舉證不充分，是有被處罰可能的。反是，他才能宣告無罪。所以孟德斯鳩關於個人自衛權所下的定義，須加以修正的。自衛權是相對的，而非絕對的。

孟德斯鳩認為國家也有同樣的權利。可是國家行使自衛權，無須到法庭對簿，負舉證無罪的責任。即使自衛過當，也不受國際法庭的干涉。不錯的，以前世界輿論根據了所有的不詳報道，對於這情事下道義上的評判。但是交戰國外的公論，既無確切的事實根據，無從判定誰是防禦者，誰是侵略者。事實上所謂公論，都是受報道所影響，所以所得結論及評判，不免是受情感或自身利益所轉移。國際公論的判決，很難是完全公道的。不像私人，國家並無機會在

相當機關將事實提供審問而證明其無罪。因此，國家的自衛權，以前是被認為絕對的，而個人的自衛權，則係相對的。

國家的絕對自衛權現亦成爲問題了。國聯盟約條文內指示着，凡國家採取戰爭性的行爲前應先表示願意將爭端提付國際法庭或仲裁院處理（第十二條），在國聯成立以前，各國家並無這責任，而亦無制裁強制爭端的當事人這樣做的。即使現在，盟約第十六條對於強制當事人出席國際法庭受審，也沒有充分的規定。國際機關至今仍無相當力量，使每件爭論都受相當法院的處理，俾國際公論能依據這些法院的判處而下是非的評判。這事實是被羅加諾安全公約起草人們所見到，而加入了第八條。明白地說，簽約各國認爲目前的國聯，並無「充分的保障」。這就是說，國聯並無權力強制實行這法律手續來判定誰是自衛，誰是侵略。亦無權力執行，由盟約所產生的法院的判決，或裁定這保障在國聯並無能實施判決的能力機關以前，不能實現的；而這能力機關，應由組織國際警察來形成。

吾人從另一方面再比較個人與國家的情形。從大體上說，人們對於自衛的工具，在文明社會內，已是自動地拋棄不用了。個人的防禦工具已和社會的防禦工具相混了。社會組織了保衛隊，不但爲鎮壓變亂，並爲保護私人的權利及財產。每個公民既有了安全的意識，防身的武器便無須佩帶了。這並非因當局下令禁止人民佩帶武器使然。也沒有什麼規定人民能備某種武器及其數量。公民的非武裝是因人民有了安全保障的意識；而這意識是緣於警察制的有效加上

了法律已有成文的規定，而法院是能實施公道的。

同一原理，是可以應用到國際關係上的。軍備的廢除，先須有安全保障的意識，這樣才能使各國解除武裝，而深信其自身的武裝已是毫無需要了。這信心的形成，先須各國將其武裝與國際武裝相併合；由國際警察的成立，而使自衛的觀念從絕對的形成相對的性質。在這種情形下，自衛才有確切的意義。

二 聯邦與自衛

國家自衛權係絕對性的學說，在聯邦制度下，受了嚴重的打擊。聯邦制的是否確切成立的真切測驗是：國防是否已從不可侵犯性的範圍，進入了自動放棄這權利的階段；並且各聯邦是否已將各邦的海陸軍武裝，併成共同武力，歸聯邦行政機關所執掌。這共同武力是一方面供給聯邦法院以制裁力量，而另一方面替聯邦防衛外來侵略。

假定聯邦的各邦已授予聯邦行政機關以強有力的武力，使其能強制聯邦法律的推行；假定他們是憑藉聯邦軍隊來鞏衛其疆界，這聯邦的將來持久性及聯合性是有相當保證了。反是，假定每邦都自行執握着海陸軍武力的控制權，各邦不接受聯邦法律在該邦內行使，他們用自邦的武力來抵禦外侮，這名義上即使是聯邦，他產生時已有了分化的病菌，非經澈底地加以改組，或因戰事而受根本變化後，決難持久的。所以穩定的聯邦基礎，須建在共同武力的組織作為制

裁力量以上；而自衛權的絕對意識，是須先加改變的。

近代歷史上顯著的例子有二：美國各殖民地先由邦聯進而成立聯邦，以及德意志各邦的成立聯邦組合。

這兩件歷史上的陳跡，吾人在其中可找出類似點來：第一、該兩國的立國功人，美國的林肯與德國的俾斯麥，都認清制裁力量的重要性。他們認識自衛權的絕對性是與聯邦意識相不符合的。林肯用來打消這意識的直接方法。他堅毅地實施聯邦政府的權力，用制裁的力量來推行，起初雖因力量薄弱而感到困難，但終於成功了，奠定美國聯邦的宏基。俾斯麥用的是間接方法來穩定德國聯邦的基礎。二次他向外國作戰，認為不這樣，對於他的計劃是有危險的。他用這些戰爭來加強聯邦的實力，使成為聯邦制裁的力量。結果，也成功了。第二、這些聯邦都是先由邦聯而演進為聯邦的。而在邦聯制度下，各邦間的仇視及爭勝是沒法使之消泯，其後所找到的救濟方法，便是每邦的防禦武力，歸併成為防禦聯邦的武力，而同時予聯邦法院以相當的制裁力量。同時，這新政體的能以成立，也因人民的自衛權絕對觀念換上了相對觀念使然。第三、這兩邦聯的產生，都是戰爭後的結果；他們是經歷了國內的及國際的戰爭而產生的。美國是由內戰以後；德國是在她和西鄰國家們作戰以後。這歷史上的偶然事實，是否使吾人必須認為唯有「鐵血」，才是醫治各國所患的絕對主權以及恐懼制裁病症的良方？在這二十世紀是否尙能找到其他方法，來成立國際的立法機關？

從聯邦方面所得的經驗，給予吾人怎樣的教訓呢？顯然的，將各邦的絕對自衛權歸併爲中央權力機關所行使，並未阻遏了各聯邦的發展與福利。第二、單單在邦聯或聯邦憲法內明白詳細規定了各邦與中央機關的權力劃分，制定了聯邦法規，並成立法典，成立了聯邦法院及仲裁機關處理各項爭端是不夠的。最緊要的，須建成有力的聯邦行政機關，備有充分的制裁權力，使能切實地施行憲法上的規定，而同時能保衛聯邦，抵禦外來的襲擊。這些是最低限度的要件。假定聯邦制度而欲謀安穩地進行，缺少任何一項是不可能的。假定目的是在避免或消泯戰爭，這些都須同時加以規定才行。

三 國聯與自衛

假定國聯是能認爲聯邦制的最新嘗試，吾人得追討他走上聯邦的道路，業已多遠。

固然，國聯已有一成文的憲章，議事的大會，司法法院，常任的秘書處以及負行政職務的行政院。可是，他的制裁，倘能被稱爲存在的話，是並未詳細訂定的，是很空洞的。會員國們對於他們所主張的自衛絕對權，並未絲毫放鬆。這邦聯的行政機關並無執掌一營兵力的權。他也沒有國際警察軍或某種參謀本部的組織來實施執行國際法庭的判決或向侵略者予以威脅。從這些事實，可見國聯盟約的起草人們對於聯邦制的必要條件都未採納。倘非他們不明瞭制裁的真正意義，即因他們沒有林肯、俾斯麥們的果敢與決心。他們留給了後代的遺物は吊在空中的

組織，成爲將來是非爭執的場合。

除非立即予這些缺憾以補正，否則危機臨來時，這國聯組織將行手足無措而人類又將在戰爭的大坑內磨難，然後認識制裁的不可免性而自衛權不能再被認爲絕對性質的了。這第二次大戰事實上是極能而極應避免的。可是，假定會員國們墨守着自衛權的絕對性，那末全世界又將墮入窮愁、野蠻的境域，是不能避免的。

四 國聯是否聯邦？

或許可以說國聯本來不是聯邦，而且這組織並無絲毫與其他聯邦相類同的地方。國籍、種族、語言、宗教、民族性等的尖銳紛異性以及其他阻礙，使會員國們進一步的結合是被認爲不可能的。人們又辯稱德美所以能成聯邦，是國家主義所促成。其實美國的國家觀念，與種族觀念是不相一致的，他的公民是歐洲各國各種族的遺裔。另一例子是瑞士，這聯邦的成功是舉世所稱頌的。他的人民是三大種族所組成——法、德、意，而在今日仍用三種語言。各邦的自衛權，已歸併到聯邦政府手中；國防軍，雖用分攤制，亦歸聯邦的管轄，成爲聯邦政府的實力所賴。此外，加拿大也是英法兩民族所合組的，也是聯邦制的成功。

所以種族以及語言的紛歧，並非組成聯邦的至大困難，而無法解決的悲觀的人或辯說：「但是瑞士是外力壓迫所造成的特殊局面，他的國家意識是因受鄰國的侵略威脅加上他的優越

的地理形勢而形成。」其實，一切聯邦都是因這些原因而組成的——就是，因受了國內或國際上的壓力的關係。

國聯也不是例外。她是在大戰的胚胎內產生的，可是國聯祇是邦聯——尚在胚胎時期，並非完成長成的邦聯。她顯然地缺着聯邦的必要條件，就是制裁的規定。她產生至今，爲時不久，尙無機會造成國際的自覺性，使人們感到各參加分子應失去其自身的認識而成爲這組合的不可分的一分子。但是假使人類的文明不再受戰禍所完全毀滅，那末這國際的自覺性，勢必與美德等國的國家自覺性的生長一般，逐漸在各國滋長，而成爲將來成立真正國際聯邦的根基。

五 盟約與自衛

盟約對於自衛的規定是在第八條內。國聯是負責製成裁減軍備的切實方案，並監督其實行的。一行政院應擬成裁減軍備的方案，提供各該政府考慮並實行。」可惜得很，盟約的起草人們對於裁減軍備應用何標準，似乎並未決定。他們認爲這標準應爲「符合各國國防安全以及實施國際義務的共同行爲所需的最低限度。」第八條第二項規定，行政院在擬成裁減方案時應「考慮每一國家的地理情形及其他環境。」從這一點，可見所謂「國家安全」，是指防禦外寇的自衛權的行使，而非指維持內國的法律秩序而言。

其實，這次的機會很好，很能設法調和這相反的原理，使戰前認爲神聖的自衛絕對權的陳

舊原則，換上另一意識，使成警察性質，「由共同行為實施國際義務」。

但是，第八條顯然很多含糊的規定。是否各會員國仍是各自擔負他「國家安全」的責任，抑在被侵略時能絕對地依賴其他會員國的協助？假定這「共同行為實施國際義務」見諸實行，這實行的程度將達何種地步？這是否由各會員國利用他們所有的一切實力，抑祇限於海陸軍公約們所限定的？簡言之，自衛權的絕對性觀念是否有所變更，以及其變更的程度？

第八條對於這些疑問並無解答。假定起草人們當時認定了確切的標準作為裁減各國軍備的根據，例如以軍備作為警察任務用，那末或許已有成績了。假定他們對於戰前對於國防問題的討論等，曾經參加，他們應知道不該將兩問題混併，而使國聯擔負不可能的責任。他們應當不提「國家安全」，而僅集中注意將軍備裁減到與盟約所規定的制裁，以及各會員國的安全保障的最低需要便是。

十年來討論軍備，顯然暴露了用這含糊的出發點的失敗。假定自衛仍是最後關鍵，欲使各國不用全力擴張軍備，是不可能的。這是事關國家的生死問題，各國決不能恃信這不澈底的裁減的；而對於自衛權的絕對性，也決不肯放棄。軍縮方案根據各國的軍備比例的制定，無非已認定以後戰爭的不能避免，而各國不能依賴其他會員國的援助來抵禦侵略。軍備力量比例性的觀念，是與第八條及第十六條所認定而未加規定的「共同行為」相衝突。理由是自衛權的絕對性，是與互助的原理背道而馳的。

所以，假定國聯能維持威信，盟約不被認為「廢紙」，第八條及第十六條內的含糊規定應予切實地更正。

六 自衛與軍備

自衛絕對權與軍縮問題的關係何在？爲什麼十九世紀創設的各種軍縮方案均未成功，而在海牙時期，和平空氣很濃，軍縮卻毫無進展呢？答案很簡單，這些方案都因觸在自衛的礁石上而被毀。

和平團體、立法機關、宗教團體、工商組織等，通過了多少議案明白地指斥軍備費用的無意義；可是軍備的擴張，卻漫無止境。各國有見識的人們都承認軍備的費用是浪費的，加增經濟上的困難，並有促成戰爭的危險。同時，他們又認爲維持國防，堅強無敵，是絕對不能放棄的。但是國防所需軍備的標準是什麼？卻又無從解答。原來，這是無從訂立標準的。這是隨着環境，推定別國的軍備情形而變易的。例如：英國始終想保持海上霸主的地位，認爲非有「二強海軍標準」作爲她海軍的實力標準不可；但是即使有了二強標準，事實上仍是不可靠。

事實上，爲自衛起見而限定武力，實在沒有原理、方案及標準作爲南鍼。所以一切軍縮的企圖，都是超脫不出學理上討論的階段。各國的軍人們，推動政府從事軍備競賽；國庫收入都耗費在軍艦、大炮、軍火等等，而服軍役的人民日增一日，這些都是借用了自衛的藉口的。即

假在軍國主義深入民間的國家，這些準備，也無非是爲保衛祖國。

宣傳自衛，祇造成軍火商的生財機會。軍火商們漸漸繁榮，挑撥國際間的爭端亦愈甚。甚至政府的要人們都有被賄情事，成爲國際間最大惡勢力的工具。宣傳自衛觀念的結果，使各參戰的國家們，都認爲這是爲自衛起見的掙扎。英國不是說：「法國俄國被征服後，勢必英國亦將被侵。」三年後，美國亦用這理由而參戰。

究竟誰是被侵略者呢？在沒有國際組織能使交戰國對薄公庭而下確切的裁判以前，這是沒法定定的。後世的史家們或許來一評判，但也不一定是衆口一詞的判語。

人們在近年來都認爲戰爭是不可避免的。原因是什麼呢？爲的是國家的國防政策，非有軍備不可；而有了軍備才能實行國防政策。政策與軍備，攜手同行，已不能分別誰是因，誰是果了。假定這情形不變更，消泯戰爭是決無希望的。

七 用攻擊手段的自衛

另一問題，是假定一國用攻擊手段來破壞其敵人侵略準備的防禦戰爭是否是合理的。顯然的，從一八六〇年起的軍備競賽，都可用這攻擊的防禦來解說。一九一四年德國的攻擊，也自行解說認爲假定她等候太久，是會失去他爲防禦而必須作戰的戰爭蒙受不利的。

假定從這看法做出發點，攻擊與防禦是無從區分的。某一國家增添武備，在他鄰國看來，

便是挑撥。假定這挑撥——例如：進行新的海軍建造，擴張陸軍，添加新武器等——逐漸嚴重，即能找到發動戰爭的藉口了。吾人可以舉兩個明顯的例子：一八九七年德國開始她的海軍建造計劃，表面上是爲防禦她的港埠、殖民地、以及商輪用的。但是英國的人民，認爲這是對於他們安全的嚴重威脅，是攻擊英國的先聲。當時有人很正經地主張英政府應找尋藉口與德國作戰，使這胚胎時期的德海軍得被毀滅，不致長成龐然大物。同時並認爲這行爲是爲英國的安全起見，非允發制人不可；而且擊毀了這難形的德海軍，可免除英海軍的擴張，而消耗巨額的軍費。在這時候，英國爲擴增陸軍起見，發動徵兵制運動。這運動從德國看來，也是對於她在歐陸的陸軍地位加以威脅。假定英政府在當時實行了徵兵制，當然德國早可以找尋藉口，先行攻擊，使這計劃無從實現。這兩例子很顯然，假定戰爭在當時發生了，侵略行爲將被自認爲爲防禦而發，而決定這行爲的國家，反自認爲是有理由的。

所以用軍備作爲一國的保障，攻擊與防禦的準備，是無從劃分區別的。他們是混同的，加以區分不免使人們的視線混了。所謂自衛與其他標語相似，祇有片面的真實性。事實上，每個國家都是被兩種力量所推動：其一、可稱做帝國主義的，想在向外發展及奪取霸權方面伸展。這方面的人們是軍事家、大財閥、大企業家們，他們認爲一切戰爭的準備應從攻擊方面設想。另一方面是理智主義者，他們向法律以及不干涉的方向做去。這些人們雖有和平的熱望，卻不能忘懷自衛的絕對性，而對於爲防禦起見的軍備是表示贊同的。前者，未始也不用自衛的假面

具。因此，這兩種力量找到了共同點，而他們的不同性，在國會所通過的海陸軍預算案內，使人無從識別了。他們都被軍火商、拓殖人們等等所愚弄。軍火商們的目的，無非使各國都擴張軍備，戒備敵人的攻擊，使各國間的關係尖銳化，而同時不致形成大戰，這樣他們的財源可以取之不竭。但是各國擴張軍備後的結果，終致戰事爆發。帝國主義者或和平主義者，政客們或軍火商等都沒法加以管制。每五十年或百年內，怒潮澎湃，形成狂瀾，卒致不可收拾。

對症發藥的劑方是什麼呢？唯一的救藥是建設法律統治的局面，使自衛的意識，能在組成國際警察軍方面作合理的表現，而將帝國主義擯除在各國的門外才是。

八 自衛與聯盟

海軍陸軍同盟的結成，都是受自衛意識的推動；而訂結各種戰時互助條約的目的，也用自衛做藉口的。一國家而能取得他國的援助以防其假想敵人的攻擊，事實上是增加了她的防禦能力。這意識促使歐洲各國形成各集團，而產生了所謂「平衡權力」(Balance of Power，或譯「均勢」)的原則。根據這原則，人們很自信地認為假定各集團能形成勢均力敵的局面，彼此便不致發動攻擊，產生所謂彼此的恐懼心理，而生阻遏戰爭的力量。這錯誤認識，經大戰的經驗，已是顯然了。

其實，一切聯盟或友好關係的結成，都是為自己利益打算，公道觀念，從未顧及。當然，

有時各國訂結了同盟，來實施某一條約而有所謂制裁的規定。但這「制裁是不被人們所尊重」的，因為制裁的實施，是由簽約國的利益所武斷裁定，不是根據公道觀念的。即使純粹爲防衛起見所訂結的同盟，也無實際結果。訂結這些同盟的條約規定，大都是含糊的，以致危機發生時，簽約國們便託詞卸去責任。一九一四年意大利對於三角同盟(Triple Alliance)的背信，便是明證。不但她不履行同盟援助德奧，她反爲自身利益所趨使，而倒戈相向。所謂防禦同盟的實效，怎樣地不可恃信，很是顯然的了。

國聯成立後，對於以前的同盟等觀念產生何種變更呢？無疑的，已有相當的變更了。會員國們訂結這些條約，已非先加上條款說明條約的效力是在國聯機構不能生效時才發生。訂結這些條約的國家們，認爲國聯並無切實的制裁力量；而同時既不信任第十六條的盟約規定，所以簽結防禦同盟作爲補充。這些同盟等，祇是附屬性質的。所以互助草約是設法將這些情形，加以調整，使併入國聯的範圍內，而那些地域性質的公約等，也是爲加強盟約第十六條而設的。

這些情形，可令吾人注意的有三點：第一、這些新防禦公約，大體上都認定國際機關的存在，所以他們的效力，是在國聯不能救濟的事件，或國聯不能實施國際法庭及仲裁機關的判決裁定時才發生；第二、自衛權的絕對性是受變更了；第三、這些條約的簽訂，證明會員國們對於現有的制裁的規定尚不認爲可恃，不能認作他們的安全保障。羅加諾公約第八條不是明白地規定說，在國聯能予「充分保護」時，條約即屬失效。

以前友邦間訂結同盟或親善關係，無非用爲對付假想敵的防禦方法。所以這些聯結的價值，是拿各該國所能供給的軍艦、大炮、軍隊等等的多少爲標準。假定訂結同盟不能增加武力，同盟便屬毫無意義的，因爲自衛能力祇能用軍備的數字來估計的。

羅加諾公約是根據在國際關係的新意識上。這並非與以前的同盟相類同。這並非拿某國或某集團國家做對像。這裏並未界分友敵。簽約者的公敵是侵略國，而這公約是德、法、比國等防禦侵略的互相保險，由英國及意大利擔任保證人的任務。假定說盟約的簽訂是大戰終結的表現，那末羅加諾公約是歐洲和平的啓端。

這公約是根據了法律、公道、以及制裁的意識而訂結的。利益問題拋棄不談了。此後即使德國已不能「全副武裝」，她倘被法、比所攻擊，能請求英、意的實力援助了。

與以前比較，豈非大有變更了。自衛的相互性、「平衡權力」、以及戰前各政府所慣用的方式，都被棄而不用。至少在暫時，這些方式都已失去作用，而代以公道觀念。但是這些方式是否在變相形態下又能出現呢？假定國聯會員國們不願予國聯以「充分的保護能力」，而同時又不願拋棄自衛權絕對性的觀念，那是難保的。羅加諾公約的意義很是顯然，唯有更進一步組織國際警察軍，使這含義能有合理的表現。

九 結論

在這新時代，文明社會的每一份子應有三重義務：即是協助執行國內的法律；爲抵禦侵略而防禦其國界；及實施國際公法。前二者的義務已由人們所接受擔任，而第三種義務，在國際權力機關組成制裁力量後，也會被人所承受的。在這情形之下，自衛的意義並不限於保衛自身及國家，而包括對於爲這目的而聯結的各國予以共同的相互保護。因此，人們們既已無須爲自身而練習爭鬪的技術，也已無須爲維持社會秩序而任警察責任，國家們也逐漸地無須訓練其人民爲戰爭之用。軍事訓練將成爲相對的，而非絕對的；而軍隊將訓練爲警察責任服務。不像以前那樣能吸引人們虛榮心理了。

國家的海陸軍盛容，既無需要，國防的責任便會從徵兵的方式，改成義務志願的方式了。關於這方面的象徵，可拿童子軍運動做例子。這是用合作意識做出發點的，已受各國青年們的熱烈擁護。這運動業已國際化，使各種族的界限，在伴侶空氣下完全打消了。童子軍法規已將國際社會用友誼精神來結成。會員們並無武器，自衛的觀念並非該組合的信條之一。但是，他們並非對於各該國家所應盡的義務完全拋棄了。他們祇給予自衛以應有的相對性意識罷了。

此外國際間的經濟關係，也能促使各國對於國際相互關係的密切，逐漸認識，而減弱以前的絕對觀念。但是自衛的天性，是人類生存的康健象徵。可是在現代，這觀念不能成爲人們關係的唯一意識。經驗告訴人們，應將這天性在其他方面發展。智識，廣義的教育，國際間經濟

關係的逐漸密切性，戰爭的無意義的認識，都會慢慢地將以前的自衛絕對觀念漸形減弱。而國家們也會漸次接受國際公法所制定的自衛權的限制，而接受公道原理的制裁了。

第七章 競勝

一 自然界的競勝

競勝的天性，表現的情形不一，是各種生命的因素。在自然界最簡單的表現，是生存的競爭，形成適者生存的現象。這是「原野法則」的定律，應用在一切飛禽、走獸、魚蟲、草木上的。這也是大自然的選擇步驟，似乎祇限於純物質的部門。

人類在這自然競勝的場合，多一理智的工具，使競勝的情形也受變更了。樹木在天然的環境內滋長，自然地爭向陽光及空氣滋滋向榮。性強的樹木插入雲霄；性弱的受自然的選擇而終致枯萎。可是種植專家能使理智利用天然，而得較好的結果。近年來利用科學方法培植、選種、沃肥等等，更見進步。自然間競勝的因素仍在，但其應用業受人們的理智加以改進了。大自然的的工作，已由人們的方法加以補充；人類利用智慧，已將這些導入新的途徑。天生大自然的萬物，而同時生了人，賦以智慧、理智，使其能對自然間的一切，加以改善而成爲完美。

二 國家內的競爭

除去野蠻社會外，適者生存的原始解釋，已早爲人類所不取。法典等業已將個人間的權義加以規定，使個人間的競爭已受範圍的限制；競爭情形，何者得以推進，何者應受變更，何者絕對不許等等，都有規定了。

但廣義的競爭，仍是社會制度的基礎，成爲進步的有力因素。在運動、教育方面，競爭仍是受鼓勵的。其他社會上的競爭事項，依舊是人類生活的鼓勵；但競爭的情形，則由法律加以管制。

競爭的情形，也是隨着時代而轉變的。例如，在經濟競爭的場合，業有顯著的變更。十九世紀的絕對放任主義，已因時代的變遷而變易了。資本與勞工間的競爭關係，業由社會立法加以改善了。政治舞臺上的競爭，也隨着時代的變遷而變更形式了。

在人類行動的任何部門，競爭的因素仍在；而這也是人類生活的健康的現象。在某種例外情形下，競爭已被遏止；但所以加以遏止的，又無非受理智及經驗的支配而然。

三 國際間的競爭

可是在國際社會間，情形大不相同。在這國際「原野」上，競爭是不受限制，不受管束的，仍是鐵血、爪牙的搏鬥時代。爲生存或爲搶奪而爭鬪，仍是普遍的現象。理智的呼聲，在其他生命的部門，業已發生作用；但在這國際原野間的咆哮聲中，仍寂然無聞。

人類業已征服了禽獸，而且對於大自然加以改進。在國家組織內已建立了法律統治局面；私人間的競爭，也受相當的確切限制了。但是在國際場合，人類竟束手無術，竟還復到禽獸的地位。可是比無知的獸類的危險性豈祇十倍，因為人類是戴上文明的假面具，而有科學的武器的。

國家間的競勝，是從各方面表現着。發生戰事，國家間作生死的搏鬥，固然是競勝的最尖銳表現；但這是不僅限於交戰場合的。這競勝的情形，在平時也在各種方式下進行着。

各國的軍事家們，和平時期是準備下次戰爭的喘息時期。每一次大戰後，人們對於這瘋狂無意義的殺戮，似乎有所後悔。競爭的天性，似乎稍息。但不久死灰復燃，又進行下次戰爭的準備。逐漸地，平時的一切生活，也被牽入成爲下次戰爭的準備了。國際間競勝的事項，不論在平時、在戰時，竟影響到人們生活的各部門上去了。

四 「關鍵」工業與競勝

經上次大戰的結果，競勝又生了新的種類。各國的科學家以及實驗人們，都被動員使和平的工具成爲戰爭的武器。各種工業，幾乎都和軍事機構發生了聯繫。人民不論男女，都對於作戰負擔一部分的任務。農業、航海通商、交通工具、化學工廠、教育機關，一切的一切，都導入作戰上去。

工業與戰爭的聯繫性，幾乎是不可區分。工業被人們試分成與戰爭有密切關係的與非密切關係的。前者被稱做「關鍵」工業，意者這些工業是用來啓開勝利的門戶的。可是這區分是不可能的。幾乎每種工業都能被劃入這門類內去的。事實上這區分工業的名稱，已失去作用了。

在這裏吾人可注意的有三點。工業對於戰爭的重要性，已促使國際間的經濟競勝，更形尖銳化，各國都用關稅、津貼、「保護」等等的方法，來求競勝的優勢。

原有的關稅戰爭上又加上了新的軍事工業的競勝，各國的財政部都想使這些工業大大地發展，其是否能自立，並不加以考慮，俾在下次作戰時不致受虧。這種情形當然是有害於各國的工商業，因為資本與勞力是被消耗在不生利的費用上去了。而「關鍵」工業的軍事化，既因軍事與工業的不可分性，幾乎是漫無止境。工業的各部門都成軍事化當然是不可能，但是因此國際間又多了這新的競勝標的，這情形的繼續，勢必迫成戰爭。

要避免這結果，唯一辦法祇有停止軍備的競勝。而欲達這目的，則非建立法律統治局面，使各國有安全保障不可。

五 競勝與開拓疆土

領土的佔奪，是國際紛爭的最大原因之一。國家佔有領土，大部分是用征服方法，有時也

用買賣或交易的方式。這些情形，大部分是用條約來劃定疆界，以定佔有的界限。對於佔有權的領土，並不發生疑問，因為這土地是否屬於所有權的國家，全靠這佔有國家是否有權力能保持這領土。征服的權利以及佔有事實，是所有權的唯一條件。關於所有領土的一切權利，除條約另有規定外，是被認為絕對的。向來，除了一二例外，各國對於這些條約的解釋，是由該國自行制定的。

現在，根據盟約第十三條的規定，這些問題應交由國際法庭處斷，而關於所有權的爭執，是應提付司法或仲裁機關來處理。

委任統治制也承認並設法對於被委任國家所統治的土地的責任以及權利等加以規定。關於被委任統治地的行政事項，是能由國際機關加以查問的。

但是至今並沒有有制裁力量的機關，使司法或仲裁機關的裁決等能切實被遵守，或關於委任統治所附帶的條件能被尊重。因此，為保護這些領土的佔有權，不論是被委任統治或其他性質的，使不被侵佔起見，軍備的競爭，勢必繼續進行。

當然，工業極度發達的各國間，為領土及原料而搶奪的情形已漸失其尖銳性，因尚未被人佔領的土地已是很少，而管理這些土地的行政費是很可觀的。但是對於業已佔有土地的怎樣治理，他們的生產怎樣地公平分配，土人的待遇等相似的問題，將漸見重要，而或將成爲將戰爭的原因。唯有在這時設立相當機關，使這些問題能得公平而持久的處理，或能避免這新戰爭的

產生。

六 戰時所需原料的競爭

在大戰以前，國際間開拓疆土的競爭目的，祇為通商機會以及取得平時工業所需的原料罷了。現在又加上了新的而更險惡的需求：就是，各國須不論代價怎樣取得為現代戰爭所必需的原料供給的穩妥來源。科學用來作戰後，已將原料的部門大為增加，使能做成現代武器的各種條件。幾十種原料，散處在世界各地的，已被軍事科學家們認為作戰所萬萬不能缺少的。

因此，這情形又添增了一種新的尖銳的競爭。為謀取安全起見，各國便得非對於這些主要貨物，有權管制不可；否則戰事發生後，勢必大受掣肘的。軍備的競賽已不能用軍艦、大炮、軍火的數量，作為計算的標準，這也包括了種種主要原料，用來製造並推動這些殺人武器的供給來源。

七 煤油問題

最好的例子是煤油。自海軍用煤油替代煤作為燃料以來，煤油已佔絕大重要地位。假定在戰時，一國的煤油供應被切斷了，她的海軍便成無用的廢物，失去了作戰的用處。軍隊的行動，也需要煤油的充分供應。

煤油已成爲現代戰爭所絕對不能缺少的。這是戰爭武器的原動力。這供應被切斷了，軍事機構便形停滯。所以任何國家不能管制煤油的供應，至少有戰事需要的充分數量，決不能感覺有安全保障的。這事實解釋了爲什麼各國對於世界各地油池的競爭，如此猛烈！這並非單純緣於各大商業組合的競爭產銷，在這些競爭的背後，是站着各國參謀本部的牽線。軍事人們深知煤油的重要性，遂促使政客們進行競爭，使這可貴的液體能入掌握，而不流入他國的手中。因此，各政府都設法要求土地租借權、勢力範圍等，壓迫弱小國家以及毫無防禦能力的社會們。煤油是這些新爭奪的磁力。

此外鋼鐵、樹膠、化學品等等，亦成爲現代武器的重要原料。經科學實驗所得的事物逐漸增加成爲戰具。原料的種類也日見增多。各國的海陸軍部都逼着取得這些原料在平時及戰時的充分供應。因此競爭的猛烈性，亦日甚一日。國際間的空氣，遂滿佈着猜忌、疑信，卒有促成戰爭爆發之一日。

八 競勝與軍縮

上面述及國際間的競勝，以戰時爲焦點，但這情形在平時也在進行着。顯然的，在平時準備作戰，祇是戰時狀態在另一方式下繼續着進行罷了。當然，在這喘息時期，人們無殺戮的事；但是競勝的心理，則始終不懈地努力着工作。這些工作是關着門在幹，偶爾由專家們的出

版物內稍形暴露，或因國會發問而發表一些。

祇要各國的海陸軍在目前組織的情形下，即使其人數及軍備加以大減，這競勝的猛烈性，是始終不會稍減的。除非這競勝心理換上合作精神，用國際制裁來表現，這世界是將始終受這敵人的襲擊的。

九 軍備祇是象徵不是根源

軍備是國際騷動的明顯象徵。他是各國間無限制競勝的產物。不論唆使各國作戰的原因是什麼，軍備的存在是最顯著的病徵。軍備的數量表，猶如風雨表一樣，指示着國際空氣間的恐懼心及野心的升降。軍備數量低，吾人可推定國際空氣是和平的；數量向上升，指示着前程多風雲，而是戰雲密佈了。假定不發生軍備競賽的情事，吾人可以推知促成戰事的根源原因是沉寂着。但是風雲不測，各國間的情形亦然。祇要一國發動整軍，他國也被迫進行。

所以，軍備的數量，祇是時局的測驗表。軍備本身並無永久性，也不能使各國取得安全保障。軍縮問題因此也不僅是在裁減軍隊以及軍備的數量。這問題應更進一步。這是先應廢除競勝，即是先應去除造成競勝局面的原因。這些原因，是深印在各國社會制度內，已受歷代的傳統思想的育養，不受理智的支配，而是一般統治階級們為他們的利益起見而加以鼓勵的。

要征服這些障礙，不是輕而易舉的一回事。除非對這問題從根本加以治理，征服了各國間

的陳舊意識，一切的軍縮協定等，必致慘然失敗的。去除競勝是軍縮的成敗所繫；任何方案不對這點着想，勢必又成爲幻象的成功。

治病必先認清病徵，而醫治則非將病菌加以殺滅不可。在同樣情形下，促使各國整軍的原因先須解治，而後軍備才有永久裁減的可能。假定各國明瞭了軍備祇是廢物，不能用來有所收穫，各國競勝的力量便會在其他方面發展。國際公法對於競勝，將加以變更及管制。造成這變更，祇有靠理智及常識的力量，由贊助國際制裁的人們，加以推動。

十 競勝的中心

每國的競勝發動中心是他們的海陸軍部，在這些機關內集中着各國的競勝努力；執管這些機關的人們是這些競勝行動的原動力。他們既負保衛各該國安全的責任，因此對於一切事態的可能性，都預爲佈置。近百年來，這班人們是深受德國軍事家克勞斯維滋 (Von Clausewitz) 軍事名著的影響。克氏的理論、原則等，是對於戰術用科學方法研究的結晶。這些原理是各國軍人們所服膺，而在近百年來對於歐洲各國的外交政策、軍事組織等的影響極大。他說「戰爭是政治工具」。根據這原理作爲格言，各國參謀本部的軍人們，便孜孜地在國家武力的優勝上努力，以達國際競勝的唯一目的。他們便努力設計怎樣能使動員武力迅速敏捷；怎樣在平時的準備能在戰事發生時發生絕大功效；怎樣建造最有效的殺人武器；怎樣發展現代武器的功用；

怎樣使戰爭成爲國策的根本等等。——這些問題，都由專家們繼續加以研討。此外他們也設法發明新武器，保守這些祕密，不使假想敵人知道。即使對於友邦，也不肯輕易洩漏的。

在國際競勝的暗室內，各國參謀本部竭盡智慮地在研討，由軍火巨商們慫恿着，並由財閥們、絕端國家主義的人們鼓勵着。吾人對於這些參謀本部的人們，並不攻擊他們的人格；他們大部分是有高尚人格，而是竭盡智慮爲國家服務而盡責。這些瘋狂式的競勝，不應歸咎他們。造成這些結果，是各國間競勝目的的錯誤；這罪惡是應由各國的政治家們所負責，因爲他們不敢完全揭露這些瘋狂競勝的無聊。

十一 大戰前與大戰後參謀本部的責任

在大戰以前，各國海陸軍參謀本部的工作，比較目前是簡單得多。他們在那時候的責任是訓練軍隊，計劃作戰策略，配置與儲存相當足數的軍火、武器等，供給海陸軍的需要。陸軍軍需處的責任，祇限於改良步槍、機關槍、以及幾種山炮等等，或對於新式的軍火加以試驗罷了。海軍參謀部的任務較爲煩複，主力艦、巡洋艦、以及輔助艦等的設計、建造等等時有變更；潛艇發明後，又增加了新問題。可是在那時候的參謀部任務，很是有限的。

現在他們的任務是更形煩複了。坦克車隊的運用添加了機械問題，是陸軍在以前所不顧聞的。毒氣作爲武器又令軍佐以及參謀部注意這事項。空中作戰又添加了某種高級科學智識的需

要。每一事項都須訓練專家，而添加了不少繁複的專門問題。這些都成了戰爭機構的部門，而在攻守方面各有他的用處。將來的軍事領袖們對於這些部門，都應有相當認識，而後才能利用各武器的功用計劃作戰策略。他不一定對於各部門都有專門智識，但至少對於各項武器的使用優弱點，都得瞭如指掌。

由此可見參謀部的責任，比較一九一四年前是繁重多了。這些新武器都是利用科學作戰的結果。因此以前的競勝情形，也增加了千百倍，而成了科學性質了；軍事研討的範圍，較前大廣了。軍隊的訓練，固然依舊重要；但是武器的精良，或將超越軍隊的訓練。配置着飛機、毒氣等武器的軍隊，顯然是能對於沒有這類武器的敵人制勝的。

十二 研討工作

因此海陸軍的研討工作的重要性，是很顯然的。這些工作分兩方面進行：改良現有武器；發明新武器，使其破壞能力遠超上次戰爭時的武器。在實驗室以及工廠內所研討得的結果，加以實際試驗後，然後由軍部所採納。這些研討工作，使武器更形精良銳利，所耗國家的財力，勢必浩繁。研討成績被採納後，又得訓練專門部隊使其諳習使用。

這些研討工作又可以分成兩項，為防禦用的以及為攻擊用的。某種武器被發明後，同時又得研討怎樣防禦這武器的武力，而剋制他。所以潛艇是謀剋制主力艦，而驅逐艦是為剋制魚雷

的。

在上次大戰時，毒氣戰爭很表現着新武器的攻剋競爭。某種新毒氣出現後，便有新防毒面具的出現，防禦毒氣的研討人們對於新防禦面具的設計，更得預防着新的毒氣的使用，使在新毒氣未出現前已有相當防禦。這情形在戰爭武器的各部門，當作戰時期，雙方都繼續不懈地努力。

在和平時期，這情形是依舊繼續着。在同一國家內，研討的人們在同一室內鉤心鬥角地進行着發明新武器與發明抵銷這新武器功用的防禦武器。假定坦克車研究的人們，發明了槍彈不入的鋼板，研討槍炮以及子彈、火藥的人們，便竭力研討怎樣破壞這鋼板。這相對的研討競爭是永無止境的，祇加重了納稅人們的負擔。

十三 工業研討與軍事研討的聯繫性

戰爭既已利用科學發明，工業方面的研討工作也勢必為軍事機關所利用。這些為工商業職業研究的人們的工作，也被軍事方面所借重，以國民天職為名，而替「自衛」工作。各國的參謀本部，稍有見識的，都設法和各工業以及專門研究機關合作，使彼等合力解決國防的專門問題。大戰以後，這方面的進步很大。政府機關內設置研究所，專門研討各事項，已是公開的祕密；大學教授以及技術專家們，由政府津貼研討某種專門問題，也是普遍的事實。

