

羅德西亞問題面面觀

·下·

吳錫澤

七 聯合國辯論及其決議——英國達到了推卸責任的目的

聯大安理會於接受英國的提案後，即於十二月九日舉行會議，開始辯論制裁羅德西亞的問題。

在此次會議中，英外相布朗首先發言，但英之要求，表面上是請求加緊對羅德西亞的史密斯政權施以經濟制裁，實際上則是想在矛盾形勢中保持懷柔政策，而極力避免「凌厲行動」的實現。雖然不一定於必要時運用否決權以阻止通過全面制裁的方案，然已使非洲集團國家發生反感。

所謂全面性的經濟制裁，其關鍵就在於包不包括對羅德西亞的石油禁運。英國主張不包括禁運石油，而非洲國家則認為如不包括石油之禁運，對英之提案，表示無法接受。

十二月十三日，安理會再度集會時，非洲的三個理事國的代表（Chief Simeon Adebó of Nigeria, Apollo K. Kironde of Uganda, Moussa Le'o Kaïa of Mali）即提出對英國的修正案，正式建議：對於英國所擬禁止輸往羅德西亞之物品項目表，加上禁運石油及石油產物項目。

英國代表卡拉敦爵士（Lord Caradon）則仍認為非洲理事國的建議，勢將引起新的困難。

美國代表高德柏（Goldburg）表示支持英國所提的建議，惟未提及是否禁運石油問題。但高氏在演說中反對要求英國使用武力去對付史密斯政權。同時並反對可能觸發與南非共和國、葡萄牙及南部非洲區內白人政府攤牌的激烈措施。他委婉的說：「我們必須決定那些是我們能夠實行的措施，同時對我們已經決定的措施，予以澈底執行」。

羅德西亞問題面面觀

故在此次為期將近十天的安理會辯論期間，形成了三種意見，即英之主張為對羅作有限度的經濟制裁；非洲各國則一致認為除了擴大經濟制裁外，且須繼之以武力干涉，始能使史密斯政權屈服；美則以居間調停的姿態，一面附和非洲國家，將石油之禁運包括在經濟制裁的範圍內，一面亦顧到英國的處境，不主張訴之於武力。

辯論在十二月十七日晚間結束，表決的結果，大致即照美之折衷方案通過。

在表決之前，我國代表劉鐸大使亦在安理會發言，認為此問題不應由聯合國決定對羅德西亞採取軍事行動。他指出：「安理會不能對任何國家違反其意志而強行使用武力，如果使用武力，那必須由管理的國家——英國——自行決定。」劉氏續指出：中華民國代表團希望，英國「普遍接受馬利、奈及利亞和烏干達提出的修正案」，將修正案的若干建議——特別是石油方面——併入英國建議案，以提高英國建議案的效力。故我國的立場，大致亦與美國相同。

八 對羅經濟制裁——此種制裁行得通嗎？

以上所述，便是羅德西亞問題的處理經過情形，——首先是英羅兩國間的歷次談判，其次是聯大及安理會對羅的集體行動。但無論是英國的單獨行動也好，或聯大的集體行動也好，其唯一的武器都不外乎是經濟制裁。

這裏擬就對羅經濟制裁的內容作一簡單的分析，並就其制裁的效果分別加以檢討。

所謂經濟制裁（Economic Sanction），本是國際公法上的一個專門名

詞，簡單的說，就是一個或一個以上的國家，以經濟的行動對付另一國家，而強使其履行法律的義務（Economic Action By One Or More States Toward Another State Calculated To Force It To Comply With Legal Obligations）。如就羅德西亞問題來說，在經濟制裁的實際行動上，就是一方面凡羅國需要輸出的貨物，英國及聯大會員國皆加以抵制（Boycott），而不予以購買，使其對外貿易陷於停頓。另一方面凡羅國需要輸入的物資，英及聯大會員國皆不售與，使其國內各種有關的工業，因原料來源的缺乏或斷絕，而不得不自動停工。故經濟制裁如能嚴格的執行，而確實發揮其效果，當不難控制羅國的經濟命脈，使其整個國家的經濟生活陷入癱瘓狀態，實不失為一迫使羅國就範的良好武器，其效力將僅次於武力制裁（Military Sanction）。

