

第十九屆國協會議的經緯

田博堯

佔全世界四分之一面積和擁有九億人口的三十二個國協的領袖們，於八月二日至十日在加拿大首都渥太華舉行第十九屆國協高峯會議。這是自從作爲國協領袖國家和英鎊區銀行家的英國於今年一月一日加入共同市場以來，國協首長的首次會議，因此本屆會議對於塑造國協的前途，意義重大。

一 國協組織的發展過程

國協是由大英帝國所蛻變出來的獨立國家之自願組織，其成員由高度工業化的英國以至貧乏的小國，遍佈五大洋六大洲，且仍在繼續不斷地增加中。

國協的起源溯自一八四〇年，英國給予加拿大自治的地位。在大英帝國之下，各地自治政府的領袖，有時聚集倫敦舉行會議，商討有關事務。

一九二二年，加拿大與南非拒絕參加英國對土耳其的戰爭，遂使帝國內部各國重新考慮他們與英國的關係。

一九二六年的貝爾福報告(Balfour Report)宣稱：「大英帝國內的自治國，地位平等，在內政或外交的任何方面，彼此互不統屬，雖然藉着共同效忠英王而結合，但是得自由參加爲國協的成員。」^①

一九三一年，英國國會將此一宣告制定爲法律。

在二次大戰結束時，國協是一個完全白人的團體，只有英國、加拿大、澳洲、紐西蘭和南非等五個成員國。

一九四七年，印、巴獨立以後，國協開始演變成現在多種族的組織。一九五七年，迦納成爲非洲第一個由殖民地搖身變成國協的獨立國家。緊跟着地中海和加勒比海的殖民地也都紛紛獲得獨立，取得國協的平等地位。

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。特別是一九六一年，非洲國家在國協會議上一致攻擊南非的種族隔離政策，而導致其退出。

一九六五年，國協在倫敦成立祕書處，以協調及處理各會員國的活動，並籌開國協會議。

一九七二年，巴基斯坦因國協其他會員國承認印、巴戰後所建立的孟加拉國，而退出國協。

今年七月十日巴哈馬獨立並加入國協，使得國協的會員國增加爲三十二個。南太平洋的小島國諾魯，則是特別會員，她沒有派代表參加本屆高峯會議。

國協各會員國間沒有條約的約束，也沒有一致的外交政策或共同防禦與貿易協定。換句話說，各會員國可以各行其是，可以與任何其他國家結盟。

至於英國也只是國協中的一個會員國，法律上與國協其他國家立於平等地位。但是她的歷史關係與在世界上所扮演的角色，使她享有一種特殊地位。

英國女王現爲國協首領，且爲部份國家的君王，不過她的元首地位及職權，是由各會員國政府推薦的人選任命爲總督以代之。總督是女王的代表，並非英國政府的代表。因之，總督是依當地政府內閣的決策來行事，不受英國內閣的指揮。

國協會員國大多數採用英國的傳統方法和組織及以英語爲他們的共同語言。

二 本屆國協高峯會議的籌備

自從一九四四年以來，國協高峯會議已經召開了十八次。本屆會議乃是第二次連續在倫敦以外的國協首都舉行。上次會議是一九七一年在新加坡舉行。

國協首長們在倫敦以外的地方集會，乃是爲了表示國協並非大英帝國在

另外一種名義下的連續。假使他們永遠在倫敦集會，這個組織就會顯得大以英國爲中心了。

自從一九六五年在拉哥斯(Lagos)舉行以來的五次會議，都因南非問題引起情緒衝突而爭論激烈，使得會議充滿火藥氣氛，不歡而散。

因此，地主國加拿大總理杜魯道(Pierre Trudeau)爲了沖淡已往數屆國協會議的緊張氣氛，以期國協會員國能和諧相處，使其在變化萬端的世界中扮演更重要的角色，對於這次的會議，可以說是準備周詳。

自從去年底開會日期決定以後，杜魯道即派出巡迴大使赫德(Ivan Head)到三十二個國協會員國的首都去訪問，並發出邀請函。赫德以三個月的時間，遍歷各大洲，與有關各國首長接觸洽談。

