

一 世界和平的始基

楊幼炯

一 組織的和平勝於孤立的和平

今後要奠定世界永久的和平，必須有兩個重要工作：一是恢復世界的秩序和繁榮；一是建立維持世界和平的國際機構。本來我們這一次戰爭的目的，不僅在消滅侵略的勢力，而且在建立一個民主世界的新秩序，以共同維護世界永久的和平。所以這一次盟國方面遠在太平洋戰爭發生一年後，地球東西兩面的民主國家，都要求實現一個新的國際機構之組織，不必在戰後才來組織，而在戰時就可以先成立一個適當的組織，以推進作戰的努力，俟戰後再行擴大。因此頓巴敦橡樹會議，由中、美、英、蘇初步談判的結果，所產生的「國際組織建議案」最值得我們注意；這是新的國際機構建立的先聲，也是世界和平前途的曙光。雖然這一建議案尚待各國正式的認定，但各盟國決心以國際的聯合，以獲致世界的永久和平，則已成爲確定的事實了。作者以爲今後新的國際組織之成立，應爲世界政治劃一新階段。自此以後組織的和平勝於孤立的和平；國際合作優於一國中立，在這次戰爭之後，當可以得到證明了。在這次大戰之後，國際聯盟成立，在國際政治上未始不能開一新局面，但是同盟國感於當前的戰爭勝利，抱持着從來的均勢主義，又因美國大多數的人士，憧憬於中立的幻想中，結局國際組織的和平不能維持，國際的法治與秩序也就發生崩裂，而有這次大戰的再度發生。我們追憶過去二十五年中世局的紛擾與這次戰爭慘酷的教訓，今後應該不能再走歷史的舊路。我們相信民主世界的新秩序必然建立，但我們所取的途徑，不能再錯誤。國際組織的和平之思想來源，本不自今日始。這種思想早肇於上次世界大戰之

後，實際上也是上次大戰那種經驗的一種合理化的過程之結果。起初其直覺的起源，是德國之入侵比利時，被一般人認爲是無故侵略的一個不可磨滅的印象。抵抗德國的侵略，參加的國家所以如此其多者，因爲一般人認爲這是一種適當的對策，而反德的聯盟遂變爲一種所謂「集體安全」方法。於是相信：假使一切國家都預先聯合起來反抗侵略，如德國之侵略比利時，則侵略行爲必不會發生，甚至於連侵略的野心都不會有，根據這種思想所以有國際聯盟的產生。

國際聯盟乃空前之國家的聯合，其性質既非以往的任何國際組合所可比擬，其組織及任務亦爲空前所未有。就其成立的歷史與組織的內容而論，國聯即一向所謂國際社會，不過以前之所謂國際社會乃散漫的，而此種由凡爾賽和約所產生的國聯，乃是將散漫的國際社會進而爲有組織的國際社會。但是這種嶄新的國際組織，何以仍不能消除侵略，阻止戰爭，一言以蔽之，由於各國之自私。由凡爾賽和約體系下所產生的國聯，本是在英、法支持之下成立的，保障凡爾賽國際秩序的重任，在事實上也是付託給英、法。但英、法並沒有維護凡爾賽條約的決心，於是侵略國的野心就高漲起來。作者以爲過去國聯之失敗，就是由於英、法、美各國的外交政策過於看重本國的利益，不知現在是到了真正的國際組織的和平時期，孤立的和平外交是祇有失敗的，試分析言之：英國的基本外交政策，是一向持「榮譽孤立」主義，對於歐洲問題，除西歐問題外，其它可以不管。因之英國認爲國聯盟約中所規定的普遍義務與其傳統的外交政策不合，所以不很忠實的執行國聯義務。法國雖忠於國聯，而且上次大戰之後訂了許多補充條約，以補國聯盟約的不足，但因英國政策的牽制，自毀了它所努力

