

國協之演變及其第廿三屆會議

張和蘊

「國協」(the Commonwealth)，這個由大英帝國演變而成的組織，以往人們習慣稱之為「大英國協」(the British Commonwealth of Nations)，但自第二次大戰以後，亞非成員國增多，他們厭惡「大英國協」這個名稱，於是乃以「國協」代之。

國協政府首長會議(Commonwealth Heads of Government Meeting, CHOGM 簡稱國協會議)之會期，原先不太一定，有時三年開一次，有時甚至一年開兩次，而且大都在英國倫敦舉行^①；但自第十八屆國協會議(一九七一年，在新加坡)之後，定期每兩年召開一次，並輪流在成員國的首都舉行^②。

第廿三屆國協會議，於今(一九八一年)九月三十日在澳洲的墨爾本開幕，國協四十五個成員國之中有四十一國^③的領袖們參加，由東主國澳洲總理傅雷澤(Malcolm Fraser)擔任主席。會期八天，實際上正式會議只有六天，其中兩天為週末假期，與會各國領袖去坎培拉渡假，然後返回墨爾本再舉行會議，至十月七日發表最後公報之後結束。

國協會議在澳洲召開，這還是第一次，它是澳洲歷來所舉行的最大盛會。如依照國協會議在成員國首都召開的往例，本屆國協會議應該在澳洲首都坎培拉(而不是墨爾本)召開。爲什麼這次有例外呢？我們可以說這是澳洲政府巧意安排的結果。因爲，此次與會的各國領袖偕同其配偶、隨員及新聞記者，爲數約計兩千多人，盛況空前；要辦好這樣的國際會議，殊非易事，它不僅

註① 因羅德西亞於一九六五年片面宣佈獨立(UDI)，針對此問題，國協於次年會召開過兩次會議：一次於一九六六年元月，在奈及利亞的拉哥斯(Lagos)；一次於同年九月，在英國的倫敦。在拉哥斯的那次，爲一九七〇年以前唯一在倫敦之外召開的一次。

註② 第十九屆會議，一九七三年，在加拿大的渥太華；第廿屆會議，一九七五年，在牙買加的京斯頓；第廿一屆會議，一九七七年，在英國的倫敦；第廿二屆會議，一九七九年，在尚比亞的路薩卡。

註③ 多明尼加(首都在Roseau者)未出席；另外諾魯、聖文森和吐瓦魯是國協的特別會員國(special members)，它們有權參加若干職務上的活動，但不得出席國協會議。

需要適當的會議場所而且需高級的膳宿及旅遊設備，在這些設備方面，繁榮的墨爾鉢比坎培拉更理想和便利；於是，當籌備期間，傅雷澤總理就毅然地決定了在墨爾鉢召開。

再者，澳洲政府對於安全問題特別重視。記得一九七八年二月在雪梨召開「第一屆亞太地區國協領袖會議」時，代表團下榻的旅館外面曾發生爆炸事件，使得與會各國領袖爲之震驚。鑒於對此事件的教訓，傅雷澤爲安全問題惴惴在懷，對安全工作全力督導。因此，當本屆國協會議舉行之際，澳洲政府當局所採取的安全措施非常嚴密，約動員了四千名警察，會場一帶街道全被封鎖，且有直升機在上空盤旋監視。

澳洲的愛爾蘭籍移民甚多，蓄意要對英國首相柴契爾夫人發動示威，所以英國女王伊麗莎白二世駕臨墨爾鉢後，澳洲警方更爲緊張，嚴防事件發生。女王是國協的虛位元首，她沒有參加國協會議，只是分別接見嘉賓。她並於會議開幕當晚在皇家遊艇「不列顛尼亞號」(Britannia)上設宴款待與會的各國領袖及其配偶。她以大家長的身份，爲這個複雜而時常爭吵的組織，帶來了一些和睦的氣氛。

人們所關心的，是歷時八日並花費二千萬美元的這次會議，究竟有何成效呢？有人認爲，國協領袖們僅僅協議兩年以後（一九八三年）再於印度首都新德里集會，除此以外就沒有什麼具體的協議了，因此國協必須爲它的存在尋找一項明確的理由^④。本文擬從多方面對這個問題加以探討。

