

舊金山會議的任務

吳澤炎

舊金山聯合國會議從本年四月二十五日舉行，在本文執筆時，結束的日期還沒有公布。會議的任務，照中、美、英、蘇四國所發出的請柬中所說，是根據一九四四年十月頓巴敦橡樹會議結果所公布的第十二章七十八款的關於建立國際組織的建議案，來擬訂一個「維持和平與安全之普遍國際組織憲章」。它並不討論停戰與和平的問題，在會議舉行之時，納粹德國事實上還在作困獸之鬪；在討論到國際組織憲章時，誠然不免觸及現代國際關係中的若干具體的問題，例如殖民地問題，列國疆界的問題等等，但會議主要目的只在於討論戰後普遍國際組織的機構，這些問題應該留待普遍國際組織的機構成立以後，再予以處理。這是在我們討論舊金山會議時所必須記牢的一點。要判斷舊金山會議之是否為成功或失敗，並不在於看它能不能解決別別的具體的問題，而須看它有沒有完成這一個普遍國際組織的憲章。以及完成到什麼程度。如果這個基本任務完成了，則其他的挫折或不如人意的事件在比重上都是比較無關輕重的。因為祇要有一個健全有力的以正義公道為基礎的國際組織，它自能隨時觀察國際情勢的推移，作補苴罅漏的功夫，以實現和平的變革。

在會議尚未正式結束，議案的最後結果尚未公布以前，便來對會議作全局的判斷，不特是冒險的，而且也是不可能的。報紙上累篇盈幅敘述關於安全理事會表決程序問題，託治問題，否決權問題等的爭執和最後的折衷妥協，實際上不過是國際安全機構全局中的一貌而已。但是從另一方面，從開會迄最近七周來的情勢中，從錯綜變化波譎雲幻的討論爭執中，對於整個會議的基本精神，也未始不可以引出若干結論來。這些結論也可以成為將來評斷會議成就的標準。

第一個結論，是各國在戰爭中歷經創深痛鉅的流血汗流淚以後對和平的理想已有堅強的信心，有相當一致的認識，但由這些信心和認識而確立一個行動的綱領，中間仍有一個遼遠的需要以超人的努力纔能加以克服的距離。這理由並不複雜，歷史是前後連貫的，政治的現實，不是真空，不是一張由得八畫圓畫方畫黑畫紅的白紙。在戰爭的考驗中團結作戰的聯合國家，在政治經濟制度上，在社會的形態上，在歷史和感情的因緣上，都有各不相同的背景；並由此種不同的背景，造成各國所獨特的有時或者不免於互相觸碰的利益。對法西斯主義以及對戰爭的痛惡，以及對和平的理想，固然是一種很真實的力量，但這種力量並不強到足夠把歷史切成兩截，以前種種譬如昨日死，以後種種譬如今日生，舊金山會議中的許多爭執，包括大國與小國之間的爭執，英美本身之間和英美與蘇聯之間的爭執，原因並不在於各國對於和平的理想或對於國際安全組織的認識有什麼程度上的不同，而是由於每一國家都有其由不同的時空關係構成的歷史背景，因之對於利害的考慮與情感的好惡上就勢所必至發生獨特的有時不免流於偏頗的立場。如果各持立場，結果就成為爭執。在目前的國際關係中，祇看理想主義的一方面，其弊也將流於空想的樂觀，在第一次世界大戰後國際聯盟成立時，也曾流行過這種心理狀態。反之，如果只就各國特殊的利益着眼，結果也足以造成一種恐怖的失敗主義，忘記了理想的因素實在是歷史過程中一種推陳出新的動力。出席舊金山會議政治家的工作，即在兩者之中建立一種平衡的關係，於矛盾之中實現更高範疇的統一。根據這種的成就就可以估定舊金山會議所公布的「普遍國際組織憲章」的成功程度。