在開會的方式方面，這次會議也有若干改變。鑒於以往多次的經驗，特別是在新加坡開會那次，全體大會的人數和次數太多，在這種大會上，每一位政府首長可以有六位顧問作陪，大多數的演說純粹是宣傳，其聽衆應是演說者國內的人民，而非在那兒開會的各國首長。

因此，本屆會議採取地主國的建議，只在開幕和閉幕時舉行大會，其他的會議是在較小的會議廳召開，在這種較小的會議上，每位政府的首長只能有兩位顧問作陪。至於高度機密性的會議，則除了各國政府首長和國協秘書長史密斯(Arnold Smith)之外，別無其他官員，且不准留下任何紀錄。

鑒於在新加坡所發生的事情，已經顯示國協有成爲小聯合國的危險，所以這種程序的改革，具有重大的意義。縮減參加人數之後，假若程序正確無誤，國協首長們可以舉行真正的討論，而不再作戲劇性的爭辯，此類爭辯在聯合國大會這種較大的團體中是難以避免的。而且，國協會議上以英語爲通用的語言，討論事務也比較方便。

這次國協會議的議程，也是經過周密審慎的安排，其議程大致如下②

(一)在開幕典禮上，對新會員國巴哈馬和孟加拉致歡迎辭。

(二)未來高層層會議的議事程序。這些議程包括每十八個月或兩年舉行一次例會，時間大約在五月，和在有限的會議上，每個代表團不得超過過五人的提案。

(三)世界局勢和國協關係。它主要包括五個部分：
——今天國際生活的主要政治動向。

——變動的權力關係。特別是在美蘇和美匪之間。

——貿易、關稅和貨幣部門之改變的政治和經濟含義。

——援助開發中國家，包括債務的償付、會議的方式和應付通貨膨脹的挑戰。

——國協會員國間的關係，特別是以新加坡宣言爲鑒。

——羅德西亞問題。由於英國承認羅德西亞的黑人必須參與任何未來的政治解決，因此其不再是一個爆炸性的問題。以往國協的亞非會員國懷疑英國可能勾結羅德西亞總理史密斯(Lan Smith)的白人政策，而出賣黑人。在羅德西亞黑人與白人之比率是十六比一，却由白人統治羅德西亞。

(四)執政技術的比較，這是杜魯道最喜歡的主題，他似乎相信國協的官員和政治家，可以互相學習。他認爲新獨立國家的經驗對於較古老的國家有參考價值，反之亦然。一種交互受益的過程是他所需要的。

(五)國協之間功能的合作。有一個構想是設定一項基金，來贊助技術合作，以擴大青年訓練和交換計劃，以及許多的教育計劃。

(六)其他事項。澳洲總理惠特林(Gough Whitlam)和紐西蘭總理柯克(Norman Kirk)對於法國在太平洋的核子試爆，極端不滿。他們也不滿意突斯(Edward Heath)政府譴責法國試爆的溫和方式。澳洲和紐西蘭曾是英國最忠實的支持者，如今却懷疑突斯視英國與法國的關係高於英國與國協會員國的關係。

三 本屆國協高峯會議的經過和結

果

杜魯道於二日主持會議開幕式時，曾充滿信心，表示當前的世界，比較一九七一年一月時更接近和平，因爲已有更多的世界領袖，認清了以政府的名義使用武力或侵略，並不能解決任何問題。但是李光耀另有不同的見解，他認爲尼克森(Richard Nixon)受國會的拘束而停止轟炸威脅金邊的叛軍

，已經加深高棉的危機。同時他也憂慮中南半島脆弱的和平之崩潰，會將全中南半島叛亂的威脅帶到他的門前。

基於這種情勢，李光耀在四日飛往紐約，與季辛吉(Henry Kissinger)會談。他曾告訴英國、澳洲、紐西蘭，他沒有計劃要求助於連繫這些國家的防禦協定。然而他最渴望的是包括飛機在內的新式武器，他與季辛吉會議時可能已經提到這些。

同時國協會員國的首長在三日一致批准一項宣言，重申一九六三年部份核子禁試條約的原則^③，而力促一項全面的停止核子試爆。這項宣言發表於部份禁試條約的第十週年(八月五日)和原子彈轟炸廣島的二十八週年(八月六日)之前，尤其具有重大意義。