一、國協的發展歷程

國協是大英帝國所蛻變出來的獨立國家的自願組織。它的起源，溯自英國給予加拿大（一八六七）、澳大利亞（一九〇一）、紐西蘭（一九〇七）和南非（一九一〇）的自治領地位。英國與各自治政府的領袖，有時聚集倫敦舉行帝國會議（Imperial Conference），商討有關事務。

一九二六年帝國會議規定，英國與自治領各國「是在大英帝國內的自治團體，地位平等，雖藉共同效忠英王而結合，並得自由參加爲大英國協之分子國，但不論在內政或外交方面，彼此互不統屬。」一九三一年西敏寺法（The Statute of Westminster, 1931），將上述規定賦予法律效力。

在第一次大戰與第二次大戰期間，國協一詞通常是用來指大英帝國之中那些自治的部分。邱吉爾就喜歡強調「大英國協和帝

註④ "One Thousand Million Members," *The Times*, Oct. 8, 1981, p. 15.

國」(British Commonwealth and Empire)⑤。其用意無非是想藉此聯絡大英帝國內各自治政府的感情，進而培養出共同的歸屬感。

第二次大戰剛結束時，國協還是一個完全白人的團體，只有英國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭和南非等五個成員國。因當時國協的成員少，意見也比較一致，國協組織發展至此還相當平靜。其後，印度和巴基斯坦在一九四七年加入國協，迦納隨後於一九五七年加入，但未為國協製造出政治的困擾，只是「大英國協」的名稱已逐漸被「國協」一詞取代。國協組織之所以發生改變，則是一九六〇年以後的事。

首先是非洲的獨立風潮，使許多由英國殖民地而獨立的非洲國家，接二連三地加入國協；其次是亞太和加勒比海的英國殖民地也紛紛獲得獨立，成為國協的分子國，遂使這個組織的政治氣氛有了改變。由於不同的種族、信仰和文化的國家加入國協，使得「白人俱樂部」的舊觀念起了重大的變化。從一九六〇年代起，國協似乎已變成一個爭執的場合，面臨着解體的危機。造成這種現象的主要原因有三：(一)國協的成員增加，所牽涉的問題變得更複雜。例如：奈及利亞的內戰、塞浦路斯問題、南非與黑人國家的爭執。(二)國協國家均為英國舊日的屬地。它們在獨立之後往往遭遇到許多難題，例如疆界不明、經濟落後和教育不普及等。在這些問題當中，有些是殖民統治的結果，因此，它們在無法獲得圓滿的解決辦法時，很自然地歸罪於英國，而產生了反殖民主義和反帝國主義的心態。(三)國協向來是以虛位的英王為元首，缺乏強有力的領導，更沒有永久的行政機構，已經無法適應重大的改變⑥。

爲了處理日益增加的政治問題，亦爲了協調國協會員國之間的關係，國協秘書處於一九六五年成立。隨着秘書處的成立，國協組織的發展也進入了一個新的階段。在這個時期中，國協仍然沒有憲章可以規範分子國的行動，指明權利與義務和規定機構行爲準則；不過，國協由於秘書處功能的強化，已經逐漸地往國際組織的方向邁進。

二、國協的結構

國協不是一個聯邦，因爲它沒有中央政府；也沒有約束會員國的嚴格的契約義務。會員國資格是經過全體會員國同意而授與的，但有絕對自由的退出權⑦。

⑤ "What's in a name?" *The Times* "The Commonwealth" Supplement, Jun. 8, 1977.

⑥ 林碧焯，「從會議外交的觀點評第廿二屆大英國協高峯會議」，〔問題與研究〕，第十九卷第一期，第六十五頁，民國六十八年十月十日。

⑦ 退出者：愛爾蘭於一九四九年，南非於一九六一年，巴基斯坦於一九七二年。

國協的成員國來自六大洲五大洋，約佔全世界五分之一的土地和四分之一的人口；包括不同種族、文化和信仰的人民；其經濟發展的階段不同，有工業化的國家，有開發中的國家；其國家立場亦異，有屬聯盟的，有不結盟的。

國協現在的會員國共計四十五個，其中廿五個是共和國，廿個是君主國。所有的國協國家都接受女王伊麗莎白二世為國協的元首並為其自由聯合的象徵。

廿五個共和國是：印度、斯里蘭卡、迦納、奈及利亞、塞浦路斯、獅子山、坦桑尼亞、烏干達、肯亞、馬拉威、馬爾他、尚比亞、甘比亞、新加坡、蓋亞那、波札那、諾魯、西薩摩亞、孟加拉、塞昔耳、千里達托貝哥、多明尼加、凡奴亞杜、凱里巴狄和辛巴威。