122624

應立的集體安全網，德國的勢力反強大起來。一九二〇年至一九二三年的美國孤立主義的外交政策，更是國際組織和平的致命打擊，在華盛頓會議諸條約復造成日本獨霸西太平洋的局面。凡此皆可見孤立的和平，決不能造成真正的和平，且不能樹立任何國際組織。我們今日往事回首，益知此後要建立國際組織的和平，各國應有共同為國際正義而犧牲的決心。和平主義就其本身意義言之，是一種製造與維持國際和平的努力，是一個切於實用的政策。和平世界的建立，自然是一個可以實行的理想而不是一個烏托邦的美夢，則和平主義的政策，應以有組織的愛好和平的國家為根據，在根本實力上應該強於以戰爭為運行國策之工具的國家。並須聯合國家能精誠合作，把人類前途放在本國利益的前面，應有共同為人類的和平與自由而戰的決心，這是建立世界和平機構的先決條件。

自從此次大戰爆發，愛好和平的國家，已深深的感悟到世界的和平，必須趁在戰爭尚未結束之時，成立共同的機構。有了這樣一個機構，一方面可使中、美、英、蘇四大國以至全體聯合國更能緊密團結，並肩作戰，早日克敵制勝；他方面則在此戰時即樹立合作的始基，俾至戰後更可以根深柢固，互相諒解，共同解決戰後一切問題。因此我們認為最近頓巴敦會談的成就，至可稱頌。此次會談所得的「國際組織建議案」第一章不僅明白確定國際組織的宗旨為「維持國際和平與安全」，且主張「採取有效及集體步驟，以防止並消除對於和平之威脅，並制止侵略行動，或其他破壞和平之行動。」此種宗旨，最為今後奠定世界永久和平之最重要的基礎。建議案第八章第二節對於如何制裁侵略的辦法，更有具體的規定，其中關於如何採取海陸空軍行動的條文，尤為全案之重心。因為集體安全的理想，是要一切國家共同擔保使用其武力，以防範並抵抗任何武力的使用，使不得損壞他國主權的獨立和領土之完整。我們以為今後各國應根據集體安全理想的理想，各放棄其本國在過去所有的作戰目的的作戰權，同時各國又須接受為各國在過去所沒有的作戰目標而作戰之義務。因此為尊重

常態計，為尊重各國自身的通常作戰目標計，各國應宣布不以戰爭為遂行其國策的工具。整個的國際社會應根據一種集體的裁判，認為某國可受命於國際和平機構，而根據共同作戰的原因，從事合法的戰爭。實言之，集體安全的理想，應該是一個完全自我否認的律令，與普通作戰的衝動是相違背的。所以集體安全的理想，在組織的和平原則下，已經把普通的和局部的原因而作戰的作戰權，變為特殊的和大规模的作戰義務。以戰爭為國策之工具的宣戰權，今後應為法律所不許，而作戰的義務，則成為國際政治的工具了。

二 世界組織的必要與新的改建

戰後的世界，需要一種世界組織，以處理世界的經常事務，早已為盟國一致的希望；成為問題的，就是如何實現這種世界組織的理想。近年來各國學者及政治家討論此一問題的著作與方案，已經不少，大致不外主張恢復並鞏固舊的國際聯盟，與另行創造新的國際組織的兩派。屬於前者，美國的政治家主張甚力。本來國際聯盟原為美國的一種概念。它在避免第二次世界大戰爆發的企圖中雖告失敗，但一般政治家依然尊重它。一九三九年二月二日美國國務卿赫爾就曾經這樣說過：「國際聯盟……在人道主義與科學的努力範圍內，有功於各種思想的交換，意見的討論，為歷史上任何機關所不及。」美國前總統胡佛與前大使吉卜生在其合著的「永久和平問題」一書中，對國聯尤為稱讚，認「國聯是人類為保證實現世界和平所做的最大試驗與最大努力。」屬於後者，史末資將軍在一九四二年十月二十一日在英國會宣稱：「聯合國的新概念，較國聯的舊概念已進步多多。我們不需要國聯，我們需要明確的組織，即使開始時比國聯的抱負更小亦是可能的。」平心而論，國聯的本質是着重在集體安全，這種理想並非很舊，但由於會員國不能忠實的遵守盟約的拘束，履行應盡的義務，也可以說是各個會員國未能泯除或根絕自私自心，因此國聯的措施，往往規避責任，遷就現實政治，這並非國聯目標之不正確，而是會員國未