現在我們再來看看此種經濟制裁之實際引用於羅德西亞的情形是怎樣的。

羅德西亞每年出口貨物的較重要者，約有烟草、糖、鐵礦、石棉及鉻黃顏料等。而其輸入之最要者，則莫過於石油及石油的製成品。

根據財政時報（Financial Times）特派記者於去年十一月十五日自沙利斯堡的通訊報導謂：經過過去一年來的經濟制裁結果，最使羅國感到嚴重威脅的厥為烟草，去年一年中，僅能輸出百分之四十，而此百分之四十中，尚有半數係賣與南非共和國的。糖的出口問題亦大，因輸出遭受抵制而堆積於國內者，已達十萬噸之鉅，蔗農受到很大的損失，致使羅政府不得不迅速採取行動，予以補償。礦產受影響較少，鉻鐵等礦且有新的發展。工業製成品中，以紡織品因桑比亞市場的喪失而損失最大。過去紡織品要佔羅國出口總額百分之三十，去年驟降至百分之五。現正力謀增加內銷以資抵補。至於輸入中的石油，截至目前為止，尙不成問題，大部份所需之石油，皆可取給於莫三鼻克，且有鐵路可資運輸，其運費且較由南非共和國的輸入之專靠公路運輸為廉。故直至去年年底，羅德西亞的失業人數並不多，物價亦尙穩定，平均約上漲百分之三而已。（見一九六六年十一月十五日 South China Morning Post）因此史密斯會頗為自豪的說：「在不久的將來，許多歐洲國家便會對此種經濟制裁感到厭倦。羅德西亞目前雖然暫時遭受困難，終可另謀出路，決不致於因此而俯首稱降的」。

九 經濟制裁與英國——英國態度的矛盾

本上所述，過去一年來對羅德西亞的經濟制裁，顯然收效不宏，並沒有達到英國及聯大所預期的結果。此中原因頗為複雜，這裏特就各方面來觀察，而分別加以分析。

首先就英國來說。

英國最初主張對羅採取選擇經濟制裁（Selective Sanction），自從去年十二月初「老虎艦」上的談判破裂後，英國再度將羅德西亞問題提到安理會，並為了避免武力制裁（如非洲國家所要求者）起見，才提出強迫經濟制裁（Mandatory）的辦法。可見英國自始即不想對羅實行全面經濟制裁，而置羅國於死地。尤其是對於石油的禁運，英國內心本不願意，如不是因為非洲國家集團的壓力太大，恐怕英國至今也未必會如此提出的。這不僅是英國想替羅德西亞留出一條生路，同時英國本身也並不是沒有苦衷的。

故當韋爾遜一提出強制經濟制裁時，英國的經濟專家們便表示，如果真的這樣做，英國本身的經濟，也免不了要蒙受若干程度的影響。他們之中甚至有人認為，這將使英國目前恢復支付平衡的努力受到挫折，進而影響到英鎊價值的穩定。而且如果弄得不好，英國又將被拒於歐洲共同市場的門外的。這一點尤為英人所最感關切，韋爾遜本人及其外相布朗，值此急景殘年的時候，仍不得不僕僕於歐陸道上，就是為了想跨進共同市場的鐵門。

英人認為強迫經濟制裁，勢必牽涉到南非共和國。政治上和經濟上南非共和國始終是羅德西亞的有力支持者。而英國在南非共和國的投資，則高達十億英鎊以上，佔英國海外投資總額百分之六十。此項投資，每年要替英國賺得六千萬英鎊的利潤，對於英國的支付平衡是舉足輕重的。此外，去年一至九月間，英對南非的出口額為一億七千萬英鎊，為數亦復可觀。至於航運、保險和觀光事業等，也為英國獲得不少的盈利。這就是說，南非是有損害英國的經濟能力的。從過去一年來南非擴展其他市場的事實來判斷，它很可能不惜為了支持羅德西亞的白人統治，而和英國攤一攤牌的。