雖然，這項宣言沒有特別提及促使柯克總理尋求國協宣言的法國在太平洋所進行的核子試爆。但是它重申禁試條約的原則，包括禁止在空中、國際水域和領土之外試爆。紐西蘭一直控訴法國已經完全侵犯這三個原則。

此外，這項宣言也促請注意一九六三年的條約，付託簽約國致力於全面的核子禁試和結束武器競賽。

英國爲了避免觸怒其共同市場的伙伴——法國，加拿大和新加坡認爲溫和的說服比衝突更爲有效，因此這項宣言並沒有直接提到法國。柯克說：「這項聲明全文仍和草案一樣有力，因爲全體一致採納的比不被全體支持的刺眼語句，更爲有效。」^④這是國協成立以來，第一次對非國協國家採取一致的態度。

多國公司的問題在會中也引起英、澳的爭辯。惠特林認爲多國公司藐視國家的利益。他說，澳洲名義上是一個已開發國家，但其工業大多被外國控制。因此，澳洲不能實際控制自己的經濟。

奧斯斥之爲經濟國家主義，他同時指出共同市場處理這個問題的方法，是鼓勵資本超越疆界而自由流動，並主張貿易自由化。

問題的癥結乃是兩人所持的政治觀點不同，惠特林信仰社會主義和政府指導國家的經濟極度，而奧斯是一個保守主義者，主張自由企業。

印度和其他國家也表示關心英國加入共同市場以後，失去了特殊貿易特權，乃請求英國壓迫共同市場，允許國協國家能延長一年與英國繼續雙方的優惠貿易。印度外長辛哈(Swaran Singh)曾指責共同市場在談判新協定

時，過於遲緩。

奧斯對此加以拒絕，但答應注視這個問題。英國一方面要保持做爲國協的貿易伙伴，另一方面又要證明他是擴大後共同市場的可靠一員而不主張特權，因此，顯得左右爲難。

對於當前世界貿易和貨幣危機，部份國協首長歸咎於尼克森政府不能提供有效的領導和維持美元做爲國際貨幣的基礎，同時當尼克森與國會尖銳的對立時，他們也不認爲此種真空能被填補，結果整個國協，尤其是亞、非洲和加勒比海地區的會員國都受到很大的影響。

種族歧視問題，一直是國協無法調和的致命傷。多年前，南非的種族隔離政策，曾在國協會議中掀起憤怒的浪潮，以致南非於一九六一年脫離國協。其後又是羅德西亞白人政權的興起，非洲會員國會要求英國用武力干預羅德西亞未果，致使他們一直耿耿於懷。今年，則加上烏干達的驅逐亞洲人問題。

本屆會議上，烏干達控告英國是種族主義的溫泉。奧斯則稱，烏干達總統阿敏(Idi Amin)爲種族主義者，他並指控阿敏的驅逐五萬亞洲人爲「殘酷無情」。阿敏並沒有出席會議，或許是鑒於前總統奧波特(Milton Obote)出席新加坡高峯會議時遭其篡奪政權。

非洲代表並且壓迫英國採取較強烈的步驟，以孤立其以前的兩個殖民地——白人統治的南非和羅德西亞。國協各會員國並計劃在主要地區成立世界性的檢察站，以阻止各國與羅德西亞往來。他們並且希望加強聯合國組織，以阻止外界和史密斯(Ian Smith)政權的貿易。

本屆會議終於在催促羅德西亞實行多數統治和援助非洲南部獨立運動的聲明下結束。會後並發表公報，其要點如下^⑤：

(一)政府首長要求基於非洲人多數統治的原則，以和平解決羅德西亞問題。他們也同意重新加強對羅德西亞的經濟制裁，以阻塞許多漏洞。

(二)政府首長研究非洲南部各領地土著人民爲爭取自決權及獨立而進行之努力，並同意必須對從事此種努力之一切人給予各種人道主義之援助。英國則對於在某種情況下，這些援助得轉變爲軍事目的，採取保留態度。