能當爲運用。自上次大戰結束至此次大戰發生，國聯僅能維持二十年的和平。這種原因由於同盟國家在正式舉行和平會議之前，缺少事先的接洽和談判，因之威爾遜總統的高尚理想造成了各國實際政策的犧牲品。國聯先天既已不足，成立後又不受諸強國的熱烈擁護，一九二五年蘇加諾公約的訂立，使國聯的威信減少。等到一九三一年日本侵略中國東北事件發生，國聯無力的真相完全暴露，野心國家受其鼓勵，破壞條約的事件不斷發生，凡爾賽條約所樹立的國際秩序遂告崩裂，使國聯所保障的歐洲，又恢復了無政府的狀態，戰爭就不能避免了。

戰後世界組織的建立，無論是舊的國聯或新的聯合國，或是兩個的混合，這種概念的基礎，在於世界上思想相同的國家應自願的組成聯盟，成立各種機構在聯盟所授權利範圍之內，有單獨行動之權。因此近年來各方面對於國聯的存廢意見儘管不同，但對於成立世界組織的必要之一點，大家都很同意。一般人認爲此項組織應基於獨立國家的合作，自動的限制其本國的主權；而且現在聯合國的武力就須密切聯合，如果再延緩，則戰後分手之後，工作便事倍功半了。所以近一年來中、美、英、蘇四大國所討論的問題，在於怎樣集結共同的力量，使成功爲聯合國或世界組織的中心力量，以重建世界的新秩序。舊的國聯所標舉的幾個原則，應仍爲今後新的世界和平機構所維護，就是：(一)國聯盟約確立了一切國家在法律上完全和平的原則，此一原則實爲公平和正義的國際關係所賴以樹立的基礎。(二)會員國約定嚴格遵守國際法律，條約義務，以有組織的世界，代替了戰前的無政府狀態。(三)建立了和平不可分割的集體安全制度。頓巴敦橡樹會議的建議案中對於本來的世界和平機構之宗旨，已完全繼承了舊日國聯的基本原則。例如建議案第二章原則七項，固已包羅過去的國際平等與集體安全的原則，而尤特別指出「會員國應依據會章，各盡其責，以保障會員國之權利與利益。」其用意顯然在確定會員國間應作安全的保證。此一原則關係殊爲重大。在實際上完全鑒於國聯的往

轍，各聯盟國在此次戰前缺乏共同保證安全的決心，僅僅基於其自國的利益，以致集體安全無法維持。比如此次戰前英法的輿論決不願爲制止離國士較遠地方的侵略而從事戰爭，同時也沒有一個國家甘願抑制它自己的經濟國家主義，或修正糾紛百出的邊界，以謀世界的諧和。因此國聯的體系一遇到侵略者的挑釁，便崩潰下去，結果所及，全世界今天陷入了戰爭之中。經過了這次戰爭慘痛的教訓之後，建議案特別規定會員國間應作安全的保證，這是最重要的原則，不容大家忽視的。