韋爾遜對於南非的可能介入，事實上也早就在那邊盡量設法避免了。故

他所擬議的強迫經濟制裁，在禁運的項目中，不想把石油包括在內，而特地提出選擇經濟制裁，如前面所述者，其主要原因即在於此。因為羅德西亞既可以通過南非的油管而獲得石油，則如要對羅德西亞有效執行，對南非也得實行石油禁運，這豈不是要把南非也捲入了漩渦，因而觸發了英對南非的經濟和貿易戰爭了嗎？且對南非的禁運，勢必繼之以海上封鎖（Blockade），才能行之有效。但海上封鎖在國際法上來說，英和南非就等於是處於戰爭的狀態中了，這是英國無論如何也不肯如此做的。然而這對羅德西亞經濟制裁來說，就無異於是一個很大的漏洞了。是則對羅德西亞之所以不能產生預期的效果，無寧是事前就可以想像得到的。

十 經濟制裁與非洲國家——非洲各國立場的分析

其次，就非洲國家來說。

要求對羅德西亞實行全面經濟制裁最力的是非洲國家。但最沒有被史密斯斯看眼裏的也是非洲國家。

在史氏的估計中，他覺得他除可以得到南非共和國的支持外，同時還可以得到葡萄牙的協助。葡屬的安哥拉和莫三鼻克，正是羅德西亞的兩大鄰邦，也是羅德西亞的兩大出海口。英國既不敢對南非及這兩個葡屬實施海上封鎖，則羅德西亞便永遠不會被囚於內陸而無法對海外貿易，或從海外獲致其所需的資源的。因此，史密斯認為他對於經濟制裁是有辦法對付的。過去十三個月來，英國和其他國家已對羅德西亞實行志願經濟制裁，而羅德西亞似乎並沒有受到什麼顯明的損害，在這種情形之下，史密斯難免也要認為從一個月前所開始的強迫經濟制裁，其可能損害於羅國者也不過如此，不見得便會承受不了。

與事實恰巧相反的，在對羅德西亞實行經濟制裁之後，受害較多的倒是若干非洲國家，而以桑比亞首當其衝。

桑比亞是羅德西亞的北部隣居，本來都是英國的屬地，故與羅德西亞在經濟上有很深的關係，而獨立為時未久，一時亦尙來不及自行建一獨立的經

濟系統，故其大部份的輸入和輸出還是不得不依賴羅德西亞。桑羅兩國有鐵路相連接，桑比亞的礦產即賴此一鐵路而運輸出海，同時亦賴此一路線將其所需物資從海外運輸進來。去年（一九六六）年初，羅德西亞曾要求桑比亞預付運輸費，經桑比亞拒絕後，羅德西亞遂以限制桑國的銅礦輸出相對抗。由此看來，在經濟上來說，羅德西亞倒沒有什麼需要仰賴桑比亞的地方，而桑比亞如得不到羅德西亞的合作，便很容易被它所封鎖。

現在英國雖正在協助桑比亞另闢其他路線，桑且已在英定購了五百輛鐵路車廂，希望在輸出入上盡量減少對羅的依賴。但這只能作為遠程的計劃，終不免要感到緩不濟急的。因此桑比亞總統康達（Kaunda）曾經表示過，對羅德西亞的經濟制裁是難以收效的，而且隨時懷疑桑比亞不免將被英國所出賣。

除桑比亞外，馬拉威與羅德西亞在經濟上的關係亦甚深，每年所需的入口貨，大約有三分之一須仰給於羅國。

因此，如果要打開羅德西亞的僵局，就非澈底執行強迫經濟制裁不可。而澈底執行強迫經濟制裁的結果，首先受到損害者倒不是羅德西亞，而是桑比亞和馬拉威。且在執行的過程中，如得不到南非共和國與葡萄牙的合作，則所有的努力都是歸於白費的。