因此這班專門技術人員們，將認他們的職業是與國防有關而成爲戰爭機構的一部分。在這情形下，產生的結果是：科學的研討受軍事需要的影響。一般優良的技術家們，將消耗他們的智慧在不經濟的軍事研討工作方面。此外這情形繼續下去，將產生軍事心理，而使軍國主義的精神，更形深入民間。

這些由競勝而產生的危險，是任何軍縮方案所沒法消除的。要避免這些危險，一切科學研究工作應消滅他的軍事性，一切發明應用爲維護公道，而一切新發現應爲國際制裁力量所用。在這情形下，始能使各國的前進份量，用智識與真理的聯合力量，爲世界人民的福利造福。這樣，才能使他們在自然間探討所得的祕密，不致用作毀滅世界的工具了。

十四 探密工作的競勝

因各國研討工作的競勝，各國的祕密情報工作人員以及工作也擴充增加了。他們的任務，也和參謀本部相同，較前大爲繁重了。各國的祕密情報人員不但須有化學的智識，而且對於機器也得有相當智識。祕密情報員的智識水準，因科學研討競勝的關係，也提高了。

很顯然的，科學與戰爭的合夥，使祕密情報工作的責任更形重大。有人認爲國聯盟約第八條的規定：「國聯會員國應相互交換他們的軍備，海陸空軍計劃，以及有關軍事的工業的情形等正確坦白的消息」，已使這類競勝，即使並未消滅，也受了限制了。關於這條的規定，國聯

固已出版「軍備年鑑」，詳載各會員國的海陸軍等軍事情形。可是這出版物所刊載的，已是各國的公開秘密，對於軍備的競賽真正情形，無從按圖索驥。關於各國的研討工作，武器的改進，新武器的配置等「正確、坦白的消息」，該出版物仍付缺如。各國既單靠他自己的力量來自衛，當然不能希望他們將一切秘密公開，將他們的研討結果完全告知世人的。

所以，盟約第八條的文字規定雖被遵守，他的精神是被人們拋棄了。假定「正確、坦白的消息」，已由國聯祕書處軍備部所能詳細供給，各國又何必用祕密情報人員到處去探聽呢？

事實是，祇要軍備競爭不止，祕密情報工作是不能免的。格雷公爵 (Viscount Grey) 嘗說：「各國既被迫準備着戰爭，他們非採取防範手段，保守秘密不可。這在戰前的歐洲是不能免的。在以後假定軍備競爭依舊繼續進行，也是必然的。……政治上的行動，不能守祕密；準備戰爭的軍事準備，是非守祕密不可的。」

十五 武器的替換

軍備競爭的浪費，簡直是毫無止境的，軍事人們對於武器的配置，不時在變換着。在工業上，新機器的添置，舊工具的替換，是為生產的增加或費用減低起見。這些更換，是在「損益賬目」上認為有經濟利益而進行的。可是武器的替換，卻不受這「損益」的支配。

某一國家添置了某種新武器，其他各國便得做倣，或對這新武器再謀進步。這新武器的添

置，使得將老武器替換。可是武器是否須行替換，完全由軍事專家來決定。這是毫無止境，毫無標準的。對於武器的替換，受利益的祇是那些設計人們以及軍火商們。大戰以前，軍火商與參謀本部的密切關係，簡直是件恥辱的腐敗情形；那時好多退伍的高級參謀人員，持有軍事上需要的祕密，而成爲軍火工廠的董事們，令人不能緘默的。這樣的情形，簡直每個國家在這軍備競勝的狀態下，是不能避免的。

十六 軍人對於國策的影響

現代國家的政治機構，很是廣泛複雜，她的份量的原動力有表面的，也有隱藏的。這隱藏的原動力中最有力量的，便是軍人們對於國策所能發生的影響。

在某些國家，軍人們的份量更是廣大深入，最顯然的例子，是戰前的德日政治情形。德國的海陸軍人們操縱外交政策的力量很大，不論教育機關，工商組織，都受他們的勢力範圍所及。幾乎沒有組合是能超脫他們的掌握的。在日本，軍部的力量也是無孔不入。議會政治祇在雛形階段，是受軍部所管制的。

大體上說來，軍人的勢力不論在任何國家、任何政府——保守、自由、或社會黨的——都是活躍着。政客們已是官場的工具。一般政客，在野時所發表的政見，能在登臺後切實推行的能有幾人？一登臺後，他便淪成「專家」了。真正政治家的測驗，是他的毅力是否能使他的主

張始終如一，不顧「專家」們的意見，斷然推行他的政見。尤其是他能否用毅力克勝軍人們，能和軍人們的報道後盾，軍火商的潛勢力們搏鬥。

吾人無意蔑視海陸空軍專家們的重要，他們的協助對於軍縮是有絕大利益的。但是在日內瓦以及羅馬（一九二四年二月）的軍縮會議，證實了單靠他們的處理，軍縮是無望的。這兩次都是由專家們主持。可是會議的討論祇是各參謀本部間的拔河戰，終於毫無結果。華盛頓會議的最大成功，是在一九二一年十一月十二日及十五日的大會，那時候美國的提議，是經英日法意等代表團所接受了。五，五，三比例協定以及太平洋上的防禦保持原狀等，是由三國代表團的首席代表所議成的。關於技術的專門問題，交付海軍專家小組委員會去討論，他們並沒有權限討論政策。可是關於空軍問題，既將問題完全交付專家們決定，終於不能達到軍縮的結果。毒氣小組委員會的情形相同。後來美國代表團超越了小組會議，向代表團直接提出決議案，才能成功。

總之，在國際問題的討論場合，專家的任務應明白地限制在技術問題上，而由政治家們根據專家的意見取決政策。政治家們的任務是制定政策，使之實現，利用專家的意見，而不受專家們的指揮或牽制才是。

十七 作繭自縛的競勝

新武器的配置使用，卒被他國所做傲。本爲謀安全保障的，這武器反有成爲「作繭自縛」的可能。潛艇以及毒氣兩事，很是明證。

潛艇是法國海軍部的產物（一八八八年），不久便被英美海軍所採用爲攻擊用的利器。他們逐漸加以改進，以致最後他的銳利性竟成無敵。結果，英國受潛艇攻擊的結果幾瀕於饑荒，頗有使英國以及她的盟國們戰敗的可能。

德國在一九一五年開始用毒氣做新武器，聯軍也隨着效尤，成爲化學戰爭的競勝標的。戰事將終了時，聯軍方面對於毒氣，已佔優勝。德國最高軍事當局未始不深悔當初。新毒氣的威脅，促成德軍的軍心煥散，成分很大。這新武器，反成了德國的致命傷之一，作繭自縛，豈不顯然。

所以軍備的競勝，在作戰時，反有使本來用以對他人的工具，成爲倒戈相向的情形。

十八 限制競勝的嘗試

經歷了大戰的慘禍，人們似應驚悟，使海陸軍備的競勝，加以停止了。可是這希望並未實現。即使那些並肩作戰，爲維護國際道義打倒軍國主義的國家間的新競勝，已是死灰復燃了。一九二一年華盛頓會議後，雖對主力艦、航空母艦等限制了，巡洋艦以及其他輔助艦的競勝，各國正在努力。法國始終對於潛水艇，不因英國的反對，而稍形讓步。她更注意空軍的擴大，

以致英國認為威脅，也竭力擴張空軍。在華盛頓會議，毒氣似乎被拋棄了，可是各國仍由軍事機關祕密在研討着。

國聯呢？每年大會時，軍縮委員會照例來一次枯燥的報告。這「至高的武力」，仍未為公道服務，而國聯始終是無權力的。她祇是將來希望的集中處所。國聯的軍縮部，是祕書處的常設機關，專研這問題。種子業已播下，將來這種子是否能生長成制裁的大樹，抑被人們連根拔掉呢？

十九 結論

這競勝便是和平時期的新戰爭，正準備着下次的掙扎。競勝並無限制，正進行着用和平的工業成績，變成作戰的機構。在另一方面，另外有一種經濟的競爭，進行着為各國的原富謀發展。前者的競勝的目的是破壞的，後者的是建設的。可是兩者是相互在消滅着，因為軍事競勝的資源，是從經濟競爭上得來的。這好像寄生蟲般漸次將他所寄託生命的本體，逐漸吃去。

假定各國的政策不變，這兩種競勝將並肩進行着，一是生產的，一是寄生的、消費的。這兩種不同競勝的結果，是否尚能使人們存留一些生活的必需品呢？一般人民對於這不輟的競勝袖手旁觀着。軍備預算日見擴大，發展工業的資本反日見短絀，因此大部份人失業。各國的人民們對於交納賦稅，並無怨言，明知這些是用在將來作戰上的。人們對於這些罪惡，絲毫不加

反抗。其實，光明的道路是昭示着人們。他們很可以將這些錢併成共同保險金，組成國際警察軍，予以科學所賦的最新式武器。假定這計劃成功了，一般專家們便無用武之地了。在這情形下，軍備的競勝是會自然地銷聲匿跡了。

第八章 武器的分類

一 大戰的教訓

以前各章業已指出各國在大戰時的慎重諾言，並未履行；對於各國無名戰士所負的債，並未償清。和約所收的結果，與生命、財產的損失太不相稱了。當然，這次大戰是走上永久和平大道的另一階段。可是離這境界的距離尚有多少？是由人們自己去努力。假定根據了大戰的經驗，運用理智而不受情感固執以及私見的影響，那末即使不能抵達永久和平的光明之域，也至少前進了不少。

那位大政治家熱忱和平的格雷，嘗向各國警告說他們應當「懂得教訓，否則自趨滅亡」。可是，兩大教訓，是被人所忽視了。第一、文明社會的歷史上表現着欲謀公道的持久的和平，非得公道由權力扶持不可。第二、教訓是科學已予人們新的有力的工具，假定歸國際機關來運用，是能使實施國際公法有制裁力量的。第一教訓是積幾千年人類經驗而得；第二教訓是這四百年世界大戰的產物。在這短期間內，戰爭的本質是完全變更了。運用科學作戰的結果，已使戰爭有了從未用過的殺人新工具。但是這些武器，假定由國際機關所掌握，是能成爲維護和平的

實力。

戰前的各種武器，爲保衛內國的治安秩序，已是綽然有裕。現在吾人已有新武器。這是無上的機會，因爲在現在是能組織國際警察軍，而同時對於各國的維持治安的武器軍備是不相衝突的了。這些新武器，倘歸國際機關所執管，他的威力能使任何圖謀不軌的國家，望而却步。大戰的最大「神示」，就是武器的可以分類性。

二 暴力的原素

克勞斯維滋 (Von Clausewitz) 說：「戰爭是暴力行爲」，而這暴力的程度須恃三原素、一軍心、訓練、以及軍隊的紀律；二、動員作戰的人數；三、所配置的武器性質。除掉作戰策略以外不論，這三者佔優勢，便有操勝算的希望。某方的人數即使多，對方的軍心壯盛，訓練諳熟，或武器較精，未必不能以少克衆。大戰初期，「俄國蒸汽滾筒」的失敗，是緣於缺乏新武器的配置；即使人數多，戰士勇猛，也是沒用的。

所以，在以前，對於這三原素的比較優弱性是易於斷定的。他們的比較優弱性，固然因作戰情形的不同而異，可是很明顯的，不論任何三者之一，對於最後取勝，都有貢獻的。

科學既已將武器的種類及能力紛歧加多了，似乎可以說在將來的戰爭上，武器的優強性將成爲最重要的原素。軍心與人數的比較重要性，將因戰爭的新趨向而被埋沒了。

三 科學爲戰爭所運用

蒸汽、電氣的發明，化學上的發見，以及機械上的進步，使人類的社會生活以及國際關係，均生劇變。這些科學上的成功，起先祇運用在工業以及和平生活上。因此牠所裨益人生，增加人們的福利，是不能限量的。

科學爲戰爭所運用的進程比較遲緩，在二十世紀以前，似乎沒有被人們所注意到這方面去，直到二十世紀的最初二十年內，才飛騰騰達了。大戰所予的激刺，才使人們理會到利用科學作戰的前程無量。十八以及十九世紀間並沒有任何新武器或武器改良的成績可言，很使人驚異的。大體上說來，在這長時期內，各國軍隊的武器配置，是並無十分變動可言。

可是一九〇〇年到一九一八年間的進展，又是何等迅速！德國參謀部對於一九〇五年日俄戰爭時大炮的長處以及一九一一年在墨西哥初次出現的軍事飛機等教訓並未忽視。因此在大戰開始時，德軍的重炮以及製造軍火廠的早有配置等佔了絕大優勢。聯軍在初期作戰時在這方面大蒙不利。但是經這教訓後，科學家以及工業家們都被動員補充這些缺憾。飛機大量地生產，裝甲車、坦克、重炮、大炮、機關槍、迫擊炮、炸彈、子彈等等，都大量地迅速生產。毒氣出現後，各交戰國的化學部門更形加緊努力。工業們都被形成擴大的軍工廠；而戰爭的巨輪，由科學臆思所推使，竟瘋狂地前進。各國的軍事領袖們也呆住了，這戰爭的新面目，將他們的古

典式的戰略等完全更變了。可是威見以及缺乏理想的結果，在那消耗戰中雙方都讓無上的機會錯過。德國參謀部並未抓住毒氣的重要性；英國的最高當局也不重視坦克的銳利。假定這兩件新武器被任何一方充分地利用作為戰略上的驚異原素，那末這戰事或許較早便能解決了。

戰事的演進，才使雙方感到武器的優勝是取決勝負的主要原素。以前的所謂消耗戰，祇顯示雙方參謀的無能，都根據人類多寡，作為取決的原素。其後雙方犧牲了幾百萬生靈後，專家們才認為失策的。威而斯 (H. G. Wells) 所預言的情形，運用科學作戰，是實現了。從此作戰策略的歷史，又開了新的一頁。

四 科學與世界戰爭的特質

不錯的，現代戰爭是機器戰爭，因為戰爭的勝負是取決在交戰國的工廠生產上。工廠間競爭的結果，對於戰局是有絕大關係的。戰場上的屠殺外，又加上饑荒的恐怖以及內國的破產。

世界大戰與以前戰爭的區別特徵，可有下列幾要點：

(1) 這戰爭是有普遍性的 各大國作生死掙扎時，除掉少數例外以外，各國都沒法不被牽入漩渦。戰爭逐漸將國家的一切事業等都捲在裏面。這範圍所及既廣且宏，連中立國家也間接地受到影響。這爭鬪已是不限於交戰國間的海陸常備軍；全國的男女，直接間接都被牽入。不論是在前線浴血抗戰，或在後方製造軍火，種植糧食，他們都成為交戰人員，為作

戰而服務，並在戰爭期內被國家所動員。

(2) 所用武器的破壞毀滅性是空前的。武器的毀滅能力已超出人們的意想。生命財產的損失是有史以來所空前的。將以前的戰爭來比較，誠有大巫與小巫之比。殺戮生命的數字，恐無法能作詳確的計算；據一般計算，大約在這四年中，死亡的人數竟達四千萬以上。

(3) 經濟工具產生極大壓力。這是由封鎖與潛艇所造成的。德國以及她聯盟國的崩潰，是被缺乏糧食等供應所促成；德國的人民們本是營養不足，簡直有餓死的危險。英國在一百年前與拿破崙作戰時，被拿破崙「大陸封鎖」，五年間並未感受窘困；可是潛艇攻擊幾使英國瀕於危險。在戰事將結束的某一時期，英國的存糧，祇夠幾天的民食（一九一七年二月二十三日勞合喬治向國會報告）。

(4) 戰爭的銷費造成普遍的破產。這次的戰費竟達七〇、四〇五、四五四、〇九四英鎊（合美金三三七、九四六、一七九、六五七元）。在戰爭結束時，英政府每天的支出凡七百萬鎊。奧、匈等國，假定沒有國聯的協助，早就財政破產了。人民們負着這些負擔，將使資金短絀，而工業發展，也將因此而受障礙的。

五 將來

將來的情形怎樣呢？各國是否對於這些暫時軍縮方案認為滿足？事實上，這些方案並不將

根本問題解決，祇是敷衍的欺瞞人民罷了。科學家們認為他們的發明等，尚在萌芽時期。可是他們這些發明，已能替人類造福無量；而假定這些發明供給維護國際公道之用，已能使文明蒸蒸日上。反是，用科學成就來作戰爭的用途，那末人類的命運是完了。

這問題的急迫性，誰也不容否認的；這是不能再等候，聽其自然的了。將來的人們或許對於這問題將認為毫無重要性，因為他們對於這些新武器用慣了，便會認為這些是當然的，不再加以思索了。在現在，這些新武器尚在萌芽時期，使之成為國際警察軍的專利武器，尚不致受軍人們的反抗。而且，軍人們認識了這武器分類的意義後，或許也會歡迎這方案的。可是，軍火商們正慫恿着軍部們，促進這些新武器的配置。所以時不宜遲，這問題已不是學術討論的階段，而須切實加以推行了。十年來，消極軍縮政策的失敗已是顯然。這些方案，至多能暫時發生作用。祇要科學競勝不受管制地自由伸屬，結果是很顯然的。

六 軍備分類的實施

積極利用科學發明作為戰爭用的階段，可以說是在一九一四年開始。其後四年間，漸次抵達頂點，以至各種最後準備為一九一九年的總算賬。在作戰以前，為作戰用的新發明等，固亦提供軍事當局審核取納，但是有些發明，並未被接受。戰爭開始後，既有實際試驗的機會，試驗科學發明的的工作，竟致奔放東流。所以即使有些科學發明的戰具早已存在，受戰爭的洗禮是

在一九一四年。

潛艇以及飛機是在一九一四年前業已試用的。航空母艦、毒氣、坦克、以及其他新武器是在戰期中添加的。老式的武器——軍艦、大炮、機關槍、步槍等——雖在戰期業經改進，在戰事結束時，都被改進其銳利與質量，和戰前比較，已是大巫小巫。

所以一九一四年是能被取爲分界線，可以說是武器性質大改變的啓端。而其後幾年，可稱做軍事科學家們的黃金時代。除掉一二例外，吾人能將武器分類的原則應用在一九一四年，與今日的海陸軍設備的比較上，顯示他們的差異性。

用一九一四年作爲時期上的界分，另有一理由在。假定將來海陸空軍將被用作保守的任務，而這任務是因爲內國的與國際的，那末一九一四年各國所有的武器，事實上已能擔任國內的保安責任，與防衛殖民地、被保護國等，綽綽有裕。所以這些新武器，除掉某種例外以外，是多餘的。很可以轉讓給國際權力機關，而同時不致妨害各國的內國治安所需要的保安實力。軍備分類政策的先決條件，是各國軍政部須先有適當的爲國內保安的武器外，有多餘的他種武器。科學的發明業已造成這多餘的局面，使武器除能防衛侵略外，復能成爲國際制裁的核心。簽訂停戰協定時，正是軍備分類政策的切實施行的時期，因爲在那時候已現存着多餘的各種武器。那時候，是科學戰爭競勝而促成的軍備堆積最高峯的階段。以後幾年內，實施這政策都有可能性。條件是：各國須有誠意聯合一致，決心避免戰爭。

假定將戰前的武器配置與目前的做一比較，用相減的方法，便能得到可供國際機關執管的武器種類以及數量了。這計算當然須顧及某種例外的（見第十一章）。

採用了這方案，各國的軍部們便得向後退，回到一九一四年時代的戰前軍事組織。在這種情形下，世界各處的保安責任，將由三種有組織的武力負擔——市政警察、全國警察、以及國際警察。市政警察以及國際警察都有賴於全國警察的協助。他是居於中間的地位，援助前者，維持國內的法律秩序；同時協助後者，懲罰國際間的侵略者。各有各約任務，而每個武力組織，都在制裁方面佔一席，促使國際關係間的法律統治局面，成爲現實。

每一種武力組織配以性質不同的武器。市政警察，可配以木棍、刀劍、以及手槍；全國警軍（即國防軍）回復戰前情形，配以步槍、機關槍、裝甲車、戰前式的大炮、足敷巡視海岸線的海軍；國際警察配以最新式的武器，例如歐戰時所產生的潛艇、毒氣、飛機、以及坦克，加上最新式的軍艦以及大炮等等。當然，這分類須隨環境的不同而差異的。關於這一點，下文再詳（見第十一章）。

其實這並非新奇的政策，人類的文明社會，早已在其他方面實行了，而也是人類經驗的產物。在國際場合上，經過了這次慘烈的大戰，才促成了可以實現的條件了。

這政策是安全保障、軍縮、公道的總和。當然，實行這方案的障礙很多：這是和絕對國家主權主義是衝突的；這是侵犯權利階級的利益的；技術上的困難是很多的；這也使絕對和平主

義者以及反動人們所反對的。假定從合作、真誠的出發點進行這方案，這些困難，未始不能解決。

不採取這政策，有沒有其他替代呢？絕對沒有。經過了十年來的討論，既無結果，亦無可以替代這方案的方式出現。不採取這政策的唯一結果，是人類無目的地飄流着，走上再度毀滅文明的道路罷了。

七 武器分類的結果

武器分類，不僅限於大戰結束時的新武器，這也包括以後發明的新武器。一切爲作戰用的新發明，都得交歸國際機關執管。市政警察以及全國警察（國防軍）的軍備，應拿戰前的標準限定。所以這些武力組織，將來對於科學戰爭的演進是不必注意了。將來一切有關作戰的新發明都得成爲國際機關的專利。各國參加這計劃的，先須接受這限制；他們對於一切軍事發明都放棄不用。假定沒有這先決條件的普遍約定，這計劃又將失敗。因爲武器分類政策的主旨，是使國際機關獨享武器的優越性；假定這優越性被新發明所威脅，這計劃當然不能成功。假定任何國家違反他的信諾，應被認爲叛徒而受國際法庭的審問。反抗審問不將新發明交付國際機關，各參加國家應一致用這國際警軍的力量，全力對付。

實行武器分類政策的結果，簡要地說：

(1) 各和參加這計劃後會轉變國家意識 逐漸地，各國輿論受這方案的影響，會對於國際間的軍火貿易，加以有力的道德制裁。以後各國將募集整數，專為防止軍火貿易，成為保險金的性質。

(2) 科學與軍事的聯繫性將因此而消滅 在這情形下，各國競勝科學武器的新發明，將從此絕跡。因為新發明等既成為國際機關的專有權，發明新武器的市場，必致無利可圖。科學軍事家們在這情形下，便會專心致志為和平應用的事物，研討發明了。

(3) 國際機關能有強有力的制裁力量實施國際公法 國際機關既有海陸空軍配以專有的武器，復得各會員國國防警軍的協助，這有組織的武力，勢必超越一切。十之八九，能使謀圖不軌的國家，望而生畏，不敢輕舉妄動了。這超越性的優勢，是由武器分類而來。武器的性質，已是運用武力是否能取勝的最重要條件了。

國際機關在能運用他優強武力的場合，可分兩方面來說：一、對付違約的會員國；二、對付非會員國。在第一場合下，國際機關的優勝武力是絕無問題的。在第二場合下，這非會員國所有的武器性質，或許與國際機關所持有的相彷彿。欲使這國際機關能保衛其會員國，他的軍備應當比較任何會員國或集團國家強盛。這當然又得以會員國的多少為先決條件。

第二場合的產生，是因為有些國家們仍以侵略為國策，不願接受國際間的法律統治局面。假定各國都拋棄了「默守孤立」的政策，不再受國家主權絕對主義的影響，這情形便不致發

生，而國際機關的軍備，在那時候也可以比例裁減了。

八 武器分類是否有實現可能？

很顯然的，實施武器分類原則的結果是很遠大的。將來的有組織武力祇能作單純的用途，就是，警察任務。國家們接受這原則，當然也先表示願意將他們的爭端提付仲裁或司法審判；仲裁與司法機關，是有國際威權而有制裁能力，使各國都有信仰。

其實這原則並非新奇，因為市政警察與國防警軍的武器，已是分類的了。最顯著的例子，在國際場合業已實施的，是和約內對於德、奧、匈、保等國的軍縮規定。在這些文件內，武器分類原則的被採取是有目共睹，而且是加以澈底實施的。福煦元帥與威爾遜對於現代戰爭的性質，已是認識了。他們並不以限制敵人的軍隊數字為已滿足。人數是被大減到十萬人，他們認為這數字已夠德國境內的治安。他們更注意到武器種類及性質等的裁減。武器分類的原則，在這裏是被澈底地採用了。大戰所演生的各種新武器，都被裁去，不准該國家等持有。例如，軍用飛機被禁止；毒氣以及施放毒氣器、坦克、以及潛艇等都在被禁之例。海軍的力量被減到巡洋艦（一萬噸）六艘，六千噸的六艘，八百噸的驅逐艦十二艘，二百噸的魚雷艇十二艘。同時復成立了「軍備委員會」（‘Arms and Armaments Commission’）實施和約的規定，並負責將多餘的武器毀成廢鐵。這樣世界上最負盛名的強大軍國的有科學設備的軍隊，實施了武器分類原則，竟完

全被解除武裝了。聯軍的軍事專家們，深切瞭解這原則的意義，而毫不遲疑地向其敵人澈底地實施了；將敵人的武器配置，回復到一九一四年的情形。他們卻並未理會到同一原則也是一致軍縮的唯一道路。

這裏吾人不妨將威靈登在戰敗拿破崙後所採取的方法來作一比較。聯軍佔領法國凡三年，在戰後，法國軍隊的人數是被裁減了。可是法國軍隊的武器性質，依舊不改。假定那時的武器性質能分類處理的話，威靈登未必客氣的。事實上，這是不可能，因為武器的種類太有限了。假定准予法國軍隊配置足以維持內國治安的武器，便沒有其他多餘的武器了。因為那時候科學發明，尚在萌芽時期。福煦、威爾遜等所享的便利，威靈登是沒有的。

當然加戰敗國家以武器分類的原則，比較向戰勝國家們實施方便得多。前者是強迫的，後者須賴各國的自願。在華盛頓會議時，軍備分類原則的實施祇是消極的，祇將某種武器廢去，毀成廢鐵。假定在凡爾賽及華頓會議所毀去的貴重武器們都交給國際機關執管，成爲國際武力的核心，豈不更有用處嗎？即使不能立即組成國際警軍，這些武器既在國際機關掌握之中，對於其他各國也能發生威脅，而促成一致軍縮。

武器分類原則假定在這兩會議被採用其積極性，那末各國對於戰爭，決心避免，可資實現了。但是這原則的切實性雖已顯露，積極實施這原則，尙是二十世紀的主要問題。

第九章 武力的正當用途

一 力的本質

廣義說來，力是個人或國家用以迫令他人或社會接受其意志的工具。最高超的力，是用倫理或道德來表現，就是由討論、理論、或行爲表率來表現的理智結晶品。偉人的人格，能予萬民以深刻的印象，也就是他們的行爲受了他的意志的規範。最有道德意義的例子，是基督的行以及他的犧牲。在另一方面，即使意識與道德是不受理智所支配的，所形成的力，依舊潛意識地受人們所效仿，例如拿破崙的成就等等。

宗教運動、文化以及政治運動等等，無非使人們接受某種意見或行爲。這裏，理智的力是用辨論或印刷品來表現，是用喉舌或文字來影響別人。這種力量，與其他所不同的，是他沒有強制的成分。這些道德性的力量，是容許人們自由接受或拒絕，並不因此而有不良的結果的。狹義說來，力是某種威脅行爲由私人或國家用以威迫他人或他國接受其意志。這定義，國內法加以採取，因爲他本身的實施效力，是依賴着制裁力量。這也就是實施國際公法所應採的定義。

威脅力量能用各種方式來表現，這並不限於暴力，以威脅人們及國家的自由。經濟方面，這是由消極方式，使能促成貧困或饑荒而生威脅的力量。國際上，這項經濟威脅力，是由經濟封鎖的方法來實現的。

最底下的是用暴力行爲，使對方受傷，或被繳械，或死亡。這在禽獸間是最顯然的，也就是獸世界的「原野制裁」。這是純由血性所管制，不受道德或理智的約束的。

二 力的運用

人類關係間，身體暴力的發洩形式很多。體育競賽及運動等是有規律與習慣爲約束。在這些管束下，競賽與運動成爲體力、耐力、技藝與品格的比賽。鬥拳與搏擊人們都須循規矩蹈，否則便被取消資格。所以在文明社會內，個人們所能運用暴力的程度，是法律上所規定的自衛範圍。假定超出了這規範，人們便犯罪而受處罰。

同一情形，管制着個人與國家的關係。法律所能運用的威力也是規定的，由社會加以制定的。所以實施公道所用的武力，也是有範圍的。假定這些範圍被超破了，不論是私人或是警察，人們都能向法院申訴，請求賠償的。

在以前，武力是國際關係上的唯一管制力量；威脅權力的強弱，便是處決爭端的最後準繩。古典式的處決爭端方法，是先將敵人打敗後然後論理。公道是被拋棄在一邊，不受人們顧

問。祇有國家利益是決定政策的標準。所以在國際原野間，完全是無政府的局面。道德與理智完全被暴力所屈服。毫無約束的暴力是唯一主宰，擔任着法官、警察的併合任務。威力不是法律的僕人，而成爲制定法律的主宰。他且戴上法律的假面具，自行規定條規，可笑地名之爲：「戰爭法律」。

三 武力的性質

強力的性質，是由他所被使用的用處而定。不講道德不顧公道，而不受約束地亂加施用，便成爲專制的工具，而成爲社會的毒物。反是，強力而成爲公道的僕人，他便成爲主持公道，維護和平的工具。這樣他才能根據法律規定，使全社會的人們加以遵守。在文明國家，法律所根據的道德與理智，已將強力形成有威脅能力的工具來鎮壓侵略者以及犯人。當然，這是有被亂用的可能的。但是法律的牽掣、輿論的力量、以及法規的限制等等，已使這強力成爲人類進步所不能少的安全保障。

從這出發點來說，運用強力不是不道德的。有些人認爲一切強力，不論他的性質，都應取消。他們認爲一旦沒有了這威脅強力存在，侵略以及犯罪便會絕跡的。可是人類歷史所證實的適得其反；這是繼續不斷的混亂與秩序、公道與強權的掙扎史。歷史經驗，昭示着公道沒有強力的協助是無能的；而強力須始終受命於法律的支配，才能和平。

將來或許有那「狼羊同食」的可能。但個人與國家的犯罪本性不泯，擾亂秩序的趨向不改，強力始終須在國內以及國際上佔一重要地位。社會的道德意識愈進步，運用強力的需要也隨而減弱；國際間的關係亦然；各國接受法律統治的觀念愈普遍，武力制裁的需要也會隨減的。

四 警察任務的正當運用武力

什麼才能被稱爲武力的正當用途呢？幾千年來，武力是藉口自衛而運用的。用這名義，強大的帝國被毀滅了，朝代被傾覆了，宗教、憲法、國家等被侵犯了。這是經濟發展的先驅，經濟剝削的前導。祇有在內國的範圍以內，武力是被用作維護公道的工具。國內私法用這力量作爲制裁的後盾。當內戰發生或政治混亂成無政府局面的階段，武力有時替代了合法的最高機關的威權；但危機過去後，又復回到他原來的地位。

假定國家們對於法律的尊重心，聯邦制度能容其發展，國家主義的自私性能由人類共存共榮觀念來替代，而每個民主社會的份子們都尊重其公民天職，那末內戰以及國際戰爭，將減少而逐漸消沉。

在各文明社會內，在一國境內的正當運用武力的場合，祇限於執行警察任務。除掉內戰等混亂時期，這情形是被一般大眾所公認的。但是一出國界的範圍，武力便無限制、無約束了。

他已非警察，而是戰神的模樣，配着全副武裝。武力已不是公道的靠山；他是獨裁獨斷的法律制定者，也同時是毫無顧忌的侵略者。

經歷這次世界大戰的人們，情不自禁地驚詫着，爲什麼在這二十世紀對於國際間的武力的正當運用的觀念，尙沒被人們所認識？用清靜的理智來理解，國際間等於私人間一樣，武力的運用祇應限於強制遵守法律以及約束侵略者。既已建立了國際法庭，成立了國際機關配以仲裁機關，有行政院以及常任的祕書處，繼續運用武力是毫無藉口的了。武力的本身是不能避免的，問題並非在怎樣取消武力，而是怎樣正當地加以運用。唯一正當的用途，是將武力用科學方法加以組織成爲國際警察軍，作爲國際公法的切實制裁力量。

五 有組織武力的分類

當然的結論是人類社會爲生威脅作用而組織的武力，最合道德觀念的是使之成爲警察工具。不論在國內或國際間，這武力是不應用作其他任務的。假定接受這定義，那末全世界有組織的武力，應分成三大類。當然，這類分是沒法使之很明顯地各別劃清界限的。可是，在現階段，這些類別在大體上代表着文明進步的演進階段。第一類是各國爲保衛其內國治安秩序的武力。第二類包括爲保護殖民地、海外被保護國、受委任統治地等所需要的武力。而第三類乃指國際機關所持有用作維持國際間和平秩序的武力。

六 第一類有組織的武力

第一種類的有組織武力的主要任務，是各國政府的首要責任。現代的每一文明社會，已將其武力組織，使其行政機關有切實執行法院裁判的工具。各國的方式不同，因各國的制度、歷史、自然環境不同而異。

大部份國家的尋常警察任務，是由保安隊、警察、關防隊、稅員等，根據其各部份的責任來實施各法律。大體說來，這些都被稱做警察。在平時情形下，保安隊是執行私法者。在有內亂時，這武力由國防軍補充實力；而國防軍在這場合，也可被認作警察。

保安隊的人數是與人口的多寡成比例，所以各國是不同的。根據已知的事實，比較各國的警察而加以分類是很難的。例如：比國人民數字與警察數字相比較，是一與一千三百人之比，除警察以外，尚有其他公民警察，使鎮壓混亂局面。英國的國內警察人數為一與七百之比。法國方面的保安隊人數，是五萬七千三百人，另外在必要時，加上警備軍以及國防軍的部份。大體上說，法國的警察是一與五百人之比。

這些數字，並非顯示比國、英國的人民守法性_是比法國為高。事實上這計算是不完備的，因為各國當地的情形互異，警察所負的任務也不相同。

凡爾賽條約規定德國警察的人數，不得超過一九一三年的數字，將來隨人口的增加而遞

增。同時更規定這武力是不能用作軍用的。因此德國的警察人數以及武備，是嚴格地限制的，而國防軍的實力限定爲十萬人。聯軍參謀人們認爲這有組織的武力，已足夠維持德國的內國治安，雖在當時新政府的地位頗有被內亂與無政府狀態所動搖傾覆。

從這經驗上吾人可以推定，對於維持內國治安所需要的軍警武力是能加以計算的。這原則業被國聯所認定，在第二次國聯大會時嘗授權行政院向各會員國送發諮詢書，請各會員國填覆關於軍縮事項的各疑問。第三委員會發表的意見稱：「應特別向各政府請求將他們所認爲維持內國治安所必需的軍隊以及警察實力以及維持費等，分別詳覆。」在第三次大會召開前，提送答覆的國家凡二十四。從這些答覆內可以探見各國的警察制度互異，而其國防軍除專任國防外，也兼顧某種警察任務的。同時也可以見到各國警察，是獨立的武力組織。實力是能加以計算的，而協助這武力的其他武力組織，也可加以推算的。假定在將來，一切有組織的武力都爲警務所用，那末在這門類內亦需要的武力數字是易於計算了。

德國是被強制限定他的軍警實力的，這數字或許太少，或許過多亦未可知。但各國的警察是由人民納稅來維持的，他的實力當然是依據需要而定，決不致於無端增加實力，使人民增加不需要的負擔。所以各國所報告的軍警，最低限度的力量，是可採作標準的，決不致因此而對於國際制裁方案有所不利。

七 第二類有組織的武力

第二類的武力是有雙重任務的。他是負責維持殖民地，海外被保護國，受委任統治地域等的法律秩序；同時也負責防衛其鄰近野蠻民族的襲擊。從實際的立場來說，這些任務都是警察任務。因為該處的內外秩序不穩，所以這些武力所負的責任較為繁重罷了。例如印度、摩洛哥、敘利亞、巴勒斯坦等處的軍警，不但須鎮壓內部的不穩，復須防衛外來的襲擊。所以，在這些處所，大部分責任是由軍事武力來負擔，一小部分才由警察擔當。英法駐紮印度、摩洛哥的軍隊，猶如羅馬帝國在其屬省駐防以軍隊。一旦這些武力移去，當地的混亂，便會立即產生的。

和自主獨立國家相比較，這些處所需要維持秩序的武力多少是難於斷定。以前的經驗，或許能用作準繩。開始限定這類武力時，可以根據當時的已有實力做標準，而後隨着當地人民漸進入自治階段而加以裁減變更。業經在委任統治地實施的警察制度，也能作為借鏡。假定，目前的半文明人民集居的被保護國們，用國際約定來加以法律上的地位，歸入委任統治制內，問題便比較易於解決。這在目前的可能性很少。唯一辦法，祇有請求這些統治該處的各國政府們，向國際機關提供各該國所認為維持該處所需要的武力限度。當然，這些國家們不能再認為這些海外屬國等，是他們作戰時的軍隊補充外庫。

假定各母國的軍隊已被組成國際警察軍的一部分，以前所認為必需的殖民地補充軍隊，已無需要了。這樣，利用有色人種作為歐洲軍隊的招募外庫的情事，便不致於發生。在國際新局面下，既有安全的保障，這些情事是會自然地消滅。

所以，假定這些國家們接受不將殖民地等處的土軍計算在內，他們所估計的軍警實力，專為維持各該處所的治安秩序，是可由國際機關加以接受，成為國際法律統治計劃內的一部分。

八 第三種有組織的武力

第一第二種有組織的武力，是為實施國內法的。這些武力的配置，須由各國自行計算後供給其內國及海外屬地的需要。實力的數字等，隨着環境轉變而更改。

滿足了這些需要後，世界上尚有多餘武力，在現在是名義上用作防衛敵國侵略而自衛起見的。假定這些多餘的有組織武力將被連用為國際公法制裁力量的警察任務，這是須加以組織的。在重行組織這些多餘武力時，一大部份的武力可以省去，而造成軍縮的結果。

武力掙扎，是以前國際間生活的現象，用來解決各爭執的。在這方面，理智在將來也有勝利的一天。要達這目的，並非一切武力都須加以廢除，而是怎樣使他集中。集中這力量惟有國際機關的機構，組織成國際警察軍。怎樣組成這力量，在下列各章內加以詳細討論。

九 結論

簡括地說，吾人所得的結論如下。

上列三類有組織的武力須完全運用作警察任務。各類武力的大小以及武器配置由他所擔負的任務性質而定。在這情形下，國家們毋須依賴其國防海陸軍作為防衛侵略的唯一依靠。國際機關替會員國們依照國際公法所規定的情形下擔負安全保障的責任。每個國家所需要的維持內國治安的武力業已配置後，多餘武力便能讓給國際機關的制裁及保護任務所運用。從此各國的國防武力，不必再用自衛的藉口來決定其實力多少；這實力的增減，將隨國際機關的需要而增減，不再由各國自行武斷決定了。祇有非會員國，才有自衛的需要，因為他們不能借重國際武力的援助所致。