其次，國聯本是一個世界和平的固定機構，它絕不是通常外交性的會議；但過去國聯完全是一個以歐洲爲中心的組織，美國雖是國聯的發動者，但美國迄未參加。因此國聯不能成爲普遍性的世界組織，僅包括若干特定國家，而非爲包括世界上所有國家之總體。此次新的世界和平機構鑒於舊的國聯和歐洲的悲劇太密切，爲使世界人士在心理上容易接受起見，把「國聯」的名稱變更，而採用「聯合國」一辭，這是很合於當前情勢的。並且此次新的聯合國首先由中、美、英、蘇四大國參加，將形成一個以全世界爲單位的國際社會，則我們對於過去一切傳統的自私政策皆當放棄，而以實現「天下一家」的理想爲趨。過去國聯在國際公法上佔有的地位，頗難斷定。既非聯邦，亦非邦聯，而爲一種國家的聯合；它單獨具有國際法的人格，自有其獨立的意思與功能。所以它賦有許多種的國際權利，如享有所謂使館權，可以干涉會員國間之爭議，可以對於不在任何主權下的領土行使主權，可以對弱國行使保護權，甚或可能宣戰媾和。新的聯合國的組織，是與國聯相類似的世界組織，可謂爲國聯的演進，但對於會員國間之義務的拘束力較國聯爲嚴明。即會員國必須放棄絕對主權觀念，接受聯合國的約束。如建議案中第二章原則(一)至(六)皆明定會員國應守的信條。建議案中關於各會員國間保證國際和平與安全的武力行動，乃決定於彼此之間的協定或條約，所以條約仍爲國際關係的基礎。在聯合國憲章之下，各會員國應有多數的軍事互助協定，以構成

世界集體安全網，這比國聯盟約要切實得多了。

三 新的世界組織的形式與體系

新的世界組織的形式問題，在頓巴敦橡樹會談之前，各國學者與政治家已有不少的意見與計劃提出，大致不外：(一)採用世界聯邦制，(二)沿用國聯的制度。這次建議案中很顯明的是採用國聯的制度而加以改善。國聯的毛病，在於它不過是許多獨立國的同盟，這些獨立國不高興的時候，就可以把國聯置諸腦後。當中樞缺乏權力指揮組成份子的時候，中樞即沒有真正的權力。這次建議案力糾其失，而集大權於安全理事會。安全理事會又以中、美、英、蘇、法五常任理事國為中心，同時軍事參謀委員會規定由安全理事會中常任理事國之參謀總長或代表組織之，今後新國際組織之能否維持國際和平與安全，此五常任理事國實負有重大之責任。此五常任理事國不僅在消極方面應商同各聯合國根據條約，使新國際組織具備有絕對優勢的武力，以維持國際和平與安全；而且在積極方面尤應與其他聯合國國家密切配合，以消除因民族與地域之不同而生的歧視與仇恨的心理。這個由五常任理事國為新國際組織的中心，完全由於調和過去盟約所難以調和，甚至目前更難調和的兩個基本問題。即第一、應當讓四大國及法國有其目前軍事行動的自由。爲了應付這個問題，新國際組織建議案中特規定四大國及法國在安全理事會中有直接代表權。第二、是較小國家應給予充分代表權，並使其權益獲得保障。建議案因之又採取區域辦法，以應付就地處理爲宜的維持國際和平及完全之事件，惟「此項辦法，或組織及其行動，均須與本組織之宗旨及原則相符。」

國聯盟約關於大會與理事會的關係，從未劃分清楚，兩者均可以處置國聯活動範圍內以及影響於世界和平的一切事項；而此次建議案中大會與完全理事會的權責在第五章第二節內固已有明白的規定。在八項職權中，除選舉安全理事會之非常任理事及第九條所規定之經濟與社會理事及「大會得聽取審查並核定安全理事會之常年及特種報