(三)政府首長反對非洲南部的種族隔離和少數人統治，而承認爭取完全人權和自治的鬥爭爲合法。

(四)政府首長將對葡萄牙行使影響力，以說服葡萄牙政府談判給予非洲領土獨立。

(五)政府首長討論在南非和西南非有經濟利益的國家，應該使用他們的影響力，以促進該地的改變。

(六)政府首長希望即將來臨的歐洲共同市場和開發中國家之間的談判，應該導致開明而有效的結合安排或特別的貿易安排。國協的開發中國家重申互惠並不是較貧窮國家和歐洲共同市場之間公平而持久的關係之基礎。

(七)政府首長希望在東京舉行的世界貿易自由化談判，應該擴大世界貿易，並對開發中國家採取特殊的考慮。

(八)政府首長希望國協中已開發國家所給予未開發國家的貿易優惠制，除英國外，應該繼續維持。

(九)政府首長承認迫切需要取得一個新而穩定的世界貨幣制度。此種制度應該特別關心較貧窮的國家。並希望在特別提款制——紙金制和補助其發展之間，建立連繫。

(十)政府首長也考慮需要一個更彈性的援助方式和減輕開發中國家債務負擔的方式。

(十一)政府首長關心世界性的糧食危機和價格上漲，並寄望聯合國糧農組織的工作。

(十二)政府首長對於多國公司的經營交換了意見。

(十三)政府首長認為中東局勢正在惡化，現在已構成對世界和平最嚴重的威脅，此乃由於無力執行安理會對以阿爭端的決議，而敦促執行這個決議。

(十四)政府首長重申三日的宣言，以譴責核子試爆，並將它列入附錄。

四 本屆國協高峯會議的檢討

期望本屆國協高峯會議能得到一個明確而積極政策的人，對於會後所發表的公報將會感到失望。因為它主要是對於國際問題的意見之綜合紀錄。它也代表一種妥協，因此沒有會議期間的激烈言辭。但是任何人也不能等閒視之，因為代表九億人口的國家首長們出席是項會議，反映了世界上相當多數

人的意見。

由於杜魯道和奕斯成功地改變會議的方式，採取議會討論的方式，大大地改善了會議的氣氛，加上國協會員國態度的改變和極端分歧問題的不存在，使得這次會議能夠圓滿的結束，奕斯在會後曾經表示：「這是一項非常具有建設性的會議，是我所出席過的歷次會議中最佳的一次。」^⑥

在過去十年中，最具爆炸性的問題是南非會籍的存續，英國處理羅德西亞叛亂的方式，英國申請加入共同市場，和英國決定恢復出售武器給南非。本屆會議中，雖然羅德西亞問題仍舊存在，但是英國並沒有陷入窘境，武器問題則已沈寂，英國的加入歐洲共同市場亦已成爲事實。此次會議上另外出現了幾個新而引人注意的問題，如法國在太平洋核子試爆，多國公司的角色，世界貿易、援助及國際貨幣制度和東南亞安全的問題。

公報中雖然要求基於非洲人多數統治的原則，以和平解決羅德西亞問題，並對羅德西亞採取強硬的經濟制裁。但是它並沒有包括會議中被建議的迫使史密斯和解，並派遣軍隊赴羅德西亞，以保證協定的執行。公報中也同意對於非洲南部從事獨立鬥爭的土著人民給予人道援助，並指出英國應該說服其幾世紀以來的盟友葡萄牙，談判給予其非洲殖民地獨立。但是這些政策，幾乎都不能解決任何問題。

種族問題縱然引起爭辯，奕斯並指責驅逐五萬亞洲人的阿敏爲「殘酷無情」。阿敏則經由其代表的宣讀其事先準備好的講辭，來取笑英國。但是這個問題並沒有引起代表們激烈的討論。

雖然會中也討論到國家之間的差距，但是這幾乎是任何國際性會議的議題，因此在本次會議也不能達成任何有效的結論。

會中另一個引人注目的角色是李光耀，他警告說：水門事件對東南亞和世界貨幣、貿易問題上的不利影響。大多數國協的首長也都同意由於水門事件的發生和尼克森與國會的權力鬥爭，已經使得他不能夠維護處理世界問題所需要的領導權，因而引起了一連串的危機。