此外這三種分類，大體上正符合那三種警察——市政的、國防的、以及國際的，——所配置的武器性質的類別。

國際關係上武力的正當運用這問題，依舊等待解決。盟約起草人們躲避了這問題。他們不肯認定在文明社會內，武力的運用，應祇限於警察任務。他們並未認清這任務與自衛權的區別性。因此，他們所制成的軍縮方案，結果是流產了，而戰爭仍被各國認為自衛權的唯一方式。

經過大戰後，武力很可以被組織成爲維護公道，保衛和平的工具。可是，帝國主義使這希望無從實現，各國依舊歌頌着國家主權說的美德，依舊默守着武力高於一切的成見，因此武力

不但不受國際公法的管制，而依舊是壓迫他國侵略的工具。各國的武力雖因大戰而受了創傷，不久將來，又將回復原狀，再度向人類文化進行破壞毀滅的工作。但是，假定在現在能將武力加以組織，成爲理智的、道德的工具，那末人類的福利，可獲保障了。

第十章 國際警察軍芻議

一 序言

盧梭曾說：「假定他的（指聖彼得）歐洲大同計劃，祇要實現一天，便會成爲永久性的；因爲人們會從此深信他們自己的福利是依賴着大衆的福利的。」

聖彼得的大同計劃並非暫時性質的，並非建設在無制裁力量的法律及條約上的。他的憲章內，規定着國際海陸軍，使他負雙重任務，一方面負責保衛大同組織不受外來的侵略，同時在會員國間維持法律秩序。

現在的新大同組織（指國聯），已超越了歐洲的範圍，除去美國、蘇俄以外，幾及全世界。這是大戰恐怖後的產物，組成的目的是設法以後不再受戰禍的蹂躪。可是，直到現在，這組合祇依賴着會員國們的空洞諾言，認爲已是很滿足了。

聖彼得得深信他的計劃，假定這大同社會沒有確切的制裁力量，代表着各會員國的防禦侵略維護和平的決心，是決不會有何成功的。他以後幾百年來的政治家哲學家們，也時常表示同樣的意見。目前的新大同組織，在沒有配置國際警察軍以前，始終是風雨飄搖的。爲廢除戰爭而

簽訂盟約的人們，應對怎樣組織國際警察軍的切實問題，加以努力。

二 國際警察軍應有優強的武力

組織國際警察軍應注意的事項凡五：

第一、國際機關的武力應有武力的人數及軍備，比較任何有組織的武力優強。這國際警察軍的假想敵人，可分成二種：聯邦組織內的違法國家以及非會員國。聯邦組織內各國的武力，既為國際警察軍的一部份，整個警察軍的力量勢必超出任何會員國。單一會員國想和國際警察軍抗爭是不可能的。祇有幾個會員國聯合起來謀推翻國際機關時，例如：美洲叛邦與聯邦政府作戰的情形，國際聯邦大同組織的安全始受威脅。

為擔任保護責任起見，國際警察軍所持有的武力，應優於任何非會員國或任何非會員國的組合。假定沒有這武力的優越性，那末會員國們——尤其鄰毗非會員國的國家們——不能感到安全，而對於國際機關的信心也無從堅永。

此外，假定在懲戒會員國時，或許非會員國也會干涉，那末在這場合，國際機關須同時對付違法會員與非會員國。例如：在實行經濟封鎖時，美國或俄國出而干涉，是很可能的。在這種情形下，國際機關非放棄其實施國際公法的制裁，即須應付非會員的干涉。所以國際機關的武力優越性，是必需的。

在非會員國也漸次加入成爲會員國後，國際警察軍的武力才能逐漸減弱。否則，國際機關的海陸空武力，非比較任何非會員爲優強不可。

三 國內法的制裁力量不應減弱

第二、組織國際警察軍不應減弱各該會員國對於維持國內治安秩序的實力。執行這些任務的武力、市政警察、以及國防軍——此後統稱做國家警察軍——應保持其相當實力，供應各該政府的需要。應注意的是國際警察軍的組成並非爲干涉各國內政用的。這些國家的政府們，對於其人民所負的保安責任，仍是單獨負責。

四 國際警察軍的維持由各會員國分攤

第三、參加國際制裁方案的每一國家應共同負擔組織費用以及人員、軍備等的維持費。拒絕負擔其應得部分的負擔時，便沒有權利享受國際警察軍的服務。他們可以將其爭端提付國際仲裁機關審判，但不能推選法官；仲裁員也沒有權力管制制裁的實施，但其同時願擔負這方案的責任時，不在此限。

很顯然的，假定非會員國得推選法官及仲裁員，而仲裁、判決的執行確由別人來負責，未免是不公平的，而且促使各國祇享權利，不盡義務。所以盡義務始得享權利的原則，應對於一

切國家，不論強弱大小，一概應用。這樣，才能令人們感覺到「自己福利依賴着大眾福利」而對於擔負義務毫無遲疑了。

五 管理權須統一

第四、國際警察軍的組織，應由國際機關統一管理，統一指揮。統一的情形，隨着組織的情形而不同。

這組織，或由國際機關配置着總參謀部來調動及運用各國應負擔的軍隊。或者這有組織的武力應直接歸國際機關所掌握，而國際警察軍是一實際的聯合軍隊。不論這武力的結構取何方式，主要的是這武力須有一致性與流動性。這武力的成效完全依賴着他能迅速應付非常局面的活動性。他的目的既是防患未然，所以在事變發生前應早有準備，不能臨渴掘井的。所以不論採取任何方式，國際參謀部必須加以設立，使能管理這武力，而能使之發生迅速行動，以應需要。

統一指揮的切實需要，在大戰時業已顯示無遺。聯軍以及德奧等國都感到這需要。聯軍方面，在最後危急階段，才推戴福煦元帥擔任最高統帥。在這危急萬分的黑暗階段，各國的統治者，才肯將絕對主權主義以及各國參謀本部間的磨擦取消，而成立統一的指揮。

或許在和平時期建成統一指揮比較在戰時困難得多。假定情慾重於理智，各國不能將其武

力合併起來，人類的前途，勢必又走上自相毀滅的道路。反是，假定平心靜氣，由聰明的政治家來領導，捐棄成見，不尚虛榮，那末光明之途，才有希望。統一指揮是必需的。

六 國際警察軍應有包羅萬象的性質

第五、組織國際警察軍應包羅一切：他應具備一切有威脅力量的工具，陸軍的、海軍的以及空軍的。尤其在開始組織時，這條件是不可少的，以後逐漸地隨着環境而加以減免某項武器及軍力。假定這組織祇限於陸軍的，或海軍的，或空軍的任何一項，那末警備的任務，便不能達到。會員國不能被准許祇將陸軍歸併入國際組織，而自由獨立地發展其海空軍；反是，亦然。單方面的組織，勢必形成混亂，而使軍縮問題更難解決。

美國在一九一一年嘗建設組織國際海軍。假定這建議在當時被接受了，未始非國聯制裁的進一步表現，但是也決不能阻止德軍在一九一四年在歐陸上猖獗的。

也有人建議單組織國際空軍便夠維持世界的和平。當然，在將來空中的武器將成國際警察軍的主要武器。但是，在現在單單運用這武器擔負責任的責任，未免尙非其時。假定失敗，危險性太大了。

所以，國際警察軍應包含着一切有威脅作用的武備，就是在上章所說的多餘的武器部分。祇有這樣才能使國際機關有優越的武力；用這武力方才能維護公道以及啓築和平的康莊大道。

七 國際警察軍的組織

國際警察軍怎樣才能組成呢？以前已有過各種建議，但是這些方案大都是在大戰以前制成的，對於目前的問題，未能適合。歸納起來，組織國際警察軍，根據上述的五點，不外下列三種：

第一種方案——這國際警察軍是由各會員國分攤所負的軍隊實力來聯合而成，由國際機關的總參謀部來監督組織。在和平時候，這些軍力在各該政府的直接管制之下，而由各該財政部負責給養；一經動員，他的指揮權便屬國際機關所行使。這國際警察軍的實力以及武器的配置是由國際機關依據實際需要而定，並非由各該國政府以自衛觀念而決定的。

這方案的長處，約有下列幾點：第一、這方案認定了國家間武力的正當用途是警察任務。設立了參謀本部以及對於各國的海陸軍根據了國際需要的標準而定，那末各會員國當然對於戰爭的權利是放棄了，祇有為國際機關行使警察任務時才運用武力。接受了這辦法，各會員國是顯然地表示着放棄了為侵略目的而作戰的意態，並且也強制着他的鄰國們接受這意態。在這種形下，盟約第十六條所規定的會員國的義務以及第八條所規定的「共同行為」，是很明顯，毫不含糊了。會員國以及非會員國等在專前業已明知實施國際公法的力量究竟有多少。以前不着邊際的互助觀念，在這種形下能有切實的表現，而對於參加這方案的會員國們都能感覺到安全的

保障。第二、這方案的推行能促成一部分軍縮的實現。這結果須視參加國家的多寡以及其份量強弱程度而定。假定非會員國們依舊進行整軍競賽，那末軍縮的成功性不免減弱。假定會員國的合併實力，不足與非會員國的侵略實力相抗衡，簡直談不上軍縮了。反是，國際警察軍備有超越一切的優強武力，那末他的實力可隨着環境而減少。第三、用各國國防軍作爲國際警察軍的本位，那末這方案的推行對於各國的原來軍事組織不必加以根本改組。這方案對於「維持原狀」不致有何打擊，因爲對於各國軍力的人數及武備，祇是比例的限制。同時對於招募軍隊以及訓練等等都能由各國的海陸軍部辦理，稍受國際參謀總部的指揮而已。

法國所建議的國際軍方案，對於這些內國與國際參謀部的連絡規定等都有詳細的主張。

可是，反對這方案的理由，也有數點：第一、組織這國際警察軍的條約上義務，在危機發生時，並無保證能使各會員國遵行。每一會員國仍能背信食言，以致國際機關在急要時失去其憑藉的實力。國際道德的水準線依舊很低，決難擔保任何國家能爲實施判決或協助鄰國被侵略而履行其義務。假定，違約的國家係一強國，國際警察軍的實效便將大受影響。在某種情形下，並且難保那強國不協助叛亂的國家來卸却責任。國際機關在這局面下，將束手無策，而國際間又呈混亂的現象。假定這弱點不補正，欲令會員國們依據國際機關的意旨削減其實力，是很難做到的。第二、用這方式來組織，各國海陸空軍參謀部間的競勝未必即會消除，各國的參謀部們對於國際機關的干涉，未必心順意服；對於他們的權力限制，勢必不滿意的。因此他們

暗中便想法打倒這局面，發明新武器的引誘力，依舊存在，因為非會國們對於這方面的努力是決不放棄的。財政權既仍為各國財政部所掌握，各國的祕密整軍便無從加以限制。簡言之，各國間的競勝，即使受限制，仍未加以廢除，而各國間的相互猜忌一日不減，所施行的比例制度即無從生效。第三、退會未免太容易了。簽訂組成國際警察軍條約的國家，自動廢止這條約時，並不感受重大的不利或困難，美洲合衆國的內戰是歷史上的明證，那時候，美國聯邦政府所有的制裁力量，是由各州所分擔的志願軍。退聯各州們脫離了中央聯邦政府的節制，竟使中央政府無能為力。這歷史上的陳跡顯示着任何聯邦組織，假定單單依賴着各聯邦的分攤武力作為制裁的實力，是很危險的。第四、這方案並未採取武器分類的原則。所以，這次大戰所得的教訓，使新式武器成為國際機關的專用品的便利，不免被忽視了。

第二種方案——組織成完備的獨立的國際海、陸、空軍，而同時廢除各國的國防軍，使其武力祇夠維持國內治安秩序的需要。這方案是以澈底地組成國際中央軍為意象，使各國不必再維持軍備。這建議是用單純的一統的警察軍，歸國際機關直接管制。

這方案的長處有：第一、各會員國間的軍備競勝得以切實地加以停止，因為各國的參謀部、軍部等，都屬國際總指揮部的管轄了。第二、假定參加的會員國數目相當大，在開始組織時，即能實行軍縮。第三、這方案增加了國際警察軍的流動性與效力。他能在最短期內在主要處所集中發動。第四、對於組織方面可收簡單化的效果。因為這國際軍是由單純的一統指揮部

所管制的。

可是這方案也有他的短處。第一、國際機關當然也犯着一切人類社會組織的通病，是不能盡善盡美的。這是須要經過相當時期後，才能博得各國的絕對信仰。假定在國際機關萌芽時代，加以非常重任，不免生尾大不掉的危險。假定第一種方案犯的是過於將實力分散，那末這方案又不可避免同樣地犯了過於集中的弊病。國際機關固然必需比較其會員國與非會員國有絕對優強的武力；但予以過份的優強能力，便成武力的獨霸者，他的危險性也是很大的。第二、不用比例分攤制，而組織幾百萬人的中央常備軍，是不能實行的。這武力的維持費將很浩繁可觀，這些軍隊既須分配在各會員國內駐防，勢必與當地政府發生各種磨擦情事。結果，各會員國的維持費或將因此停止，以致這方案又將失敗。第三、各國國防軍完全被取消後勢必增加會員國的維持內國治安的複雜問題。在這情形下，市政警察所依賴的援助力量將不存在，而同時國際警軍又不能干涉各國的內部爭執。因此，各國政府維持治安的力量被減弱，或將增加其治理上的困難。尤其在目前的國際道德狀態下，欲使各國放棄其邊境設防是不可能的。第四、不採分攤制的結果，將使內國的與國際的參謀本部失去連絡。各國參謀部間的接觸將完全失去，而使會員國的人民們，將並不認國際警軍為其國防武力的一部分了。

第三種方案——國際警察軍是由各國應分攤軍隊外加上由國際機關所招募、訓練、管制的特種軍隊所聯合組成。這方案是根據武器分類原則而制定的。那些各國攤派維持的軍隊，在第

十一章內已提及的，配置着戰前的武器，而國際機關的特種部隊，都用大戰時所發明及改進的新式武器作為武備。這兩種聯合而成的武力，是能由其所配置的武器性質而加以識別區分的。

這方案的長處為：第一、國際機關所指揮的軍隊比較其各會員國的武力顯然是佔優勢的。而且，假定參加的會員國相當強多，那末這國際軍的力量也較非會員國為強。在危急時期，他的實力能處斷一切。第二、在這計劃下，各會員國的軍備競賽，海陸軍的研討工作，以及新武器的增設等都消滅了。假定非會員國促成軍備新競賽，國際機關的集中努力很能應付裕如。第三、倘非會員國不從事軍備競賽，這方案能促成一部分軍縮。第四、這計劃有永久性。各會員國不致輕於退出這國際機關以致失去國際警軍的保護，而對於己身不利。他們既已將其重凶毒的武器繳給國際機關，他對於退盟，不須加三思而後行。因為一退出這國際機關，他便得整軍，其費用的浩繁，可以想見。第五、參加國家的主權並不受絕大侵犯。國際警軍的一部分仍在各國直接管制之下，而且祇能由其行政機關加以動員。國際機關的特種部隊，是由各會員國分攤維持其給養等費用。因此，各會員國對於這武力，也有間接的管制。假定各國的納費停繳，國際警軍便不能生存，但各國自身的國軍是不受影響的。所以採用這方案，不致侵犯國家主權的合理新觀念。第六、這方案是具備能切實實施的條件的，各國的國軍仍由各該政府自行招募、訓練，祇須符合共同接受的某種規則罷了。國際軍的人員數字比較的少。他們是各部門武器的專門人員，例如飛行員、坦克手、砲手、化學以及海軍人員等。因此建立國際軍事根據

地、設置軍營、火藥庫等問題，比較上是簡單得多；而同時這些專門技術的武力，也不需要完全集中在某一處所。第七、各會員國的參謀人員，與國際機關的參謀部人員取得密切的連絡。因此每一會員國對於國際警軍的進行發生興趣，而同時感覺他們的安全須依賴着國際機關的合作。第八、自衛權的原則被會員國們認為是相對的，而非絕對的。各國的國軍仍負守衛國土的责任，但這責任已非國軍所單獨負擔。假定發生侵略情事，國際警軍立即與國軍合作抵抗。自衛的單純絕對性質，將換上合作制度，建設在道德與公道的礎石上了。

在現階段的國際空氣下，以上三種方案都似乎離實際政治太遠了。可是，這三方案在大體上都代表着各國應走向永久和平大道的南針。人類幾千年來的經驗，找不出其他道路可循。第一條道路不免較長，有迴曲之勢，使行者擔着危險性較大。第二條道路較短，但是築在懸崖峭壁上，一失足便成千古恨。第三條道路是根據科學規矩築成，是最適合人類亟需的。他是穿越合作的山谷，攀過競勝的峯，而走上安全和平的廣野。

總之，第三種方案是解決這難題的最好辦法。他既有第一第二種方案們的長處，卻補正了他們的短處。他的實施可能性以及成功的條件，擬在下文各章內詳細加以討論。

八 國際警察軍的任務

國際警軍的任務是雙重的：抵禦會員國或非會員國的侵略，以及實施國際司法及仲裁機關

的判定及裁定。

侵略是事實問題，應由相當機關來判定的。最簡單的例子，是侵犯國界。用武力侵犯國界是羅加諾條約上所規定的「突然無端侵犯」，立即可使該約的保證者對於被侵犯者協助的。國際警軍是實施國際公法制裁力量的有威脅性的工具。管轄機關下了判決或裁定後，國際機關便負執行的責任。根據國聯盟約第十六條的規定，經過了緩和等待時期後，任何爭端的一造拒絕遵守法院的判決或裁定時，首先應用的壓迫力是經濟制裁，這制裁而須發生效力，非將違約國的港口、邊境、加以封鎖不可。運用這制裁，使得借重國際警軍的力量了。在這階段，尙不至動用兵刃的時候。但是這情形是不致於持久的，除非違約國從事侵略行爲，勢必被迫而接受國際機關的決議。在這些場合下，不論是抵禦侵略或執行國際公法的制裁，這國際警軍的任務祇是消極的。他雖不拋頭露面，卻已盡了警察的任務了。

上文已指出國際警察軍不應干涉會員國或非會員國的內政，這不干涉主義，應明白地加以規定的。干涉內政，便是五強同盟所以失敗的主因。各國的內部爭端不是國際機關所應顧問，更不應用國際武力來干涉。但是革命運動形成侵略他國的情形時，當視作例外的。每一國家，都有他的警察及國軍來應付內變的。

假定國際警軍沒有國軍參加的成分，一國干涉鄰國內政的情事或將不免。但是國際機關既有其特種部隊，這些危險便會減少了，「神聖同盟」的覆轍，在這場合下，便不致重蹈。

組織國際警察軍的條約內，對於這武力的任務勢須加以規定，明白地有限制的。和其他警察情形相同，他的職務是由法律所規定的。假定規定有疑問時，由國際永久法庭加以解釋。有了國際武力的組織來維護公道，非會員國們也會被吸引接受法律的統治。因為假定他們始終自外，便將置身於文明社會之外。他們不能再攻擊國際機關的空洞無能。國際組織在這場合下，已能將切實為公道服務的實據，顯示世人了。那些強國們，假定固執着孤立的成見，便將暴露其帝國主義的真面目，而成爲國際社會的公敵。祇有組織國際警察軍，才能建立真正的和平。

第十一章 國家警察軍

一 國家警軍的性質與任務

根據武器分類性的原則，吾人在第八章內認為全世界的警察武力可分成三類：市政警察、國家警軍、以及國際警軍。吾人也曾指出國家警軍處於市政警察與國際警軍的中間地位，是對于兩者的補充武力。這兩重地位，使國家警軍除擔任市政警察的後盾後，復協助國際警軍實施國際公法的制裁。

在上文第九章內，吾人復根據警察任務的性質，認為世界上有組織的武力可分成三種。第一、第二種武力組織是負責維持國內以及海外屬地的治安秩序；而第三種武力組織是應負責維持國際間的和平秩序。在這三種武力組織內，國家警軍都有份兒：在第一種內，國警軍是市政警察的後援武力；在第二種內，國警軍擔任駐防責任；而在第三種內，國警軍是各國參加國際警軍而供給的主力。

在上章內，吾人對於組織國際警軍的三方案，都加以討論，而以第三方案為最切合國際以及各國的時宜需要。根據這第三方案，國警軍成為各會員國所願歸國際機關執管支配的武力部

分。各國的國警軍與國際警軍的特種部隊併合起來，便成爲國際警察軍的總和武力。

所以國家警軍的特殊性質，是他所擔任的補充增援其他警察武力的特殊任務，他是在各種警察行動方面都佔一席的；他是國內警察與國際警察的連索。在遭遇侵略時，國警軍是站在抵禦敵人的第一線上，等待國際警軍的馳援。

簡要地說，國警軍的任務如下：

第一、在國內發生變亂時，他們協助着本國的市政警察維持私法的尊嚴。這任務已爲各文明自治的社會所認定。

第二、在屬國及殖民地內，他們除予當地警察以援助外，復在該處所駐防，防範內國及國外的敵人。所以除保護居民的安全以外，復鎮壓暴動、叛變、以及防範鄰地敵人的攻擊。

第三、他們是會員國所持有的第一批國防實力，在突遭襲擊時即能動員抵禦侵略的。

第四、他們也是各國供給共同防衛的國際保險制度的有組織武力；因此，他們也是國際警軍的一部分。

二 各國現有武力的任務

從理論上說來，國聯會員國們目前所支配的武力，也未始不擔任着上述的四大任務。因爲既成了國聯會員，可以推定他的海陸空軍是不再作其他用途了。巴黎非戰公約，也建議着一切

武力的運用，應祇於防衛方面。可是在目前的國際空氣下，是不可能的。

那些帝國主義國家們，雖在簽訂這些條約等時，或許是有誠意的，但因為國際關係上並無切實的組織實施這些條約規定，因此便不為各國所尊重。各國是否真有誠意遵守這些諾言，並無事實可以證明。任何國家都不肯自認有侵略野心，而將運用其武力侵犯他國。反是，各國都衆口一辭高唱着亟願運用其武力為上述四大任務之用。但是，他們對於其鄰國的同樣表示毫無信心。

假定各國願將其軍隊組成為國際警軍的一部份，那末他們所高唱的誠意是有事實證明了。對於國際警軍的任務是毫無混義；這是用條約來詳細規定，倘有違約，便遭嚴重的懲罰的。很顯然的，上述各任務的實施，非先有嚴密組織不可；而各國是否願意同心合力進行這組織，便是各國是否誠意和平的切實表現。這組織該怎樣加以推行呢？

三 各國所擔負的軍隊的管制

各國所擔負的軍隊的管制權，仍由各該政府掌握。這軍隊的招募訓練、武器配置間武器訓練、以及維持費等就由各該政府負責。在和平時期，這些軍隊仍擔任內國的警備任務，與國際機關不生關係。

依據條約規定，國際機關需徵用這武力時，動員以及輸送這軍隊仍應先由各該政府決定。

既經撥歸國際機關運用時，這些軍隊便聽命國際總指揮部的調遣。

所以各該政府對於其應擔負的軍隊是否撥歸國際機關所用，仍有最後決定權。制裁的是否實施，仍由各該政府自行決定的。

四 保留權

各國政府在下列各場合，當能行使其保留權：

(1) 當國際機關徵用該國所擔負的軍隊時，該國內部正發生變亂，其軍隊正須維持內國秩序，以應付危局。在這場合，該政府當然先應盡其維持內國安甯的責任，然後以餘力撥歸國際機關所用。當然，怎樣應付這些需要，應由該國政府自行決定。

這保留權並非新奇，在以前的聯盟等國際關係上，都有類似規定的，例如：當上次大戰時，俄國的內部革命，迫使俄軍在作戰最危急時脫離聯軍實際作戰是不可避免的。

(2) 會員國所處的地理上情形，在運用其應擔負的軍隊部分時應加以考慮。這保留權的特種情形，國聯盟約的起草人們以及羅加諾加諾附件下內是加以認定的。這地理情形，可從兩方面來說：一方面是該國距離出事地點太遠；另一方面，是該國太毗近危險區。在第一種情形下，國際機關非在迫不得已時，應不徵用該國等的軍隊，例如：南美各國所擔負的軍隊未必能用作歐洲事變；而該國等也很可以反對將其軍隊中作鎮壓土耳其或希臘等處之用。在

同一情形下，歐洲的軍隊，非在必要時，也無須遣送到南美或遠東擔任警察任務。

另一種場合は會員國毗鄰法國，其武力既弱於法國，而同時設法在短期間內取得國際機關的切實援助。在這場合下，國際機關的積極干涉，不但不能發生成效，而且有令其會員國在短期間內消滅的危險。例如：希臘與保加利亞間發生爭端。國際法庭處理爭端後，認為保加利亞有理；可是，希臘政府拒絕接受這裁定。國際機關在這場合下，決議對希臘實施經濟制裁，由國際警察軍封鎖希臘的港埠等。在這狀態下，假定美國並非會員國，而且反對國際機關的處置，勢必由美國海軍保護之下來破壞這封鎖。假定加拿大是國際機關的會員國之一，但是假定加拿大根據其會員國義務而動員其軍隊歸國際警察軍運用，她所處的地理位置很是不利，絕對不能和美國抗爭；同時也沒法希望歐洲的會員國，在相當時期內充實她的實力。在這情形之下，加拿大至多只能保守中立。所以會員國是否能履行義務，是須由其政府來決定的。

(3) 感情上的保留權 這保留權是適用於那些會員國們，同時也是另一政治組織的構成份子。最顯明的例子，是英帝國的特種情形。假定英帝國的某一份子違反國際機關，而迫令機該關行使制裁時，希望英帝國的其他份子遣派軍隊向兄弟之邦動武，在事實上是不可可能，也是不合理的。他們或許認為應行實施制裁，但未必肯參加這制裁行動。這是情感上作用的關係，但是也沒法加以勉強的。

以上所述的保留以外，或許尙有其他各種情形，會員國認爲應加以保留的。假定在組成國際警察軍的條約內明白規定了保留條款，這些保留情形，便被各會員國所公認爲得以不參加制裁行爲的場合。怎樣解釋這些規定，完全是由各該政府決定。假定某一會員國認爲有相當原因不願遣送其所擔負的軍隊，那末，國際機關便沒法強制該會員國參加，而且也不能向該國要求賠償。

承認這些保留條款的各種情形，以及予各該政府以全權來決定他是否參加，事實上並不減弱國際機關的地位。第一、各該會員國援助國際機關實施制裁的道德上義務，始終是明顯而不含糊的。祇在特種場合下，這些會員國才能例外不參加。第二、國際機關的行政機關，是有各強國的代表所組成。假定國際機關決定運用國際警察軍，大部份的強國既由其代表接受這行政處置，勢必扶助國際機關，遣送其應擔負的軍隊。第三、各國政府爲運用其所擔負的軍隊而生的費用支出，得向違約國或侵略國取償。取償不足數，由國際機關動用會員國們所繳付的公積金來補償。所以，參加實施警察軍任務的國家，絕對不致有意外的經濟負擔。

會員國們既將其主要武備繳給國際機關執管，同時復每年納費來維持國際警察軍，在事實上是決不致於推諉責任的了。因爲在這情形下，各國的利益、安全都與維持國際公法以及國際秩序發生了相互的聯繫性。各會員國們決不願意減弱國際機關的威權，以致其自身的安全，失去保障。所以祇要國際機關能管制其特種部隊的實力，各該會員國們即使對於其本國所應擔

負的軍隊有絕對管制權，國際機關的威權，始終是不受損害的。

五 會員國軍隊的武器配置

上文業已提及，各會員國國軍的武器配置是應根據武器分類原則的。分類標準年份業已定作一九一四年；吾人認為各該國的武器配置，應根據該年份各該國所持有的武器。所以各該國國軍所能配置的武力種類如下：步兵、騎兵、炮兵、工程軍、公務隊以及醫務隊。他們的武器：步槍、機關槍、野炮、大炮（口徑及射程等加以限制）、裝甲車、以及其他大戰前的各種附屬武器。向德國所實施的武器分類標準，可以用作各會員國國軍的武器限制的標準。

各國的海軍也可用這標準加以裁減。各國所能配置的海軍實力，應以該國在其領海及海外屬地警務任務所需要的限度為標準。

這樣各國海陸空軍的武器等，在條約規定的範圍內使之固定了，而各會員國同時也嚴重地對於新武器的添置，設誓放棄。所有新的武器將完全歸屬國際機關所專有。任何會員國違反這義務時，應受嚴厲的懲戒，因為國際警軍的是否能安全生存，完全依賴着各國對於這誓言是否有信誠的遵重。

六 武器種類的個別分類

有人認為實施武器分類原則的結果，將減弱各國警軍的效能。人們認為運用新武器，尤其飛機等，能使警察任務更形簡單化，減少人員，而同時也減輕經濟負擔。爲什麼各國政府不應有這些便利，行使其主要職務呢？回答這問題是很簡單的。因爲假定各國的軍警也運用這些武器，國際機關便沒法取得武器優越性，而武器分類原則便因此而失去其功用。

其實，實施武器分類原則，並不願望各國政府的警務責任因而加繁，因而更費。問題是：在不妨害國際警軍的優越性條件下，是否不能不減弱各國警軍的效能？解決這問題，須在採取武器分類原則以外，再加上武器數量的限制，以及式樣的限定。

現代武器的特質之一，是他的迅速演進性。新的式樣追隨着陳舊式樣而演進無窮。幾年之內，當時的新武器，便會被新的演進所蓋罩而成爲廢物。最顯然的是軍用飛機的演進。一九一四年的式，樣與一九一八年的相比較相去豈能以道里計。這情形能容許分類原則對於各武器，依其新舊式樣的差別而加以分類。所以根據武器的式樣，便能運用武器分類的原則，使國際機關能持有優越的武器，而同時不減弱國警軍的效能。此外數目的限制，也能收到相同的結果。

武器的式樣以及數量可在條約內加以制定，可用目前各該國業已在其屬地及委任統治地所運用爲警務目的的質量作爲標準。關於這些武器的式樣以及數量，應時向國際總參謀部報告，由國際機關同意而加以增加更改。祇要國際機關所持有的武器，質與量都佔優勝，他便始終保持其優越性，而同時各國在世界各處的警備任務，也能暢行無阻了。

所以分類的原則，不但能應用在武器的性質上，而且能應用在同種類武器的各種式樣上。從這原則加以推行，警務以及裁軍，可以並行不悖了。

七 分類原則與防禦侵略

上文業已提及各國國警軍是負着抵禦侵略的第一線任務。或許有人認為假定各該會員國的軍備既被裁減至大戰前的武器標準，一旦該國被人侵略，其抵禦能力在國際特種部隊來援前，勢必很是微弱。這困難怎樣才能被解決呢？

所謂侵略者，祇有兩種：即會員國與非會員國。會員國發動侵略時，攻擊部隊的武器與抵禦者未必有何出入，除非侵略國家在事前早已違反條約了。可是在事前違反條約，很難隱蔽不為國際機關所發覺的（後文再詳）。至於非會員國發動侵略，情形便不同了。當然，這非會員國的武器是會員國所被繳除的。因此在國際警軍未馳援前，該會員國是處于絕對的不利地位。但是這不利的情形，可由國際警軍在平時的策略上分配駐守上，加以注意，使能在最短時間內援助其會員國，而加以補救。這武力的特殊流動性，可以增加其實際援助的效能。

八 國警軍的實力

國家警軍的實力應依據其所負任務而定。這原則很是空洞，很難因此而決定各該國警軍的

大約數字。爲執行上述各種警務，吾人並無確切的數字表，作爲根據以定各國所需要的最低限度。

各國現有海陸軍的數量，其制定標準是各國互異的。他們所根據而定其數量的原素是抽象的，隨時變更的。這裏並沒有科學的衡量標準來估計那些決定各該國軍備實力的意識、目的、以及環境等。

國際競勝心理是各國增設軍備的基本原素。地理以及策略等考慮，也是專家們所考慮，而影響各政府內閣的決策的。各國現有武力，其實是並不根據任何固定的標準而定的；他是武斷地被人所決定，依賴着各種環境以及心理作用而形成的。比較來說，各國對於其實力的多寡決定，對於擔任警務一層，反而不成爲計算上的主要原素。但是惟有各國對於國警軍是認清了作爲警察任務之用，各國警軍的裁減，勢必不可，而軍縮將永被擱置，毫無進展的。

假定，各國的警軍是拿他的內國以及國際的警務責任作爲標準而定其實力，合理方式的制定才有希望了。但是人數的釐定仍是沒法根據任何科學的或統計的數字，而不免須用武斷的假定。這一點，在決定大戰後戰敗國家的警察數字時很是顯然。福煦與遜爾遜對於這些國家的內國需要的估計，都覺得很難決定，結果，他們的建議不免是武斷性質的。進一步而估計世界各國的警備需要的實力數字，其困難實不庸諱言。

前幾章研討的結果，吾人深知即使有這些困難，這件事是非幹不可的。而這些困難，假定

運用人們的理智與常識來謀解決，也未始沒法解決的。

九 國警軍總實力的計算

各國國警軍的總實力究竟怎樣來計算呢？這武力的第一、第二任務是內國的。這些可以根據目前的已有實力，是能加以估計決定的。第三種任務是自衛，他是已和國際機關所需要的實力相混合，因此他的任務也是成爲相對性的了。第四種任務包括國際機關所需要的總和。事實上，國家警軍在各範圍內的實力分配是沒法加以劃分的。有些國家，將他的國警軍分別配用在其所擔任的某種特定任務上。例如：法國在一九二二年，將其國警軍的一部分共十五萬人，作爲履行條約義務的實力；二十萬五千人駐防其殖民地；三十三萬五千人是爲防禦侵略而能立即動員的。

實際上，這樣分配，很難收實效的。顯然的，國家警軍是沒法將其分成各部門的。例如：第一類內配着爲「內國」或「京畿」用的國軍，作爲市政警察的後援；在第二類內配着拱衛殖民地以及屬國的軍隊；而第三類是增援國際警察軍的部分。可見得國警軍在這三類內，都佔着一席；在緊要時，加以強行劃分成水洩不通的各部門是不可能的。假定這樣，反使各國的國警軍失去其活動性，而生周折、困難。但是祇爲決定國警軍所需的總實力的人數起見，以便在條約上加以規定，這樣分別成爲各部門是有助的。

第一、第二類的實力是能由國際機關來決定，許可各國配備。可是怎樣才能計算第三類實力的總和呢？吾人假定世界各國都成為國際機關的會員國，那末決定第三類實力的總和，不免是一武斷的數字，因為對於世界各國並沒有可以採用的警察任務的標準存在。在第九章內，吾人認為除掉了第一、第二類實力以外，所存餘的國警軍，一部分是撥歸國際機關所運用，而其多餘部分則加以裁去。假定那時候並沒有非會員國的存在，那末撥歸國際機關的部分，可以武斷地決定，因為各國的安全立場是完全相同的了。

十 各會員國擔負的比例

為舉例起見，吾人假定這國際機關所仰給其各會員國的軍隊人數為一百萬人。這總數是由各會員國分攤擔負，而分攤是須根據某種原則的。這原則將根據什麼標準呢？為軍縮起見，培克 (Noel Baker) 嘗將：(甲) 人口，(乙) 維持原狀原則，(丙) 向國聯納費的比例表等公式加以研討，作為軍縮的比例根據 (見培克：軍縮第二五四頁及其後)。吾人也試行根據這些方式來研討：

用人口作為根據，當然有很多的便利。這一方面可以估計須受警衛的人口，而同時也能計算實施這任務所能抽調的人力多少。但是，假定用人口作為唯一的標準，那末中國的四萬萬五千萬人加上印度的三萬萬一千五百萬人，可以供給這國際警軍實力的三分之二。可是中國尚

無穩定的政府，印度依舊是被委任統治地性質，事實上不能計算在內。除去了這些人口而作吾人的計算標準，那末用人口作擔負比例的根據，比較有希望了。

假定用「維持原狀」的原則作爲根據，那末目前的國家警軍，有些國家是不充足數的。例如德奧等戰敗國的軍力已被減至十萬人，與其他國家不能成爲比例，是不充分的。因爲目前的軍力現狀是畸形的。

利用各會員國向國聯納年費的比例作標準，似乎比較切實。這納費義務的比例表是由專家委員會根據各會員國的經濟比較能力而制定的。所以這表是拿平等犧牲觀念作爲出發點。各國向國際機關所擔負的國警軍，是爲維護國際機關以及抵禦違法國家侵略其會員國之用。所以這些軍隊，並非各國家單位爲保衛自己利益的自衛武力。在這立場下，這些國警軍便是各會員國對於國際機關所負的義務，他是等於向國際保險金所付的保險費額。假定國際機關所需要的總武力人數是一百萬人，各會員國所應擔負維持的國警軍人數便可以根據其向國聯所納會費的比例而類推制定。在這情形下，各會員國當然無意在他所應分攤擔負的比例額以外，增加其實力而重負擔。

十一 外來侵略

假定在國際社會內，尚有非會員國的存在，制定各會員國的擔負不免又形不同了。國際機

關勢須有充分武力，優於任何非會員國的武力。在這情形之下，國際機關計算其應有的總武力，可拿非會員國的武力作標準。

吾人假定甲國是非會員國，他的平時武力是五十萬人，作戰時尚能大量地動員。國際警軍的實力應與這非會員國的武力成何比例始能切實保衛其會員國們的安全呢？換句話說，各會員國的國警軍應維持多少，如能使國際警軍的總和實力能有數量上的優勢。這總和實力是否須比這非會員國多上一倍，或兩倍，三倍，四倍呢？假定說，國際警軍的總和軍隊人數是一百萬。表面上固然比這非會員的甲國多上五十萬，已是一倍他的實力了。但是這數字不能代表國際警軍與甲國的作戰比較力量，因為國際警軍的部隊是散駐世界各地，調集發動需時，不能立即以主力與遠法國家抗衡。所以國際警軍所需的人數，勢必較甲國超越甚巨，才能補救這些缺憾。同時，從遠處輸運軍隊供給急需，既費時間，又屬麻煩，所以在出事地點的附近會員國，應在平時已有充分實力能使國際警軍發揮優越的力量。考慮了這些情事，吾人認為各會員國的國警軍實力分配可以各洲為單位，使國際警軍能在每洲都有優越的流動力量。

吾人假定這甲國是歐洲大陸國家。用向國聯納費表的比例做根據，那末國際警軍的一百萬軍隊，歐陸會員國所擔負的祇是六十三萬七千八百〇六人。假定這數字認為尚不充分，歐陸部分的會員國總實力應再行增加，用人口比例的標準，使各歐陸會員國再增加擔負應行添增的部份。同樣情形，可在其他各洲實行。

各國的國警軍既以擔任內國及國際的警察任務而定其實力的標準，且不另加其他應行考慮的事項，那末各國所擔負的比例方式是能由各國所接受的了。在各會員國間，事實上，不致發生不公平負擔的情事。