告，以及本組織中其他單位之報告」等主要權力外，關於維持國際和平與安全之任何問題所應採取之行動，均應由大會移交安全理事會；而接受新會員國，及停止或恢復任何被安全理事會制裁之會員國之任何權利或利益，或開除任何屢違會章原則之會員國種種事項，概須經安全理事會之建議，由此可知安全理事會實爲一行動與執行的權力機關，負有實施聯合國憲章最大的權力，過去國聯之所以失敗，就是由於沒有一個權力中心機關，可以執行國聯的決策。現在加重安全理事會的權力就可以確保國際的和平與安全。因爲大會是新國際組織的法律最高權力機關，爲了時間和環境的限制，實際上很難發揮效能，所以必須將其權力集中於安全理事會，以發生切實的效能。其次，國聯最大的一個缺點，就是大會及理事會的議決需要全體一致的原則，這是國聯過去行使職權的一個最大的阻力，尤其爭議的當事國亦包括在全體一致的「全體」之中，這不但不合理，而且事實上亦行不通。九一八事件發生後，關於中日問題之議決，因爲日本的反對，未能得到全體一致的通過，往往不生效力。所以一致通過的原則，終於影響到國聯的發展，阻礙了國際的合作，成爲實現世界和平的一大阻力。建議案第三節第二項則糾正此弊，採取三分之二的多數表決制。即關於維持和平與安全之建議，選舉安全理事會之理事，接受新會員國，停止會員權益，開除會員國以及預算等問題，均應以到會會員國投票三分之二決定之。其他問題包括別種問題之應否以三分之二表決一點，概以過半數決定之。這種多數表決制，本就是一種團體的規則，服從多數表決制，也就是服從團體的規則。沒有規則也沒有團體，一個受了團體拘束的份子，是要相當的拋棄自由的。同樣的一個國際和平的固定機構，具有國際法上的人格，則會員國應放棄其絕對主權的觀念，接受國際組織的主張，建議案將國聯一致通過的原則，改爲多數表決制，是一種很進步的規定。

從保持世界和平與加速建立世界並穩定秩序的立場上說，建議案中第八章第三節所定區域辦法，有很大的切實利益。每一區域裏的國

家，對當地的問題，顯然比距離遙遠的國家更清楚一些。國際聯盟的歷史曾經無數次證明了這項事實。以前處理中歐各次危機的遙遠國家，不論其懷抱着如何崇高的動機，均不能獲有成就。所以主張設立區域制度，這些區域的組織應該包含具有類似的文化與傳統的國家，最好在地理上相互毗連，在經濟發展的水準上也不要相差過於懸殊。建議案聲明「不排除區域組織之存在」，但對於區域之劃分與組織，未加規定，此猶待將來的研討。第三節第一第二兩項明定安全理事會與各區域的組織有密切之連繫。一方面規定區域辦法或組織，行動均應與新聯合國憲章宗旨與原則相符；他方面安全理事會又可以利用此項辦法或組織，以執行其權力下應採取之行動。根據此一規定將來可能在新國際機構之下，而有若干區域的國際組織（如歐洲區，美洲區，遠東區等），此項區域組織當然有助於世界性的國際和平新機構，且期其普遍的設立。

122627
在新國際組織中，明白規定國際法院之組織與職務，悉依規程辦理，此事亦殊重要。這次頓巴敦橡樹會談之時，英、美兩方俱表示國際法院為未來世界和平機構中的不可分離部分，則其重視國際司法可知。國際聯盟第十四條中曾預定國際司法機關之設立，至一九二二年二月十五日乃有常設國際法庭於海牙宣告成立，是為以和平方法解決國際爭議之司法組織。國際法庭的組織是比照舊有的仲裁法庭加以修正的。其組織上已相當完善，如法官常川在職，有強制裁判的力量，裁決較有拘束力，以及判例可期一致等等。但過去常設國際法院雖則為司法的法院之性質，但其職務有時與通常仲裁法庭相混同。國際聯盟第十四條及法院組織法第三十六條既規定法院對於一切由爭議國雙方提出之國際事件有管轄權，似已不分別國際爭議之政治或法律的性質，而使之皆有提交法院處理之可能。並且法院又兼有應國聯諮詢的職務，亦使之在司法法院中居一種特殊的地位。此項職務為國聯盟約第十四條所賦予。依該條之規定，法院對於行政院及大會委交該會審查之爭議事件或其他問題，亦得發表意見。實際上國際法院自開庭以