在廿個君主國中，除了馬來西亞、賴索托、史瓦濟蘭和東加有其傳統的君主作為國家元首以外，女王是英國和其他十五國的國家元首。這十五國是：加拿大、澳大利亞、紐西蘭、牙買加、巴貝多、模里西斯、斐濟、巴哈馬、格林那達、巴布亞新幾內亞、所羅門羣島、吐瓦魯、聖文森、聖露西亞和百里斯。在這十五個國家中，各國都有一位總督作為女王的代表，這是她接受該國內閣獻議而任命的。這些總督完全自主，不受英國政府的控制。

國協秘書處，是國協組織的執行機構，處址設在倫敦的馬博羅宮 (Marborough House)。它的主要作用，是在國協各國的政府之間作多邊的聯絡；它促進協商，並傳達會員國共同關切的消息；它安排多項會議，如國協的政府首長會議、部長會議和其他會議等；它下設「國協工業技術合作基金會」(the Commonwealth Fund for Technical Co-operation, CFTC)，處理若干技術互助事宜^⑧。

三、第廿三屆國協會議

本屆國協會議，雖然在形式上沒有太多的改變，但在實質上却有了相當的進展。誠如倫敦「泰晤士報」評論說：「本屆國協會議與過去十年間所舉行的國協會議相較，本屆會議還略勝一籌，因為前幾屆會議的注意力總是集中在羅德西亞的問題上」^⑨。這是因為本屆會議對於南北關係問題及納米比亞(西南非)獨立問題，都作了重點的討論之故。

這次會議大部分是在一種坦誠而和諧的氣氛之下進行的。雖然為紐西蘭與南非的體育連繫一事，紐西蘭總理穆爾敦與辛巴威

註⑧ The EUROPA Year Book 1981, Vol. 1, pp. 149-152.

註⑨ 同註⑧。

總理穆加貝二人之間曾有激辯，但那只能算是其中的一個小插曲而已。

再者，與會的各國領袖們對蘇越侵略阿東多有抨擊，但對中共所作所為却只有新加坡總理李光耀和馬來西亞外長丹斯里蓋沙里表示了他們的看法。李光耀說，美國與中共加強關係，是東南亞國家感到不安的原因。東南亞國家對中共可能發生的長期影響，感到憂慮。他又說，中共一再拒絕和東南亞國家的共黨及游擊隊切斷關係，而這些共黨游擊隊使這些國家政府深感困擾^⑩。其後，蓋沙里說：美國在出售武器給中共之前應該慎重地考慮，以預防這些武器被北平所支持的游擊隊在非共的東南亞各國之內使用^⑪。

除了上述概括的情形之外，作者擬就此次會議所討論的兩個主題，予以論述。

(一) 南北關係問題

國協國家只有少數幾國為工業化國家，大部分為開發中國家，它們就是世界上典型的南北國家的樣本。因此，縮短貧富國家之間的差距，自然是與會各國領袖們最關切的問題了。

本屆國協會議召開的時間，排在墨西哥「坎肯」(Cancun)「南北會議」之前，作者認為，這也是國協會議籌辦者苦心孤詣、細心安排的結果。其用意是使國協領袖們對南北問題預先討論，決定共同的立場，然後讓若干國協國家參加南北會議時有所反映。參與此次南北會議的廿二國之中，國協國家就佔了七國^⑫，它們無形中代表一種勢力，可以說是相當有影響力的。

本屆國協會議期間，曾發表「墨爾鉢宣言」(Melbourne Declaration)，呼籲國際團體緊急達成政治承諾，以打破貧富國家談判的僵局。該宣言指出，這須有「政治承擔、明晰遠見和智慧의 現實主義」(political commitment, clear vision and intellectual realism)^⑬。但是，會議的最後公報比上述宣言說得更具體些，因為國協領袖再三強調他們的目標，就是促成「全球性的談判」(the global negotiations)。該公報稱：「他們(國協領袖們)希望坎肯會議有個大膽的開始，藉着一種新的建設性的途徑來處理國際經濟合作的問題；並希望它(坎肯會議)明確地保證對全球性的談判之承諾，為此要給這些談判夠多

註⑩ Melbourne, Oct. 1, 1981, <Reuter>.