假定某一會員國毗鄰非會員強國，這普遍適用的標準不免須予例外。例如：乙國與非會員國甲國毗鄰，而乙國所擔負的國警軍實力遠不及甲國。乙國事實上擔任着警衛國際大同組織的前鋒。假定甲國突然侵犯乙國，他便須擔負第一線的重任。在這情形下，乙國當然能向國際機關要求增加其國警軍的比例數，使能擔負這特殊責任。乙國因此而擔負較大的費用等應由國際機關予以津貼，因為這些武力的增加是為維護整個國際組織起見，也是國際間休戚相關的切實表現。

十二 軍縮

內國及國際警務所需要的武力配齊以後，以目前各國所有的武力而言，不免尚有多餘的有組織武力。這些多餘武力應及早將其解散，以免仍行成爲互相毀滅的工具。各國的國防軍既已被編爲國際警軍的一部份，各國間的競勝從此得以避免。有組織的武力將從此固定化而可逐漸加以裁減。軍縮，在以前祇是國際間的過渡現象，能進入永久的事實階段了。

先將各會員國的多餘有組織武力解除武裝，是軍縮的第一步成功；其後世界各國都參加了

國際組織，可以更進一步作更積極的普遍軍縮。

假定吾人根據互助原則，武器分類原理，以及使一切武力祇擔任警務責任的觀念進行軍縮，目前各國所有的國防軍實力是能大被裁減的。在一九一四年以前，人民度軍營生活的數字確實可觀。根據那時候歐洲六大強國陸軍的實力數字來說，第一線以及第二線的軍士共一千八百萬人，總動員的軍士人數共達三千七百萬。大戰以還各國常備軍的人數，較戰前已是稍減了。但是假定各國間的競勝不稍減削，一九一四年的情形已將在最近將來演出。目前，反戰的空氣尚濃，各國有識人士都設法找尋和平的途徑。但是這現象在拿破崙戰爭後，吾人的祖先們也嘗在這方面努力過。維也納會議閉幕後，高唱和平的呼聲依舊是到處響應着。可是一世紀後，各國又是擦掌磨拳，白刃相向了。十九世紀的政治家們並未理會到競勝制度的流毒。他們高唱縮軍，但是並未使軍縮實現。這些錯誤卻是後人的明鑒。假定各國能共同接受為國際機關擔任警察任務而組成的分攤軍隊制，那末國際間的法治局面從此啓幕，而軍縮也有成功的一日了。

十三 參謀部間的連絡

各會員國所分攤擔負的軍力既在條約內制定了，這軍隊的訓練、動員、後備隊的組織等等又將怎樣處理呢？上文業已說過，各國分攤擔負的軍隊的管制權是由各該國的政府掌握。各該

國的參謀部對於其所屬政府，負責訓練其效能。同時國際機關的總參謀，部對於這些事項也是有切要利害關係的，因為這些軍隊一經國際機關為警務而動員，是歸屬國際參謀部所指揮的。當然，他們也得知這些軍隊的性質，訓練的程度。以及其他有關軍事的事項，俾在危機發生時，得以指揮裕如。這些事項，非由各國參謀部與國際參謀部發生密切連絡不可。這些軍隊的策略上如何加以運用等方案，都須在事前加以準備。一切技術上的問題，均須事前詳細討論，加以佈置。

這連絡問題，並非新奇的一會事。在大戰以前，英法的參謀部間很有密切的連絡。他們早就準備了軍事方案，預備在戰事發生時立即加以實行的。所以大戰一發動，英出征軍在幾天以內已是與法軍並肩作戰了。另一例子是英日同盟時期內英日海軍參謀們的密切連絡。年復一年，互助方案時由雙方共同研討，以應付新產生的局面。

從這些已往的經驗看來，事前準備警務方案並無十分困難；而如雙方都很誠意，那末內國的與國際的參謀間的合作是不生問題的。反是，假定各國的參謀不肯和國際參謀合作，切實推行其攻守準備，那末國際警察軍的效能是會因此而減弱的。國際警察軍的特務部隊，倘不能與各國的軍隊取得切實連絡，即使持有新武器，也不能發生絕大效能了。所以一旦動員了，統一指揮是立即感受急需；而這統一指揮的運用方法，是須在平時由各參謀部間連絡，共同合作制成的。

有了這些事前的連絡，統一指揮各國及各種族所形成的軍隊的困難，即使不能完全解決，也能因而減少。毫無問題的，雜色軍隊決不能和清一色的軍隊相比較。但是這缺憾是能在事變發生前由國際參謀部與各國參謀部取得密切連絡而獲補救。此外，各國既有誠意擔任公道的維護者與罪惡的懲罰者，那末國際警察軍的士氣，勢必也是十分雄厚的。

十四 招募

各國國警軍的訓練、選伍等固由各國參謀部負責主持。同時國際機關對於這些軍隊的訓練等，也應制定最低限度，使各國遵守。以前邦聯國家的軍隊組織便是很好的先例。其組成是由各該參謀部共同合作進行的。

招募的方法，徵兵制與志願兵制成爲爭執的焦點。徵兵制的訓練時期較短，所受訓練的成爲後備役。所以在這制度下，後備人員逐年增加。反是，志願兵制下的兵士，所受訓的時期較長，作戰效能，因此也較高。可是，後備役的人數因此也較少。所以在徵兵制下，人數雖多，效能卻減。其實兩者均有所長，而所得結果，一則以數強，一則以質勝，所得成效，無甚出入。但是在徵兵制下，後備人員的增加，至爲迅速，似乎應予以總數的限度。例如，在大戰開始時，法德的參謀部能立即動員，較其平時兵力增加約三倍以上；而英國方面，既用志願兵制，祇能動員約一倍四分之三的增加後備力。

參加國際警軍的各國國警軍的招募方法，可由各國自由選擇。但採用徵兵制，則其所徵役的總人數應在條約內限定其最高額。事實上，假定各國的國警軍既被認為替國際機關服務而用，各國政府便不再自願增加其後備役的人數，而加重其負擔。因為既有國際警軍的最優勝力量，遏制侵略，各國增添後備役的人數，將失去其效用。

也有人建議徵兵制的後備役在這場合應行完全取消。這建議是不切實際的。各會員國的國警軍在平時是擔任國內警務的責任，一旦這些軍隊被國際機關所動員調用，該國的後備役便立即被召擔任國內警務的必要。這些情形是不能避免，而且對於該國能利用其後備役來擔任國內警務是比較上很經濟的。

十五 監督及檢查

已往的各種軍縮方案進行討論時，對於國際機關應有權檢查及監督各國執行軍縮協定一點，都很注意。人們認為各國是否誠意縮軍，是不能輕信的；因此周密的檢查及監督方法是必須加以規定。這些規定祇促進國際機關與各國間的磨擦。有誠意執行協定的國家，固認為這些監督的無聊；而蓄意不遵守協定的國家們，便千方百計來規避被檢。

所以這類的規定，愈是周密，愈不能實行。最明顯的例子是凡爾賽條約的第五部對於裁軍的規定。不但德國的軍備一古腦兒裁去，而且聯軍參謀人員們對於監視這規定的實行了毫

無漏洞的方法。但是規定固然是周密極了，其實際則適得其反。國聯雖被託付監視着這些條文的遵守，但並未付予切實監督的工具。不久將來，這些規定，等于具文，乃是當然的。

在國際警軍制下，這些監督等規定應愈簡愈少爲上。這類規定，應不用督察的方式，而使各國的參謀部發生密切的連絡來替代。這些會員國們，既已將其武力繳出，歸屬國際機關所統轄，他們的誠意已是切實表現了。所以對於他們的是否遵守條約規定，應予以信任心。即使他們蓄意違約，其整軍的行動，不能絕對守祕的。因爲在這情形下，重行整軍的範圍太廣，太令人所注目，不能偷偷摸摸地進行的。

從這方面來說，周密的檢查與監督未免是虛設的贅疣。各國政府既委派着連絡員駐在國際參謀部，國際機關情可委派武官分駐各該國取得切實連絡。這方法在軍縮會議時嘗在臨時混合委員會內建議過。其實這情形並非新奇的，在國際外交關係上各國都經通用。這是合作的方式之一，並不侵犯各國的主權，而反能形成國際警軍人員間的真誠合作的精神。

十六 維持費

最後尚有維持費的問題。各國的國警軍，在其國內服務時，其維持費由各該政府負擔。當其被國際機關所徵用，其動員爲國際服務時間內的費用，應由國際機關償付其所屬國家。因爲擔任這國際警務是爲各會員國服務，所以應由全體負擔費用，以免不公平負擔的情形發生。

這些費用既由國際機關來負擔，他便負責向侵略者或違約國取償。一九二四年議定書內對於這點，也有類似的規定：「第十五條，各簽約國協定對於根據議定書遏制侵略行為的海陸空軍事費用，以及人民所受損失，及由作戰而生的物質損失等，應由侵略國在其能力範圍內完全負責。」

國際機關既向各國負責償付其一切費用，各該國便無須單獨向違約國用割地、賠款等等來取償。在這種情形下，割地及征服等情事不致再發生。違約國所應付的賠款，由國際機關來計算決定。假定所收賠款不能抵償軍事費用的全數，其餘款則由各會員國依據其所納「年費」的標準，按比例攤負擔。這樣，各國對於軍事費用所負擔的部分是公平的，不論其所參加的軍隊多少以及參加時間的久短。

十七 結論

從上面所述，國警軍是國際警軍的重要一部分，乃是無疑的。他的職務是雙重的——國內的與國際的。與整個國際警軍來比較，其所負擔的警務部份不免渺小。但在實際上，這是國際警軍的切要部分，而是國際警軍組織上所不可少的。因為這是代表着各會員國對於誠意維護法律，鎮壓犯罪的切實表現。這也包含着各國，不論強弱大小，對於國際保安制上一律參加的意義，猶諸每個公民對於私法上負責援助市政警察維持法律的意義相似。人民的責任將因此而不

祇限於其本國境內。一旦國際上發生變動，國際機關的地位受威脅時，每個公民由於國警軍擔任國際警務的媒介，都能獻身為公道服務，以維護道德與理智的制裁了。

第十二章 國際警察

一 國際警察軍的本質

國際警察軍是世界上擔任警察任務的第三種有組織的武力。各國的市政警察，其日常職務爲約束個人間的仇憤，懲戒犯罪者，執行國內私法的規定；而國家警軍則負責消泯內亂，守衛國境，同時準備着爲國際機關服務。國際警察軍，爲世界文明任守衛之責，彈壓和平擾亂者，鋤強扶弱，使各國得保安寧，而國際間能形成法律統治的局面。

這組織是人們在國際間主持公道的切實表現。武力被運用來伸張正義。這是科學的最高成就，使人類得以遵循着和平的康莊大道而謀進化。這是運用武器分類原則的結果，使科學所給予人類的新武器，能適當地運用。從此破壞的新工具，將擔任文明的保護者，而非其毀滅者了。

在以前，組織國際警軍的最大困難是沒法用少數的軍隊，而同時能有較強的武器與士氣，來剋制數量較大的敵方武力。在大戰以前，吾人建議配置國際警軍的新武器尚不存在，因此進行組織國際警軍亦爲事實上所不可能。經此機械戰爭後，有組織的武力能被集中力量了。他的

實力不必再用人類做標準，而可用武器的銳利性做根據，利用新武器的威力，無遠不屆，可替代人類而發揮其力量了。

二 武力的科學組織

戰爭的性質，業已經過了革命的過程。這過程並非是軍人們所促成，而是工程師與化學家的成績。科學家們已製造了新的武器；可是政治家與政客們對於利用這些新武器，尙不能追蹤科學的進展。科學的前進迅速無比，但是在社會關係上，他的進展不論是內國的或國際的，都是落後，望塵莫及。用科學方法組織社會關係使科學能爲人類所用，仍是遲遲不前，不能跟蹤一切科學的新發明，新發見。最明顯的是人們對於武力的運用，仍是默守着中世紀的觀念，而科學的新武器，已是突飛猛進地前進了。

政治科學家與道德思想家們的前進程度遠被工程師與化學家們所超越。很顯然的，這情形是蘊藏着絕大危險的。吾人現在已有四大危險的新武器——飛機、坦克、毒氣以及潛艇——可是人們不知道怎樣去管制他們。假定這情形不改，結果勢必造成人類文明的毀滅。唯一的救濟方法是用科學方法來組成國際機關，來管制運用這些新武器以及今後發明的其他新武器。

在其他方面，人們對於用科學方法來組織，以謀人類的福利，是被公認爲必需的。爲什麼人們不進一步對於武力也用科學方法來組織以供國際機關來運用而因此避免戰禍呢？

三 組織是經驗的結果

人類的過程，是受人類所得經驗的支配，而並非由理智與理論所推使的。在一九一四年以前，人們對於戰爭認為是不可避免的，對於引起戰爭的可能性，視若無睹。在這科學進化足以自豪的階段，人們對於國際間的戰爭，却並未誠意的設法使之避免。戰爭一開始，更證實了海牙公約、反戰組織等的努力，不免是隔靴抓癢的。

大戰的經驗，却使統治者們以及人們稍形警覺了。戰爭，至少在目前，是被人們所認為無意義的，因為戰勝國與戰敗國們同樣蒙受災禍與破產。這是很悲慘的經驗，因此促使大部分國家們尋求其他方法來調停其爭端。在這清醒的空氣下，成立了國際聯盟，却是國際組織上的極大進展。國際公法的實施，也由組成國際永久法庭與仲裁法庭來推行。國際法是預備着成法典。國際聯盟的大會與行政院的議事日程等，由國聯祕書處負責主持。此外國際勞工、衛生以及文化合作等，都循着同一途徑進行組織了。但是造成人類歷史上最大悲劇的武力，始終仍被擱諸門外，並未加以組織。

遺漏這事項，是很可悲的。避免戰爭這問題是否不能解決的，或遺漏這事項是因爲各國仍沒有放棄其霸佔的下意識，或因人們對於武力的性質始終並未認識其真正意義呢？不論原因是什麼，事實是假定國際警軍不組成，那末人類必須再經一次慘痛的經驗，而後才肯決心對於武

力加以組織，加以管制。

假定將來勢必用科學方法來組織這武力，當然在下次戰禍未來臨前，趁着這雨過天青的時會，設法組織這武力是更屬合于理智的。假定一切過程都從經驗得來，爲什麼一定須經戰禍才能收獲經驗呢？在比較平靜的時候，平心靜氣用試驗方法來進行這件事，似乎更有成功的希望。

四 試驗時期

國際警察軍的方案應加以試驗，預定一相當年限作爲試驗期間。在這試驗期內，各國應同意暫行放棄整軍計劃，成爲軍備休沐時期。假定這試驗期後，成績不良，或這方案不能見諸實行，各國仍能回復其原先狀態，事實上對於各該國的實力地位毫無更改。

在這試驗期內，各國將條約上所規定的某種武器，租讓予國際機關運用管制。這試驗期限應如何決定其久長呢？爲謀有充分合理的試驗起見，這時期理應相當長久。至少應定爲二十五年，但同時亦不能過長，因爲時期太長，假定這計劃不能實行，在限期滿後，各國再求回復原狀，勢必感受困難。

吾人假定這試驗期爲二十五年，而同時在條約內規定各會員國得在這期限內以三年的通知撤回其租借武器而退出這試驗。這時期便得認爲過渡時期。假定這試驗不能成功，那末在期滿

後，各項武器仍行退回其原主。設或試驗有成效，各國的軍備負擔得以減輕，軍備的競賽得以終止，各國感覺有充分的安全保障，各國間能推進相互合作的精神，而同時對於戰禍的威脅得以消除，那末這新組織便應繼續存在。這試驗階段能稱之爲甲種時期，而其後繼續的階段，稱之爲乙種時期。

五 管制

國際警軍的管制權是由國際機關所行使。吾人在上面已說過，各國的國警軍的管制權仍由各該國所執管。但是各該國既已同意將其新武器租借於國際機關，在甲種時期以及其後永久地歸屬國際機關時，各該國對於這些武器及人員等，完全放棄其直接管制權。這些武力於是便聽命於國際組織，受其約束、管理、以及任憑其調動，而由國際機關負責供養維持。在甲種時期終了時，他們的管制權又回復歸各該國所執管。在這時候，各該國能自動決定其是否繼續參加。假定繼續參加，那末這些有組織武力的管制，將永久由國際機關所掌握。

六 組成分子與武備的配置

國際警軍的組成分子，應爲關於專門使用這些新武器的參謀人員以及使用人員等。另外配着軍醫、工程、供應等部門。

吾人在前業已說過，這武力的軍備是由應用武器分類原則而定，所以應有的配置是：

(甲)海軍組

(一)現代建築的一切海軍船隻，非為各該國領海及其殖民地等領海內行使警務所需要
的。

(二)各種式樣、等級的潛艇。

當然，會員國們有互長的海岸線的，應有海上警務力量來管制沿海航行，稅關的管理，遏
制走私等等。執行這些任務的海軍，當然是在國家警軍的範圍以內。但是比較陳舊的艦隊即能
應付這些任務了。所以為國內警務起見，各該政府備有其現有海軍中的較舊軍艦，已是很充分
了。德國海軍被限制到這程度，便是很可仿效的先例。在這場合，各國可以同意決定軍艦的年
齡，作為配給國內需要與供應國際機關運用的劃分標準。國際機關所執管的，應為最新式的戰
艦、巡洋艦、驅逐艦等等，使其負責警備洋面的責任，使各國的通商大道不受威脅。

不論潛艇的武器本質，是否應被認為防禦的或攻擊的，這武器顯然並非警衛各國領海所必
需，所以加以轉移歸國際機關所持用，決不致影響各該國執行領海警務的效能。反是，假定這
武器仍落在各該政府之手，那末國際警軍的至上威力，將因此而受危險的威脅了。

以前已經幾度有人建議將潛艇完全廢去。但是海軍實力較弱的國家，決不肯完全將這武器
放棄的。即使他們真正放棄了，假定一旦戰事發生，各國海軍部勢必又將大量地利用這武器。

但是假定這些船隻以及業受訓練的人員們，已由國際機關所管制，那末一旦違約國企圖變亂，國際機關已是佔有無上優勢了。

(乙)陸軍組 在這組內應包括：

(一)各種式樣以及等級的坦克車；

(二)在規定的標準年分後所用的各種新炮；

(三)附屬於國際警軍的軍醫、工程隊等等。

坦克是大戰的特出產物，這是機械工程的絕大進展，用作破壞工具的。大戰時的經驗，已昭示着坦克在將來軍備上的重要地位，其進步情形迅速無比，科學的貢獻已使坦克的種類增加，其作戰的實行，將與海上的軍艦成伯仲。她的繼續進化更是毫無止境。試以現今的式樣與一九一七年相比，已是大巫與小巫之別。所以假定要避免這件武器的繼續進化，成爲毀滅一切的魔物，非將這武器歸屬國際機關執管不可。

在大戰期內，大炮的進化，亦屬匪夷所思。「大迫場」(“Big Bertha”)的炮彈能在七十六英里之遙遠射巴黎。與一九一四年比較，目前大炮的口徑、遠程以及正確性，相離太遠了。假定吾人認爲各國國警軍的軍備應拿一九一四年作標準，那末這些多餘的武器，歸屬國際機關，其威力可想而知。凡爾賽條約運用武器分類原則，自德國業已實施的先例，正是吾人的明鑒。

(丙)化學組或毒氣組：

這組內包括一切用作毒氣戰爭的攻擊器械以及彈藥，與所有一切現成的毒氣存貨。

毒氣也是大戰時的產物，其破壞性至今雖尚在童稚時期。但其將來的發展至何地步，則無人敢武斷預言。軍事科學家們現正研究企圖發明無法防禦的毒氣。加上飛機成爲超空的大炮，假定再帶了毒氣作爲子彈，那末人們所受的災禍，不堪設想了。

用毒氣作爲戰具是無法加以限制的。最初是由德國所發動，其運用這武器雖非違背海牙公約的規定，却大背該約的精神（一八九九年海牙宣言第四章第二節），大戰以還，業已兩次由國際公約加以禁止。但是人們認爲這些協定，等於廢紙，因此各國的軍政部都依舊成立着毒氣科，進行研究這項武器。唯一的補救，是將這項武器繳歸國際機關所掌握管制，才能減弱各國對於這武器的迷信，而使華盛頓條約（一九二二年，未批准）及日內瓦公約（一九二五年），有實施的可能。

也有人主張，即使國際機關也不該運用這項武器，因爲運用的結果是太非人道了。其實武器愈是凶毒，愈應歸國際機關所執管。這樣才能使各國的軍事科學化學家們，對於繼續研求毒氣減弱興趣。假定射放毒氣的工具都繳歸國際機關，由國際警軍行使，各國利用這武器的野心便會因而冷淡了。

(丁)空軍組：

這組內應包括一切軍用飛機、飛船等，爲目前各國海陸空軍內所配置的武器。大戰時對於征服空間，已有非常的進展，而飛機也成爲重要的武器了。飛機在將來是否能作爲商用的工具，尙屬疑問；但其能成爲「警察」的無上工具，已是顯然。他的流動性以及價值的低廉，已使他成爲作爲攻擊用的主要武器，尤其是出人不備地襲擊隣邦。近年來飛機的進步，一日千里，式樣與時更新，其效能亦與時俱進。

假定飛機成爲國際機關所執管的武器，他便能成爲公道的星使，而在人類歷史上重啓新頁，其威力可以無遠不屆了。這件新武器是否能較優於海軍，尙是疑問，但其趨向，則毫無疑問的在不久的將來，勢必遠在海軍之上。在以前，海軍是被認爲英帝國的「警察」；將來國際空軍，或將成爲全世界的「警察」了。

七 入伍及招募

吾人在上面業已指出，國際警軍的人員是受國際機關所管制，所以他們是應誓忠於國際機關，從被動員至解伍時的時間內，他是變成了脫離國籍了，因爲他的服役是祇向國際機關負責，並不同時再承認其他權力機關。種族與國籍等關係都被他的較高任務所湮沒。在這場合下，國際警軍的人員成爲「無國界的公民」，進入了但體的帝國，其君主爲公道。

國際警軍的招募情形，在甲種時期及乙種時期內，勢必有出入。因爲在試驗期內，各會員

國的比較地位是應加以維持的。在條約內，或許應規定各該國的現役人員得自動決定是否接受替國際機關服務。而在新武器移轉於國際機關以前，業被訓練使用該項武器的各國人員們，應由國際機關儘先加以招募。這建議，是以國際機關願負擔各該政府對於其現役人員所負的經濟責任等，替代負擔為假定條件。這樣，才能使國際機關除能獲得這些已經訓練人們的服務外，復得避免立即發生失業問題。同時各該參加國家，在甲種時期內，是以維持原狀為原則而參加這方案的。

吾人假定，根據這步驟後，國際機關將各國的國警軍吸收入國際警軍內了。結果，當然這武力或許有過多過少的現象，而須加以增減。不論是增是減，都須根據各該國參加的實力比例而作比例的增減。所以在甲種時期內，不論國際警軍的任何一部分有增減，各國的比較力量並不因而受何影響。假定某一國家在試驗期內有意退出，他所收回的武力，仍和其參加當時不生比例上的增減。

假定國際機關認為應裁減其國際警軍的實力，被裁去的軍伍等，應由該機關予以賠償。賠償可用養老金的方式，使被惠者接受在任何時，仍受國際機關的調度，而加入為國際警軍的後備役。

在乙種時期內，招募的方法截然不同了。各會員國得決定採用直接招募入伍制，由國際總指揮部進行辦理，而各國對於這募成的武力便無置喙顧問的餘地。採用這直接招募方法當然能

予國際總指揮部以選擇其人員的較大自由。但是假定並未取得各國參謀部的合作，也許這集中招募，不能達到足數人員的標準。同時假定所募的人員，太限於幾個國家，也許會促成會員國間的磨擦。此外國際參謀部對於應募人員的軍役成績的無從考證，又增加了困難。

另外可資替代的招募方法是將國際警軍每年所招募的人數，用比例制分由各國代募。招募的總數按照各會員國納費的比例，分成各國應負責代募的人數比例。這樣每會員國都有機會，使其人民參加國際警軍；而這招募情形既屬公平，便不致產生任何國家利用機會，多佔人數的惡果。各國的海陸空軍部負責替國際機關擔任招募的中心。倘該國在某一年內代募不足數，其餘額再由各會員國分募，或由國際機關直接招募來補充。

八 選擇與訓練

國際警軍的性質，與其他海陸軍隊截然不同。他的任務完全是防衛的，用其威力來鎮壓。種族仇視，國家觀念，排外情緒，以及其他初民的意識，在國際警軍內是不容存在的。他的唯一責任是實施國際公法，抵禦不論何方發動的侵略行爲。所以國際警軍人員，應有較高的道德觀念，較重的責任心，否則在危機發生時，便應分化的。

所以在招募時，人員的品格特別應予注意。爲使各國政府代募時能切實找尋適當人員起見，招募應定有體格及智識標準，而應由考試來選擇。這制度在有些國家，業已在選擇市政警

察時加以實行，而有成效了。

從經濟立場來說，服務國際軍的酬報待遇等，應使之能吸引人們應募，因為國際警軍人數是比較少，但是技術智識的程度比較高，因為國際警軍所使用的武器是科學化而複雜的。工程、化學、空軍學等科學，都與國際警軍有關，所以青年的應募人員，不但能擔任警務責任，而且經這訓練後，將來退伍時，便能選擇有用的職業。

招募國際警軍的人員，應設法儘量吸引各國的青年。大戰時，青年是無端地被犧牲了；吾人應訓育青年，成為將來改建國際關係的礎石。並未受社會腐化的青年們，既無深刻的成見，又有自新發展的雄心，激以高尚志趣，很有希望的。他們是將來國際警軍的前趨者。選擇這些青年，也得先經考試及測驗。

吾人假定入伍的年齡是十七歲，初期服務年限定為五年，在五年完成時，全體的四分之三認為及格，再繼續服務五年。軍伍是否能繼續服務，是由考績來決定。退伍的部分，列入後備役內，此後每五年選擇一次，以二十年為最長的服務期限。這樣，退休的年齡，最早是二十二，次為二十七，又次為三十二，最長的為三十七歲。

根據服役年限的比例，應制定累進的養老金。第一期、第二期人員們，服務祇五年及十年，其所得數額較小，祇是留置費的性質，而非作為服務的報酬。服務年限滿十年以上二十年以下的人員們，其所應得數額，應作為其長期服役的酬報，因為在年齡較大時退休，對於另謀

工作，較爲困難。

後備役以服務年限而分成四級，每次退休的人員們，依其服務的年限，而分別列入各後備隊內，根據這方案，在二十年後，國際警軍的後備隊實力已是可觀，在緊急時期，即能抽動運用了。

這方案是否能有成效，須賴服役待遇的是否優良很大。所以薪給應當相當高，居住、運動等方面都應使應募人員們心滿意足。而人員的陞遷，更應完全依據其服役成績而定。每五年所舉行的考驗，是能促進人員們的努力，自修及養成守紀律的精神的。欲使這些考驗有良好結果，先應使人員們專心一致爲國際警軍服務，而自願繼續爲警軍服役才行。欲得這結果，在訓練時間，各人員除受訓練擔任警務責任外，復使其有傳習專門技能，使這些人員在退伍時，即能找到生活的工作機會。

或許這國際警軍組織逐漸形成技術化的最高學府，亦未可知。應募人員年齡既低，受訓時期又有傳習專門學問的機會，那末在退伍時，這些人員既在各地收穫經驗，復有謀生能力，出而應世，定能在工實業界有所貢獻的了。

這教育計劃，不但對於國際警軍人員有絕大影響，而間接也裨益國際關係的。這些人員們，傳習完成，分批返其本國，既已受國際精神的薰陶，又能用國際見解處理事務，他們所能發生的響應，當然是很大的。

九 管理

國際警軍的組織得分成兩大部門：管理部及指揮部。這樣分法是與現代軍事組織相符的。從大體上說，管理部處理財政、供應、招募、紀律、以及其他日常事項；指揮部則負責訓練、技術運用、以及動員等事項。

上文業已提及國際警軍是分成四大部門：海軍組、陸軍組、化學組以及空軍組。這些部門怎樣加以管理呢？吾人建議應設四組，處理其所屬事項，由國際機關加以管制。

下列各點，係關於各組的地位及其任務：

(一) 每組應向國際機關負責製成其每年的預算表、實施紀律、以及其他日常事項。

(二) 各組的人員應由退伍軍官擔任，應有管理海、陸、化學、空事各門的專門學識。每組由國際機關所選派的文人，擔任主席。

(三) 各組的人員應予限制，俾工作有效能而迅速。除去退伍軍官專家以外，每組組員至多以十二人為限。

(四) 在甲種期內，大國們應在每組派有代表，而小國們則依據其所負擔的部分是否超出某一標準，得在四組之一內派有代表。很明顯的，任何方案沒有大國們的參加，是決難成功的。而且他們的負擔，不論其所租借於國際機關的武器，以及其每年繳納的維持費，都比較

小國們多。所以在試驗期內，大國們應有較大的代表權。而同時小國們也應有代表參加的可能。

(五)爲使政策有連貫性起見，各組組員的退休，不應全體同時告退，而應用輪流制，每年分批退休爲是。

(六)在乙種時期內，各組的組員應由國際機關用工作效能的標準，選委業已退休的高級人員，而不以國籍爲標準。在試驗期間的二十五年內，每組的專門組員既由各會員國選派，大致不外其本國的專家們被選。在試驗期滿後，各國的國警軍既由各國交付於國際機關，各國保留其推選權，已屬毫無意義了。吾人可以預言在這乙種時期內，國際間的私鬪已是消泯，儘可使國際機關自動委派各組的組員了。

上文業已建議，每組應由國際機關指派文人充當主席。事實上，四組的組主席，可由一人擔任，以免重複，並可融會各組的財政事項。這位組主席可由助理主席及財政秘書予以協助，共同向國際警軍的財政部負責處理財政事務。他們負責製成預算年表向各組提出，而後提交國際警軍財政部檢查後，再由主席向國際機關所設管理該機關各部門財政事項的機關，提出通過。這情形可步武國際聯盟的方法而進行。

十 指揮部

國際警軍是爲避免戰爭而設，並非爲作戰而組成。所以他的機構，並無完全仿倣其他軍事組織的必要。但是這機構的健全性及有高強的效能，却是不該忽略的。例如：在緊急時，國際警軍必須能在極短期內動員，是很顯然的。這需要在平時業已製成方案，使其實力已在平時分配於作戰時的各要點，這些責任是應由總參謀部負責。

國際總參謀部能由各種方法來組成；但其主要的組織目的，無非須使警軍被動員時能有一致行動及一致指揮。指揮各色的雜牌軍隊，本非易事，大戰時福煦被任爲聯軍元帥後，聯軍方面始有一致的統轄，而造成最後勝利。

國際警軍是由各會員國的國警軍以及國際警軍的特務隊所混成。一旦下令動員，國警軍便自動歸屬國際總指揮部所管轄。但是每國的國警軍，都有其各別的參謀部。所以，在事前國際總指揮應對於各國的參謀人員成立合作的方案，使國際警軍的行動，能與各國國警軍形成一致的步伐，而不致混亂。

國際警軍的參謀部應分成兩大部分：其一管理各國國警軍的指揮，另一直接指揮國際警軍的本身行動。這兩部分的連絡，應在國際總指揮的管制下成爲極密切的，庶幾能產生敏捷的一致行動。

上文業已建議關於國際警軍的特務隊是應分成四組，爲管理的方便起見的。指揮方面，也是每組應有參謀，成爲海軍指揮，陸軍指揮，化學指揮，空軍指揮等。

所以統合這些關於指揮方面的人員，應組成指揮委員會，由各組的指揮官加上其參謀各一人，國際總指揮及國際總參謀共十人組成。國際總指揮擔任主席，該委員會負責制成作戰策略的方案以及整個警軍的策略上的分配駐防等。他們將其所制成的方案等，提交國際機關審核批准然後執行。一旦動員令下，指揮官們便帶同軍隊作戰，指揮委員會便由國際總參謀，聯合各國參加國際軍助戰的參謀們組成。國際總指揮擔任陸軍統帥，而海軍組與空軍組的指揮們擔任該組的總指揮。這海、陸、空軍的行動，是由指揮委員會加以聯絡，由該委員會擔任諮詢的地位，協助國際機關的行政院，由該院取決一切最後的軍事行動。這樣，指揮委員會等於在大戰最後階段在凡爾賽集中的聯軍參謀部相彷彿，一致指揮才能因此而充分實現。

怎樣組織國際警軍的指揮，方法很多。上面的建議無非用來表示統一指揮，在平時組成用作警務，假定各國有誠意廢除戰爭，未始不能像聯軍在大戰時相似地形成的。指揮委員會成為統一的聯絡機構，而整個組合則受國際機關的直接管制。

十一 總參謀部

國際警軍總指揮負着絕大責任，因為他是不但能指揮各會員國所遣送的國警軍，而且指揮着國際機關的特務部隊。他是由國際機關所任命，也祇向該機關負責。在甲種時期內，這職務是能由各大國的代表輪流擔任的。輪流的次序，可以根據各該國對於國際機關所貢獻的實力

多少而定。在乙種時期內，總指揮的任命，得以不論國籍，而以其能力及在國際警軍服務的資格，爲任命的選擇標準。

國際總指揮的任期應予限定，至少三年，至多五年。任期滿後，不得再行連任。但假定退任時正當作戰時期，國際機關得延長其任期，迄至作戰時期結束爲止。

海軍、空軍、大炮、化學等指揮的任命，也應採用上述的條件。此外更應規定會員國不能同時有二代表來擔任各組的指揮。在甲種時期內，各組指揮的輪流分配，可以陸軍組交付陸軍大國，如法、德、意；海軍組交付海軍大國，如英國、日本；而其餘各組，空軍、化學等，則由五大強國輪流擔任。在乙種時期內，擔任這些指揮的人員應由國際機關根據學識、經驗，勞績而選擇任命。對於該員的國籍，係大國或小國都可置之不問了。

但同時也得規定不應容許任何會員國國籍的公民同時有二人擔任各組的指揮，因爲同屬某一國籍兼管幾組，是會產生不良結果的。較爲次要的職守，例如小組主任等，也應根據招募人員的比例，分用各會員國的專家擔任。這些軍官們也得經過考試等然後予以陞遷。這樣才能使小國國籍的軍官們，與大國的軍官地位相等。在年齡較稚時，考入國際警軍訓練所後，經二、三年的訓練始得卒業。卒業後，這批低級軍官們得在國際警軍的某組實習，然後再在本國的國警軍內服務，取得較廣的經驗。此後，這班軍官再得重行加入國際警軍，擔任參謀部或指揮官的任務。用這方案來訓練軍官，可得國際警軍與國警軍密切聯絡的實效；而國際警軍的人員

既具備國警軍的經驗，擔任高級指揮或參謀，更能勝任了。

十二 根據地

國際警軍的特點，是他配置着大戰以前各國所沒有的新武器。他的另一特點，是國際警軍，並無固定的家。他和各國的軍隊不同，並沒有國土，可用作這武力的根據地的。他是從世界各地湊合而成，是個超然的組織。

但是國際警軍的存在，勢必需要根據地，供其迅速而有效的行動所用。其無家可歸的特點，固然是長處，而同時亦是他的弱點。這特點是獨立而不偏頗的保證，但同時也增加了他的組織上的困難。

這問題並非不能解決的。同樣的問題，在聯邦國家業已產生過。例如：北美合衆國的建業人們特將哥倫比亞區(District of Columbia)劃成特別區，作為合衆國的聯邦政府機關所在地。這地域雖很小，但是絕對的獨立性，他是與其他四十八州完全區分獨立的，是一個特殊的個體。從這渺小的地域內，聯邦的政權集中着，而能向各州發號施令，不受其他政體的牽制干涉。

所以國際警軍的總指揮部以及其根據地等，應設立於獨立、自由的地域內，其當地行政應由國際機關來主持，而其中立性則由各國加以尊重。假定其所在地並無獨立、自由的本質，不受任何國家的統治管轄，那末國際警軍的獨立地位將受嚴重的打擊，而國際機關與其所在地的

國家，勢必時生磨擦及爭執等。因此在可能範圍內，國際機關應用租借或購買方式取得地域，專供國際警軍駐防所用。在甲種時期內，這些地域可用長期租借的方式；而在乙種時期，則此項根據地等，應歸國際機關所有。

國際警軍，既有新武器的專有配置，其人數業如上言，不必過多。同時為謀警備全世界各地，能充分伸展效能起見，其部隊勢必在各主要處所駐防。所以每一部隊所需要的駐防根據地，以方哩計，定必甚小。除去其總指揮部所在地外，各部隊駐防地，並無形成新國家、新特區的必要，而僅成爲世界各地的廣義警察局罷了。

這些警察局，分駐各地，用電報無線電取得聯絡，便成爲國際機關的警務崗位。這些分散的部隊，必須與其總站及總指揮部時時通消息，聲息相通。所以，國際警軍的散駐各地，是須先製成全地球的計劃，各小部隊成爲單位，與其鄰毗的大陸總站連絡，而由各大陸總站與國際總指揮部，發生聯絡。

選擇這些根據地，應行特別注意的：（一）地域的軍事重要性；（二）應有通連海道的可能；（三）應有停駐大量飛機的方便。有了這些便利，國際警軍才能發揮其流動性，而能在最短期間內集中其力量，發動其海空的併合威力。

十三 總指揮部（大本營）

國際警軍大本營須擇軍事重要性的地域爲根據地是無疑的。這制裁力量的中心，須能迅速地遣送援軍至各大陸總站，能在最短期內，從這中心遣送相當力量援助會員國抵禦侵略。所以這大本營不應設立在太毗近強國的處所，以免襲擊。但是，國際警軍的武器既有賴于科學上的發明，以及工業的產物，他的大本營也不應離去武器供應的處所太遠。

找尋適當地點，須符合各種條件，是不很容易的。比較適當的處所，似乎是在地中海的東岸，這處是東西文明交叉的所在，也是世界文化的發祥地。古埃及、希臘以及羅馬對於人類文明的進步都有絕大貢獻。這裏也是基督教與回教發生接觸的處所；這裏也能使這兩教共同合作爲公道，正義而服務。吾人在這地域內尋找，認爲委任統治地的巴勒斯坦是最合適。這區域，範圍雖小，却是具備着天然的軍事屏障。她的兩面是沙漠，北面有山嶺之險，而西面又是臨着海。用這處所作爲國際警軍大本營的所在地，再適當也沒有了。這處所可被劃成特別區，與美聯邦的哥倫比亞特區相似，而成爲各聯邦的權力中心點，在這裏，大量的軍火，可以儲藏着用作公道和平的工具。