來，似乎諮詢的事件多過訴訟的事件，幾成為國聯行政院及大會的附屬機關，而有減殺國際司法獨立的權威。此外國際法庭在過去缺乏適用的法律，亦為其本身缺點之一。其所適用的法律，僅限於：（一）國際條約經當事國明認或默認為有法律效力者，（二）國際慣例之已具法律效力者，（三）法律原則已為國際公認者，（四）國際判例及權威法學家的意見，（五）正義等項，實行此項法源，就法律觀點言之，實至不完備。此次建議案中亦僅列有簡單條文，其具體組織仍待將來另有規程詳為規定。建議案第七章第三項規定：「國際法院之規程應為：甲、國際常設法院原有之規程而略加修改者。或為乙、以國際法院之規程為根據而草成之新規程。」作者贊成採用乙項之規定，另定新規程而將上述種種缺點加以改正，以期成為一獨立的國際司法機構。關於國際新法典之編纂，亦極重要，作者另有專文討論。

四 集體安全的保障與國際制裁

新國際組織建議案有一個很明顯的特徵，就是對於集體安全的保障，規定有制裁侵略的辦法。建議案第八章關於維持國際和平與安全，包括防止與抑制侵略的辦法。其中除第三節區域辦法已如前述外，第一、二兩節則為全案精髓之所在。第一節關於和平解決爭端，仍採用交涉和解，調解，仲裁或司法解決，或其他該國自行選擇之和平方法，以尋覓解決，此與過去國聯盟約所定者無多出入。安全理事會之審議報告為處決爭議之最重要的方法，因為此項方法於處決政治的爭議最為有力，而新國際組織的本身主要的性質是政治的，則其消極的職務，偏於政治的解決。但在國際制裁的方法上改正了國聯盟約的缺點，認為國際紛爭如不能以和平方法解決，則安全理事會有權判斷「和平威脅，和平破壞，或侵略行為之存在」，並有權採取「外交經濟或其他辦法以實施其決議」。到了最後，武力以外的制裁均不能解決紛爭時，安全理事會「有權採取必要之海陸空軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。」「各會員國且應於安全理事會發出號令時」，「負

實提供必要之軍隊及其他便利與援助，以達到維持國際和平及安全之目的。」這就是說：安全理事會本身既以實施武力制裁，又有權號令各會員國共同實施，更有國際軍事參謀委員會協助安全理事會計劃武力制裁的各項細目，並擔任戰略的指揮責任，這較之國聯實有極大的進步，也很有力的糾正了過去的錯誤。

我們回顧到國聯體系的崩潰，主要的原因就在不能採取有效及具體的步驟。由於二十年來的經驗與教訓，已經證明：在下次大戰之後，所提倡的集體安全主義，因為缺乏共同以武力維持正義的決心而終於失敗。國聯本身應該是一種武裝列強的聯盟，以摧毀侵略者為職志的，但因爲國聯本身無實際權力，美國既未參加，作爲國聯支柱的英、法，又不完全忠於職責，國聯自是成爲完全沒有意志維護和平的一個在精神與物質上解除了武裝的國家會議。依照國聯盟約的規定：各會員國應互相尊重並保持互相之獨立及領土完整，不得有侵略行爲；會員國間如有爭執，必須先訴之於國聯或其他仲裁人，不得即以武力解決；如國聯或其他仲裁人在六個月內不獲得一致之決定時，爭執國可以訴諸武力，但必須再待至三個月後始能干戈相見。而且依照盟約第十六條之規定，會員國如破壞盟約，侵略其他會員國時，即可予以制裁。但實際上，其限制戰爭的程度，祇是在拖延時日，從容調解而已。因爲政治糾紛的解決，依據盟約第十五條的規定，須得到行政院全體一致的通過，這不是每試必成的事。所以結果國聯對於戰爭不能盡防患於未然之能事，這是它失敗的由來。此次新國際組織糾正過去的缺點，集體行動的規定，在建議案予以強調，並明白規定關於如何採取海陸空軍行動的條文，以爲武力制裁之後盾，這還是集體安全保障的基礎。

但是關於「威脅和平」與「侵略行爲」的標準，未有明白具體的規定，頗覺不足。建議案等關於侵略行爲的規定，其對象雖較國聯盟約爲廣泛，但對於侵略行爲的定義不取列舉的方式，而一任安全理事會的判斷。過去國聯對於侵略的定義，雖會詳加討論，但一貫的原則

