

# 國協總理會議之研析

戰後第十一屆「國協」總理會議於三月八日在倫敦開始舉行，會期十日，至三月十七日結束。此一在人口、面積與貿易額方面均幾佔全世界四分之一以上之國協組織，適於甘迺迪政府就任未久而麥米倫首相即將訪美之前夕舉行會議，自不無其特殊之目的與用意。尤其近數月來，正值英對匪之姑息論調甚囂塵上，更值得吾人深切注意。

## 甲 會議經過

(一) 在此次國協會議之前，澳洲與紐西蘭二國總理會先後訪美，與甘迺迪總統舉行會談。據當時在華府所發佈之公報稱，澳紐二國均曾分別與美討論共匪入聯合國問題。此外，迦納之恩克魯瑪總統亦曾訪美，聽取美對非洲、剛果及共匪之意見。由此可見國協國家對共匪入聯合國問題重視之一斑。

(二) 出席此次會議之十二國，除巴基斯坦、迦納、賽普勒斯三國由其總統代表出席外，其餘英、印度、澳洲、紐西蘭、加拿大、南非聯邦、馬來聯邦、錫蘭、奈及利亞等九國均由其總理代表出席。羅地西亞與尼亞薩蘭聯邦（又稱中非聯邦）則被邀列席。其中錫蘭總理班達奈克夫人乃國協會議有史以來之第一位女性代表，特別受人注意。

(三) 會議由英之麥米倫首相主持開幕，根據往年之慣例，對一般國際局勢作概括性之檢討一節向例亦由英相担任報告，但本屆國協會議麥氏却推請印度之尼赫魯總理担任此一任務。一般論者認為

，此一原由大英帝國蛻變而成之國協組織，本屬白人之天下，一切均以白人之馬首是瞻；今則，由於有色人種之會員國為數日增，白人之處境大不如昔，且漸有「反客為主」壓倒白人之勢。

(四) 此次會議由於討論裁軍問題曠日持久，同時亦由於辯論南非之種族歧視問題引起爭執，致將賽普勒斯共和國之「入會」申請延擱，直至會議之第六日（三月十三日）始經大會之一致同意予以通過。賽總統馬克里奧主教於接獲是項通知與邀請後，已於三月十四日抵英出席會議。此外，各總理亦對英在西非之保護地塞拉勒窩（Sierra Leone）於本年四月廿七日獨立後將參加國協組織之議一致表示歡迎。

## 乙 此次會議所討論之問題

(一) 裁軍問題包括共匪加入聯合國問題：國協總理在檢討一般國際局勢之際，首先集中其注意於裁軍問題。由於討論裁軍，亦連帶引起共匪入聯合國問題，因此，彼等將裁軍與匪之加入聯合國兩者合併討論。是項討論先後達三日之久，係在極度秘密之情況下進行，很少向外界發佈消息。茲據「衛報」記者獲自側面之消息透露稱：雖則「國協」一向沒有必須採取共同外交政策之原則，但在討論裁軍問題時似已產生一種傾向，認為：「共匪進入聯合國之時機已至；共匪乃將來普遍裁軍中所不可或缺；一項裁軍協議如無共匪之簽字將屬毫無意義，且亦毫無任何價值可言」。如今，國協領袖所最

爲關切者乃美國對共匪之態度，其中多數仍抱有希望，認甘迺迪政府對此較富彈性。

裁軍問題經三日之討論終於通過了一套由英國所草擬之細則。麥相於三月十日對此一問題作總結稱，國協領袖均一致接受英國之觀點，即「在任何新的裁軍會議席上，從一開始即應有共匪之代表參加」。茲節錄其裁軍細則如下：

○目的與宗旨：①裁軍之目的要在獲致全世界普遍之裁軍，附以有效之視察與管制。②鑑於普通戰爭之屠殺及其毀滅之教訓；同時，亦鑑於一次普通戰爭，一經發動，要防止其演變爲核子大戰之困難，因此，裁軍之目的，在於完全消除任何足以發動戰爭之工具。