十四 大陸總站

即使將巴勒斯坦歸屬了國際機關，事實上尙是不足。地中海的進出要口等都應同時歸國際機關所管制才是，否則，其安全將受嚴重的威脅，而行使其職權，將感受困難的。國際警軍大

本營與其大陸總站以及各部隊駐防根據地的交通線，應享完全自由，不受阻礙。所以地理上凡有軍事重要性的處所，都應由國際警軍執管，蘇彝士、巴拿馬運河以及直布羅陀等處，便是明例。此外土耳其的伊斯坦布爾 (Istanbul)，也應被選為歐洲大陸上的大陸總站所在地。其實在大戰終結時，這溝通東西的歷史古堡，早應國際化，而交由國際聯盟執管。這樣，來自國際間的爭執焦點，又可由國際機關執管而避免紛爭了。土耳其對於將這重鎮移交國際機關，或將反而感到安全的保障。移轉的方式，在甲種時期內可用租借契約，而在乙種時期內，則可由國際機關購買。這對於土耳其以及國際機關雙方，都是裨益不淺的。

十五 部隊的根據地

上面業已說過，國際警軍應在有軍事重要性的各處，安設部隊的根據地，使在侵略行為發生時，能成為會員國國警軍的切實的以及迅速的援助力量。各會員國們，假定沒有這安全保障，決不肯貿然參加國際警軍計劃的。

有四種地域是能供給國際警軍的根據地需要的，他們的國際地位可由國際機關與其所屬國家洽商後加以改變。這些地域是：委任統治地，中立區域，軍事重要地點，以及小國家或小邦等。第一類的地域是上次大戰的產物；現與國際聯盟發生直接關係，是能由國際機關在道義立場上用作維護和平的。有一部分委任統治地雖已交由受委國家所統治，轉移歸屬國際機關，並

非難事。當然，由受委國家移轉於其他國家，勢必受該國家的反對；但倘將這些地域轉移於國際機關，同時實施門戶開放主義，使不違背轉移國的經濟利益，未必會蒙受反抗。

目前有好多中立的非武裝區域存在着。其最重要的是萊茵河區域，達達尼爾及波斯普魯斯海峽 (Dardanelles, Bosphorus) 的兩岸，馬麻拉海 (Sea of Marmora) 的羣島，愛琴海 內的土屬各島，以及麻立撒區域 (Maritza)，分隔着土耳其、保加利亞與希臘。這些中立區或非武裝區域的原來意義，是使交戰國家間多一障礙，成爲準敵國間的緩衝。兩國間兵刃不能相接，或能減少邊路上的衝突而減少戰禍的成分。另一意義更較重要。因爲既有這些中立區，一旦某國侵入該處，其侵略行爲便易於肯定。當然，肯定這事實，須有公正的旁觀者作證始能有效。所以假定在這些區域內駐有公正人，那末侵略便無從推諉及虛構事實了。國際警軍應擔起警備這些區域的責任，由該軍的特種部隊駐防該處來擔任這任務。

第三、第四種地域是完全在國際聯盟的管制之外，但澤與薩爾是例外的。軍事重要地位，試舉幾個例子：直布羅陀 (Gibraltar)，亞丁 (Aden)，馬爾太 (Malta)，新嘉坡，吉蒲地 (Djibouti)，高錫加 (Corsica)，夏威夷羣島等等，都在諸強國執掌之內，爲國際機關力量所不及。但是假定國際警軍，沒有這些軍事要點作爲根據地，其行使警務責任，勢難實行的。當然，任何國家在消極軍備的情形下，絕對不願將這些要點放棄的。但是這些大國們，假定不願再蒙戰禍，用國際警軍來維持世界秩序，那末未始沒有與國際機關會真誠合作的可能。假定他

們已能將其主要的新武器繳付國際機關，這些軍事要點，便無繼續佔有的必要了。各國的海軍既已截至巡視領海而設的海軍，便無需在遠處佔有軍港。所以在這場合下，各大國們唯一辦法，是將這三要塞等在甲種時期內出租于國際機關，假定這國家在試驗期滿時表示退出這計劃，其所屬軍港要塞等重歸所有；因為既已收回其海軍，其所備的軍港，亦不能不收回。所以假定他們將海軍交由國際機關運用，其所備軍港，亦自然地應讓國際機關利用的。

此外，散處世界各地的小國等很能由國際機關徵求該國政府的同意，而在其境內設立國際警軍的分站。這些國家，例如：阿爾倍尼、立陶宛、愛斯多尼、紐芬蘭、海地等等，對於國際機關利用其土地的一部分作為根據地，而予該國以切實安全保障，未必會反對的。與雙方有利益的事項，應由協定來規定。這樣國際警軍在世界各地所能建立的分站，得以大為增加了。

所以怎樣分駐國際警軍，並非不能解決的難題。上面的建議，祇是提供實例，而非切實的建議。國際警軍的部隊，固須分散駐防；但其流動性又可使其實力在短時期內集中的。其部隊既按軍事重要性而擇地駐防，同時在事前已充分準備動員方案，那末國際警軍是能發揮其極大威力，而且對於軍備的裁減，也能大有進步了。

十六 武器的替新與製造以及軍火的供應

國際警軍所備的武器，當然有替新的必要。而且假定非會員國從事軍備競勝，國際警軍

亦有被迫增添武器的可能。

當然，以消耗而論，國際警軍武器的壽命比較以前爲長，因爲軍火商既無利可圖，國際間又無武器的競勝，新式樣與新武器等，不致像以前那樣層出不窮，日新月異了。但是假定因非會員國的行爲，國際警軍也被迫追隨，這情形也得顧及的。否則，其武器有固定化的趨勢，而非至不堪應用時，決無棄諸廢鐵堆內的必要。

不論如何，武器以及軍火的製造，供應，仍是問題。國際機關當然能對於武器的修理，予以相當設備；但專爲製造，而添設工廠等，未免所費太鉅，因爲國際機關不能與獨立國家相比較。她既沒有廣大地域供建築各種軍用廠，也不能徵集大批技術工人，專司其事。所以在事實上，他唯有依賴其會員國作爲供應的來源。會員國們既自願將其武器繳付國際機關，當然對其爲國際機關添造或替新武器，是可以絕對信任的。

而且，假定國際機關將大武器及軍火製造的中心集中在數處，其本身的安全也受威脅。因爲敵對的非會員國，便能集中力量先行毀滅這些中心，使國際警軍不能作戰。這是很危險的。反是，其武器及軍火供應不能集中一國，而應分散由各會員國負責製造。在這種情形下，假定任何強國發動侵略，國際警軍仍能向其他國家提取軍火，不致因而受困了。所以用分散危險的政策，比較用集中生產的政策，所有危險性，事實上是較少得多。

十七 例外——飛機製造

上述原則，可有一例外。這例外是緣於飛機的特殊功用，而且他的效能是須由繼續改進上得以增加的。所以在國際機關直接管制之下，建造飛機工廠、改進戰鬥機與轟炸機等，是比較有利的。這些工廠將集中能力，使軍用飛機的性質，完全超越民用飛機。飛機的式樣，年有進步，所以這些工廠，便將成爲研究空事學的實驗中心。

有人認爲戰鬥機將成爲將來作戰的主要工具，而這項武器的優越性，可以斷定戰事的勝負的。不論這意見是否確切，人們都不否認軍用飛機的重要，而且認爲其速度與作戰能力，應遠超民用飛機之上。所以國際機關不應單靠私人工廠來改善現有的飛機式樣及能力。即使這機關已是專有戰鬥機的使用權，對於這武器的改進，仍應繼續努力的。當然，國際機關不必單靠他的工廠來集中製造，也不能專賴私人的企業來謀這武器的改進，兩者並用，庶幾無弊了。

十八 定貨的分攤制

除去上述例外，吾人可以假定國際機關的武器及軍火供應，將依賴其會員國代爲製造，而非直接監製。這制度也有他的缺點，應在條約內加以規定補正的。關於這問題應予注意的，有下列幾點：

第一、在可能範圍內，武器的定貨單應在各會員國間分攤。這並非說每一會員國應得特定部分的定單，因為運輸、生產問題等是須同時加以考慮的。在這情形下，大部分的武器，勢必歸工業進步的國家所承包；但是凡有製造能力的國家，都應視其環境，而獲分潤。

第二、定單應用方法分配，使不論任何會員國或某集團會員國，不致專利製造任何武器或某項軍火。至少各大國們均應分別擔任各主要的事項。很顯然的，不論任何國家不應使其有機會用停止供應的手段來阻塞國際機關的行動，或威脅停止而予該機關以壓力。假定每大國都根據條約規定的限度，參加製造，國際警軍的安全便，不致受威脅，而專利壟斷的局面，不致發生了。

第三、關於在甲種時期應採的步驟。在這試驗期內，各參加國家的武器製造能力，應予維持原狀。假定全體減少生產力，其減少亦應以各國的現有製造能力為標準，而比例裁減。所以在試驗期滿後，各國的武器生產能力。在比例上仍應與參加前相同。在這時期內，武器的替新，未必有需要，國際機關的採辦定單，大約祇限于軍火罷了。

第四、准予替國際機關製造武器及軍火的軍火廠商們，應在條約內列舉，而由國際機關與該廠所屬國家共同給予准許狀。未得國際機關的同意，其他廠商不得添入這列舉的名單內。此外被准製造的廠商們，不得將其軍火出售於非會員國。國際機關成爲此輩的唯一主顧，因爲各國對於這些新武器的添置，業已自動的放棄了。

十九 軍火等的儲藏

顯然的，國際警軍的軍火等供應是靠外來供給的。所以他的根據地內應有充分的儲藏地位，使在必要時得以應付裕如。每一大陸總站及部隊分站等，都應配置巨大的軍火庫，俾能容納大量的武器與軍火。這存儲量應使駐防的部隊在事變發生時，即能利用其全力出動，而能繼續作戰，不受軍火枯竭的牽制。

爲訓練起見，軍火的消耗也得預爲佈置儲藏。子彈的平均壽命是十年，過這時期後，須加以毀去。大炮的彈藥，所費是很貴的。爲減低費用而同時顧全武力的效能起見，存儲量的十分之一，每年加以替換，庶幾不致到十年期滿時，須將全部存貨加以更新，而生困難問題。用這方法，製造工廠得將在生產量與軍火替換量相等，而不致造成經濟上的虧損。

二十 國際警軍的實力

國際警軍的實力，是根據他的應用情形如何而定。這警軍，非先有一部分國家將其武器併合起來，能較其他任何國家或集團國家的武力爲強，是不能組成的。但是一旦國際警軍組成了，以後其他國家參加這組合，便可使國際警軍的聯合實力減少。所以非會員國的數目減少，國際機關所需要的武力，也隨而得以減弱。

吾人假定一切強國以及大部份小國們都參加了這國際組合，而實際上國際上已無所謂非會員國的存在，各國政府也已將其所持有的四大新武器繳付國際機關了。在這場合，國際警軍的實力，應用何標準來定呢？在這時期，國際警務所需要的實力已無標準可憑。所以不論所定的數字如何，未免是武斷的。

在甲種時期內，吾人可根據原狀而定這標準；國際警軍的實力，即各國所繳付的新武器的總和力量。對於這建議，人們批評，認其結果，將使軍縮近期了二十五年。其實即使這樣，至少各國間的軍備競勝，也不致進行，這也未始不是比較目前情形的一大進步。假定更進一步，各國能約定對於國際警軍的新武器，各國比例裁減，那是更可喜了。無論如何，在這試驗期內所得的經驗，大可作為乙種時期大裁軍備的先聲。吾人敢預言，到那時候，各國們對於巨額軍費的繳付，非有絕對必要，也會自動要求減少了。

各會員國們在有國際警軍的必要時，才願意繳納費用。這是很奇怪的心理，各國們對於為整軍作戰而致破產，絕無怨言，但是為維持和平而付費，却不很願意。所以假定國際間並無國際警軍的必要，來維持治安和平時，各國會自動地停付會費，因為國際制裁在那時候，已無需要了。到那時候，國際關係已走上了大同世界，各國已有新的道德觀念了。在那時候，公道支配一切，無須再依賴武力的威脅。但是吾人不必推想到這樣遠，而受想入非非之譏。

目前的緊要問題是怎樣建立法治世界，而先決問題是怎樣組成國際警軍，使其力量能彈壓

侵略者，而使法律秩序得以推行無阻。

二十一 準侵略者

在第十一章內，吾人嘗認為和平的擾亂者，或為違法會員國，或為非會員國。在會員國違約的場合，國際機關的敵方實力，祇是該國的國警軍，其武器已是根據大戰前的標準固定了的。所以國際警軍的實力，勢必優越於違約國，而其執行警務，祇須利用其特殊部隊便能生效。經過相當時期得有相當經驗後，國際警軍的實力，可依據這場合的需要而行決定。

假定非會員國發動侵略，國際警軍的實力勢須有超越的實力，始能保衛其會員國們的安全。所以他的實力，應以較強於任何非會員國的實力為標準。例如，以海軍論，國際海軍至少應有二與一或三與一的比例優勢。假定非會員國的最強大的國家，有軍艦十艘，國際海軍至少須配有二十至三十艘戰艦。

同一原則，應應用於國際警軍的其他武備；其每組的實力，應較任何保守孤立的國家實力為強。以陸軍為例，假定最強大的甲非會員國的陸軍是配有坦克、大炮、毒氣、飛機等武器，那末國際警軍的各組實力應在短期間內能動員實力，較該非會員國為優強。

作這些實力計算時，國際警軍的混雜性以及其主力的分散性，均應加以考慮，因為非會員國的主力是能隨時集中，而且能乘人不備時發動襲擊的。所以國際警軍的比較實力，至少應有優

強條件，以抵銷這些缺憾。此外關於國際警軍的實力，尚有下列幾點，應予注意的：

第一、國際海軍的責任大約有三：擔任經濟封鎖；護航軍隊及供應的輸送；拱衛國際警軍的根據地，使各處的交通連絡線不受阻塞。

第二、決定國際空軍的實力標準時，應考慮各國商用飛機的數量及其能力。不論會員國及非會員國的商用飛機，在必要時是能被動員供作戰用的。所以國際空軍的比較優勝實力，不但是應以非會員國的戰鬥機隊作為標準，並應計算其商用的轟炸機等。對於會員國的商用飛機的數量，也得計算在內。

第三、利用空軍作為警務的主武器，實效定必與時俱增，故此項實力應設法使之漸增。這項武器的添增擴充，竟可駕其他各組而上之，因為這武器既是價廉，而又有絕大的效能。

二十二 軍隊的策略駐防

上文吾人已提及關於國際警軍的策略上，分配駐防是連帶着很多技術問題的。下文略及有關這問題的幾點：

第一、國際警軍的四散駐防是不能免的，因為這些部隊是國際機關的威力來表現。他們散駐在世界各地，能使各會員國們感到安全保障，而對於國際新秩序能感覺其現實性。

第二、散分實力，固然使國際警軍的效能減弱，因此需要配置比較更大的武力，以資補

救。同時，這缺憾可由國際總指揮部及大陸總站等處集中着相當實力，以備不時之需。國際海軍、坦克隊、大炮隊及中央空軍等，應有集中組織，使能發動國際警軍的流動性，而迅速執行國際機關的命令。

第三、各部隊的單位根據地，在大體上，應築成空軍的分站，而同時備着相當數量的化學軍火。在例外地點，應更加添以坦克隊、大炮隊等。但在可論範圍內，應以空軍武器為主。

二十三 財政

根據上文的芻議，國際警軍的招募，管理、配置武器以及駐防相當的根據地等都能實行，但以各國有誠意維護和平為主要條件。這警軍也同樣的可經國際機關組織，而由各會員國負擔其財政責任的。

吾人假定在某一指定時日，各國政府將其一切新武器交付於國際機關。當然，各國所繳納的武器，種類、數量、以及價值等是不同的。所以在甲種時期內，各國所出借的代價是有差別的。但此後這些武器是歸各會員國所共用。所以在理，應由承租人繳納相當租價。這租價應由專家們加以估計，而由國際機關根據這估價而按年繳納租費。在乙種時期內。國際機關得向其原主收買，而成為其永久財產。所以在試驗期內，各會員國應另行繳納供國際機關以後收買這些武器的公積金。在二十五年後，會員國們願意繼續的，其所出租的武器便歸屬國際機關，而

由該機關付以代價。反是，在該時退會的，當然收回其武器。但其所付公積金則因而沒收。在這情形下，各會員國們在乙種時期退會，不免是猶豫了。

當然，這計劃須有大多數會員國繼續參加，才能繼續。否則全體解散時，公積金便得由參加各國依其所付公積金的數額而領回。

二十四 維持費

怎樣才能計算各會員國的納費標準呢？這些費用應認做共同保險金的性質，予各會員國以防衛侵略、不公道、毀滅文明等危險的保障。所以各會員國所納的會費，應用其所受保的價值為標準。

國際聯盟所施用的納費標準，是由專家們根據各會員國的能力財富而制定的。這標準表也能用作對於國際警軍的納費標準。上面業已說過，試驗期間可定為二十五年，而會員國在期滿前有意退會的，應在三年前正式通知。所以在這試驗期內，國際機關的收入是有把握的。在這時期內，會員國不繳納其應付會費，國際機關得用壓力或對於該國所繳的武器等，加以扣留。所以事實上，各會員國勢必等待試驗期滿後才表示出會，因為提前退會是吃虧的。

在乙種時期內，表示退會，應在十年後始發生效力。國聯的經驗是通知期限愈長，國際機關的地位愈穩固。因為國家的行為，有時也同私人相仿，是意氣用事的，經過相當時期考慮，

然後決定，比較有好處。在乙種時期內，會員國不繳會費，國際機關得根據條約向其追索，否則便駁奪其應享受的權利，不能參加國際警軍的管理，以及不能利用國際警軍的援助等等。

所以最好是各會員國應在一年前，預先繳納會費，使國際機關不致有財政上的困難，而使服務人員，得以安心進行工作。這樣國際警軍的計劃，得以進行順暢，而各會員國仍能以財政權管制國際機關的財政部。

二十五 結論

建議組織國際警軍，驟然聽來，似乎是革命性的主張。但從歷史的以及哲理的立場來說，這祇是演進而來的方案，這是根據着武器分類的原則，在一般文明社會業已施用了。這是以武力的正當用途爲出發點，使之成爲執行警察任務的力量。這計劃能取消武器的競勝，而予各守法國家以自衛的工具。這是開啓軍縮之門的鑰匙。

上述各點，設法表示這國際警軍的組織是能實行的。對於上述各點內的細節，容或有討論的餘地；但其大綱緊要，乃是建築在人類經驗的礎石上，不能動搖的。其中所有漏洞，可由專家們加以補正，使其成爲科學化的組織，來推進法治世界。

國際警軍的組成，將爲人類進化史上的又一新紀元。這是避免戰禍連結的唯一切實辦法，因爲這是世界人民們對於尋求公道維護和平的切實表現。

第十三章 行政機關

一 盟約的修正

根據上文的建議，國際機關是配置着優強的武力，係由國警軍與國際警軍的併合武力所結成。在這場合下，組成這武力的條約規定，應與組織國際機關本身的盟約規定等相符合。國際聯盟的盟約，並未規定國際武力；這方案是被當時主張絕對國家主權說的人們所否決的。假定大戰終了時已準備組織這國際武力，那末盟約的方式，勢必大不相同了。她勢必使國聯負責抵禦侵略而為各國主持公道。戰爭的權利，定必加以嚴厲地禁止；盟約內的漏洞，定必不使其存在；而司法與仲裁所處理的事項，將不以其是否為法律問題而加以限制。一切都須由法律統治侵略勢必加以定義；第十九條的規定，也應加以擴張範圍。軍縮將不僅加諸戰敗國家，而成爲普遍的。第十六條的含糊規定，將由明顯的規定加以替代，換上關於國際警軍的任務、行動、工作等切實規定了。

添加了國際警軍的組織，國聯的組織根本須加以改良，是當然的。這和美合衆國，在成立後試驗了七年，然後加入聯邦憲法的情形，很是相似。而況目前的國聯盟約，即使加以修正，

而不規定切實的制裁，始終對於戰爭的避免，沒有充分的保證的。而切實的武力制裁，又非從組織國際警軍入手不可。所以國聯組織的改良修正，是應與實施國際警軍同時進行的。

反是，國際警軍在盟約規定未加根本修改擴張以前，是沒法實行的，因為國際機關本身首須有處理這威脅制裁力量的能力，才能運用這工具。所以會員國們假定同意組成國際警軍，同時也得對於國際機關的組織規定，加以修正才是。

二 行政的任務

成立國際警軍，不但國際機關須有完備的司法與仲裁機構，而且須具備着行政機關負責執行司法機關的判決並能強制侵略國家受司法的裁判。所以，這行政機關是替國際機關運用國際警軍的權力所在。這機關管制着國際警軍的行動；根據盟約的規定，決議實施制裁；並決定海陸空的軍事行動以及動員各國的國警軍部份。這機關負責命令國際總指揮及國際參謀部發動剿滅侵略行爲；他也負責向各會員國請求動員其國警軍；並決定在何時始認爲軍事行動的終止。

所以這行政機關的任務是雙重的：第一、擔任司法的公僕；而第二、成爲國際社會的保護者。這兩重任務，都是警察性質的任務。

擔任前者的任務時，行政機關並不負責解釋國際公法，也無權裁判或裁定。這些任務是由國際永久法庭及仲裁機關所擔任。行政機關祇根據盟約的規定，來執行這些司法機關的裁判與

裁定罷了。

三 行政機關的保衛責任

行政機關的第二任務是在國際間擔任防衛責任。假定有盜匪數人搶掠民家，警察應立即前往捕捉。他不能等待法院的傳單，而須立即見機行事。他是行政官吏，應立即執行其職務；否則民家的財物將被搶掠一空，而其居民或有被謀害的可能。國際間的情形，亦復相同。假定某國突然發動侵略，國際行政機關應立即動作，命令國際警軍出動，而同時通知各會員國動員其國警軍。在這場合下，行政機關負責決定是否已有違約情事發生，而對於標定侵略國的罪名，應單獨負責。他是根據侵略定義以及其服務人員們所報告的事實，而決定是否已有侵略事實的產生。假定有疑義，便應宣布停戰。同時他應將其決定，提付國際永久法庭審議。該法庭應立即召集，進行調查事實。他便召傳各爭執當事人到庭審問。假定當事人不願出席，法庭便可製發拘票，由國際行政機關負責強制執行。

由此可見，這程序是很簡單的，和國內法的情形未免相似。不論在普通社會或國際社會，行政機關應自動地負責抵禦侵略；但其所採取的行動應由司法機關加以追認為合法的。

四 司法與行政的分權問題

對於制定行政權與司法權的分離情形時，假定並無立法機關的存在，對於下列各點，應予以考慮。

第一、國際公法的平等實施應有保障。一切國際間的爭端，應用法律及衡平法的原則來處理。這些爭端的處決，不應再受利益關係的支配。祇要國際法庭是能維持其超然性，不偏見，不腐化，那末國際機關便能成爲文明的保衛者了。

第二、司法與行政的分權應保衛各會員國的權利與利益，不但關於其相互間應有這保護，會員國與國際機關間的關係，亦同受這保護。行政機關的權限，是由盟約加以限定的；假定被超越了範圍，會員國們便得向國際機關的司法機關申訴。

第三、在這情形下，司法機關既有其特殊重要性，便會促進國際公法制成法典了。各國對於這些法理，既已共同認爲應行適用的，那末在確切知道其能實施時，便會接受其制成為法典了。

在這時候，人類的迫切需要並非制定新法律，而是將現在實用的法例制成本典；並非建立立法機關，而是擴張司法與仲裁機關的權限；並非平衡各國的利益，而是怎樣推行公道；並非軍縮，而是由國際機關來管制武力；並非組織太上國家，而是組成聯邦行政機關，使法令能切實施行。假定目前的情形繼續不改，結果是走上完全毀滅的道路無疑。所以採用這些補救的方案，決不能因尚無國際立法機關的存在，而可遲遲不前的。

五 國際司法的重要性

吾人業已再三申述國際法院們的任務以及須有法律程序，使國際間的爭端得用公道的原則而不用政治的利害關係來處斷。先決條件，當然是會員國們應對於國際永久法庭的法官以及仲裁法院的仲裁員們，有絕對信仰其大公無私。各國人民對於國內法的實施，業已具有信仰，這種情形未始不能在國際間同樣地使之產生。當然，各國的國內法規定互異；實施國際司法制度，勢必產生困難，那是不可避免的。但是國際永久法庭這幾年來的經驗，已昭示人們，對於這些困難，並非不能解決的。

吾人假定上述的法律制度是實行了。那末行政機關對於實施制裁的權力範圍，是無形地縮小了。因為上文也業已提及，行政機關能自動行使權限，祇限於突然發生侵略的場合。在這場合，行政機關始負責任標定侵略者，而能命令國際警軍出動的。

六 迅速行動的需要

這行政機關當然尚有其他任務，例如目前國聯行政院所擔任的各任務；但是對於發動國際警軍的行動，則應限於抵禦侵略。在這場合，行政行動應有迅速性，使能立即應付意外。當然，攻擊的便利是在遠法國方面。他所佔的便利有二：（一）出其不備地突擊；（二）使國際

機關內部發生分化。一九一四年中央國家對於這兩點便利，特別加以注意。將來違法國家與國際機關敵對時，也勢必利用這些便利。宣戰將使認爲古董行爲。其空軍等必在祕密中預先動員，而其海軍也早已佔定了重要軍事地點。同時這違法國家，也必設法運動國際機關的人員，使該組織失其作用。

很顯然的，國際機關應對於這些危險加以防衛，俾能使其會員國有安全的保障。會員國們對於國際行政機關能迅速防衛突然攻擊，必須有信心；而對於國際警軍的運用，將不因其人員的腐化，而失其效用，也須有絕對信心。否則，國際警軍便無從組織起來。

所以，問題的中心點，是怎樣組成行政機關，以及用那種程序，以便行政機關能迅速決議事項。

第一、行政機關應由代表們組成，能在國際機關所在地在短期間內集議，用迅速方法取得決議。會員國代表們能迅速集中會議的困難，可由各國派遣代表常駐國際機關的所在地來解決。此外再另加副代表們，以替代正代表。假定突然發生事變，各國的代表或副代表們，便能出席，而立即決定行政行動了。

第二、行政機關不應尾大不掉。這組織應能在簡短時間內取決事項。假定將這機關變成了討論處所，勢必失去其功用。這機關應代表國際機關的主腦所在，能督促並聯絡其他各部的各種行動。

七 代表制

第三、行政機關既須以工作效率爲其效能的基本條件，俾各會員國對之發生信仰心，所以行政機關的人員，應限於那些國家的代表，其能擔任這重要任務是有資格的。行政機關須有領袖資格與聲望，所以平等代表的原則是不得不犧牲的。這原則是被國聯盟約起草人們所認清，所以行政院是由五大強國以及四小國家的代表所組成。

假定這行政機關須有民治的精神，那末人口這原素是不應加以忽視的。倘以幾十萬人民的國家，例如巴拿馬、盧森堡等，與人口幾千萬的國家站在同等地位，用平等原則來行使行政責任，勢必無從進行其任務。但是人口超過最低數字標準，而其文化、歷史、以及文明程度能受人尊敬的國家，當然應使其參加行政責任的。

另一條件不應忽視的，是行政機關內的代表國，其內政應有穩定性。假定其國內治安尙未臻於完美，其不能擔任國際警務的責任，很是顯然的。

八 「付會費標準」的方案

組織行政院，使能臻於完美。應將會員國家用下列四大標準來區分：對於和平的貢獻程度；文明的程度；人口的大小；以及自治的能力。這四大標準也就是各會員國「付會費標準」的相同標準。所以「付會費標準」，是可以採用作爲區別會員國的代表權標準。

採取這標準的理由如下：

第一、這標準估計着各會員國對於和平的貢獻程度。很明顯的，在國際警軍組成後，強大國家既已放棄其絕對國家主權主義，同時復對於武力，不再用作其國策的背景，其所貢獻於和平的成分，當然比較弱小國家爲大。所以前者應對於行政責任，擔負較大，是當然的。

第二、「付會費標準」是根據各會員國的經濟能力而制定，對於各該國的人口多寡是加以估量的。

第三、這標準即使並非盡善盡美，也能顯示各會員國的文明程度。這並非極其可靠的標準；但是在沒有其他更爲可靠的測驗方法的情形下，也未始不能用作廣義的測驗根據。因爲這標準是拿各國的物質進步情形作借鏡，因此關於這方面的文明情形是比較可靠的。從各國的物質進步情形，也未始不能推論其他方面的文明程度的。貧困無聊的國家，當然無暇注意文化事業，對於文明的設施，未免受有限制了。反是，物質生活很富庶，未必即能推斷其文物的高尚，但是比較貧困無聊的環境下，始終是高一籌。

第四、這標準也能顯示各該國的內國統治能力。假定會員國的內部呈無政府現象，他對於國際機關的會費，勢必不能照常繳納。這種會員國，當然不能使其負國際行政上的責任。

九 行政責任無平等負擔的必要

或許有人會批評這標準，因為行政權將由金錢來決定，勢必給予國際社會間的富有國家比較貧窮的會員國，享受較大的便宜。其實在目前富有國家，已在任何方面佔着便宜，而且利用他們的便宜，剝削弱小國家，而他們却並無申訴的機會。軍備便是明例。國家愈富，軍備亦愈盛。所以在事實上，弱小國家們將國際行政權交付強大國家而換取安全、和平、公道的保證，是並無損失的。

此外另一批評，認為採用這標準來區分會員國，不免違反平等的原則。在國際社會內，發生平等問題的場合凡四：即司法、行政、立法、以及發表意見等。從理論上說，在目前的情形下，各國家在法律的統治下是一律平等的，然而事實上，所謂平等地位，並無這回事。強大家，得侵犯國際公法而不受罰，但是弱小國家却非遵守條約義務不可。這些不平等的事實，在國際機關無權管轄一切國際爭端，且不能強制執行其法院的裁決時，始終是不會消滅的。反是，假定國際機關的司法及仲裁機構，能處斷一切國際爭端，而且能切實行使制裁能力，那末各國才能享受法律上的平等地位，不但是理論上的，而且是實際上的。在那時候，無所謂強國弱國的分別了，所以在司法範圍內，平等是能得到的。

在發表意見方面，各會員國也能行使平等的權利。國際聯盟的大會各會員國都有代表出席。討論時，平等原則是被絕對遵守的。國無大小，對於所討論的事件，都能自由發表意見。這平等待遇，是各國的權利，無分其國體的強弱大小，都應有權利享受的。

但是平等發表意見及平等代表權，應與立法權的平等性分別的。後者認為各國有平等投票權。這平等權在國際社會間是不能採用的；其所以不能採用的理由，和行政權的行使不能完全平等是相同的。在立法方面，這平等原則的不能運用，在國際聯盟的大會及行政院議事程序內業已認定。

在司法上及發表意見方面，各會員國的平等權業已認定後，行政權方面應暫時採取「付費標準」來組成行政機關，行使國際機關的行政權。這當然是過渡的辦法，應在找到更為合理的方案後，加以替代的。

十 會員國的分等級

吾人假定各會員國都願意將其地位列入某一等級，以便分配行政機關內的席次。第一級應為世人所業已公認的各大國——美國、英國、法、德、意大利、日本。俄國如有意參加國際機關，也應列入大國的等級的。所以，在第一級內，吾人可暫定為這七大強國。

等級最低的，應包括那些弱小落後的國家，例如阿比西尼亞、海地，其人口以及所納會費數目等均祇有列入第三級的可能。在這最低階級的國家們內，應將內政不修而致會費延付的會員國們，歸併在內。

除去第一級大國們以及第三級小國們外，其他中間等級的國家，可稱之為第二等級的國

家。這些國家們應在行政機關內佔有席次，但其所佔之數不應超出永久席位的數字。分配這些席位，可用各種方法。例如：這一等級的會員國們，得全體互選代表參加行政機關，其選舉票權，以「付會費標準」來決定。被選任的期限應有規定；期滿後不得連任。此外會員國們得用輪流擔任制，俾每一會員國，得在行政機關內在限定期限內擔任代表。以地理分配情形將第二等級的國家們分成集團，俾行政機關能有世界各地的地域代表，在事實上是不可可能的。這方法能在歐洲及南美實行；但在非洲、亞洲、以及北美，便做不到了。歐洲可以分成西部、北部及東部；南美也可以分成兩大部分。可是加拿大、中國、印度、南非共和國、澳大利亞以及紐西蘭等，將無從分配在任何部分的。事實上行政機關內，並不需要以地理為標準而組成，因為各會員國是能利用大會的力量，來間接影響行政機關的處置的。

十一 行政機關的代表人數

吾人假定行政機關是由五或七大國的代表以及第二等級國家們的同等數字代表所組成。此外，也可以再加第三等級國家們的代表一人；但是行政機關的議事規則，在這場合，以不採用全體同意的票決為是。這樣，行政機關的代表人數，至少十人，至多十五人。十五人組成行政機關，未免使這組織太龐大，然以該機關所負處決重要事件而論，這人數似乎是不能加以減少。此外，假定這機關的代表人數太形限制了，將不能收各會員國完全信任的效果。反是，假

定行政機關祇由代表十人組成，也將受人批評，認為行政機關所負責任既如此重大，十人未免太少，而且不能代表一切主要的利害關係。

無論如何，吾人應注意的是，這行政機關並非討論機關，所以代表人數太多的結果，勢必造成尾大不掉的現象，而失去其效率。國際聯盟的盟約起草人們將國聯的行政權付託行政院，而定其代表人數為九人。在最初的三年內，事實上祇有代表八人組成行政院，因為那時美國始終並未參加國聯。

十二 一致通過的原則

上文業已提及國際行政機關，祇在例外場合始能自動發動國際警軍的行動。這唯一的例外場合，就是國際間突然發生侵略情事時。上文已指出，在這場合，行動是須絕對敏捷迅速的。所以行政機關在取決行動時，一致通過的決議方法，決不能應用。因為假定行政機關的決議，非得全體一致通過，不能生效，那末這機關的效能勢必大受打擊。行政機關勢將淪為不忠實會員國的工具。侵略國家既欲設法使國際警軍的行動失去作用，很能利用這弱點，運動行政院的代表，阻撓制裁的迅速發動。有這危險，各會員國的安全保障，不免成為空洞的了。

所以，這是很明顯的，國際行政機關取決運用武力時，決不能用全體一致通過的表決的。不論這表決方法在其他場合的實用如何，對於實施法院的裁制以及抵禦侵略，是不適用的。

另一表決方法，是文明社會所公認為有實效的；各國政府的行政決議，大都是採用多數票的表決方法。這方法也可以由國際行政機關採用。國際行政機關的組成以及其執行任務有效與否，全賴其是否能得會員國們的信任。他們假定能接受多數票的方法，作為行政機關的表決手續，那末各國的信任心是表現無遺了。為防免過於魯莽取決重要事件計，當然不應採用小多數的表決方法。假定行政機關採用三分之二的大多數為表決方法，那末便不致有魯莽草率的危險，而同時對於制裁的迅速執行以及行政機關的行使職權，不致受牽制了。

十三 結論

聯邦憲法的制憲人們對於行政權很注意，加以限定，俾能保護各主權邦的利益。例如美國的憲法，對於行政權限是明白加以限定的。同一原則，也在司法及立法方面，加以適用。其所以加以限定的目的，無非想使國家的各部的權限，相互平衡，俾人民的自由以及各邦的權利得受相當保障。澳大利亞的聯邦憲法，也規定將司法、立法、行政權，加以劃分清楚的。

所以國際行政機關的權限也應由結成國際組織的憲章來限定。這是第一種保障，因為在這憲章內行政機關的責任應明白加以規定，而同時行政與司法以及警察的關係也是明白規定的。第二種保障是法院的獨立性。司法機關應負責保護其會員國的權利，以免行政機關加以侵害。假定發生這情事，會員國便得向法院請求救濟。第三種保障是全體大會所能發生的間接壓力。

行政機關固不向這全體大會直接負責；但是全體大會得批評行政機關的處置，而利用輿論加以制裁。不論任何會員國，都有代表出席這大會，而有機會向行政機關行使道德的以及法律的壓力。第四種保障是行政機關的本身組織性質。各大強國間的相互競爭心理，勢必不能結成某種強有力的集團，利用行政機關爲其私利的工具。較弱的會員國，既由國際組織，予以安全保障，定必對於違反國際憲章的行爲，加以反對。所以行政機關內的各份子，相互牽制，又成爲一種保障。

由此可見，組成行政機關來推行制裁的困難，並非不能解決的。國際行政機關既能組成，而由各會員國所信任，那末國際警軍的組成，也能切實施行的。假定各國都有決心維護公道，和平，這兩種組織都能實現的。他們應當制成國際大憲章，修改國聯的盟約，並組成三位一體的國際機關——司法的、行政的、以及國際警軍。

第十四章 國際警軍計劃的切實性

一 這計劃是否能受人歡迎

國際警軍計劃的切合實際問題，可從兩方面加以研討：他是否會受人歡迎以及他是否能見諸實行。

第一問題，他是否能受人們歡迎，是關於一般民衆的，而主要的便是業已加入國聯的國家的人民們，是否能接受這計劃。有人認爲在目前狀態下，這計劃不免是想入非非，在幾百年後或能實現的理想，但是在二十世紀時代是不切實際政治的。人們認爲種種間的歧異性，依然很深，自私謀利的意識，始終很強，而各國對於保持主權的觀念仍是很強，決不肯接受國際機關的統治的。結論是，這樣的計劃當然淪於幻想，不被實際政治家們所肯採納的。各國至今尙不肯軍縮，何能談到國際警軍呢？各國既未接受一九二四年的議定書，怎樣能希望他們討論更形極端的事項，竟將各國主權歸併一起呢？成見、傳統思想、固有權利、精神頹喪等情形，都是這計劃的障礙。

其實，凡有新的改良計劃向人們提出，每次都會遭遇同樣的評議的。輿論不免對這些計劃

表示懷疑，而對這些意見，認爲可笑。但是解放黑奴運動的成功，是經歷了艱忍奮鬥的。歐文（Robert Owen）建議成立國際勞工局，也祇有一百年的歷史。他的意見，在當時未始不被人認爲幻想，可是現在是被各國所採用了。

各國的政策，也是時常在變動的。例如殖民地，在以前是被公認爲母國的尾閥的，現在是待以平等地位了。又如十九世紀和平運動的產物，海牙會議現已進而成爲國際聯盟。這組織在二十年前是被人們所取笑的，認爲是不可能的。其他例子很多，不及備詳。祇要人們對於應行改良的信心，如怒潮般聳起，那末這些國難便會一掃而空。輿論終會認識消極軍縮政策的失敗。但是輿論對於一九二四年的議定書，並無機會加以詳確的估計批評。

無論如何，輿論雖受成見等的影響而飄泊不定但是一旦能予理智以機會向輿論伸述，那末輿論便能成爲隱定的力量。輿論並非時常被情感以及成見所左右的。假定民衆們對於某種政策有深切的認識——利用武力的正常用途作爲警務——同時對於再來一次慘禍有所畏懼，那末他們對於維護和平的決心，勢必增強。積極宣傳以及教育是能造成這新的意識的。在這時候，政客們也會替國際警軍計劃搖旗吶喊了。假定這計劃的採用已爲人們所公認，輿論要求這計劃的見諸實行，其迫切將非吾人所能預見。