是推定「訴諸戰爭」的一方爲侵略國。此義實不正確，因爲在現代戰爭的本質上，採取攻擊戰的一方不一定是侵略國，相反的採取「不戰而取」的政策，又多是侵略國。建議案把判斷侵略行爲之權，歸之於安全理事會，將來容易引起爭端，且不易做到絕對公平的地步。因此作者主張對於侵略行爲的定義採列舉式，應針對傳統的國際法的漏洞，而予以補苴。因爲確定侵略行爲的意義，是實施國際制裁的先決條件。如果侵略的意義確定，然後可以機械式的應用制裁。又安全理事會認爲必須採取軍事行動時，可以發號施令，會員國按照相互訂定的特別協定，負責提供必需的軍隊及其他便利與援助。又會員國應將其空軍部隊加以準備，以便國際共同行動時，聽候調遣。凡此各點在建議案中雖有明白規定，但實行時難免不有種種的困難。而且相互所訂的特殊協定，既要規定軍隊數目，種類，以及便利及援助的性質，而且要經過安全理事會的核准，並由簽字國依照其憲法手續批准，這些程序，在實行動員之際，恐不易收到行動敏捷與爭取時間之效。新國際組織既在糾正過去的錯誤，則今後參加的各國，尤其中、美、英、蘇及法國應下一大決心共同爲奠定和平而努力。據英代表哈里法克斯日前的聲明，在頓巴敦會談中，尚有百分之十的問題未獲解決，而否決權的討論即爲其中重大癥結。我們以爲各盟國經過這次大戰痛苦的教訓之後，應知歷史的覆轍不可再蹈，而國際制裁尤需有武力爲之後盾，而制裁的手續即尤應確定。英國應該擺脫對歐的傳統政策，以前英國不敢並不願實行國際制裁者恐美國之嚴守中立，在「海上自由」問題上發生糾紛，今美國已爲反侵略的主要力量，英國應有對國際安全負責的決心，以促進世界永久的和平。蘇聯方面，史達林在歡迎邱吉爾席上，論及頓巴敦會議，頗殷殷以未來應付侵略必需有武力準備爲詞，其決心主張武力制裁，如此可見。我們中國是發動反侵略戰爭首要國家，我們中國在發動對日抗戰之初，在「抗戰建國綱領」中就明白規定「對於國際和平機構及保障和平之公約，盡力維護，並充實其權威。」七年以來，我們本此堅定的立場，對於世界和平與安全

是推定「訴諸戰爭」的一方爲侵略國。此義實不正確，因爲在現代戰爭的本質上，採取攻擊戰的一方不一定是侵略國，相反的採取「不戰而取」的政策，又多是侵略國。建議案把判斷侵略行爲之權，歸之於安全理事會，將來容易引起爭端，且不易做到絕對公平的地步。因此作者主張對於侵略行爲的定義採列舉式，應針對傳統的國際法的漏洞，而予以補苴。因爲確定侵略行爲的意義，是實施國際制裁的先決條件。如果侵略的意義確定，然後可以機械式的應用制裁。又安全理事會認爲必須採取軍事行動時，可以發號施令，會員國按照相互訂定的特別協定，負責提供必需的軍隊及其他便利與援助。又會員國應將其空軍部隊加以準備，以便國際共同行動時，聽候調遣。凡此各點在建議案中雖有明白規定，但實行時難免不有種種的困難。而且相互所訂的特殊協定，既要規定軍隊數目，種類，以及便利及援助的性質，而且要經過安全理事會的核准，並由簽字國依照其憲法手續批准，這些程序，在實行動員之際，恐不易收到行動敏捷與爭取時間之效。新國際組織既在糾正過去的錯誤，則今後參加的各國，尤其中、美、英、蘇及法國應下一大決心共同爲奠定和平而努力。據英代表哈里法克斯日前的聲明，在頓巴敦會談中，尚有百分之十的問題未獲解決，而否決權的討論即爲其中重大癥結。我們以爲各盟國經過這次大戰痛苦的教訓之後，應知歷史的覆轍不可再蹈，而國際制裁尤需有武力爲之後盾，而制裁的手續即尤應確定。英國應該擺脫對歐的傳統政策，以前英國不敢並不願實行國際制裁者恐美國之嚴守中立，在「海上自由」問題上發生糾紛，今美國已爲反侵略的主要力量，英國應有對國際安全負責的決心，以促進世界永久的和平。蘇聯方面，史達林在歡迎邱吉爾席上，論及頓巴敦會議，頗殷殷以未來應付侵略必需有武力準備爲詞，其決心主張武力制裁，如此可見。我們中國是發動反侵略戰爭首要國家，我們中國在發動對日抗戰之初，在「抗戰建國綱領」中就明白規定「對於國際和平機構及保障和平之公約，盡力維護，並充實其權威。」七年以來，我們本此堅定的立場，對於世界和平與安全