李氏又警告說：美國的無能，可能導致中南半島的和平之崩潰而鼓勵共黨份子顛覆整個東南亞。此外，他更表示小國不能分享強權和富有的西方國家的觀點——認爲東西方的和解，是有利的。他指出世界秩序的維持，仍然被操縱在超級強權手中^⑦。

會中另一個爆發性的問題，是澳洲和紐西蘭要求譴責法國和共匪在大氣層中進行核子試爆。但是這個問題因為發表聲明呼籲全面的停止核子試爆而被壓低了。

本次會議在多國合作事項方面，有較多的承諾，如英國和加拿大領先給予國協基金、技術專款和國協青年計劃上增加承諾。雖然那可能是象徵性的，但它將繼續傳達此次會議的精神。這種精神即是在友誼的關係上爭辯，而它也是國協比任何其他國際組織較能繼續存在的說明。這種精神是國協存在的象徵，它的實際價值在於提供機會，給予國協首長們彼此加強溝通意見，並且從不同的角色來觀察問題⑧。

倫敦「泰晤士報」說：「由於這次會議沒有達成任何轟動的協議，也沒有任何堂皇的原則宣言，有些人可能認為會議毫無成果，但是重要的是它似乎重新獲得一種延續性的意識，瞭解政客之間的爭論和甚至政府之間根深蒂固的分歧，都是難免的偶發事情，而人們的需求則是長久持續的。」又說：「渥太華的國協會議在重建該組織的延續性意識上，有很大的貢獻。」⑨

五 國協組織的未來

自從國協成立迄今，曾經歷無數波折。如坦尚尼亞與迦納曾為羅德西亞問題，一度與英國斷交；印度與巴基斯坦之間的爭執，未曾向其「母國」英國尋求調解，到頭來是一個倒向蘇聯，一個投靠共匪。因而有人懷疑如此一個鬆懈的組織，有沒有繼續存在的價值。

渥太華國協高峯會議上所出現的現實主義之氣氛，國協首長間溫暖而友善的感情以及在友誼關係上而爭辯等，重申了國協存在的價值。

國協的首長顯然相信國協能夠提供有用的結合，並超越地域的利益而成為更重要的聯盟。

當二次大戰結束後，大英帝國開始迅速的解體，國協提供一個連繫新獨立國家和英國的方式。那時國協被期望對於主要世界問題採取一致的行動，而以一種新的方式保持大英帝國的歷史統一性。

但是，這個期望並沒有真正實現過。國協現在主要是個交換意見和討論問題的場所，它並提供數量不大的援助和獎學金，以維繫其神秘性和永久性

。值得注意的是，國協的存在從沒有引起嚴重的挑戰。當國協的兩個會員國——印度和巴基斯坦發生戰爭時，她採取中立政策，這種態度取悅了印度，却惹惱了巴基斯坦，導致其退出。

就英國而言，大英帝國的光榮記憶正在迅速褪失，而國協的重要性也在迅速減少。隨着英國的加入歐洲共同市場，她不但在經濟上，而且在政治上開始注視歐洲大陸，且更甚於國協。

去年，澳洲和紐西蘭政府的轉變，似乎也更進一步削弱國協國家和英國的連繫。澳洲總理惠特林雖然深信國協的存在價值，但是他要消除英國的陰影。最明顯的步驟是他將原來的國歌「主救女王」(God Save the Queen)改變了。他就職後首次正式訪問國外，是到印尼和印度，而非英國。紐西蘭也正在調整其過度集中於英國的經濟關係，因為英國已經加入共同市場。

澳洲和紐西蘭的抗議法國在太平洋的核子試爆，也使得英國陷入窘境，因為法國是英國在歐洲共同市場的伙伴，而這種關係對於英國來說比同情其前殖民地的澳、紐，似乎更為重要。這三個國協國家的反應，說明了他們的國家利益並不一致，也說明了國協的內部意見並不一致。

在過去，國協一直為了對羅德西亞和南非問題的意見不一致而鬧得很不愉快。除此之外，英國的移民政策和其國會經常企圖阻止國協中非白人國家人民的內流，也引起很多爭端。另一方面，烏干達處理亞洲人的方式，也引起許多非議，尤其是英國。