○原則與辦法：①一個爲了上述宗旨之裁軍協定必須依據下列之原則盡早展開談判：甲、所有國家之軍隊與武器必須裁減至同意之水準，僅供內部安全之需。乙、裁軍之程序一經開始，即應繼續進行直至其完成，不得中斷；且在每一階段，所有各方必須證明其已真正履行其承諾。丙、對核武地與普通軍備之銷毀必須予以規定，俾在任何階段不使任何國家或任何國家之集團可以在軍事上獲得顯著之便宜。丁、在每一個階段必須經由協議而設立一個有效之視察機構，此一機構應與裁軍之有關階段配合，同時展開工作。戊、在裁軍之進程中，每一階段均有其規定之時間，應儘速並儘可能地使其實施。己、至適當之時機，一支具有足夠實力之軍隊應予建立，以防止侵略並監督裁軍協定之遵行情況；同時，亦應設立一個國際性之權力機構，與聯合國配合聯繫，控制此一軍隊，保證其使用不至有背憲章之宗旨。②基於上述之原則，應可給予雙方以「善意」，以調和目前因各自提出其不同計劃而產生之歧見。

○談判：①聯合國根據其憲章對裁軍負有責任，各主要之軍事國家應與聯合國保持密切之接觸，並應毫不遲疑地恢復直接談判。

由於和平乃全世界所共同關切者，因此，其他國家亦應與裁軍談判配合。其配合之途徑可採直接的方法，或透過聯合國之指定機構，或經由兩者均可。

○專家的的工作：①爲了與裁軍之政治談判密切配合，專家應仿照日內瓦停止核子試驗會議之實例開始草擬視察制度之細則，此乃衡量每階段裁軍之實施狀況所必需者。②我們應作一切努力俾獲致使所有國家永久停止核子試驗之協議並擬具辦法以檢驗此一協議之遵行情況。此一協議在目前其需要極爲迫切，否則，其他國家迅將發展成爲核子國家，非但益增戰爭之危險，抑且使裁軍問題愈趨複雜。此外，一個核子試驗協議除其本身之實際效用外，亦將對廣泛裁軍協議之獲致，在心理方面產生深巨之影響。③裁軍而無視察與視察而無裁軍一樣均無法被接受。視察與裁軍乃一個問題的兩面，在談判時必須同時顧到，並竭盡可能使兩者臻於完善而有效。雖則，我們不得不承認，沒有一種措施可以「百分之百」地保證不犯錯誤或不被背叛；但，在裁軍進行中所包含之冒險與在不斷軍備競賽中所包含之冒險兩者相較，應當可以獲得抵銷。④究竟軍備競賽是否係由國家間之互不信任結果所造成，尙無定論。但，裁軍問題與國際信任具有密切之關連，則顯係事實。因此，在致力於廢除一切軍備之際，所有國家均應從事於積極之努力，幫同消除其他一切足以導致摩擦與疑懼之因素，使緊張之局勢趨於緩和。

○南非之種族歧視問題：南非之種族歧視問題乃多年來困擾國協之舊案，上屆國協會議辯論此一問題時亦曾一度引起緊張，瀕臨破裂。幸賴英相之斡旋，終於將此一問題暫予擱置。今則，由於南非即將於本年五月卅一日正式改制爲共和，根據國協之傳統，南非如欲保留國協之會籍，必須重新申請，於獲得國協總理會議之一致同意後，始爲有效。大會於三月十日開始辯論此一問題，僵持幾達