上文業已提及，法國嘗主張過國際武力的組織，美國也建議過國際海軍，英國雖比較頑固，但一旦感覺其海軍不敵空中武力時，亦必感覺其安全的無保障而另找出路。日本不能完全

脫離歐洲而孤立；意大利也不能孤處。而德國既被縮軍，對這問題也必另眼相看，所以各大國將受環境所迫，而盡入國際的疆域。

由教育方法，進而使各國自動地接受這國際警軍的組織，當然比較由戰勝國強制戰敗國接受是困難得多。但是一旦成立，其壽命是永久的。他的基礎將建於國際輿論上，而是由理智來建成的。

吾人不能預言這教育過程需時多久。各國或許再須經過一次血淚的洗禮，然後願意對這計劃加以嘗試。原則被接受後，這計劃的是否能見證實行，才能加以測驗。所以這計劃的是否能被人們所接受，是過程上的第一步。政客們當然須等待這計劃被人們接受後並認為可以成爲事實時，才肯走上國際警軍的康莊道路。

二 同時應進行的改良事項

前面幾章內，吾人已試將組成國際警軍的計劃作簡略的陳述。吾人也嘗提及這計劃的是否能成功，須依賴着國際組織的憲章以及國際機關的機構。司法以及仲裁機構，應能處理一切爭端。國際憲章內應對於侵略加以明確的定義。國際行政機關應取得會員國們的絕對信仰。這些情形以及改良等，非在事前或同時業已實施，國際警軍計劃便不能認爲切實的方案。這些先決條件是最低條件，使這國際警軍能切實地行使其任務。

但是人們或許批評爲什麼上述的要件內，並未提及立法任務？假定根據上述計劃，各國的軍備移交國際機關，而維持各國的「原來地位」，那末目前國際間的不公道情事，將繼續存在，並不加以廢改。這是不錯的。但是，在目前情形下，經過國聯的司法及仲裁程序而仍無結果時，勢必由各國訴諸戰爭。可是用戰爭的方法，是決不能消除不公道等情事的。所以吾人建議採用另一方式，即使並非盡善盡美，但是逐漸地能進入公道、正義的國際制度。吾人認爲進步應是漸進的。所以國聯的成立，可認爲第一階段。假定採取這計劃，這可稱做第二階段。假定各會員國能將其殖民地等，移交國際委任統治，使門戶開放主義得以暢行，那是另一進步階段。最後，各主權國家既已與國際機關發生如此密切的關係，逐漸地便有被迫將其討論場合的大會，改成國際立法機關。這樣，第四階段可說是抵達了。

可是人類的急切需要是公道的推行以及戰爭的廢止。吾人業已指出，這些目的非先使各國有安全保障不能達成。例如，建築房屋以避冬，先築成第一層。假定寒冬緊迫，而謂須等待有錢時，再建成第二層，然後蓋瓦，未免不切時宜。相同的，國際公法的完全制成法典以及組成立法機關，並非實施制裁的先決急迫條件。

所以這計劃的切實性的第一要件，是下列的最低條件——建成司法以及仲裁手續，以處理一切爭端。侵略應加以定義，而同時應有行政機關，以切實行使其職權。

三 會員國至少應有多少

國際警軍計劃的實施問題須加考慮的另一問題，是參加的會員國至少應有多少以及應有何等國家參加，才能使這計劃能見諸實行。是否一切國家都應參加？

很顯然的，假定目前的七大強國能成立協定——美、英、法、德、日、意、俄——國際警軍便能成立，而國際間的和平能有保證了。從實際方面來說，一般弱小國家，文明落後及半文明的社會，都可以加以摒棄。即使他們不願參加，國際警軍也能有效地實行無阻的。國際司法得以推行，而國際軍縮也能成功。但事實上，這些弱小國家們也應使其參加的。他們的合作，能有很多用處，尤其能使大國間的糾爭，得以減弱。所以大國們的參加是必要的，使制裁得以實施；而小國們的參加，即使並非必要，也是有用的。

但是今日的世界情形，各大國間的相互諒解是很難成爲事實的。要這些國家同時成立協定，捐除成見，參加國際組織是可懷疑的。各國的意識，未必能同時進入這階段。但是由輿論的力量，或能造成空氣，使各國認識這國際組織的必要，而漸形接受這計劃。所以吾人的問題是，決定應有多少會員國才能開始組織國際警軍。這問題尤應先行決定那幾個強國願意參加才能進行。

在上文討論這計劃時，吾人屢已假定將來參加這新國際機關的會員國們也就是目前參加國

聯的會員國。這些國家，當其簽訂盟約時，業已進入了和平的第一階段。在這十年內，各國已共同為避免戰爭，為政治及人道事項而合作。在這範圍內，各會員國已找得共同的利害關係。所以吾人建議，應將其目前的關係再進一步，實施法治，由組成國際警軍來促成。目前已成為國聯會員國的強國們——英、法、日、意、德——即可成為新國際機關的基本會員國。這五大強國，英、德、日應屬不可少。因為假定英、德、日業已成立協定，法國使不敢自外。倘法國也參加了，意大利也不願孤立的。所以事實上，這些國聯行政院的代表國們，都應參加組成國際警軍。有這些國家參加，他們的併合力量即能成為國際機關的最低實力限度了。

但是，假定這計劃不使德國加入，勢必迫令與俄國聯合；英國除外，則有英美同盟可能。假定日本不參加，那末這組織將形成歐洲大聯邦，未必有能力擔任全世界的警務。日本代表着遠東，不能摒棄在外的。

在這組織下，美國以及俄國可任其自外，待其自願參加時，再令加入。假定五強國已經成立協定，目前參加國聯的較小國家的大部份也必自願參加這計劃。或許有一小部分自外，俾能享受權利而不負責任。

所以這新國聯，或許將有二十、三十或四十會員國，或許五十四會員國都參加也未可知。這組合不能被認為對付美國或俄國的大同盟。因為新國聯的盟約是，為提倡並促進國際法治狀態，與舊式的同盟約條性質完全不同的。

這新國聯的實力，不論衡以威信，文明標準、人口、軍備或資源等，都是絕對雄厚的。併合海軍的陣容，比較任何非會員國將有十一·五與五的比例，而其財富以及原料等等，頗不受外來的威脅。從這一點看來，吾人的結論是，假定國際警軍須能擔任全世界的警務，國聯的強大會員國的參加，是不可少的。

組成歐洲大聯邦未始不是辦法，但是決不能擔任替代國際機關的任務。在這場合下，歐洲與美洲勢必進行海軍競勝。加拿大與澳大利亞或許會參加美國方面。英國加入那美方集團後，維持均勢將更成問題了。歐洲、俄國以及日本，或許會結成同盟對付這英美同盟。軍備競賽等惡果，又將重演。以後造成新慘禍，亦未可知。

這種推測是無聊的。這些祇指出那些潛伏着的危險性罷了。國家們祇能在尋求同盟或接受國際法治兩途徑內作選擇。他們不肯放棄軍備，勢必促成結盟的局面的。唯一的對症良藥，是組成國際警軍。

四 計劃的實行可能性

計劃是否能實行的問題，包括組織國際警軍的可能性以及其是否能切實擔任警備的責任。國際警軍計劃即使受各國所歡迎接受，他是否確能組成有效能的機構而能擔任國際警務，尙是問題。

吾人在上文業已討論國際警軍的組織。運用武器的分類原則，國際警軍是由兩種武力組成，即國際特務部隊以及會員國的國警軍。前者的管制是由國際機關直接掌握，而後者由各該政府所管制與維持。這樣的組織是可以組成的，能用大戰時的經驗來證明。不錯的，在那時並沒有國際機關，也並沒有將武器分類原則向聯軍應用。可是經過幾度周折後，聯軍的作戰指揮是統一了，由福煦擔任總帥，指揮聯軍的陸軍行動。聯軍軍事聯席會，擔任行政的最高地位，將海陸軍的作戰計劃，連貫一起。此外聯軍委員會等，處理各項共同行動的問題。運輸、軍火、糧食、商輪以及其他事項，均以合作方法來處理。在最初，不免稍有困難，但這新組織逐漸進行得很順利。從此可見，戰時情形下既能有這成就，假定這組織留傳至和平時繼續工作，其成效勢必更大無疑。

所以假定國際警軍也根據這辦法來組織，其能進行順遂，是可斷言的。武器分類原則是在戰事結束後才在消極方面向戰敗國們實施了。福煦與威爾遜等對於這原則加以運用，絲毫不加遲疑，因為他們深知這方法是，能使德國等失去軍事作用的。但是假定這些被裁去的戰敗國武器，不使之毀成廢鐵，而供國際機關執管，那末武器分類原則的積極實施，定必更有成效了。

吾人在上文也已建議過怎樣設置總指揮部、大陸總站、以及部隊單位根據地等。此外動員的集中點，也能加以預先選定。軍隊的行動可以預先算定，而其流動性既有國際海空軍的保護，是能行動自如的。大戰時，英國既能在宣戰後立即遣送出征軍至法助戰，國際警軍當然也

能同樣地加以組織，使其能迅速行動的。

假定會員國們有進行這計劃的誠意，組織國際警軍是能實行的，而武器分類原則的實施，更能比較大戰終了時，更形澈底地加以推行無疑。

五 並非預謀的攻擊

國際警軍是否能給予其會員國新的安全保障呢？上文業已指出各會員國既已將其新式武器移交國際機關，該機關的武力勢必優於任何會員國。在平時，國際機關有這威力，已足鎮壓其違法會員國。但有時因情感的激動，某國竟致不顧一切發動侵略，也是很可能的。這種並無預謀的攻擊，國際警軍的力量很能加以彈壓，毫無困難，因為發動侵略的國家，其武力祇限於其國警軍部分。即使臨時利用商用飛機作為軍用，加上毒氣等草率設備，其侵略行動勢必感受極大困難的。既無海軍，又無戰鬪機、坦克、毒氣、大炮等銳利武器，即使兵士神勇，亦屬無濟。在這場合，被侵犯國家的國警軍，得國際警軍的援助，即能加以鎮壓，或無需動員其他會員國的國警軍，亦未可知。

六 預謀侵略

其次，吾人該討論會員國預謀侵略的場合。這會員國既存心侵略，勢須重整軍備，這行動

可以祕密進行或公開做去。在國際組織的盟約內，業已規定退會須在十年前向國際機關通知後始能生效。假定在期滿前私行整軍，是會蒙受嚴重處罰的。製造軍艦、重炮、坦克等，不能祕密從事，而人員也得經過長期的訓練。軍費須由財政部支付，得經國會的通過。這些情事，難以掩蓋人們的耳目，更不能欺瞞國際機關所派駐的海陸空軍武官們的注意。

飛機毒氣，比較易於重新整頓。但是也無從絕對祕密從事。而假定這些國家係民主政體，國內的輿論，即將使整軍無從進行。

所以預謀侵略，非得公開整軍不可。在十年期滿後，該會員國始能積極修飭軍備。在這場合，國際機關已得事前警告，決不致遭遇突擊的危險。儘能充分地準備，以防萬一了。

七 防衛責任

爲應付非會員國侵略起見，國際警軍的實力，須超過任何單一非會員國，或任何非會員國的集團才是。假定國際警軍並無人數及武器的優越性，他便無能擔任替會員國們擔任保衛的責任。此外估計實力時，應將動員等困難計算在內，而對於鄰近強國的會員國邊境上更應有特種設施，以確保其安全。

由上可見，國際警軍計劃是能實行的。祇要各國誠意使國際法律能實施，那末組成國際警軍，便是這法治局面的實力後盾。上文所提出的計劃，未必是盡善盡美。軍事專家委員會從事

研討，當有較好、較切實的計劃提出來可供實行的。但是上述的計劃即使並非完善，倘加以實施，也能使國際間產生新的安全的保障的。

八 反對這計劃的理由——一、國別問題

反對國際警軍計劃的人們能提出很多責難。其中兩點是關於計劃的切實性問題的。人們責難稱這國際警軍既由各地所募來，加以訓練組成，管理上勢必很多困難，而有淪成混亂局面的危險。此外種族間的仇視、成見等、本來很深，再加上軍事上所常有的猜忌、磨擦等等，勢必使國際警軍的效能減低，而無從維持紀律的。言語的困難，也是不能解決的。

當然，這些困難祇在國際警軍的特務部隊才會發生。國警軍既由各國自行管制訓練，他的清一色性是依然在國際警軍內維持的。祇有國際機關管制下的特務部隊，才能稍生困難。這些困難是否沒法解決的呢？責難的人們不免將種族以及國家觀念等認成玄化的事物，將這心理成分予以非常的重要地位。其實，這些心理，並不能影響人們的一切行動的。假定，人們真是將這些心理看得很切要，那末移民便不應產生，人民也不願出籍了。人們事實上並未因種族及愛國心，而不願與他國人民相混或移民至他處的。在已往的歷史上，招募外籍人士當兵的例子多極了。種族問題從未產生。

國家思想，是比較近代的產物。他的勢力很大，但並非影響個人行動的唯一原素。已往的

經驗，顯示着這思想並不能籠罩人們的一切行爲，這祇是暫時的時代現象，而能由較廣的人生責任來替代的。

所以種族觀念，事實上不致阻撓國際警軍計劃的成功。被招募的人們所注意的，將爲服務的待遇、訓練以及其他較爲實際的事項。及其應募服務以後，渠將對於警軍的目的，工作的意義，漸次認識，而養成風氣，成爲該組織的一分子。其陞遷既用考試制來決定，更能使隊員自知努力。而獲得陞遷的人們，其實際能力是當然無疑的。不論任何組織，國家的或國際的，人格以及效能所佔的成分較大。這是不限於種族的。所以國際警軍的成敗，大部分將有賴於指揮人們的人格。這是不受國籍的管制的，也不因其組成分子的複雜而異。

在作戰時，不論種族、國籍，人們是能並肩作戰的；一恢復和平，卻又分散了。但是各聯邦制度的成功顯示着種族觀念等完全是人爲的。例如：瑞士聯邦的軍隊，是由三種種族人民——德、法、意——所結成。美國軍隊的種族混合性更是複雜了。但是這些軍隊，在平時與戰時，都能擔任其任務。所以從切實的方面說，這些並非阻撓國際警軍組織的障礙。

九 二、可特性

此外尚有一問題：國際警軍是否能在任何場合都能運用的；是否能用來對其本國行使威脅的行爲？換句話說，國際警軍人員是否能絕對恃信的。大體說來，人員們必服從國際機關的命

令，而其服務愈久，其服從心愈大。在國際警軍的試驗階段最初二十五年内，其所募得的人員大部分業已在其本國充當軍役的人員，當然其可恃性稍減。其後，較爲年青的人員應募受訓此輩所得經驗，既祇限於國際警軍，其思想、觀點等等，將與國際機關相融結，與其前人未必相同了。

國際警軍的特徵很多：第一、應募人員爲國際警軍服務，是受其所屬國家的輿論所鼓動贊助的。其所屬國家對於這計劃當然也參加的。所以他們加入國際警軍是經其國人所許可的。假定在將來，其所屬國家違法或背叛國際機關，服務國際警軍的人員從事其職務，是不能歸咎於他的。這情形與警察奉命逮捕其親屬，或軍士向其親友執行死刑相似。他們奉公守法，執行職務，是不能歸咎的。

第二、國際警察的任務是中立的。他的責任祇在執行法律。他和一般軍人不同，並非奉命爲其國家與敵人作戰。他的唯一職務是，對於業經公平機關判處的侵略國家，加以法律的制裁罷了，並非他自任審判的職務。

第三、時間稍久以後，國際警軍的人員們將養成一種風氣，爲該組織的基本精神力量。陸遷希望，同伴義氣，以及對於所任職務的自尊心，都會逐漸養成；而對於國際機關，也會發生忠守思想。這是逐漸地養成而卒致深入各人員的心目中的。

第四、每一應募的國際警察，對於國際機關應設誓忠守的。他和法國的海外軍隊一般，對

於其所服務的職守是須宣誓遵行，毫無悔心的。所以在設誓擔任這任務時，他也明知在某種情形下，彼或須持干戈以向其所屬國家。對於這一點，他是毫無退縮可能的。

第五、假定他不履行誓約，推卸責任，他是會受懲罰的。這些情形，在警軍規則內加以詳細規定的。

第六、以前歷史上的經驗，能令吾人深信種族及國家觀念，並不能阻撓人們以兵刃向其同族或同胞。內戰便是明證。不論作戰的目的或動機為何——宗教的，政治的，或經濟的——種族及國家觀念，是會暫時被遏制的。

從上文看來，國際警軍的特徵很多，都能促成其實現的原素。而且所謂種族及國家觀念，在現代已成過去的現象。不錯的，大戰以後，「自決」的方式，又使這些觀念死灰復燃。但是同時也推進了與這觀念絕對相反的廣大觀念。這是在盟約內加以提倡了。在今日，軍備是國家主義的武器；在將來，武器將成爲國際主義的工具。

十 陰謀的危險性

責難國際警軍計劃的另一理由，認爲國際警軍有被獨裁者利用成爲專制的工具或被某一國家陰謀取得管制權而獨霸全世界。他們以爲假定有拿破崙這樣的人物再世，很能利用其特殊的人格，將國際警軍吸收成爲其工具。這樣成功後，他便可以自任爲全世界的皇帝，或者某一會

員國陰謀推翻國際機關，向國際警軍人員運動，使其倒戈；而該國在混亂中，漁翁得事利，奪取世界霸權。

這些情事，並非絕對不致發生的；固然跡近荒唐，亦非不可能的。而況在以前，政府高級人員的受賄賣國，或軍隊的倒戈叛變，層出不窮。但是這種陰謀政治，結果大部分是失敗的。各國已有的經驗，也大可作為國際機關的借鏡。例如，共產主義的宣傳，在各國軍隊內正在活動，將來一定也在國際警軍內活動的。但是這宣傳在國際場合，未必有何結果，蓋可斷言。因為國際警軍的人員，都是受過高等教育的技術人員，所受待遇很好，而且在軍役以外，沒有傳習專門技能智識的機會。所以受這宣傳的影響，勢必很小。

吾人試將這些危險性，從詳加以研討：

十一 獨裁者

由獨裁者來利用國際警軍的可能性，吾人先加以探討。這所謂獨裁者大約是國際警軍的海軍組或空軍組的組長或其陸軍總指揮。在平時，這些高級職員的任期祇有三年至五年。即使這位組長在這期間內造成了潛勢力，他的範圍至多在他所管制的組內而已。陸軍總指揮希望將其勢力深入他組是很難的；其他各組組長的情形，亦復相似。國際警軍的行政指揮權，也是根據「分權而治」的原則的。所以假定海軍方面發動叛變，即可由陸軍及空軍加以消滅；其他各組

叛變，亦遭相同的結果。三組同時謀變，很難意想其能實現的。

此外，行政機關對於有獨裁組長謀叛的情事發生時，即能對於這組的供應加以停止。財政部即有被命停止付款的可能。各會員國的納費，也將因此而立即止付。在這種情形下，獨裁者即將自處於窘困的境地。他的軍火、糧食供應等，完全斷絕。他既不像拿破崙能有富庶的大國取之不竭，亦無財政及經濟的後盾可恃。所以在被財政管制下的場合，獨裁者只能夢想，無法實現其企圖的。

十二 陰謀者與會員國同謀時

吾人再進一步，假定這位獨裁夢想者是由會員國或非會員國所援助同謀的。在這場合下，這問題已非獨裁者的個人野心，而又加上國家觀念的問題了。這謀變的目的是設法利用國際警軍供給遠約國或野心國所用而造成該國稱霸的局面。這樣的變亂，要使國際警軍的各組領袖全體參加，恐是很難的。因為這些組長，在甲種時期（試驗期）內，是由各大國輪流委任的；而在乙種時期，始得由國際機關直接聘任。不論在那時期內，各組組長的國籍都是不同的，不能在同一時期，有國籍相同的二人擔任組長的。所以這五組組長，是五個國籍的公民。假定說德國擬陰謀變亂，至少有四個組長是非德籍人員，未必肯聽命叛亂的。

當然，為要求改善待遇，增加薪給起見，人員們或許會向行政機關表示叛變。但是因此

而推定國際警軍有被任何國家奪取管制權，未免太超離可能性了。假定發生這樣情事，國際警軍有分化的可能，這組織的統一性，將因而失去；而國際秩序；須由各國的國警軍以及忠實的國際警軍來維持。經過這樣變亂後，重行建設新局面，執行制裁的責任，將完全由各國國警軍所負。

十三 結論

所以這有組織的武力，既由國際機關及各國政府所分別管制，在國際警軍發生缺憾或失敗時，國際間未必即因而造成無政府的混亂局面。當然，每一計劃都有冒險成分的。每一聯邦都經歷過中央權力崩潰的可能。這些可能性是各國以及國際政治的潛存成分，但未必都會實現的。防衛這些可能的危險性，最大力量是各國的民衆輿論以及國際警軍人員的常識。再在憲章內規定分權，使各部門間成立平衡局面，那末危險性可以更少了。這些方法，在聯邦國家的組織上，都已試過，而且業已有良好成績。同樣的經驗，當然也能在國際社會加以實行的。

國際警軍計劃的切實性已非學術問題了。科學上的發明已將這計劃變成實際政治的方法之一。不但如此，人們對這計劃的加以歡迎接受，也是不生問題的。在半百年內，這問題勢必爲人們所矚目。這趨勢是當然的，因爲這是由環境所迫成的必然趨向。抨擊這計劃的人們，也沒有替代計劃較這計劃更爲完美。假定不進行這計劃，其惟一結果，勢必再來一次大

戰。各國們應利用這比較清醒的時間推進這計劃；否則下次大戰，將連他們的本身，都被毀滅了。

第十五章 國際警軍的經濟利益

一 軍縮的經濟利益

近年來對於戰爭的財政及經濟結果著述很富，吾人無須對這問題再加研討。軍縮的經濟利益，也經學者詳論無遺。但吾人所應討論的不祇限於軍縮，因為單靠軍縮是不夠取得安全保障與公道的。吾人上文業已論及，軍縮是安全保障及公道的結果，而非其原因。公道的目的，非使各國能自由向國際法院及仲裁機關取得申訴機會，無從達到。而要達這目的，倘各國兵力相向，又是做不到的。但是各國在沒有可以替代其武器作為安全保障時，當然不肯放棄其軍備。所以，真正軍縮所收的經濟利益，應先對於安全保障，用互助原則來形成，然後能計算。

在以前，計算軍縮的節省成分須先將各國的警費支出由軍費部分內除去，這是比較難於估計。反是，假定國際警軍組成，他的費用是能計算的。將這數字從各國在國際警軍組成前所費的軍費總數減去，便能得到軍縮經濟利益的正確數字了。當然，國際警軍的費用，多少是應視其組成的性質如何而定。他的實力大小，須賴環境如何；例如，強大會員國的國數，有多少是參加這計劃的。所以對於經濟利益部分，吾人得隨其組成的情形如何而異其計算。

二 以前的軍費

吾人不妨將各國在上世紀內對於軍備的支出，作一簡要的檢討。祇須約略過目各國的預算表，軍費的浩繁支出，很是顯然。

十九世紀的後半葉，歐洲逐漸形成兵戈戟立的情形。在一八五八年，全歐洲的常備軍共二百六十七萬五千人，其中二分之一是俄、奧、法國所徵役的。在一八九八年，歐洲的平時軍力共達三百五十六萬二千人，其中三分之二是屬於俄、德、法、匈、奧的。這數字尙未將各國的後備役計算在內。在那年的估計，每一人民在平時對於陸軍軍費的負擔，從芬蘭每人二先令七便士起，至法國的每人十三先令十便士。丹麥爲每人負擔五先令三便士；荷蘭八先令三便士半；英國九先令六便士半，及德國十一先令八便士。對於海軍軍費的人民負擔，用同一方法計算所得，最少的是奧匈的每人十便士，而最多的是英國人民，每人所負擔的十一先令七便士。一八九七年至一八九八年的全歐陸軍費總預算額，共壹萬萬五千六百萬鎊，而海軍總預算爲六千一百萬鎊，其中的三分之一是英國一國的預算額。

吾人可以說，自從一八五九年奧法意戰爭後，軍備競賽成爲國際間的普遍現象。一九〇〇年後，競賽更烈。從一八五八年至一九一三年間的五十五年中，歐洲各列強的軍費支出共增五倍。在一八八三年至一九一三年間，各國的人口平均增加約爲百分之三十五；但在這時間

內，各國的國防費支出的增加，竟達百分之一百九十七。在大戰前五年內，增加更烈。一九〇八年至一九一三年間，歐陸各國的軍費增加約百分之五十，而在這五年內，一般估計，歐陸各國的軍費總支出，在軍備武器一項而言，約為九十萬萬鎊，其中六分之五，是由大國們支出的。國際關係愈形緊張，時局瀕於極度危險的階段，國際間並無安全保障可言。

各國國防用費表（以百萬鎊為單位）

	一八五八年	一八八三年	一九〇三年	一九一三年	一九二八年
英	二三	二八	五九	七七	一一五
法	一九	三一	四四	八二	九一
德	五	二〇	五九	一〇〇	三七
意	二	一二	一八	二九	五一
奧、匈	一一	一三	二一	二四	—
俄	一九	三六	六〇	九二	九七
列強總數	七九	一四〇	二六一	四〇四	三九一
其他各國	一六	二三	三八	八二	一三三

總數	數	數	數	數	數	數
歐洲人口（以百萬計）	二七八	三三五	四三六	四五二	四七九	
平均物價（以一九一三年爲一〇〇計）	一一〇	九五	九〇	一〇〇	一四〇	
	九五	一六三	二九九	四八六	五二四	

三 目前的軍費支出

經過了大戰的慘禍，人們始終並未覺悟。各國的軍費負擔依然纍纍，不減戰前，而且也有超出戰前的。例如：法國在一九二九年的軍費支出共達二十萬萬金法郎，比較一九〇九年至一九一三年間的平均每年支出爲十五萬萬至十五萬萬二千五百萬金法郎更多。而況金法郎的價值是較那時更漲了。意大利亦然，一九二八年的支出是十三萬萬利拉，而一九〇九年至一四年間的平均支出，僅爲七萬萬利拉。

吾人更應注意列強預算案內軍費支出所佔的絕大部分。例如，英國的預算案是七萬五千萬鎊，其中三萬四千萬鎊是付國債利息，六千至六千五百萬鎊發付戰事養老金，而一萬一千萬鎊作爲國防費用。換言之，人民所納賦稅的每鎊中十四先令是作爲戰費的。法國的支出情形，亦復相似。這些情形，與中立國家如瑞士、瑞典相比較，便大不相同了。他們並沒有戰債，而其經常國防費，在瑞士約佔總預算案的三分之一，瑞典與則僅百分之二十。

最令人驚心的是戰敗國家們因被強迫裁軍，歐洲各國的軍備費用竟較一九一三年爲多。前任國聯經濟組約谷生（Jacobson）在其所書備忘錄內嘗言：「假定將德國的軍費不計在內，其他各國的軍費總數爲：戰前三萬八千六百萬鎊；戰後則爲四萬八千七百萬鎊。這數字顯示着歐洲各國，除德國以外，用在軍備上的實際價值與戰前相等，而較一九〇九年至一九一三年間的平均數已超出了。假定將各國的軍備費用裁減至一九〇八年的標準，那末共應減去一九二八年份的支出凡百分之三十一。」

目前全世界的軍備費用，約爲八萬九千萬鎊，其中百分之六十係歐洲各國所支出，美國約百分之二十，其餘各國又佔百分之二十。假定再加上徵役等間接費用，那末歐洲各國約佔三分之二，美國佔六分之一，其餘國家又佔六分之一。吾人該注意的，美國雖佔全世界收入的百分之三十五，軍費支出祇佔百分之十七，而歐洲雖有相等的收入，消耗軍費竟佔全世界百分之六十六。

國聯的組成業已十年，各國雖已正式放棄其作戰意思，並已允諾軍縮，但是軍費的支出，竟與戰前幾年的平均數相等。戰敗的敵人們固已被迫裁軍了。他們建成國聯時的高調，竟寂然無聞了。他們仍爲準備下次戰爭而每年費去一百七十萬萬金法郎的鉅款。而爲準備和平所繳納的費用，每年僅僅二千七百萬金法郎。據麥達利亞（Madariaga）教授所言：「假定將國聯各會員每年的國防預算總數存放一處，即使不計算利息（爲數已是可觀），用這本錢供國聯的一切

開支（連同國際法院，國際勞工局在內），可供給六百年的用途。換句話說，目前各會員國所費於預備戰爭的數字，竟六百倍於準備和平用的數目。吾人是否從這一點可以推論戰爭與和平的可能性，竟是六百與一的比例吧？難怪一般人們的意識是：「今日有酒今日醉，莫待明日成僵屍」了。

四 軍備巨費的結果

成千累萬的數字，對於一般平民，很難從這些數字上得一正確的觀念。其實這些數字，直接間接都與一般人的日常生活有關。拿英國來說，失業人數達一百五十萬，未始非軍備巨額支出的結果。此外生活指數的增加，納稅負擔的加重，也是因這整軍而來，使各國造成一般貧困的現象。戰時死傷的人數、戰債、戰費支出、戰稅、戰後失業、戰時生活程度的提高等，都是動輒用億萬來計算。這些數字，對於一般人民，不免驚詫而摸不着頭腦。究竟這些數字代表些什麼呢？不說別國，單拿英國來說，這些浪費的結果，已使國債增至七十八萬萬鎊的驚人巨額。英國在一九一四年的國債是七萬零六百萬鎊，在一九二〇年已達七十八萬七千五百萬鎊。英國的國家資源，據估計約有二百七十萬萬鎊。所以她的資源的百分之三十三，是事實上抵押了，每年所付的利息，竟達三萬一千萬鎊。依據目前的償還步驟，至少須五十年後，始能將本利償清。

五 以前的安全觀念

在一百年前，歐洲也嘗發生同樣局面。那時人們說：「我們已使後人免受拿破崙法國的奴隸，後人該擔負這筆債。」所以在一七九三年至一八一六年間，因拿破崙戰爭的結果，英國的國債從二萬五千四百三十萬六千四百三十五鎊，增至拾一萬九千零七十萬七百八十九鎊，增加了百分之三百七十左右。

一百年後，所費更大，而所舉的理由，仍與以前相同。祇在一八六〇年前的四十年間，礙於經濟不景氣，新的擴軍計劃，並未實行。但在這年以後，各國的軍費支出，又復日增月加。那時候，以前的國債負擔稍形減輕了，經濟資源增加了，同時軍火商又復活躍，而各國間的嫉視仇恨卻日增一日。不論任何政府，都用自衛的口號，要求人民犧牲。他們表示不願意增加稅賦，但同時又用拱衛國家安全所需的藉口，作巨額的軍費支出。人民們也對這些政客的意见，認為有理，樂於支付安全的代價，而不問不問了。

六 優勝的代價

十九世紀，各國化用了億萬的巨款，以為這是安全保障的代價。其實，所謂尋求安全，不如稱之為謀佔優勝。因為這些國家，藉自衛的假面具，無一不想奪取霸權。每一國家，都想較

勝於其鄰國。結果，他們都毫無所獲。然各國所付的代價，確是可觀。例如，爲達這目的，法國的國債竟達四千六百六十二萬六百萬法郎，德國國債達二十七萬三千六百五十萬馬克；意大利，八百八十二萬六千四百萬利拉；美國，一百七十六萬四百萬美金；英國，七十八萬萬鎊。如此國家，爲謀競勝而致破產，以致其人民淪於貧困。

最近十年來的時局變化，很能證實現代國際間的經濟相互依賴的狀態，而使武力征服全球，已是不可能的夢想。對於戰敗國家，要求賠款，所能擠出的爲數有限。假定可能的話，聯盟國家豈肯對於德國放鬆。但是結果，將使德國的恢復能力完全被毀，或將造成無政府狀態；結果使賠款計劃完全不能實行。

所以十九世紀的歐洲國家們，實際上是都向霸權的爭奪方面努力，拚命地消費，而結果一無所獲，反增重了人民的負擔。

七 安全的代價

尋求霸權既屬幻想，所謂自衛，亦復相似。自衛政策，是被人們認爲安全保障的方法。但是用巨額軍費造成大量軍備的安全狀態，不但是空洞的，而且是浪費的。這是有其影而無其形的空洞幻想。

假定吾人認爲各國的國債是爭霸的代價，那末其每年的軍費支出，維持其武備，是爲圖安

全所付的代價。吾人用保險來作一比較。各國的國債，成千累萬，等於所付的保險金，但每年仍逐漸增加繳付保險年費。一旦國際間發生事變，各國間並無共同保險的儲金來彌補各國的損失。事實上，各國所付的保險費，是用在償付舊債以及擔負日常開支。並沒有公積金，而各國也並未將保險責任，由各國分擔。在這情形下，保險的目的，不但不能達到，而且有破產的可能。

八 新的安全觀念

所以這舊制度，應當加以完全修改才是。假定各國化用巨費，而仍不能收穫其所希望的安
全，理應找尋其他比較有效果的方法。單獨保險，既已失敗，聯合保險，當能成功。假定各國
願意採用新的安全保障的投資，用限制武力用於警察任務及根據國際公法的規定而求安全保
障，那末所得的安全是可靠的。這所保險公司，倘用科學方法根據合作原則來組成，那末不但
各股東都有安全保障，而其結果，且能使各股東享受繁榮。

吾人不妨用個人尋求安全所採用的方法來做例子。在現社會狀態之下，他已無需建築高牆
自衛，而用互相保險的原則，納款於整個社會，來維持法院及警察。他所得的結果有二：第
一、在現社會下，其生命財產的安全已比較往昔更多保障。當然，他並不能希望絕對安全。這
是須等待社會的道德程度提高到無須警察時才行。但是他在目前，已是收穫很大的相對的安全

了。第二、個人既用納費公款的方法來維持安全保障，其所納的保障費已較前減少了。在沒有警察制度以前，人們的安全保障，非用絕大代價，即無從取得。在共同納費的制度下，不論貧富，人們即能享受最大的安全，而所付的代價，則是很少的了。

在同樣情形下，國家們而欲求安全保障，他們也可以付相當的代價來組成共同武力。這新安全的代價是多少呢？吾人在上文業已提及，這方案的實行，隨環境而異其性質。無論如何，各國所付的代價是有限的，而是根據國際警軍實力需要的大小而定的。與目前所顯然不同的是這安全保障的保險費、並不由任何國家自定，並非根據任何國家的軍備情形而定（除非會員國外）；所以是比較穩定的。

九 國際警軍的費用

國際警軍的費用，包括各國國警軍及國際特務部隊的每年開支，向各政府購買其所移交的武器的代價，武器的換新費用以及警軍人員的待遇及養老金等。這些吾人在第十一、十二章內業經討論。吾人也嘗指出這些費用是，因下列各原因而有漸減的可能。

第一、世界各國都參加國際警軍計劃後，其保衛責任因而減少，將逐漸形成祇負維持法律秩序的責任。在這場合，警軍的實力因而減少。所以會員國增加，其實力亦隨而減弱。

第二、國際警軍的組成，將使軍備競賽，告一結束。各國的國警軍的武器已是固定了，用

大戰前的武備作爲標準。國際警軍特務部隊的武器，除飛機外，也是固定的；假定非會員國依舊進行整軍競賽，當然稍有例外。倘這武器固定化的政策，有所成功，那末一切武器，非至完全陳舊不堪使用時，無須加以替換。即使添置新式武器，也不致將已有的武器毀成廢鐵。這樣情形之下，逐漸節省，到相當時期後，所積成的數字，定必大有可觀。

第三、在這新局面下，各國都將失去整軍的雄心。因爲安全觀念既已替代了爭霸的雄圖，國家們將和個人相似，對於維持國際警軍的納費，未免不很踴躍。其趨勢不免是設法減低國際警軍的維持費而輕負擔。所以對於國際警軍的軍備支出，勢必極度地以必須的條件而加以限制。在這場合下，尋求安全的方法，將與以前完全相反。各國政府決不再羅掘俱空從事整軍，而反設法減輕其應向國際警軍繳納的負擔。因此，直接間接，軍縮是能有所成功了。

從這幾點，吾人得以推定在這新局面下，軍費的總支出將較目前爲少。各國的軍備預算案勢必大減。而這情形繼續愈久，所能節省的款項更是可觀，因此也提高了國際機關的聲望，威信。

十 間接的利益

除去節省金錢以外，尚有其他間接的收穫。

第一、各國軍隊人數銳減後，能使這班不生產的軍士們擔任工業上的工作，而增加生產。

此外國際警軍特務部隊的人員們，既在服役時期傳習技術智識，在解組後便能擔任工業等生產職業。所以，這批人員，在後時期既為新安全謀保障，解組以後，復為各國從事生產，結果是毫無消耗的。

第二、以前從事研討軍事問題的時間、精神、才智等將轉移其動向，完全為生產事業所利用。從此以後，科學家們將竭其心力為和平努力。他們將集中精力使生產的成本減低，而使科學的發明為人類造福。在這情形下，各國的生產指數，勢必因而增加了。

第三、在這場合下，尙能避免目前的非經濟消耗。根據司旦激 (Stamp) 的話：「軍備費用是特種的非經濟的浪費。不能補償的天然富源做成軍器後，對於人類是毫無利益可言的。這一百年來的現代文明，將幾十世紀所積儲的資源，不加思索地任意浪費。為海軍等所耗去的煤、鐵、石油等完全是不經濟的，是無意義的消耗大自然所賦予人類的富藏。軍縮才能對於這些不經濟的消耗浪費，加以遏制，否則勢必使現代文明，趨入破產的途徑。」

十一 新安全與投資者

第四、新安全紀元的開始也能使投資者增加信心，放胆投資。資本是很機警的：一有戰事的謠傳，應會使資本逃避或裹足不前，巴爾幹國家們經濟發展的落後，便是明證，因為在該處時局太不安靖，而同時又無國際機關來維持秩序。假定國際間並無騷亂、戰事等情事，亦無人

為的界限，使經濟發展受有限制，那末各國的生產率勢必大為增加無疑。

最顯然的例子是北美大陸在最近六十年內的突飛猛進。該處新安全的建立，促使工商業作猛烈的發展，不受任何限制。反是，國際間軍縮計劃的失敗，已使投資者寒心，裹足不前。結果，人們或將資本收藏起來，或則不加思索他予以浪費了。

十二 經濟政策

第五、各國的經濟政策所受戰爭威脅的影響是很大的。上文業已提及，各國注意關鍵工業以及原料來源等等，無非為準備作戰着想。好些國家竭力設法自給自足，也是受這影響無疑。此外，築起關稅壁壘，希望保護所謂經濟主權，以致貨不能暢其流，而受人為的限制，都是戰爭威脅所促成。

戰爭的魔影籠罩着一切。各國既準備着下次作戰，於是便設法不依賴其他國家，避免在作戰時蒙受不利。在這場合下，貨暢其流，是不可能的。各國都想設法保護其自身，因此造成仇視、妒忌等現象，而反促成其所欲避免的危險。