雖然，國協能夠包容許多尖銳而不同的外交政策和政治形態，但是它並不能容忍一個種族國家，南非就是如此被迫退出。而且，可以預想的是，假若有任何國協國家變成共產國家，它也不可能繼續留在國協內。

和解時代所引起世界政治思想上巨大的轉變，也可能扭曲國協國家間的關係。

但是，國協儘管有上述的缺點和分歧的觀點，大部份的國協國家仍然不想解散這個極端鬆懈的組織。因為國協是在較小的承諾和義務的志願基礎上，由獨立國家所組成，這也是它最吸引人的地方。而且國協的存在不但鼓舞了國家之間較密切的關係，其非正式的會議也促進了國協首長之間的了解和

友誼⑩。

總之，國協的成員來自各大洲，屬於人類每一主要的種族，而且在經濟和政治發展上處於大不相同的水準，幾乎沒有一件事能夠得到全體的同意，在大多數問題上他們均持有互相衝突的意見，但是他們都願意保持聯繫，這就是國協能夠繼續存在的最重要理由。

(九月二十四日完稿)

註① Walter Darnell Jacobs & Harold Zink: *Modern Gov't* 美亞台灣11版，一九六九年，頁二二七。

註② Ottawa, Aug. 1, 1973 (AP)。

註③ 部份禁試條約於一九六三年八月五日首次簽署於莫斯科，迄今已有包括美、英、蘇在內的一百零六國簽署，法國和共匪則尚未簽署。

毛共「十大」問題的綜合研析

王卜珊

註④ Ottawa, Aug. 3, 1973 (UPI)。

註⑤ Ottawa. Aug. 12, 1973 (Kyodo-Reuters)。

註⑥ London, Aug. 11, 1973 (UPI)。

註⑦ Commonwealth Conference, The Japan Times, Aug. 20, 1973, editorial.

註⑧ Commonwealth's New Friendship, by Colin Legum, The Daily Star, Aug. 17, 1973 (OFNS)。

註⑨ The Times, Aug. 11, 1973。

註⑩ The Commonwealth's Future, The Japan Times, July 31, 1973, editorial.

毛共準備召開黨的「第十次全國代表大會」(簡稱「十大」)是近半年來，有些非正式的透露。觀察家們，也認為毛共當前的處境，無論從內部的鬥爭情況說，從國際的發展形勢說，召開一次黨或政權方面的重要會議，透過這種會議形式，來解決若干難題，是有必要的。特別是共產黨的特性，主張一黨專政，黨決定一切，從黨的會議中，約略可以了解它的現在和未來。毛共目前強調「一元化的領導」，實際上也就是黨的領導。近半年來，外電所傳，有毛共即將召開「全國人民代表大會」(簡稱「人大」)之說，是不足採信的。因為如不先召開黨的「十大」，政權方面的「人大」似較少可能。所以對一般大陸問題素有研究的人士，是十分注意毛共召開「十大」的動向。

共黨另一個特性，是秘密與詭詐。毛共尤其如此。「十大」的召開，有些「烟幕」透露，但到了真正會議開幕時，却以「秘密」方式進行。論者有

謂今天毛共並非「地下黨」，似無必要開秘密會議，毛共「七大」「八大」是以公開方式進行的。但是「文革」以後的「九大」是在半秘密方式進行，而「十大」則是全面封鎖，全面保密狀態下進行。這自然與毛共內部鬥爭情勢有關。

據毛共本年八月二十九日發布公報說，「十大」已于八月二十四日至廿八日在北平舉行。會議為期五天。議程是：一、周匪恩來作政治報告；二、王匪洪文作修改黨章報告并提出黨章草案；三、選舉匪黨第十屆中央委員。廿八日大會照本宣科地通過了上項文件，并當場選出了匪黨一九五名中委，和二四名候補中委。

這份「公報」又透露大會已把林彪、陳伯達兩匪定罪了。「公報」說：「大會憤怒地聲討了林彪反黨集團的罪行，全體代表堅決擁護中共中央的決議，永遠開除資產階級野心家、陰謀家、反革命兩面派、叛徒、賣國賊林彪的黨籍。永遠開除林彪反黨集團主要成員，國民黨反共份子，托派、叛徒、