一週之久，殆佔據全部會議時間三分之二以上。茲據各方之報導當時國協諸國對此一問題之意見可歸納為三派：①激烈派，包括：印度、巴基斯坦、馬來亞、錫蘭、迦納、奈及利亞等六個亞非國家及加拿大（乃唯一之白人國家）。彼等認為：南非之種族歧視政策對該國之黑人而言是不人道，對統治者白人而言則無異一項自殺政策；此次國協會議應對此一問題表明其態度與立場，否則，國協將趨於萎縮而解體。②中立派，包括：英、澳洲、紐西蘭等三個白人國家，彼等既不同情南非之種族政策，但亦不願對南非採取強烈之措施，至少仍希望讓南非留在國協之內，以保持國協之完整。③南非本身。該聯邦之維伍德（Hendrik Verwoerd）總理曾向大會宣稱，彼不認為退出國協乃解決問題之辦法，希望其他各國能對此一問題探較為成熟之態度，南非不主張干涉他國內政，但亦決不容許他國干涉南非之內政，南非之種族政策被多數人誤解為「歧視」（Apartheid），其實稱之為「善鄰」政策（Policy of Good Neighbourliness）更為恰當。當進行辯論之初期，多數國家雖對南非之種族策深表厭惡並同聲予以譴責，但亦沒有露骨之表示要迫使南非退出國協。甚至連過去曾堅決表示與南非「勢不兩立」之迦納與馬來亞二國，今年之態度亦比較保留。同時，麥米倫首相於取得澳、紐之支持後，提出其折衷計劃，主張：「允許南非留在國協，但對其種族政策予以譴責」；麥氏並建議南非之維氏政府為表示其誠意，應首先與非白人之間協國家建立外交關係」。因此，一般均認此一問題可能與往年之情形一樣，是一種「拖」的局面。但由於維氏固執成見，非但不作絲毫之讓步表示；甚至連麥氏要求南非與非白人之間協國家恢復正常外交關係之建議亦遭維氏之斷然拒絕；加以東非之坦喀依喀亦曾向國協提出警告稱，如對南非問題不作適當之處置，則其他非洲之新興國家將不願參加國協。凡此種種促使亞非六國

及加拿大之態度轉趨強硬，印之尼赫魯竟挺身而出作為此一激烈集團之發言人，彼宣稱：如果我們不在此刻對種族歧視問題採取行動，則國協將漸趨萎縮而解體；反之，如果我們即於此刻決定唾棄是輩奉行種族歧視政策者，則今後之國協在力量與範圍方面均將大為增強。尼氏此語係對全體國協領袖而發，但部分觀察家則認其係對麥相妥協企圖之答覆。蓋麥氏直至最後關頭仍抱定此一想法，認「某種妥協之方式終可獲致，而讓南非繼續留在國協之內」是一正確之決定。但尼氏針對此點予以駁斥稱，此僅足以導致國協之毀滅，使此一有理想有光明前途之團體終將成爲一個靜止而死的組織。同時，激烈派之七國更進一步採取積極行動，形成聯合陣線向南非提出最後通牒，並要求全體國協總理以政府首長之名義在此一被稱為「尼赫魯計劃」或「國協憲章」（Commonwealth Charter）之文件上簽名。該文件之大意為：「我們共同接受一項原則，即種族歧視與國協會員國資格之精神相背」。由於情況之急劇轉變，頓使會議之氣氛驟形緊張，迫使英相不得不放棄其妥協之企圖與努力，同時亦迫使南非之維伍德總理撤回其申請而退出國協外，別無他途。因此，維氏乃於三月十五日正式向大會宣佈此一決定，使此一在國協中資格最老之國家與國協之關係毀於一旦，並結束了其與大英帝國五十年以上之悠久歷史關係。

（三）其他問題：此次國協總理會議由於討論裁軍問題與南非種族歧視問題，殆已耗去其全部之時間，致影響對其他問題之討論。茲根據此次會議之最後公報，將國協國家對下述諸問題之看法分述如次：

○關於剛果問題：國協諸國重申彼等政府對聯合國致力於恢復剛果秩序並使該國獲得獨立之支持；彼等亦曾檢討外界對剛果之干涉承認許多問題即由於此種干涉而引起；並認為剛果之聯合國部隊