第二個結論是接着第一個結論而起的。歷史既非真空，則國際關係的處理，必須採取現實的觀點和現實的做法。為世人所詬病的強權政治 (Power Politics)，其毛病並非是其中所包括的那種實事求是的精神，而是那種弱肉強食以隣為壑的自私自利。現實政治基本上是理想主義的，但必須腳踏實地，不蹈高虛之弊。現實的觀點中，重要的一點，就是承認國家現在是，而且在望得見的將來，仍舊是人類政治社會的最高實體。在國際法的文獻中，雖早已使用「國際社會」(International community) 的名詞，而且世界社會的組織，已經經過幾近百年的發展，但是世界和平的維持與國際合作的促進，大部分是和列國關係相關的。人民主要通過了國家纜和其他的國家發生關係。因之在我們的時代中，促進和平與以世界為規模的人類利益，主要是倚賴國與國關係之上 (見拙譯「國際公法之將來」Carnegie Endowment for International Peace, The International Law of the Future 商務出版)。澈底的說，所有關於世界和平安全的決定畢竟有賴於各國的協議，尤其是大國之間的協議。所以超越國家而談國際組織的世界聯邦的理想，充其量只是一種理想而已。這是一層。正唯國際組織是以國家為結合的單位，國際組織機構的成就不能超過組成機構的各國的希望。已故的羅斯福總統說過，「國際組織的本身不能創立合法的秩序；合法的秩序乃是決定於人民遵守法律、秩序、及正義的意旨。」我們更加以補充說，人民遵守法律秩序及正義的意旨，是通過國家獲得表現於國際的。在卡內基國際和平基金委員會所稱的「國際公法之將來」中，有一樣同樣的話：「法律不能在真空中存在……國際公法是倚賴並以國際關係一般狀態為條件的，如果它要成為保護和促進各民族共同利益的一種有效能的工具，如果要能充分為國際社會的需要効力，它就不能長此放任那些準備作戰的國家獨立於國際公法之外。如果各國的注意不繼續於如何應付新的情勢，和如何解決新情勢所產生的問題，那麼穩定的法律秩序亦無維持的可能。」這是第二層。國際社會的單位為國家，國際社會的效率是取決

於組成國際社會的組成的各單位，可是實際上全世界七十三個國家 (一九三七年) 在國際關係中所負任務的重要性，因為各國領土人口資源的不同，決不會是一律平等的。世界各大國勢所不免將擔負起較小國遠為重大的責任。所以關於世界和平安全的決定，畢竟有賴於大國之間的協議。關於舊金山會議，美國名政論家李普曼 (W. Lippman) 就說過一句開門見山的話，「任何世界會議在其獲得成功之前，對各項主要權益之問題與最高原則，必須獲得廣泛之協議。」舊金山會中的許多爭執，最後有賴於五強四強甚至三強的最後協商，正是這番話的註腳。在這種情形之下，大國之堅持某項的特權，例如否決權，雖然頗足以傷小國的感情，也是無可避免的。這又是一層。

當然現實的觀點與做法，也有趨於墨守「現狀」(Status quo) 的危險；尤其是如果因戰爭的火焰所鼓盪起來的理想主義的光芒，不幸會跟着戰爭的終止而歸於消聲匿跡，則以現實為始者或者將不免於以強權政治為終，所謂區域的安全制度成了變相的勢力範圍的重新劃分，則新的國際安全機構又將如舊國際聯盟一樣，成為告朔餼羊的東西。普通國際組織憲章中究竟將如何防止這種過於偏頗的現實主義，實為評斷舊金山會議的另一個標準。

根據以上的分析，我們又可以得第三個結論。舊金山會議所完成普通國際組織憲章，充其量只是一個初步的努力。會議並不能於國際的真空中舉行，不能割斷歷史的來蹤去跡；而根據現實主義，就勢所不免的採取折衝妥協的用執其中的方式，當然不會面面周到盡如衆人之意。關於安全理事會席次的分配，表決程序的辦法，託治制度的根據和性質，尤其關於跡近被告同時為法官的否決權之運行，至少從純粹理論上都儘有討論的價值。而舊金山會議中抹煞小國的作風，對於未來國際安全制度的道德力量，無可諱言將產生不良的影響。澳洲外長愛凡特 (Evatt) 抗議絕對否決權的一番話，真是慨乎言之。但所有這些原是題目裏應有的文章。全善全美永遠只是可逐漸趨近而不能一把抓在手裏的東西。舊金山會議實際的發動者羅斯福總統，也早就說