假定人們希望進行改造這不合理的局面，唯一方法，是各國對於這新的安全保障，應有充分的信仰，由組成國際警軍來實現。否則不論是整軍也好，高築關稅壁壘也好，其結果祇有促成戰爭的可能。

第六、軍備競賽停止後，工業便能從軍事方面解放出來。吾人在上文業已提及有好些工業，因為祇供軍事所用，所以是在不經濟的狀態下進行。所以這些工業的商業價值，是減少了，而其對於增高財富的生產能力，也因而減低。例如拿航空來說。目前的飛機製造，飛行場的位置，航空路線的開拓，都是受軍事影響，而非絕對為商業設想的。鐵道交通，也受同樣的牽制；其發展建築，無非為運兵起見，對於載客運貨，反成次要。英法海峽間的地道交通計劃，始終不能實現，便是明證。其他例子很多，不及備載。但是一旦軍事競勝失去其重要性，而國境的防禦成為相對性質，那末國際間的工商業發展，將不受戰事威脅的牽制，而能暢然進行了。

十三 賦稅與新安全

第七、因大戰而促成的巨大軍備政策，使各國的賦稅特別加重，而阻撓經濟的復蘇。納稅人們的負擔，日見加重。他不但須付國內債的利息，而且尚須負擔外債。這兩筆債合成所謂國債。此外，納稅人還得擔負國防軍的巨額維持費，比較大戰前的數額有增無減。不但如此，他也擔負着失業人們的津貼，以及其他不生產的支出。為應付這些鉅額支出起見，各國政府被迫增加賦稅。例如：英國在一九一四年的所得稅，是每鎊內抽一先令二便士，在一九二九年竟增至每鎊內抽四先令。

任何國家的人民們都因納稅負擔太重而貧困，致工業無從復興。在大戰以前，各國都能利用其每年所多餘的積儲，成爲新資本，用作發展工業。新的工廠、機器等能適應人口增加的工作機會需求。賦稅既低，始能增加資本，而跟蹤人口增加的需要。除特殊情形外，例如一九〇八年真正失業的數字，比較上是很少，而且一般工資很有上升的趨勢。

大戰以還，高稅率使人們對於節儲的意向，不免銳減，新資本也因無從產生。既無新資本，遞增的人口，便無從找得工作；既有大批失業，國家又得增加新稅來彌補。這情形愈弄愈糟，而其基本原因，都不外緣於戰禍。

救濟的方法是什麼呢？將救濟失業等費用改成生產所用；減少公務員的待遇等等都不能徹底謀解決；他所能節省的款項並不能產生新資本作爲發展新工業之用。唯一有效的救濟辦法，祇有將國際間的軍備競勝用組成國際警軍計劃來消除。這樣才能使各國的支出大爲減少。賦稅得以減少，資本得以復蘇，失業工人們才能被工業所吸收，因而社會的購買力得以增加，工資也得逐漸增加其價值，造成一般繁榮的現象。

十四 經濟復興

上述種種，在這工業騷亂的時期，不免跡近太理想的大同世界。但是在大體上，這是根據大戰前的經驗而來的，因爲在那時期，固然有人爲的界限及其他種種缺憾，各國尙屬繁榮。假

定在那時期，各國能消泯私憤，組成國際武力，予海牙法庭以強制的管轄權，那末各國的經濟狀態，已與目前大不相同了。已往的陳跡，豈非後來人們的前車可鑒呀！

經濟不景氣，是種種原因所形成累積而然，所以經濟復興的階段，亦是漸進的。例如，用英國來做例子，假定所得稅能減去一先令，人民的儲蓄力量便能大為增加，即能成爲新資本。同時賦稅減輕後，收稅機關的經常費，也能減少。所得的結果，當然是很可觀的。

人民納稅能力的限度，也和國家償付賠款有限量相似，不能非份地加以壓榨的。這是好像將產金卵的鵝，加以殺死相同。所以預備戰爭，增加稅收，循環不已，勢必造成災禍無疑。各國所負賦稅的重負，非將其軍備交付國際警軍，恐無減輕的希望的了。

十五 「門戶開放」政策

但是，軍備也祇是國際病症的病徵之一。他是代表着國際間經濟掙扎的實際表現。在商業方面，國際間的經濟掙扎可在殖民地政策方面見到，各國都爭奪着尙未完全開拓的土地以及其原料資源。他們是用軍備來支撐其霸佔的局面。一切殖民地、屬國、「勢力範圍」、以及所謂「委任統治地」等都是用武力來統治着。「門戶開放」政策，已被拋棄；各該地域的已有權利，是仰仗其母國的實力保護，進行其壓榨政策。

假定軍備受限制了，這些國家們將仍握持其所有權。本來是用武力來支撐的暫時局面。反

將因此成爲永久佔有。顯然的，假定因此而產生這局面，其結果不但是不公道，而且不合經濟原理的。非得將這局面加以變改，軍縮的進行，勢必遭遇阻撓無疑。

吾人在上文業已提及委任統治制的原則可以用來解決這經濟困難的。一切地域，現歸各母國所統治管理的，應接受委任統治制，由國際機關加以統治，猶如目前的甲種委任統治相似。在這場合下，經濟權利將受委任統治規則所管轄規定。這些權利，都得符合門戶開放的原則，庶幾參加經濟發展的人們，不論國籍，都能享受平等待遇。這樣才能避免屬國以及「勢力範圍」等被其所統治的國家，視作經濟外庫。工商方面的機會均等現象，可由國際機關來督促實現；而同時那些統治國家，對於這些地域的所有權，也因而有保障了。

十六 結論

所以吾人的結論是，軍縮一日不實行，經濟復興即一日不能實現。在以往，商業的統計有時指示着繁榮，有時不景氣，周而復始，游移不定。在武力管制一切的場合下，固定的繁榮，進步等，是不可能的。因爲人們不能有信任心；稅率始終往上漲。貧困失業，因生產與人口增加不能平衡而益形顯著。人們所建議的救濟辦法，都是頭痛治頭的不澈底辦法。消極的軍縮政策，業已完全失敗。其原因，顯然是因爲這政策不能對於新安全予以保證。

祇有唯一的替代方法是：將世界上的武力在國際機關管制之下組織起來，才有希望。這計

劃是能達到軍縮的目的，因而在國際間建立鞏固的基礎，使各國都能蒸蒸日上，趨向繁榮的途徑。

第十六章 消極與積極的軍縮

吾人在上文業已對於主張消極軍縮與積極軍縮的主張，加以敘述，這裏不再加以贅述，而僅就雙方的辯爭理由，作簡略的綱要如後。

主張消極軍縮的人們，認為祇須各國軍備，經由比例裁減，便能避免戰爭。當然，假定各國能接受這建議，對於軍縮，不能謂其毫無準步。這也可以表示國際間趨向合理狀態的先聲。但是，即使達到了消極軍縮，「安全」依舊是空洞的。這也不能認為可以替代國際警軍計劃，使國際間能成立公道局面的方法。

在另一方面，積極軍縮比較消極軍縮顯然有利，而易於成功。假定各國間進行成立積極的協定，事實上比較消極的協定易於制成。假定為達到這標的而有實際的利益可圖，那末軍縮是更簡單化了。

顯然的，消極派與積極派都希望達到同樣的目標。所不同的祇是達到這目標的方法。兩派所主張的理由，可由下列綱要表出之：

一 道德的軍縮

消極派認為各國如肯裁減其現有武器，便能抵達道德的軍縮。反是，積極派認為欲達這階段，非由各國將其武力，專供執行國際公法及擔任警察任務不可。

二 標的

消極派認為最後標的——軍縮——能由抵達和平境界來抵達，而這和平境界，須先由國際間的道德觀念有所變更不可。換句話說，比例裁軍便是抵達這和平境界的最好辦法。

積極派認為軍縮祇能由國際間成立國際公道局面來抵達。成立公道局面，並不需要先有國際的完善道德程度。假定武力的正當用途以及國際制裁的意義被人們所認識，便能產生這新道德觀念。但是後者並非軍縮的先驅；組成國際警軍，才是人們對於唯一至上的共同利益的認識表現。

三 意識

消極派認為比例裁軍，能使人們對於戰爭的意識，加以變更。

積極派認為人們對於戰爭的意識，非待各國的軍備用國際警軍來替代，使志願和平有所切實表現後，不致有何變更的。

消極派主張比例裁軍易於成功，因為這方法不致侵及各國的固有成見。

積極派認為民主國家們對於國際警軍計劃，很能同意接受，因為人們對於警務的意義，是很能瞭然。反是，人們對於比例裁軍的技術複雜問題，反不易抓住。

四 恐懼心理

消極派認為恐懼心理——例如，破產及新戰禍的恐懼——能使各國自動地裁軍。

積極派認為不然。這恐懼心理反迫令各國作軍備競賽，成為政客以及軍火商的工具。唯有國際警軍，才能予各國以保證及保護，而減弱其恐懼侵略及不公道待遇的心理。

五 相對性

消極派認為軍備的比例限制，是根據各國的國際需要而定，因此能消除侵略野心，而避免戰爭。

積極派認為比例裁軍，仍以戰爭為大前提；戰爭的性質，並不因此而改變。祇有將武力限制為制裁之用，而自衛責任用合作觀念來替代，才能使戰爭成為過去的過去陳跡。

六 裁減的標準

消極派認為一般裁減，可由討論及商談方法來成就。他們認為裁減軍備，是不能制定標準

的，祇能用比例方法進行。

積極派認為永久的計劃，不能用商談的方式，討價還價來制定的。武器性質的複雜性以及各國情形的互異，沒法制定標準或方案來進行比例裁減。各國的實力，祇能根據其所能貢獻於國際機關的能力為根據，而不能用該國的國防需要作為標準的。

七 軍縮的範圍

消極派認為軍縮可以另星地進行；海、陸、空軍的裁減，可以分別加以處理的。

積極派則認為各項武器，應同時可以考慮；採用其他方法，必致不公平；倘在某項軍備加以裁減，而在另一武器上增加，不能收經濟的效果的。

八 競勝

消極派認為人員及軍備的裁減，已能避免戰禍。

積極派認為最主要的事項，是各國軍部間的競勝，應加以消除。而其阻止新武器等發明的唯一有效方法，便是組成至高無上的優勝武力來鎮壓。

九 組織

消極派認為縮小各國的軍事組織，便能進入和平階段。

積極派認為欲達公道及安全保障，國聯之外，應另加一新的組織。目前的國際組織雖已有基礎，建樹了四壁，尚缺少屋頂。以後在這新組織成功後，人們便不再想當兵，而祇願當警察。這樣，國際社會才有進步了。

十 切實性

消極派認為比例軍縮，是解決這問題的最切實辦法。

積極派則主張不然。十九世紀的和平運動，仲裁條約的簽訂，軍縮會議的幾度開會集議等等，至今仍無成績可言，所以積極派的主張，應由人們加以懇切的研討，而予以試驗，以見其是否切實，可以推行無阻。

十一 監督與管制

消極派主張應有周密的監督與管制制度，來防範軍縮條約的違約行為。

積極派認為這制度很難實施，而且促成磨擦。無論任何方案，欲其切實施行，應將監督等規定愈簡愈好。組成國際警軍，不必有周密的督察制或管制，而各會員國將以該軍的優越性，為他們的唯一安全保障。

十二 永久性

消極派認爲比例軍縮，能保證其有持久性，因爲這方案，能予參加國家以財政及經濟上的利益的。

積極派認爲歷史業已證明這消極政策的失敗。以前各國或被強迫或係自動地裁軍，但都是暫時的。將來，這方案加以推行，未必能擔保其有持久性的。反是，積極方案，卻能使各國的將來行爲受誓約等的束縛，而能產生持久性。財政及經濟利益，都不能單獨地避免戰爭，或使比例軍縮持久。消極方案是暫時的，不是永久的救濟；他對於國際病症的病源，未免忽視了。這病源便是各國爭圖霸權的企望。

十三 新式武器

消極派認爲現代武器的使用，增加了軍縮困難，因此估計各武器的比較力量，是更爲複雜了。

反是，積極派認爲新式武器的發明，反使軍縮問題簡單化。因科學發明製造的武器，有史以來，才能應用武器分類的原則，使能組成國際警軍，而同時不影響各國國警軍的效能。

十四 最大效果與最低限度

消極派認爲其方案，能在軍縮方面收穫最大效果。可是國際警軍計劃反將保持軍備制度，而有增加各國軍事負擔的可能。

積極派認爲比例軍縮的最大效果都成爲最低結果，因爲各國的固有地位因此而更固定了。可是國際警軍的促進軍縮的程度；各國認識軍備失去效用時，便應自動地加以裁減，而會員國愈增多，軍備需要也隨而減少。

綜上比較各點，驟視之，似乎消極軍縮比較易於成功。但加以詳細研討後，其所有困難頗多，很難設法解除的。而且消極軍縮，並不能對於公道及安全保障有所保證。這也和人類的歷史經驗背道而馳的，因爲個人的廢除武器是完全用積極方法的。

軍縮問題，急切須謀解決，不能再延了。消極政策是很危險的方式；國際間已不能再冒危險予以試驗了。唯一可恃的方法，是將軍縮建在組成國際警軍的礎石上，才能收穩固的效能。

第十七章 德國與國際警軍

一 幻想

一百多年以前，歐洲列強，在維也納集議，向法帝國提出條件。在那時候，德國和他的同盟國，俄、奧、英等共同商議起草和平條約。法國是站在被審判的地位。經歷幾年的鬪爭，總算告一段落。爭霸的雄圖，又被擊敗了。希望在歐洲獨裁的國家已被打倒了。戰敗者祇有等待戰勝者們的宰割。

在那次集議的政治家們，是否也常想到下次戰敗者是誰呢？奧國的代表或許也會偷眼瞧着他的普魯士同伴；德國開始團結一致，在那時候已為人們所注目了。將來是由那個王室來領導呢？赫司堡皇室呢？還是霍亨索倫呢？五十年後在賽杜華 (Sadowa) 終於破了這個謎。

德國從此走上了她的新途徑。軍國主義的烈焰，由菲特烈大帝第一所點起，俾斯麥、馬爾克所煽旺，光耀很是奪目，灼手可熱。這烈焰傳達到每個德人的家庭；每個愛國志士都信着其祖國的前途光明偉大。「征服世界」已是發祥了；德國的鷹便向這方向飛去，自信着有馬到成功的一日。

存着統治全世界的野心，這軍國主義的國家，既在歐陸擁有重兵，復進行建造海軍，企圖在海上爭霸。海外殖民地以及屬地等是非佔有不可，來步武英帝國的後塵。她企圖在全球各地佔有重要的地域，排斥其他國家的分肥。但是這霸權的幻想，對於她的鄰國們的安全發生威脅了。陸上霸權加上海上稱霸，被人們認為絕大的威脅。因此促成戰爭，而在作戰啓端時，德國便與聯盟國家對敵。

維也納會議一百年後，又在凡爾賽集議。聯盟及附盟國家們，又鉤心鬪角地企圖造成另一獨裁的局面。在這一次，德國與法國的地位完全對換了。共和法國站在審判席上，而帝德卻處於被判的地位。判決下來，失地又復歸還，德國被迫裁去軍備，擔負着賠款重負。這些條件，是在五十年前的同一會議場內制成，其範圍較前更廣，條件更苛罷了。

這條頓民族與高爾民族的循環鬪爭，是否從此結束，抑這新和平條約祇是下次衝突的準備呢？這兩國的競勝尋求是否仍行繼續，以致兩敗俱傷，而陷於毀滅的途徑呢？這是很難加以猜測的。假定一八七〇年的鐵血主義者預見一九一八年的結果，他們或許當時的態度有所變更亦未可知。他們的敵人，也是深中了軍國主義的流毒，在制定新和平條件時，也是抄襲舊文章，並沒有新的見解。甲國被解除了武裝，乙國仍是全副武裝，照耀奪目。甲國的殖民地等被瓜分了，乙國卻因此擴大其領土。甲國負着巨額的賠款，乙國卻用盡方法向甲國榨壓。佔領軍隊得以耀武揚威，接着便是相互仇視更深，威脅利誘，無所不用其極，向那新生的德共和國壓迫

着。

二 戰後的德國

德國是被離除了武裝。法國呢？既因英美的阻撓並未取得安全的保障，始終不願在找到可特的替代物以前放下屠刀。德國加入了國聯，而且在日內瓦已是幾度擔任着導領者。她主動的羅加諾公約，便是對於新獨裁的互助保證。德國也成立了聯邦共和國。但是，吾人是否即能推定她對於帝國主義的野心完全放棄了呢？這問題的答案須看她對於國際警軍的態度究竟怎樣。假定德國的人民們完全放棄了霸權的野心，不再崇尚軍國主義，消泯了復仇的心理，簡言之，假定他們確有尋求永久和平的真心，那末他們可以用發動國際的切實制裁來表示他們的誠意。當然，業已解除武裝的國家，已不能用繳除武器的方法來表現誠意。但是此外尚有其他方法，能表現他們維持和平安全的決心的。

德國在目前，固然是事實上裁軍了。但是這狀態能維持多久呢？不錯的，即使在目前，他在國際上依舊有絕大的聲望。她在國聯是佔着行政院的一席，完全與列強地位平等。她固然沒有攻擊的能力，但羅加諾條約內她的地位與法國相等。假定被人襲擊，她能請求公約的保證國家的協助。她也嘗主張，一切爭端應由仲裁及司法機關處理。而且她的國防費，已從戰前的一萬萬鎊，減到三千七百萬鎊；雖然戰勝國家們依舊是維持着戰前的巨量消耗額。

雖然德國人民已沾着軍縮的實惠，他們不免仍覺得德國地位的不安全。當然，在鄰國劍拔弩張的場合下，他們不能感到安全的。凡爾賽條約第五部所加德國的限制存在一天，他們便不能感覺到業已與列強平等。所以國際公法的法律統治局面，不能建成，軍備是始終被人們認為獨立主權國的唯一標幟的。這六千六百萬人口的國家，既有軍國的傳統思想深入人心，絕對不願長處在被束縛的狀態下的。一旦財政稍有辦法，外來壓力稍鬆，從事軍備競賽，勢必又將軍演無疑。

三 選擇

但是，法國是可以避免再走上這不經濟的危險道路的。她能取得完全的絕對平等地位；她能有自衛能力，而同時取得安全保障；她能享受公道的待遇；她也能運用絕大份量，而負聲望。唯一辦法是她應採取第三種辦法。

當然，維持原狀不是解決辦法。經驗告訴人們，整軍的結果是毀滅，唯一辦法是由組成國際警軍來實施國際制裁。這第三種方法不像整軍那樣能吸引人們的興趣，因為這計劃是不容人們再從事復仇等英雄行爲了。這方案的實行，將使軍國主義失其憑藉，霸權野心，無從實現。但這是復興德國的最合理的方法。人民們的犧牲，事實上是很微渺的。用金錢來說，人民們的負擔，將比較整軍的巨額支出減輕得多。而且德國也和其他國家相似，不應將其富源消耗在軍

備上，而應爲人們的經濟需求着想才是。

大戰以前，德國的工業發展很是迅速。用和平方法推進工商業的結果，較用武力所得者爲大。她的工業所需原料，由世界各地供應，並未因其所佔殖民地的微寡而受限制。假定，在這新安全的場合下，「門戶開放」主義暢行，那末德國的工商業可與其他國家在平等地位上競爭了。既無管理海外殖民地等責任，德國依舊能取得原料，推廣其市場的。

所以德國的經濟前途，並不依賴強大海軍陸軍來支撐發展的。倘德國有意恢復其戰前的工商業範圍，用國際警軍來替代國防軍的設備，卽能迅速如意達到其目的的。

四 代價

而況德國接受這方案，比較其他國家便利得多。其他國家須將其所有新式武器移交國際機關，同時復因停辦軍工業等而致工商業發生變動；且在某一時期尙有增加失業工人的危險。德國早已經過這階段了。她業已將這些束縛解去。而且她接受這方案所付的代價，實際上並不很大。她所供給國際警軍的，祇是她的國警軍以及繳納國際警軍的維持費。前者的負擔，等於她目前的支出。後者的負擔，也是有限的。參加了這方案，她反而可以與其他各國，共同享受國際警軍的武器配置了。

當然，對於這辦法人們或許要批評說，這是對於德國不公平的，因爲她的武器既被聯軍國

家所繳除，何以復須納費負擔國際警軍的新武器配置呢？這批評未免忽視了兩點：第一、武器繳歸國際警軍執管使用時起，德國對於這些本屬他國的武器也有管制權，而且也享受他的運用。第二、這方案是以目前情形爲根據的。不能對於以前的措置重新算賬。德國接受這方案，理應以將來爲着眼，而應考慮的是，這方案是否能予德國以平等待遇，安全保障及公道罷了。

五 聯軍國家的義務

此外，認爲德國參加這方案的辦法是不平等的尙有理由在。人們認爲欲使德國取得真正平等地位，尙可用其他方法——就是其他各國也和德國相似，將軍備加以裁減。德國的裁軍是強迫的；她是根據凡爾賽條約第五部的規定而實行了軍縮。但是德國接受裁軍強迫時，聯軍國家們表示這祇是軍縮的初步，聯盟國家們都將步武後塵，追蹤軍縮的。這表示，常在各文件內提及，其最確切加以肯定的，可在四大文件內找得。第一、國聯盟約第八條是明文規定的。各國的陸海軍等應加以大量裁減，其裁減的數量由國聯行政院加以決議。第二、凡爾賽條約第五部的前加書內也規定：「爲使一般軍縮能成功起見，德國自任絕對遵守下文條約所規定的陸、海、空軍條款。」第三、聯軍代表致德國全權代表的說帖內也說：「聯盟國及附盟國等，明白表示關於德國軍縮的規定並非專爲避免德國再行從事侵略起見而設。這也是爲謀一般的軍縮起見，使國聯所倡議的避免戰爭得以實現。」第四、羅加諾公約內也提及：「本約各國政府代表

們表示真誠信心，認爲本約的簽訂，……係增強歐洲的和平與安全；且能促進盟約第八條所規定的軍縮，得以早日實現。」

這些誓約至今仍未實現；聯盟及附盟國家們依舊軍容壯盛，視這些誓約等於廢紙。十年內在日內瓦等處，時行集議討論，然對於一般軍縮，始終無成。德國很有權利提出責問，爲何這些諾言，久未履行。她既已遵重凡爾賽條約第五部規定而實現軍縮，但聯盟及附盟國家們，雖可打倒軍國主義而作戰，反成爲軍國主義的奴隸。各國都受恐懼心理的支配。法國對於德國的軍事未知數，不免畏懼，她恐懼着再度被侵略的威脅。英國也恐懼着其海外交通，有被敵人切斷的危險。法國的空軍以及潛水艇等，使英國不能安睡；而美國海軍，也是不可捉摸。美國也恐懼着太上國家的組成。將這些恐懼心理歸併起來，其恐懼程度，蓋可想見，而消極軍縮的進行，也被阻撓了。

但是這樣分析起來，不能得一結果。事實上說來，這問題是沒法回答的。德國的確很可以向聯盟國們要求其裁軍與德國相等。假定他們做不到，那末德國可以聲請解除凡爾賽條約第五部的束縛，而重整其軍備，這聲請當然是很合理的，而盟約的倡議人們也不能設詞推託的。

六 難題

在這情形下，吾人不免遭遇了很難解決的難題了。德國聲請重行整軍；她或許將這聲請向

國聯提出，假定國聯行政院通過議案，德國今後得以解除其軍縮的束縛。在這場合下，法國祇得採取下列二途之一：她或許用武力壓迫德國，或加速進行整軍。假定她採取前者，那末她強迫英國根據羅加諾條約援助德國。這樣，不久將來，人們將重見倫敦、巴黎、柏林，毀成瓦礫，但是，爲避免這情事即行發生起見，法國採取後者政策的成分居多，而進行軍備競賽。這樣，軍備競賽的循環惡果，又將重演，回復到一九一四年八月的情形。第一次大戰不免白白地犧牲了無數生靈。

七 解決方法

對於這難題是否沒法解決的呢？德國現在是站在歧途上，她可以採取任何兩途之一。她可以從事軍備競賽，再度爭雄稱霸；他也可以領導各國走上國際法律統治的局面。選擇兩者之間是很簡易的。道德與理智指着後面的途徑；而報仇復恨則導着前者的道路。德國人民們對於日內瓦的討論情形，很是注意關心的。他們當然瞭然於消極軍縮的無從實現，至多也不過是暫時的結果。明知這些討論毫無實效的，他們怎能倡議國際制裁而任領導者呢？

德國是握着這問題的關鍵。她可以向聯軍國家們責問，迫其表示真實態度。她可以將國際警軍計劃向各該國提出。假定聯軍國家們加以拒絕，責任便得由他們負擔。他們不免將軍縮的兩種門戶完全封鎖；消極與積極的鑰匙，都被拋棄了。在這場合，德國很可以自由地整軍。

人們不能責備她；而聯軍國家們既已背信食言，也祇得再向整軍競賽的道路前進。

反是，假定德國的建議成功了，他便成就了解除她以前敵人的武裝。德國從此將爲人們所頌揚爲公道和平的倡導成功者。她的聲望、文化、物質繁榮，將較以前更爲光明。這樣，德國成爲正理世界的先導者，實現了其先哲康德的教訓，而爲後代人士所頌揚不置了。

第十八章 英帝國與國際警軍

一 「共和大同」

這幾年來，人們對於英帝國有時稱做「不列顛共和大同」(“British Commonwealth”)。這新名稱的意義何在？帝國的名詞帶着臣服或霸佔的意義；而「共和大同」的特徵是自由意志的結合。假定吾人對於帝國及「共和大同」的定義認為應如此，那末向英皇表示忠服的國家們既非帝國的一部份，又非「共和大同」的一份子。自治領國，事實上已是完全獨立；而印度與皇屬地等，則直接受英國的統治支配。

採用這「共和大同」名詞的人們，不免受兩種理由的影響：第一、他們想利用這新名詞，使人們忘懷那舊名詞所予人們不快的印象。「帝國」這名詞已是令人頭痛，尤其自從南非的帝國主義爭霸戰爭至今，早已使人望而卻步。第二、這新名詞的採用無非為顧全自治領國們起見。加拿大、澳大利亞以及英帝國的其他自治地域，對於這點很是神經過敏的。他們當然不喜歡用那舊名稱，令人認為彼等對於母國是須接受命令臣服的。無論如何，「共和大同」這名詞，用來形容那些關係並非密切的國際聯合，並無十分語病；但是政治學上，這名稱是無法可以歸納

在任何政體分類內的。

可是平民們仍用着帝國的觀念。就是議會的議員們，也時常引用「帝國」責任、義務等名詞。但是試問這帝國應歸納在那種政體以內，人們卻不免不知所對了。這並非邦聯，也非聯邦；她既無成文憲法，亦無聯邦代表大會。自治領國都已是自主自治。固然外交關係仍由英政府決定，司法方面最高申訴仍在英國。自治領等仍向英王表示臣服。母國的首相與自治領的總理們也時常集議的。這是大戰以前英帝國組織的大體情形。

大戰發動後，很可驚異的是世界各地英帝國部份的響應。澳大利亞、紐西蘭、加拿大、南非等，都爭先恐後協助母國，印度亦遣送其土人軍隊，而英殖民地各處都遣派軍隊參戰。好些人認為這現象完全是帝國的團結表現；所以也有人認為那次戰爭是帝國的水泥，將散漫份子凝結起來。其實，這並非完全正確。

吾人並非說自治領國們並不效忠母國，但是他們向母國効勞，也有其他理由存在着。很明顯的，他們也深感其自身自治獨立國體的危險。假定母國戰敗，這些國家都將受這軍國主義強國所宰割。假定聯盟國失敗，那末這些國體所根據的政治理想等，亦將不能久存。所以自治領國們的參戰，並非單純地爲保護帝國而作戰。他們也是受着自衛意志的驅使。這情形，等於英國在比利時被侵時立即干涉參戰相似。她也深知比、法被征服後，英國即受直接威脅。

大凡國家們的利益相同，而受同一敵人攻擊時，他們是並肩作戰的，不論這些國家是否帝

國的一部分，或是否有條約關係的存在。

二 帝國已成時代的過去物

奧帝國的崩潰，卻是相反的例子。當然，奧帝國構成份子的各別利益是不相混同的。捷克人以及斯拉夫人民希望戰敗，才有生路。假定沒有德國的支撐，奧帝國在作戰初期早已分化了。原來這次大戰，將歐洲的各大帝國如風掃殘葉一般完全吹散了。奧帝國的內部早有分化成分，一經戰爭，便裂成幾個小國。俄帝國也在革命怒潮中崩潰。德皇室自稱爲神聖羅馬帝國的後裔，也被迫遜位，而改成共和政體。英帝國也在凡爾賽的萬鏡廳中和平地瓦解了。英帝國不能例外，祇其解組的情形與其他帝國稍有不同罷了。英首相同時與其他自治領的總理等以及印度的全權代表，在和約上各別簽署。他們代表着英帝國的構成部分，在這條約上各別向國際聯盟表示誠意遵守盟約。分別地，他們單獨成爲這避免戰爭的世界組織的會員國。不到五十年前在這同一廳內，俾斯麥等不是根據着帝國主義企圖建成堅強的帝國嗎？這情形未免大不相同了。

在這情形下，英帝國將其本身混合在這反帝國主義的世界組織中了。吾人可以說，在那時候這帝國的確是改成共和大同了。

舊意義的英帝國業已不存在。這帝國是由共和大同組織加以替代。這共和大同是由獨立國家們組成，用共同敬戴的皇帝作爲連繫，加上種族的混同性，歷史以及政制的互同性作爲結合

的根據。在以前，這些會員國的安全須依賴母國的保衛。現在，他們各別負擔着國聯會員國們應負的責任。所以，即使用廣義來說，這已不是帝國組織了。可是這事實尚未爲其他各國所認識；而英共和大同的構成份子也並未認識得很清楚。美國上議院議員們對於這種轉變完全不認識是很明顯的。他們抨擊說國聯大會內英帝國佔着六個席位，是對於其他國家很不公平的。其實，他們祇見到一部分罷了。他們不但不能抓住英帝國分成六個個體參加國聯的真正意義；他們連美國應得的地位也加以否決了。

三 適應環境

法國名著作家 Le Bon 討論各大帝國的崩潰原因，其結論爲：「這些大國們的分化原因，其最主要的是，這些大國們都沒有隨着演進的趨勢而適應環境。因此，他們受大自然的定律支配而終於崩潰」。適應環境乃是政體生存的唯一祕訣。英國政體是否具備着隨着環境而使其政治組織適應新思想新需求的能力呢？英國的殖民地政策，自從美國獨立後，根據自由自治的原則處理着。她的自治領國的組織便是這原則的表現。南非戰爭結束後才四年，英國便賦予 Transvaal 以自治地位。其後，南非各殖民地的聯合，也是加以鼓勵的。她的遠見政策，到凡爾賽時期，已是登峯造極，予各自治領以政治成年的地位。從帝國組織，一躍而適合環境需要，改成了共和大同組織。

大戰的驚異現象是英共和大同能適合環境的能力。吾人再引證 Le Bon 的評議：「要改變英國人的思想是很費勁的。……但是其民族性的特徵——堅忍、責任心、以及信用——卻能使他的思想行動能隨時轉變。此外，吾人尙能加上對於天命不能挽回的情事，毫不遲疑地加以接受的態度」。所以，不論她政治組織的適應環境能力是否有意的或無意的，或者是因為並無成文憲法所以易於適應轉變，都不關重要。所堪注意的，是英人的「接受天命」的態度，加上適應環境的原則，才使英共和大同政體至今仍能維持，並改善其地位。她因此能保持其聲望，並增高其份量與權力。她的適應能力是否已窮呢？根據自然原則，既然適應轉變，當然是應繼續進展，而隨演進方式進步的。

這新共和大同政體適應國際局面的進一步方式是什麼呢？吾人可分兩部分來說：第一、這新政體應採取澈底的國聯政策。有人已主張英國的外交政策應以國聯為礎石。當然，帝國雖已換了面目，演成這共和大同政體，帝國主義的幢影依舊是活躍的。最近業已幾度發生這僵屍復活現象；人們已幾度設法阻撓國聯的進行。這些都是可以預料的，代表着凡爾賽精神的沉浮現象。但是假定吾人深信演進的定律，那末這些破壞的試探，勢必終歸失敗。倘國聯被人們毀滅了，這共和大同政體也有隨而崩潰的可能；因為這政體的安全，是與國際機關的存在與前進有密切關係的。

第二、這共和大同政體，應認識實用科學所發明的新的破壞武器的意義。假定這意義完全

認識了，人們才會設法加以管制，使其擔任最適合環境的任務——就是擔任國際警務。

所以適應環境的進一步階段，以供應共和大同政體的需要，是組成國際警軍。

四 美國政策

任何政策，都會遭遇障礙的。美國對於國際的態度，是英共和大同對於國聯政策的最大障礙。英共和大同業已參加這新邦聯成爲會員，而美國則始終不肯參加，同時復遣派旁聽員到日內瓦去，幕後活動。成爲國聯的障礙。

英國的政治家們，因這狀態，不免處於兩難的地位。一面敷衍國聯，一面取悅美國，以致彼等對於國聯的行動，不敢放胆進行，以免得罪華盛頓。

很顯然的，英國不能始終繼續這相互衝突的政策。國際機關不能永遠等待美國參加，然後進行其政策。五十四國家豈能等待一國決定其態度。但是國際機關沒有英共和大同的幫助，沒法進行切實制裁的。所以國聯的進步，是間接受英國的對美態度而受牽制了。事實上，英國採取這騎牆態度，並無絲毫實益。她的自尊心，在美國人民的心目中，不免減弱；戰債也並未因此而減去。取悅美國的態度並未改變美國的海軍政策；也並未減低美國對英貨的關稅壁壘。他並未將美國與國聯稍形接近。

假定英國自身不切實扶持國聯，怎樣能希望美國參加呢？倘英國爲畏懼得罪美國起見而不

走上公道的道路，卻繼續帝國主義而使國聯不能伸展，怎能希望美國人民對於國聯有何信仰呢？唯一辦法，祇有令英國表示其扶持公道的決心，將其海陸軍實力供給國聯運用。這態度明朗化後，美國勢必追蹤參加或修改其海上自由航行的原則。假定美國不這樣做，她非將假面具揭下，自認爲帝國主義者不可。當然，作戰三年後美國才決定參戰；要她參加國際機關需時定必更久無疑。但是組成國際警軍，或許能使其早日回頭，決意追蹤參加。大戰以前，美總統羅斯福等公然主張建成國際武力，而美國也會建議國際海軍。威爾遜總統也認爲國際機關而無切實制裁的工具，是無法使其有效組成的。目前美國的情形未必會繼續很久的。這現象祇是戰後的自然反動；這祇是過渡階段的現象。遲早些美國也得自列於公道方面的。在目前，英國理應擔起領導的責任，使五十四國知所適從。英美間的友好關係祇能建於相互尊敬的基礎上；英國是絕對不應犧牲了國聯企圖取悅美國的。

五 必要性

所以折衷兩可的政策，不能迎合英共和大同的急切需要。猶豫不決，專事敷衍，反使其所採取的雙重政策都無利益可圖。將來或許因環境關係而有被迫作取舍的決定的。

英國目前的需要是什麼呢？第一、英國本身的生命亟賴其糧食以及原料的外來供應。倘供應斷絕，其人民在幾星期內便將瀕於餓死的境地。這四千二百萬人民，居住在這些小島上，是

依賴世界各地的日常供應。大戰時德國潛艇政策幾使英國人民瀕於饑荒，而使工業停頓。所以英國的切身需要，是須使其外來供應交通不受阻斷的威脅。這是英國以前政策的天經地義，所以維持英海軍的絕對優勝是必要的。以前如此，以後亦然。

但是現在，已不能完全祇依賴以前的安全保障工具了。在以前，海軍的保護，已是很夠應付。但是海軍在現在，已不能擔起這重任了。大戰時的經驗已是顯然。目前是急要找得替代方法，俾能在這科學發明進行不輟的現代，能持有新的安全保障。

第二、英共和大國的經濟狀態須對於軍備支出加以限制。吾人在上文業已提及，英國的資源，業已為維持海、陸、空軍而枯竭。高稅率以及失業工人的增加，已是這經濟情形的結果。在以前，英國單獨擔負這些負擔，警備其帝國是由英國單獨負責的。現在既已債累重重，再加稅率，以從事新的軍備競賽是不可能的，也不能再用金錢來購買海空的絕對優勢了。

六 條約義務

第三、英共和大同所負的條約義務，也應加以準備履行。這些義務的範圍是很廣的。除去其保衛其屬地的安全外，復與他國共同負責警備全世界的和平的責任。在太平洋上，她負責替澳大利亞保衛，以防侵略。為這目的，英國化用了一千萬鎊修築新嘉坡軍港。印度、巴勒斯坦以及其他亞洲屬地，都得加以保護，並維持內國秩序。非洲方面，也有類似的責任。

但英共和大同，並非祇負警備其帝國的任務，而且還擔任着世界的警務。英共和大同的組成國家們，都在盟約上分別簽名的。根據第十六條的規定，他們的義務是無限制的。不錯的，這些義務祇是道義的，各會員國得酌量情形參加制裁。但是這義務是存在着，沒法躲避的。英共和大同國們恐無逃避這義務的可能。羅加諾條約又是一例。英共和大同國內祇英國本身負着義務。但這義務在法德發生衝突時，英國本身也是沒法躲避的。

七 陸軍

這些便是條約義務的榮華大者，加上了上述的迫切需要，這些責任由英共和大同國們負擔不是很輕的。在這狀態下，要求裁軍，有何實用呢？除非英共和大同國們有相當武力來應付，她是沒法履行條約義務的。在印度以及屬地等處，她需要陸軍擔任警務。她已在這些處所維持着和平秩序，假定英國駐軍撤去後，該處所又將回復無政府的狀態。印度駐軍的實力是二十四萬二千人，平均是每一萬三千人由一兵管制着。除非印度人民能自行管理，實無法再將駐軍減少的。英國本身的常備軍祇有十一萬人。很顯然的，帝國是一件奢華的支出。假定拿帝國用商業目光來看，恐連利息都拿不到。再者，假定擔任海外警務的部隊加以除去，那末英國所餘的實力，怎能應付盟約第十六條及羅加諾公約等的義務呢？

八 海軍

吾人再來研討海軍。英共和大同國是依賴着海軍保護其糧食及原料供應的。以前海洋是很可靠的銅牆鐵壁，所以海軍成爲英國宗教般的信仰。但是現在的英國海軍已不能稱雄一時了。在以前，英政府始終維持着二強標準，俾英國的實力，能和任何兩大海軍國家的合力相敵。可是，經過華府會議後，英國的海軍實力，已祇能與美國平等。美國海軍比較戰前的實力已是大增。經過大戰後，他們也認識了海軍的重要。所以他們也決意至少應有海軍力量與世界最強的海軍實力相稱。以美國一萬二千萬的人口、工業技術特高、原料供應無缺、財政地位穩固來說，英國欲與渠競勝海軍製造是不可能的。美國假定有意，她很有能力建成兩強標準的海軍，毫無困難的。