應予加強，安理會二月廿一日之決議必須貫徹。

◎關於寮國問題：彼等對寮國局勢之發展深表關切，希望有關各方之歧見能予調和，外界之干涉能予停止，使寮國能享獨立、中立及和平。

◎關於聯合國：彼等曾對最近為各方所提出有關改變聯合國組織之建議，特別對安理會之組成、祕書長之地位及祕書處之組織等建議加以考慮，認為此等改變唯有在全體同意之情況下方可行之。並一致認為，無論將來可能作任何之改變，維護聯合國憲章之宗旨與原則並保持祕書處之國際性與獨立性仍極為必要。此外，對維護聯合國之完整使其作為一種推動全世界政治、經濟及社會進步趨於秩序化之力量一點，國協諸國亦與所有其他國家一樣，表示其共同關切。

## 丙 研判

(一)此次國協總理會議表面上似集中其全力於討論裁軍問題，而又以之與共匪進入聯合國問題并論。麥相首稱「在將來任何新的裁軍會議席上，從一開始即應有共匪之代表參加」，但又稱此并非意指匪即可入聯合國。揆其用意，仍係一種姿態，用以探測美國之決心，并對匪開出條件。倘其認真參與裁軍談判，具有和平誠意，并接受國際組織之義務，則可投票贊成其入聯大。亦即英所倡議之所謂「兩個中國」之實現。

(二)國協十二國，與我有邦交者為：澳洲、紐西蘭、加拿大、南非、賽普勒斯等五國；已承認匪偽政權者為：英、印度、巴基斯坦、錫蘭、迦納等五國，與匪我均未建交者為：馬來亞、奈及利亞二國。查去年十月中國代表權問題在聯大之投票紀錄，支持我者：澳、紐、加、南非、英、巴等六國；支持匪者：印、錫、迦納、奈

及利亞等四國；馬來亞與賽普勒斯二國棄權。一般言之，此一情況對我尚稱有利。據目前情況分析，國協諸國亦尚未獲得一致結論。例如：印、錫、迦納、奈及利亞等四國勢將繼續支持共匪；英、巴基斯坦、及馬來亞三國則將堅決反對依匪之條件使其進入聯合國；加拿大、澳、紐、及南非則將採與美國之同一立場。

(三)此次國協總理會議終於迫使南非聯邦退出國協組織，此乃國協有史以來之第一件大事。雖然過去愛爾蘭亦曾於一九四九年退出國協，但當時愛之情況與今日南非之情況完全不同。愛係自動提出要求退出國協，而南非則係要求加入不獲而被排擠者，兩者自不可同日而語。此次南非退出國協事件所產生之影響：①對英國而言，英爲了維持國協之完整，曾竭其全力以謀防止，直至最後一分鐘，英仍未放棄其妥協企圖。但由於此一國協組織之「母國」，其聲威與影響力已大不如昔，終至無法挽回此一爆炸性局勢之發生。因此，有人甚至預測南非事件將引起英之政治危機。此語或嫌過份，但勢必影響保守黨政府及麥相個人之聲譽則將無疑義。②對國協而言，從此次南非事件可以看出，此一國協組織由於非白人會員國爲數日增，亦將與今日聯合國之情勢一樣，亞非國家之勢力日見膨脹；更由於尼赫魯在此次國協會議及南非事件中所扮演之角色，亦顯示中立勢力在今日國際事務方面之氣燄。此外，此次南非之退出，確係國協之一大損失，亦爲俄帝利用種族歧視分化國協集團之一大收穫。對南非本身而言，維伍德總理竟忽視當今之世界潮流，不顧各方之責難，堅持其種族歧視政策，甚至在口頭上都不肯作絲毫之讓步，斷然退出國協組織，判在聯合國大會中勢將遭遇與其在國協中之同樣困難，且可能在南非國內引起政治危機，甚至可能發生政變。萬一維氏政權因此而垮台，則將來南非新政府重行參加國協之可能性仍然存在。