有不拘泥於細目，而注重於國際之互諒與互信。所以我國出席頓巴敦會議的代表特別注重國際道義的因素，就是本於我國抗戰以來一貫的觀點與立場而努力的。

黃金政策之歸趨

曾紀桐

最近大後方各地黃金市場，頗形活躍，其活躍情形，迄至現在，已駕乎黑市外匯買賣——美匯，印匯，美鈔，印鈔，美金儲券，美金公債……之上。自政府「法幣回籠」的觀點看，似乎是一種好現象——至少在短期之內，是可如此看法；但自整個經濟立場而言，實為經濟不健全的表现。照前者言，金市活躍，政府的黃金可多多向市場拋出，以掉換法幣，收回法幣，達到穩定物價，穩定幣制預期的目的。但自整個戰時經濟言，大後方游資，應多多引致於戰時生產，增加物資之供給，才是有益於實際的正當辦法。

目前金市的活躍，因此有兩種解釋：(一)後方的游資，從工業生產方面，轉移向金市方面，影響了戰時生產；(二)游資已轉移到黃金市場，以往囤積貨物以居奇取利之風，可以戢滅，物價之波動亦可因而減少，幣制可藉以穩定；惟金市愈活躍，不啻投機活動愈增進的表現。現時這方面活躍的程度，雖未到上海當年標金市場活動的程度，但照現時金市的活動狀態，可說處處表現正向這方向邁進。金市的情形如此，故值得我們注意，茲謹對黃金政策之歸趨，加以檢討討論。

有，金市問題，息影家園，不成為經濟問題檢討的對象。自去年七月財政部公布「金解禁」以來，自由金市，東山復起，再度在舞台出現，到而今已十分活躍了。經過一年重振旗鼓之時，金市到現已為戰時後方金融商業牟利致富的主要對象，亦為社會各界公開討論重要問題之一。

政府開放黃金市場的政策，可說是追源於三十一年中美五萬萬美元借款，以二萬萬美元黃金運華合約的簽訂。此二萬萬美元的黃金，為量約五百七十餘萬兩，相當大量。美國這筆巨額貸款當時主旨係在穩定我國幣制。自去年七月起開放金市拋出黃金，使法幣回籠，即為上項宗旨的見諸實施的實際辦法。

世界上黃金最成爲問題的國家不是中國，而是美英兩國，尤其是美國；不過自今以後，照本篇內容所陳述，及筆者數次借本誌所發表關於戰後國際幣制的討論（見東方雜誌第四十卷第四，第九，第十，第十八各號），亦將成爲中國一項重要的經濟問題了。在美國是（載東方雜誌第三十九卷第十七號）一文中，略爲概述。在英國則顧慮黃金過少所發生的問題，所以對重建金本位有種種的顧慮。在中國以往是白銀本位，幣制上的顧慮，在白銀而不在黃金；但戰後國際貨幣合作中，我國爲主要國之一，對於黃金的需要頗殷，故今後亦將爲我國所關心的問題。

自二十四年十一月四日政府施行法幣政策以來，黃金白銀收爲國