過，「世界和平機構在初創之時，不能十全十美，但可能，並將為一基於大西洋憲章健全及公正原則，基於人類尊嚴觀念並基於宗教信仰自由之和平。」所以將來的憲章無論如何的不完備或偏頗，要之不失為人類趨向於國際和平與安全的長路上一塊可貴的指程碑。至於如何使憲章發揚光大，成為統制國際關係的真正的力量，仍在於舊金山會議以後聯合國家的繼續努力。近百年國際公法發展的經驗，已經表明單有了組織的綱領與程序的方法本身還是不夠的；真正的經久的進

第二次大戰後世界各國的民主問題

余天柱

民主的呼聲現在已傳遍了全球各地。原為民主國家的人民現要求更大限度的民主，未享受自由的人民現急迫的要求解放。同盟國家的勝利，在理論上，即是民主的勝利，吾人頗有理由相信原有的各民主國家，在此次戰後，將盡可能的放寬民主的限度。只是政治民主恐不足以滿足人民的慾望，她們必須走向經濟民主與社會民主的目標。英國工黨最近的主張，如社會安全及就業計劃，已顯示出英國民主可能的進展。在此種局勢之下，任何民主國家的政黨均不得不適應潮流，迎頭趕上，以便爭取民衆，也許牠們會前進而達到某種地步，致使蘇聯現行政治與經濟的制度反顯出落伍。

在大的原則上，今後民主國家的政黨很難標奇立異，一如美國立國時之兩大政黨，一主張各州分權，一主張中央集權，一則支持工業利益，一則支持農業利益，或如英國十九世紀時初年之保守黨（原稱 Tory，旋改稱 Conservative）與自由兩黨（原稱 Whig，旋改稱 Liberal），一則主張積極擴大民權，一則阻撓政治革新。政黨成立既久，在政綱方面殊難標出有吸引力之特點，只能於若干特殊問題提出其具體計劃與主張。政黨之目的在以組織的力量奪取政權，其方法則為爭取民

步，仍必須各國的人民，對於實際國際和平與安全的努力，願意保持繼續維護的熱忱。

目前正是一個偉大的際會，及身而目擊兩次大戰發生的人，一定知道除非對於戰爭能防止其再度發生，否則人類建設的努力，將周期受到橫來的破壞；而本來可用以促進一般福利及解除人艱苦、疾苦的力量，將繼續被引導入於從事破壞的途徑。如果舊金山會議能完成這一種任務，那它在人類的歷史上一定將占有最崇高光輝的地位。

衆，惟「民心無常，惟患是懷」，彼等對於政黨之擁護與排斥，端以彼等對於若干急迫問題所提出之計劃或主張如何為轉移。因此，今後各民主國家政黨必須具有最進步之民主思想，並須不時提出與全民福利有關之動人方案與主張，換言之，各民主國家的政黨須在全民的利益跑道上競賽，看誰能佔先，則政權即當誰屬。

今後世界的民主的問題，不在原有的民主國家，而在尚未實行民主的國家。這類國家大概可分為三種：第一，軸心國及與軸心表同情心的國家，第二，同盟國中尚未實行民主的國家，第三，尚未獲得獨立自主的國家。吾人一般的看法均以爲世界人民不能一半自由，一半奴隸，或者說世界國家不能一半民主，一半獨裁。既然如此，吾人對於尚未實行民主及未獲得獨立的民族，似不能再任其繼續受獨裁制度的束縛或異族的壓迫。在上述這三類國家中即實行不同限度的民主亦非易事。一般的說，政治民主應為起碼的民主，在政治民主範圍內，其較易實行者為間接民主，亦即代議制的民主。至於直接民主如創制、複決、與罷免等必須在高度的民衆教育國家始有實行的可能。茲當進而略論以上三類國家戰後一般的民主問題。