所以，英海軍的絕對優勢，業已不存在，她祇能在華府會議接受新環境所迫令接受的條件了。

此外大戰時的潛艇攻擊，又增加了英海軍所受的威脅。英國受她的毒禍，幾致瀕於危亡。法國對於這武器始終不肯放鬆，認爲是防禦的必要武器。可是，法國位置在英法海峽之側。這海峽是英國各港埠的出入孔道，其所受威脅，可以想見了。

九 新式武器

大戰子英海軍又一致命打擊。科學發明產生了飛機與毒氣。港埠以及軍工廠等頗能爲空中

攻擊所毀。當然的，海軍根據地在上次戰爭時定必受敵人的轟炸，使艦隊的效能大減。在這情形下，英國的將來安全是大受影響了。

不但如此，海軍雖然阻撓陸軍進攻，卻沒法抵禦空中襲擊。倫敦被炸，漢堡及工商業中心被毀，將使英共和大同國的中心受創而影響其四肢的活動。空中攻擊，加以毒氣及燃燒彈等，將使人煙稠密的區域，遭遇非常災難。一線之水，將失去其防衛的功用了。法國並不以潛艇政策爲已足，她也竭力擴充空軍實力。假定法國的潛艇威脅已因兩國毗連而增劇，空中威脅，更將有甚於此。法國比較佔着便宜，因爲她一來不靠海外的供應，二來人口並非稠密得很。

倘德國重行整軍，配置現代的空軍，其實效將十倍於新艦的添建。在這二十世紀終了以前，吾人或將重睹德國飛機翱翔倫敦天空，那時候，德國空軍必將遺下更慘的血痕了。

十 安全的代價

因此吾人敢說，英共和大同國的安全是受着絕大的威脅。這危機更因條約上所負義務而增劇。海軍已非可恃的保衛工具。華府條約已予日本在西太平洋完全自由行動。即使新嘉坡軍港築成了，英國海軍獨力不能阻止日本在澳洲登陸的。同時，盟約及羅加諾條約等等，有使歐洲再度戰爭的可能。因爲組織散漫的國際聯盟，各國都是劍拔弩張，勢必促成規模很大的戰爭。新外交比較舊式外交更是危險得多。在這場合，英共和大同國們怎樣應付這威脅呢？

蓋建盛大海軍，無濟於事，海上霸權須同時有空中霸權。「戰爭法規」固然禁止向城市及不設防區域轟炸。但是有野心的獨裁者，即使祇有較弱的空軍，也會不顧一切，先發制人的。遵守法規的國家，勢必吃虧，非至大都市燬成殘墟時，不會預見其錯誤的。

假定說海上與空中都佔絕對優勢了。這是依舊無補的。毒氣等發明勢必更進步；坦克等更必數量大增。此外，定必尙有新武器的配置。

這些新武器的整軍競賽，對於英共和大同國的影響是不應加以忽視的。消極軍縮，無濟於事，因為這樣裁軍並不能消除目前制度的根本問題。現在競賽尙屬啓端，幾年以後，各國又將以幾百萬金錢流水般向軍備上浪費消耗。英共和大同國是否能擔起這浪費負擔呢？這時候是否應找尋合作來替代軍備競勝呢？假定英國繼續其目前政策，唯一結果必是破產。在以前，英國在陸軍方面竭力節省，用作增強海軍。以後，她得增加空軍以及其他武器的重大負擔。而即使竭盡所有，在數字上取得優勢了，其安全地位依然是空洞的。她是始終受戰禍的支配，前途是危險的。

另外又何辦法呢？唯一方法是用合作原則，採用各國歸併武器的方法。而其合理的組織，祇有國際警軍一法。這政策是能保衛英共和大同國，而使其解決目前困難與危機的唯一出路。

不應採取這方案的理由何在？第一、人們認爲外國人是不可靠的。但是在大戰時，何以對於鄰國的扶助又不加以輕視呢？合作原則顯然是能實行的。可是很不可思議的，對於國際機關卻抱着懷疑態度，以爲受國際機關的統治，其原料以及糧食供應等，反有被切斷的危險，國際法院未必會根據公道處理爭端。這種踟躕態度，也是其他各國所共有的。當然，希望這國際機關臻於至善至美，不免太早；但是假定英國參加了這計劃，她所受的待遇，未必比較其他各國爲不利。倘全世界各國都參加了國聯，都將武器繳由國際警軍了，所謂新威脅將從何產生呢？其實，國際機關有了超越一切的實力後，各會員國的安全保障將築於更堅固的礎石上了。在這場合下，英國所擔當的危險性，將比較她目前的情形反而少得多。而況她也已接受了「任意條款」，表示願將爭端提付仲裁了。

所以，在理論上以及實際上，英國業已自願遵重法律統治，以替代運用武力來解決爭端。爲什麼她不能再進一步，採取切實制裁的步驟呢？

十二 帝國團結問題

第二、人們認爲踟躕的理由，是英共和大同各組成份子對於這問題，或許未必一致。自治領國，或許有不願參加這計劃的。她們既各係國聯會員國，當然有權自決。她們或許不願擔負這新安全的納費責任，或許尙有其他理由，不願參加。羅加諾公約已是先例。但在目前狀態

下，她們是否參加，對於英國本身的意旨，毫無關係的。保護航道的安全等與她們並無直接利害關係。潛艇以及空軍對於她們並無直接威脅。她們既與母國相距甚遠，一旦發生突然攻擊，即使有意援助母國，也未必能發生迅速馳援的效能。現代武器的運用，已使情形大變了。時代轉變如此，適應環境是生存的祕訣。

所以自治領國等勢須自行決定其態度。以前她們依賴着英母國保衛其安全，而其費用卻由英母國的納稅人們擔荷。假定母國本身為環境迫成而須依賴國際機關取得安全保障，共和大同的組成份子勢須自謀出路。她們既已選取獨立地位，當然不能躲避獨立國家應負的義務了。

澳大利亞、紐西蘭等，事實上不必有所恐懼。國際機關的威力，是能遠達太平洋，而且其威力或將勝於英母國海軍的保護。加拿大、南非亦然。接受了這國際計劃，自治領國等既無英母國的統治牽制，而仍能在保持共和大同組織下，與母國合作，由國際機關的威力，予以安全保障。

十三 印度

第二、或許人們認為制成了國際制裁威權後，英共和大同組織勢須放棄印度了。人們認為國際機關將迫令英國放棄其統治；但他們並未指出根據何種理由，國際機關須這樣做法。顯然，假定印度人民確能自治了，印度是應自治的；但在這情形成熟以前，勢必需要有一權力機

關來替他們統治。國際機關自行擔任這統治責任，未必會成爲事實。

印度的地位，事實上，很是奇特。她雖非獨立自治，卻在國聯內也取得了平等地位。假定將國家們用邏輯來類分，印度事實上應列在甲種委任統治地內。根據這分類，那末英國可被認爲印度的受托人，扶直該國以抵獨立自治的能力。這原則是英國各政黨的意見所完全一致的；所不同的祇是對於自治獨立能力的看法罷了。

其實，用這關係做根據，事實上未必爲印度人民所反對，也可以由其他各國加以接受的。事實上，假定英帝國拒絕國際機關的干涉來解決印度問題，對她自身並無好處。現在，她統治印度，完全依賴武力。她的所有權祇因佔領而形成。但是假定英印間的關係，在國際組合下加以調整，爲各國所接受，那末，這關係將有國際公法上的法律根據了。所有權問題不致再發生；而英國擔任受委統治，是有道德力量的背景，而假定環境需要時，尙能利用國際制裁的力量。

十四、海軍的前途

第四猶豫點是，國際警軍組成後，英海軍（除去巡海所用）將歸國際機關所執管。對於這點，可有兩點予以解答：第一、英國事實上，除某種例外，已將其海軍供國際機關使用；第二、英海軍繼續生存的唯一希望，祇有將其歸入國際警軍之內。

當英共和大同各組成份子簽訂國聯盟約及非戰條約時，已慎重地對於侵略戰爭表示放棄了。這些聲明的唯一意義，便是在將來發生爭端時，一切都須受法律手續來處理。而且，經國聯行政院的決議，英海軍即有出動的可能。即使與非會員國發生爭端，英共和大同國在未用盡國聯的手續前，是不能自由行動的。當然，英共和大同國的各組成份子有權最後自行決定是否令其海軍參加執行法院及仲裁機關的裁判裁定。但是在道義場合，她們或許不得不執行的。無論如何，海軍已非得國聯行政院的建議，不能自由行動了。所以假定成爲國際警軍部分，她的任務，將因而推廣，而其維持費用，則將由參加會員國們共同分擔。

吾人業已提及，海軍的前途已因空軍的發展而受絕大威脅。假定主張空軍人們的理論成爲事實，那末海軍勢必漸成時代的落伍者。所以採用國際警軍計劃後，武器既已固定，海軍反有苟延殘喘的希望。既成爲國際警軍部份，海軍的壽命將因而延長甚久，以供有利而光榮的用途。否則，他的壽命是屈指可計的了。

十五 結論

在最近二、三十年以來，英國政體已遭遇着不少風浪；她也已經幾度變更形體了。她已是從帝國改成共和大同的政體。而她的共和大同也已與世界大同政治局面混成一片了。同時，她也瞧着大西洋他岸的強國，由大戰的刺激，而生國家主義的意向，並有趨入帝國主義的可能。

國際重心，已從倫敦移到紐約與華盛頓。歐陸方面，陸軍主宰已從德國落入法國之手；英國既已拒絕了法國的國際實力制裁提議，不免更是孤立化了。所有領國，遠在千萬哩外，正自顧不暇。同時，英國財政部的財源短促，賦稅已至不能再高的階段。失業工人，日有增加。以前認為銅牆鐵壁的海軍，已成冰山之靠。科學愈前進，舊時代的安全愈無保障。欲求安全保障，非將以前的自恃方法放棄，換上與他國合作進行不可了。

但是這些變動並未受人們注意，而適應環境的步驟也是不澈底的。人們對於近幾十年來的經驗，絲毫不加以研討。帝國依舊是帝國，島國無敵的神話依然尚存。新式武器的意義被人們所忽視；國聯也被人們置之腦後。反以為英國獅子一吼，便能聲震寰球，各國都會按兵不動的。

其實，在一九一四年，帝國也嘗先用理喻，次用威脅，終未阻止大戰的爆發。英共和大同國，單獨地並無能力阻止第二次大戰的再度發生。祇有聯合一切盟約國，才有避免戰爭的希望。不但須做到各國按兵不動，便是成功，應先將各國的武器繳納於國際機關，才有成效。英共和大同國的領導機會是不應失去的。既已不再承天應命，走上帝國的道路；這時候應放胆向前，征服那正義的帝國了。

第十九章 法國與國際警軍

一 法國的政策

法國人是以邏輯頭腦有名的。他們不顧表面，也不重視條約內的諾誓，却始終用冷靜的邏輯來處理國際關係。最使法人不能忘懷的是，法國在一百年內三次被異族的蹂躪。每一次，其祖國被敵人侵犯，盧舍成墟，鄉村城市，遭受慘禍。所以法國的政策，最主要的是設法避免這災禍一再降臨。他們要求有安全保障，而須有有組織的武力來確保這安全。從這出發點，法國嘗制成國際制裁的方案，其中包括了國際警軍的組成方案。可是這方案在凡爾賽討論時，被人們拒絕了。英美在當時並不準備接受這樣徹底的主權混同計劃。而在以後，美國對於英美保證法國援助的同盟條約，也並未加以批准生效。

法國既未得其盟國們的援助取得安全保障，便不得不另謀出路。因此他與波蘭、捷克等國，成立防禦同盟。而同時用壓迫手段對付德國，並企圖促成新德共和國的內部分化。後來，這些方法失敗了，他又到日內瓦企圖在大會內取得國聯的援助。結果，總算起草了一九二四年的議定書。上文業已提及，假定這議定書被各國批准了，盟約第十六條的規定將明朗化而有確

切性了。這樣，新安全或有所成，而軍縮也有希望切實進行的。當時在國聯討論時，合作空氣的濃厚，得未曾有。

可是在次年，英國又來干涉，將這方案完全推翻了。法國所希望的新安全又成泡影。在議定書的墳墓上，成立了羅加諾公約；但從法國以及國聯的立場說，這替代物是不十分滿意的。法國，既未取得絕對的安全保障，便堅決主張維持其盛大的軍備。不錯的，他對於軍備也裁減了一部分；但是比較其鄰國們，盛強得多。當然，他認為在沒有能替代這些軍備而有安全保障時，他須依賴其海陸空軍來保護，是很有理由的。

二 法國與軍縮

法國很合邏輯地主張，假定列強們誠意效忠國聯，那末他們便無理由反對組成國際警軍。他們願意對這方案誠意合作，是法國人們所認為安全保障的礎石。他們所需求的是比較紙上誓約等更實際的組織。所以英美儘管高唱着軍縮調子，法國便提出安全保障來應答。英國徒然提出廢除潛艇的建設，美國空將非戰公約作為幌子。法國很邏輯地要求着對於英美所提出的建議，應加上國際制裁的後盾。原因是英美都沒有經歷過被侵的慘禍，而其遲鈍的頭腦，也不明白其建議的自相矛盾——既已表示尋求和平，而同時又不肯把武力供給公道之用。

從另一方面來說，法國事實上也不能對於軍備競勝，便是她的安全保障，而可以高枕無憂

了。他或許以爲他的陸軍優勢，是能維持久遠的。孰知渠所認爲優越的，一旦不爲其鄰國所奪呢。拿國防武力作爲安全保障的唯一工具，與英國所主張的片面的消極軍縮比較，亦祇是五十步笑百步的差別罷了。

三 替代方法

替代方法是什麼呢？此外尙有合作政策，也是法國所已表示願意參加的。這合作政策業在凡爾賽建議以及日內瓦議定書內發揮了。重新提出這些方案尙不太晚；尤其是消極軍縮業已顯然地失敗了。但是，法國與列國一般，對於這新安全，也得付相當代價的。在日內瓦行政院席上，不能用全副武裝的軍事優勢地位與他國列於平等地位的。國際警軍的混合實力，是用聯邦制做根據，所以任何單獨國家，不應享有優越的地位。此外國際制裁建立後，對於其他國際機構也得加以修正。原狀是不能永久地予以固定的；新安全的要素，是由國際親善的空氣中由各國用和平方法來適應環境的。

法國也得用其全副精神來解決這些問題。他和別國一般，不能永遠坐在燃燒原料堆上，而有任何時候爆發延燃的可能。在這國際場合，他可以高舉着「自由、平等、博愛」的旗幟，而領導人們走上國際制裁的康莊大道。這樣，才能使凡爾登的英雄志士們的英靈得受慰藉，而其祖國始能取得真正的安全了。

第二十章 美國與國際警軍

一 美國的國策

日內瓦湖畔的遊客，會注意到在一小碑上註着：「紀念威爾遜先生，美國總統及國聯首倡人」。假定他到華府，那末他會見到林肯的紀念像，林肯總統的四周，由聯邦的三十六邦拱衛着。五十年後，美國人民才對於這位堅毅的領袖立碑紀念（紀念碑成立於一九二二年五月三十日）。或許要等到後代的美國人民，他們的觀點不受時事所籠罩時，才會替威爾遜建立相同的光榮紀念碑，亦未可知。他們崇拜他的高尚的理想，純潔的意旨時，也會替他建碑表示世界團結的象徵。那個碑大約是以威爾遜做中心，四周站着國際聯盟的代表們。等到他的失敗以及弱點爲人們所忘懷後，威爾遜從此將成爲他國人心目中的國際和平的象徵了。

林肯的偉業成功的次日，便遭暗殺者的毒手。威爾遜目睹其計劃，爲其政敵們的陰謀所破壞。造化弄人，每每如此。但是，或許有一日，這共和國內又將產生一位具備着林肯的毅力，羅斯福的熱忱。以及威爾遜的理想的偉大人物，領導其國人，再向和平徑上尋求前進的。

二 美國與大戰

美國的士兵在歐洲作戰不到九個月。他們在最危急的時候救援了聯軍。她所動員的軍隊祇有三分之一嘗實際抵法參戰；戰爭的突然結束，使他們沒有機會參加。美海軍也盡其能力貢獻甚大，對於掃除潛艇也和聯軍的海軍合作進行。可是海上大戰，已無機會實際參加。美國的死傷人數，總共祇三十萬三千一百九十六人，其人口爲一萬萬人。英法的死傷率爲：法國的三千九百萬人口中，死傷了四百九十二萬四千八百人；英國的四千六百萬人口，死傷了二百九十三萬一千四百九十二人。

誰也不會估計美國的作戰貢獻很低的，也不能否認美國參戰促成聯軍的轉機，終於轉敗爲勝。但是上述的數字，很能表現在作戰結束後，各國對於戰爭的態度是怎樣。法國參加了國聯，並要求組成國際軍來取得安全保障。英國也參加了國聯，卻不願對於切實制裁作何貢獻。美國既不參加國聯，又不願有何國際制裁。在最初的作戰三年內，歐洲日趨破產，而美國卻漁翁得利，大發其財。其後，歐洲一切都受限制，美國也並未感覺貧困。大部份美國士兵，對於作戰，認爲是有趣味的一會事，反嫌其結束太早。假定他們在戰場的地獄內磨折了三年以上，決不會有這觀念了。而美國人民的觀念，也必定不同，比較認真些，亦未可知。

吾人並不故意對於這意態過甚其詞。這是戰爭的當然結果罷了。同時，經過這次大戰，各國對於國家觀念的意識，又被激動了。國際空氣不免充溢着絕對愛國思想與自私主義。這新意識，在美國對於國聯所採的態度上很是顯然了。他的軍隊參戰未免時間太短，這短時期祇夠美

國認識歐洲政治的弱點，並沒有相當時期使人們在戰場上，領會人類的鬪爭的真正意義。因此羅斯福的現實主義，威爾遜的理想主義，都被哈定的仇視以及柯立芝的無能所打銷了。

三 對於大戰的反動

因地理的關係，對於大戰以及歐洲的反動，在各方面都表現着。不錯的，大戰結束後，美國立即將其迅速組成的陸軍迅速地解散。海軍方面卻不然。因大戰初期所得的封鎖經驗，美國海軍決定採取前進政策，她的海軍應與任何海軍強國有平等實力，俾能對於海上航行自由的原則用武力來實行。海軍的唯一任務是保護美國的利益，不論她是否符合公道或是完全為帝國主義所用。以海軍作為國際制裁的工具，完全置之腦後。美國人民的輿論，似乎也對於這政策完全擁護的。

顯然的，美國從此對於領導和平的地位不願擔任了。日內瓦行政院所留的坐位空着，其言論也不在國際場合上發表了。經過好久以後，他對於國際永久法庭的議定書在一九二九年十二月間才附條件簽訂了。最有結果的，要算華盛頓會議，對於主力艦及航空母艦加以限制。但是這會議祇將海軍實力固定了，並不對於陸空軍等作何變更。而且對於該會議的決議案等，亦不交由國際機關來監督實行。

美國對於戰後的善後問題，也不願協助處理。她拒絕擔任亞美尼亞的受委任統治國。她不

願再任超然的仲裁地位，祇袖手旁觀。她的地位遂由日本替代。當然，美國的情緒可以說是暫時的，有一天她應驚覺的。但是，她既對於太上國家有不可思議的恐懼心理，當然不能希望她參加組成國際警軍。好在這計劃並不需要她的援助也能進行。但是這計劃的成功，尤其在軍縮方面，卻須取得美國的合作。

四 太上國家

太上國家的幌影，不論他的正確意義為何，已予美國不少亂子。這幌影已使憲法的起草人們爲難，使他們的工作更形困難。在林肯時代，這名詞又出現了，促成內戰的空氣：這思想深印在南方絕對主權說人們的腦海中的。假定南方政府成功了，今日的美國已是另一局面無疑。同一情緒，同一恐懼心理，同一理由等，又用來攻破人類的最高意想，來組成世界邦聯。

其實，在現在，太上國家的幻想，依舊勢力很大，而且也不限於美國。各國政府的行動都不免受這意識的影響。大戰以前的德國，這意識是在崇拜國家觀念上表現着，而其邏輯的結果便是帝國主義與軍國主義。這一種太上國家，是國際改良運動人們所畏懼的。但是由聯合條約內規定，將某種國際義務歸屬國際機關，事實上並不產生所謂太上國家。主權與權力，仍在各該國家手中。假定某會員國不滿意，她仍能根據條約規定自動退會。上文已建議了退會的通知期爲十年。

假定美國參加組成並維持國際警軍，她並不超越美國憲法所規定的訂約權的。她可以約定（甲）一切爭端交由司法及仲裁程序處理；（乙）參加制定侵略的定義；（丙）參加分行政府，其權限是由組合條約所規定的；（丁）將其某項武器出賣或出租於國際機關；（戊）或許也能將其根據地或領土出賣或出租於國際機關；（己）每年向國際機關納費來維持國際警軍。她也可以保留其退會的權利。

這是很切實的商業化的契約，可由總統簽字，而由上議院隨時批准，並不違背美國憲法規定的。其國防軍與海軍，既已成爲國警軍，非得總統及國會的特准不能調動的。所以最後決定參加武力行動的權，仍操在美國的憲法機關手內。其所負的直接義務，祇是每年繳納國際警軍的維持費罷了。

假定這樣做法，便有組成太上國家的可能，那末吾人並不反對組成太上國家了。

五 巴黎非戰公約

這計劃的先決條件，是各國對於侵略戰爭應誓約廢去。美國業已對於這權利自願廢去了。並且他向各國徵求參加，好些國家業已附和。所以表示其誠意的唯一方法，祇有組成國際警軍。祇要美國對於太上國家的恐懼心理能減弱，追縱其聯邦主義先人的前塵，她或許能領導世界，走上安全的道路了。

吾人業已提及國際制裁計劃，即使沒有美國的援助，也能成爲事實的。假定參加國聯的大國們能同意，國際警軍便能成爲事實。美國的人道主義以及聯邦政制的經驗，也應漸漸促其參加這邦聯組織的，或許將來因環境上的需要而促使其參加，亦未可知。歐洲國家們，已受環境所驅使，不能等待了。環境促使英國在作戰初期即行參戰；三年以後才使美國也受環境所迫令參加。所以參加的遲早，祇是時間問題罷了。

六 海上航行自由原則

吾人假定國際機關已組成國際警軍，美國的態度將怎樣呢？第一、她是否將依舊主張其海上航行自由原則，不顧國際機關對於業經判定爲侵略的或違法的國家所採的強制行動。吾人假定意大利是違約國，其海岸已由國際海軍所封鎖，美國商輪被阻不能進口卸貨，美國是否將認這情事爲違反海上航行自由原則，進而與國際機關發生衝突？至目前爲止，美國的態度很是不合作的。

假定她祇顧自身的私利，她當然不顧國際公道而扶助法國，使國際機關的權力，無從施展。反是，假定她認爲這新國際局面是公道的，那末她會自動地斷絕與違約國或侵略國通商，而予建立法治秩序以絕援助了。

七 海軍競勝

第二、國際警軍的組成是否將被美國認為挑撥行爲呢？吾人業已提及這情事是未必發生的。但是或許因一時情感衝動，而有敵視國際警軍的可能。即使如此，兵刃交接的正面衝突，也許未必會發生。所以，吾人可以假定美國是不致要求她的海軍實力，與國際海軍的實力相等的。假定事實不然，美國在野心政府指導之下，進行新的軍備競賽，以與國際警軍爭霸。在那時候，國際機關也祇得相機應付，而產生林肯、華盛頓、及威爾遜等偉人的美國，勢必走上帝國主義的道路了。這新帝國主義將與法律統治局面掙扎。反是，理智勝利的話，那末世界上的一般軍縮，必有顯著的成功，而這共和國遲早也會自請加入國際聯盟了。

八 孤立

現代世界的組織，已有非國際機關不可的現象。否則，文明將有毀滅的可能。美國也是世界的一部分，決不能離衆獨存的。她在海外投資爲數億萬；她雖自給自足，仍得與世界各國交易來往。事實上她決不能成爲國際隱士的。她既在世界各地有相當利害關係，別國的趨向，她是不能完全漠視的。經濟共存共榮的關係，對於美國或許並非切要，但爲她自身繁榮計，亦不能不顧的。

所以美國的商業利益，是與國際制裁有密切關係的。美國業已試行過孤立政策，但其結果並不很完滿。這政策並未使美國不牽入戰禍。這樣文明水準很高的國家，又是富庶得很，人口

繁殖，豈能久與世界斷絕來往，而度桃源的生活。自封孤立，祇使這新興國家不能伸長，以致不能在遲早所不可避免的擔負國際責任罷了。

九 結論

國境跨大西、太平洋，又不受歐洲軍國主義的薰陶，美國是被認為和平的擁護者。這新世界產生了新的理想，制度與組織等，都為舊世界所稱道的。但是美國並未抓住現實，不自知其能將人類從軍國主義的束縛中解放出來。她們參加了戰爭，但並未將這舊制度打破。他們並未認識軍國主義是應在和平時期加以毀滅的。

和平的勝利，是比戰爭的勝利更難成功，但是勝利後確能持久的。美國躲避了這為和平而爭鬥掙扎。不錯的，她領導了他國作廢除戰爭的誓約，而同時在日內瓦、倫敦、華盛頓各會議，對於海軍支出加以一般裁減了。但是，她遺棄了國聯，不肯走上羅斯福在二十年前所指示的道路。美國尚能選擇其前途。她可以成為強盛的帝國，範圍比羅馬帝國全盛時期還大。但是這帝國的壽命，或許也祇是曇花一現。

反是，美國人民也可以選擇與各國合作的途徑，來建成國際的法治局面。根據他們自身的歷史教訓，他們或許會認為聯邦制度既是他們的救星，也可成為全世界人類的解放者，而造成世界樂土的。

第二十一章 國際警軍的心理成效

國際警軍組成後，對於人們的意識以及國際認識，將發生何種反響？是值得吾人加以研討的。直到現在，人們對於戰爭是用各種立場來理解的。人類的天性是好鬥的；動物中唯人類的鬥爭天性發達最強。即使明知是失敗的，他也會狠鬥，以至戰死。其他動物是因原始天性的衝動而鬥。人類的理智既為其他動物所無，遂能用自制的方法，使這作戰的天性，稍形遏制。

自制能力，漸為人們所相互提倡，由習慣而成法律。其後更進一步，對於天性的衝動，用懲罰來加以遏制，並組成機關來實施這些懲罰的方法。所以在文明社會內，狠鬥的天性，是或被遏制，或被導入其他途徑，使之發洩。

可是有時這天性，如洪水泛濫，不可遏制，在相當時期內，鬥爭的天性又形活躍。在國際社會內，這天性是始終蠢動着。她是受着各方面的煽動，不容其甯靜止息的。假定輿論稍有理智的約束，受道德觀念的導行時，國家主義、愛國思想等等，又將作戰的情感，大形煽動。所以人類的鬥爭天性，穴居時代的流傳物，雖在人民間已受各種束縛，加以遏制，在國際社會，仍是被人們所鼓勵的。在這情形下，其唯一的當然結果，便是戰爭。

這國際間的意識能用什麼方法加以改變呢？經歷了幾千年的鬥爭，這意識已是深印在人們

腦海上。怎樣才能使這心理在國際社會內消滅呢？最好的方法，是使人們能見到替代戰爭的切實方法，使國際間的情形，也能像個人間的情形相似，受法律統治，而無須再使用武力。假定各國能見到優越的武力已由國際機關執管，他們才會意會到和平與公道的局面，是有實現的希望了。在這種情形下，人們才會逐漸理解戰爭是罪惡的，而須加以懲罰的。從此，戰爭將不再被人們認為當然的現象，用來滿足與發洩人類的鬥爭天性了。

一 戰爭意識的原因

產生戰爭意識的原因很多，吾人擇其主要者研討如下：

第一、在以前，戰爭是被人們認為政策的工具，用來達到某種政治目的的。例如征服其鄰國，佔奪新地域，以及取得原料富源等等。一國是否能作戰，是被人們認為該國聲望，威信的標準。

第二、戰爭是被人們認為不可避免的。他是被人認為解決爭端的唯一辦法。

第三、戰爭是被人們認為國家間較量實力的方法。所以這是被視作光榮的英雄的一回事，好像與其他比賽的性質相似。大戰以前，好些國家，都是躍躍欲試，一嘗這特殊的經驗。

第四、戰爭是被認為自衛的唯一方法。軍備競賽，固然是很浪費的，但也被認為沒法的。徵兵等等，都是根據這意識來理解。

第五、戰爭是被認為信仰的表現，所以戰爭是為戰爭而戰爭的。德日等國家，軍事機構籠罩其政黨，管制着他們的一切國家行動。工業、財政、教育、文藝、以及宗教等，都患着戰爭熱病。大部份國家的軍事組織，其地位是優越的，受人們的崇拜。閱兵、演習、軍樂隊、以及其他作戰的表現，被人們所歡迎，用來鼓勵人類自相殘殺的藝術。

第六、戰爭是被一部份人士認為有利的事業。這些人們——軍火商、財政機關等等——人數雖少，勢力很大。他們統制着輿論，而隨時向政府用種種方法壓迫。他們不分國界，推銷其出品。這些人們所影響人們的意識力量，是很大的。

第七、戰爭是被政客們利用來支撐他們地位的最有效的方法。假定國內浮動，最有效的方法是將人民的反抗情緒，導入向鄰國作戰方面去。用愛國的口號向人民宣傳，最能發生響應的。

第八、戰爭是被視作愛國的附屬品。人們作戰時，便運用口號說：「這是為祖國而戰，不論吾人作戰是有理的，或無理的」。此外，又加上了宗教的意味。例如英國的著名歌曲，不是說：「這是祖國的憲章，天使們合唱着——英國統治」。再有：「上帝使吾們強盛，他將使我人更為強盛」。

二 戰爭教育

第九、戰爭也被人們認為對於世界進步有絕大貢獻的。所以歷史家們對於戰事的紀述，特別重視。從大體說來，一切歷史教科書，都是人類暴力行動的紀述。人們所得的印象，是人類歷史，乃繼續不斷的戰爭罷了。

歷史、文學、音樂等頌揚戰爭，軍人的功績等等使幼年人們對於戰爭，發生完全錯誤的印象。作戰的天性是被鼓勵了。即在童稚時代，玩具而用模型式的武器，更使人們對於戰爭發生下意識的興趣。

從職業來說，軍事職業也受特殊的鼓勵。假定對於警察任務加以宣傳說是最高尚的職業，人們反不起勁。因為武力而受法律管制，人們便不感興趣了。

所以廣義的教育——童稚時代、學校時代的印象——對於鼓勵戰爭的成分很大。

三 救藥

上述種切，便是助長戰爭的原因。一代復一代，這些原因，時而加強，時而消滅其作用。在有些國家，作戰意識的提倡鼓勵，比較他國為甚。但在各國間，這意識是潛伏着。對於這意識是否能找到對症的救藥呢？單靠仲裁的力量是不夠的；軍縮也不能有何成功。這救藥的力量，須充分地有力，使人們的意識，能改變國家的組織才行。

要成功這回事，非對於國際意識有澈底的革命不可。大凡謀改革的人們，總得與歷史遺留

下來的傳統思想、習慣等奮鬥。人們的情感，受傳統觀念的影響，是必與基本改革發生敵對意向的。但是進行這改革，其根本問題是很簡單的，就是怎樣才能正當地運用武力的問題。是否應由組成國際警軍來使武力能作正當的用途？假定這問題的答案是是，那末各國的關係已找到了互同的利害關係點，而從這出發點能立即改變人們對於戰爭的觀念了。其實國際警軍計劃，是任何人都能瞭解他的意義的。文明社會的人們，其日常生活已慣受法院及警察的統治。他對於這些社會制度，早已司空見慣，認為是當然的。他假定運用他的理智，便會悟然國際社會也應採用類似的組織的。祇要他的成見及守舊習慣被打破了，他便應贊成這計劃。倘他深切明瞭了除去這方法外，別無他法能避免文明的被毀滅，那末他會要求這計劃的迅速實行。經驗、道德、及理智的運用，都會對於這計劃表示贊同的；但是推動這計劃促其實現的原動力，則為環境的迫切需要。現在科學發明了各種新武器，已迫令人們積極設法謀補救，以免文明的整個被毀。環境的急迫需要，已是很顯然了。

人類在目前所應處理的重大問題，為空前絕後的。目前的新環境，需要人們換上新的意識才是。適應環境，本是生存的祕訣。世界的民主國家們是否能適應這新環境呢？直到現在，各國政府因受傳統觀念的影響，不願接受國際警軍計劃，以為這計劃不免太趨極端地將各國的主權混併了。這計劃的是否能實行，全賴各國公民的意態。假定能取得他們的擁護，這計劃事實上，並非像人們所認為那樣革命的，因為他的基本觀念——怎樣能正當運用武力——是一般公

民們所能瞭解的。

所以推行這計劃的最大工作，是怎樣教育民衆。各國的改革家們，應在這方面特別努力，使民衆們能瞭然這國際警軍計劃的意義。祇有這樣做去，才能促成新意識，使國際間的鬥爭天性，能受約束，有似內國的情形，使個人間的鬥爭天性，受法律的統治遏制相同。

四 國際間的融和性

組成國際警軍是各國對於國際機關賦以能力，使其能有成效的切實誠意表現。在最初階段，各國間的連繫不免薄弱，而共同利害關係，亦不爲人們所深切感覺，所以國際機關非有一特種組織，使侵略者望而卻步，而同時助長國際間的新意識不可。

吾人假定國際警軍是組成了，各國的心理上將發生何種影響呢？

第一、國際警軍的實現，使各國能感覺法律統治局面將從此啓幕。各國政府們從此對於條約、公約等等，非真有誠意，不再胡亂馬虎加以簽訂了。因爲不遵守國際義務，是應被切實地懲罰的。以前那些不兌現的條約等，將無從簽訂；所有國際協定等，將成爲各國政府的真誠意志的表現。各國外交部的舊意識，勢必有所變更。

第二、在以前，各國對於戰爭的意識，不外是爭城奪地。國際警軍組成後，這意識也得改變。從此，爭城奪地，將成時代的過去物。國際機關並無土地野心或其他物質利益；她的唯一

責任是維持法律尊嚴。如有爭端，將由國際法院審判，並無分贓的可能了。所以因此而產生的新意識，將完全與原始時代的掠掠思想，大不相同。

第三、爭端由國際法院及仲裁機關處理，將漸成習俗，成爲正常的手續，而非例外的處理了。國家們對於法律觀念養成習俗，而明知違反法院的嚴重處罰後，任何好戰狠鬥的國家，也得對於發動侵略，三思而行。

五 潛意識的養成

第四、世界輿論漸次對於和平意旨及法律尊嚴加以堅強擁護後，各國將逐漸養成遵守國際公法的習慣。並非各國對於其不法行爲畏懼受罰使然，習慣如此，不致越軌了。在文明社會，大部份人士已養成服從法律的天性，竟成爲其第二天性。社會上潔身自好的人們，對於失體面、受法院審判等，已是怕懼。對於這些人們，懲罰等威脅，已是多餘的了。

養成這潛意識，不是一朝一夕，而是幾百年來逐漸積成的。一國的法治情形，是從他的法律及制度來表現，而其法律及制度等又是該國人民的意識的標準。一國如此，國際亦然。國際機關而無制裁，亦無能力實施其決議時，他所能影響會員國們對於國際機關的意識，很是薄弱的。會員國們無從養成其服從較高意態的潛意識。弱小國家們，並無鼓勵其守本份的導引；而有侵略野心的國家們，又得任意進行其搶奪的行爲。所以欲使各國的舊意識對於戰爭認爲爭霸

的工具，替上新的意識，一般接受國際公法的統治，非組成國際警軍不可。

六 國際警軍對於意識的間接影響

第五、國際警軍的存在，既代表着各國對於遵從法律統治的誠意，逐漸地使人民們也會發生擁護這組織的意識。因為這組織是實際的、現實的，很容易使人們感覺到他的組成是以保護人民，不受侵略的危險爲目的。假定國際警軍從事懲罰犯罪國或執行國際法院的審判，人民們也會理會他是負責扶助這機關的。所以除去他對於本國警軍應予援助的責任以外，他又增負着扶助國際警軍的義務。他的公民責任，是從國家的進而爲國際的了。

第六、國際警軍人員服務期滿，返其本國，也能對於該國的國際意識，發生深切的影響。假定國際警軍的技術訓練等組織，爲全世界最完美的，他勢必受人們的歡迎，而負盛譽無疑。這些後備役人員返國擔任工作，便成爲這國際機關的國際合作主義的傳教者。各國的鬥爭天性，勢必大受影響，而戰爭心理，勢必也大受變更。他們的影響，必能到達社會的各階層，而將國際意識逐漸在各國養成。

七 新意識對於內政的影響

第七、由組成國際警軍而生的新意識，不僅在國際範圍內發生影響。他的影響是普遍的。

人類的鬥爭天性，是由不斷戰爭所刺激。而戰爭心理，在和約簽訂後，仍形活躍，因為戰爭的結果，不免使理智及道德力量，大為減弱。武力及國家主義，成爲普遍的現象。

戰爭結束後，這意識向其他方面伸展。各國的內政，都受他的影響。美國近年歷史上，很能找到武力至上意識的表現。最近的總罷工，便是一例。這反動行動的領袖們對於武力——雖是消極性質的——深爲迷醉，因此對於合法機關的決議，竟敢反抗。這件事，完全暴露了戰時心理的畸形發展。人們對於合法機關由道德及理智制成的決議，不願接受，而欲利用武力來迫榨較好的待遇。這無非表現人們在戰時，業已養成了不用談判方法，而用武力來處理爭端的畸形心理了。

這種態度，在教育以及職業方面，也有類似的表現。這意識，業已充溢了全國人民的意識。祇有經過了失望的經驗後，才能使人們重新警覺用武力來迫成的決議，不像用理智那樣，是暫時的，而且是幻想的。

八 結論

所以，國際關係所形成的心理，也在勞資爭執以及工業社會關係方面表現着。此響彼應，是不能免的。理智與感情的衝突，公理與強權的爭鬥，永遠繼續着，非使武力成爲公道的僕人時，永無止境的，國家的道德觀念，與私人相同，時常變史的。是非的分界，時常改變其界

線；但是進化的原則，始終是存在着。所以，正義雖有時因戰爭心理而受影響，終有重光的一日。

誰也不能否認，因大戰的經驗，人們的公私意識的標準，都受影響了。宗教們也不能例外。國家及民族觀念，籠罩了其他一切。社會方面，歐洲各地，罪惡大增。一般慣於殺人的人們，對於搶掠、偷盜，已是不再加以思索。一般人們的行跡，都不再加以檢點。這意識上的大反動，完全是戰爭的結果，須經過相當時期後，意識才能復原。

所以人們應得的教訓，是怎樣才能使武力在國際間作為正當的用途。人們對於這件事有所成功後，才能走上光明的道路。人們才能希望有那一天，公道統治一切，和平充溢全球了。