註⑪ The Hindustan Times, Oct. 7, 1981.

註⑫ 參加此次南北會議的國協國家是：孟加拉、英國、加拿大、蓋亞那、印度、奈及利亞和坦桑尼亞等七國。

註⑬ "Call to end North, South impasse," The Hindustan Times, Oct. 5, 1981.

的推動力。他們決心儘力消除一切的障礙，而使得全球性的談判能够早日舉行¹⁴。因此，我們有理由相信，此次坎肯南北會議所以能够決議舉行全球性的談判，國協領袖們的意見也起了不容忽視的作用。

(一) 納米比亞獨立問題

納米比亞獨立之事，也是個爲時已久的問題。這個問題在往年國協會議上曾有討論，但以今年的討論最爲熱烈。這是一方面由於非洲代表們的勢力和來自「非洲團結組織」(OAU)的壓力，一方面也由於東主國傳雷澤總理對此問題採取高姿態 (high posture) 所致¹⁵。

癥結所在，是如何實行聯合國安理會四三五號決議案 (UN Security Council Resolution 435) 的問題。按該決議案規定，在聯合國監督之下，讓納米比亞進行選舉獲得獨立；但由於南非認爲此一決議案偏袒「西南非人民組織」(the South-West Africa People's Organization, SWAPO)，侵奪白人權利，所以拒絕此案。

近來，南非堅持在選舉之前起草一部憲法，藉對居於少數的白人提出憲法保證。但西南非人民組織領袖努若瑪 (Sam Nujoma) 則持相反的意見，他表示只有被納米比亞人民選出來的代表才有權利起草憲法。一直從中調停的「西方五國接洽團」最近宣稱，他們已草擬了若干「憲法原則」，將與有關方面洽商，以便在選舉之前達成協議，然後再起草憲法¹⁶。

當本屆國協會議討論納米比亞問題時，英國首相柴契爾夫人與辛巴威總理穆加貝的看法互異。柴氏希望，國協在安排納米比亞獨立的時間表時，只扮演「一個邊際外交的角色」，而把大部分的創議留給五國接洽團；穆氏則希望，國協應譴責南非，他並贊成向接洽團施壓力，使其不致「出賣」納米比亞大多數人的利益¹⁷。

這次會議的國協領袖們，都支持奈及利亞總統夏格瑞 (Shehu Shagari) 的一項呼籲，就是讓納米比亞於一九八二年中獨立。但最後公報上則宣稱，他們勸告接洽團應努力促使四三五號決議案在「不經修改或沖淡」(without modification or dilution) 的情況下，儘早於一九八二年實行¹⁸。這是個複雜的問題，國協會議也無法提出決定性的意見。至於納米比亞能否如期獨立，就只有拭目以待了。

註¹⁴ "The Communique," *The Canberra Times*, Oct. 8, 1981, p. 14.

註¹⁵ "New Move on Namibia," *The Canberra Times*, Sept. 26, 1981, p. 2.

註¹⁶ "Progress on Namibia?" *International Herald Tribune*, Sept. 23, 1981, p. 6.

註¹⁷ "Commonwealth Chiefs disagree on Namibia," *The Christian Science Monitor*, Oct. 2, 1981, p. 5.

註¹⁸ 同註¹⁶。

四、結語

第二次大戰以後，有很多國際組織成立，大部分在西歐，但是沒有一個國際組織像國協成長得那麼快。在目前，它是一個小型的聯合國（a miniature United Nations）。由於它的分子國多，它的性質也變得很複雜。無論如何，它的主要角色是在可行的範圍內交換意見與合作。

國協會議，是一個匯集各種經驗和不同觀點的論壇（forum），雖然很少產生決議形式的具體結果，但藉着彼此意見的溝通或歧見的調解，有時也會在其他的國際機構中出現一個具體的國協政策。

倫敦「泰晤士報」評論說，國協已顯示它有一個新的「存在的理由」（raison d'être），但它還要面對「坎肯」和以後所引起的許多問題作艱困的抉擇¹⁹。

國協今後的重要課題，宜藉會議和多邊計劃為橋樑，努力促進會員國之間的友誼。因為只有在友誼的基礎上，才有真正的瞭解與合作，才能顯出國協存在的重要性。

民國七十年十月廿八日完稿

註¹⁹ 同註⁴。