南非與葡國的兩大屬地，都是在非洲大陸上的白人統治世界，故南非與葡的支持羅德西亞自有其政治上的理由，而本與經濟關係不多。史密斯政權如果能長久維持下去，既可使南非共和國感到「吾道不孤」，又可使南非獲得一北部的屏障。南非為自身利害計，又何樂而不予史密斯以有效的支援？葡萄牙的支援史密斯，其作用亦復大致相同。因此曾經有人願慮到，羅德西亞問題如處理得不好，足以導致種族戰爭，而使非洲的南部自行成立一個集團，並使國際共黨更易於在非洲從事滲透與顛覆。

十一 經濟制裁與聯合國——聯合國面臨嚴重考驗

最後，就聯合國來說。

照羅德西亞問題是不應該提到聯合國來討論的，也不應該由聯合國來決定對羅採取什麼行動的。這不獨我國代表劉鐸大使曾經在安理會中指出過，即英國的保守黨也是自始就反對其政府在聯大提出這一問題。當去年十二月六、七兩日「老虎艦」談判破裂，英政府再度訴之於聯大安理會時，英下院並會就此問題引起激烈的辯論，保守黨認為這是英國自己的內政問題，重申其反對的立場。工黨（政府黨）所持的理由則為，經濟制裁必須世界各國參加，尤其是南非共和國及葡萄牙的參加，才能充分發揮其效果。工黨在下院既為多數黨，辯論結果，自然還是照英政府的原案通過的。

其實英政府心裏又何嘗不明白，此舉不獨有損英的主權，且亦足以影響英與南非的經濟關係，其所以不得不不出此者，實有其苦衷。蓋英既不願以武力推翻史密斯政權而演成骨肉相殘，又不敢得罪非洲三十八個國家，（其中且有十幾個國家是不列顛國協的分子國），而不得不悉力以赴。故在這種情形之下，把羅德西亞問題提交聯大，也就無異於把這一責任推卸與聯大。以英人對國際政治的瞭解與老練，非不知聯大制裁之未必有效，但以爲此乃英所能行使的方案中之最有效果而最無危險的。使保守黨易地相處，恐怕也只有同樣遵循這一途徑。

故英的算盤並沒有打錯，但聯大接受了這個問題之後，却真是等於接受了一個熱番薯。這個熱番薯不獨已使聯大感到燙手，且將使聯大的存在價值面臨了嚴重的考驗。

聯合國自成立迄今，已逾二十年，其決議通過實行強制經濟制裁者，此尚爲第一次，恐亦將成爲僅有的一次。但即使僅此一次，其必將無法有效執行，已是顯而易見的事。故過去聯合國大會及安全理事會雖曾建議過對羅德西亞及南非共和國（爲了它的種族政策）的限制貿易，嗣經研究結果，均感難以發生效果而自動作罷。去年五月二十三日，非洲國家要求英國以海空軍的封鎖而對羅德西亞實行禁運，安理會曾加以拒絕，其票決爲六票贊成一票反對，而棄權者則達八票之多。但到了去年十二月中旬，安理會之所以終於通過了對羅強制經濟制裁者，與其說是給予英國的面子，不如說是敷衍非洲國家的要求。

今日國際公法中的最大缺點，就是缺乏強制執行的武力。聯合國憲章中雖亦規定有以軍事力量來執行制裁的條款，可是聯合國的本身却並未擁有武

力，遂使其所規定者亦徒託空言而已。

在近代的國際政治史上，就從未有以經濟制裁而發生預期效果的例子。過去的國際聯盟也引用過一次，在一九三五年義大利侵略阿比西尼亞（就是現在的Ethiopia）的時候，國聯爲應阿王色拉西（Haile Selassie）的要求，而決議給予義大利以經濟制裁。乃是時的英國與法國方且以犧牲阿比西尼亞爲條件來討好墨索里尼，其後厄瓜多爾又單獨宣布終止制裁，致破壞了制裁國的聯合陣線。及至一九三六年墨索里尼併吞阿比西尼亞幾個月，英國竟率先主張終止制裁，給予國際聯盟的聲望以重大的打擊。現在一般國際法學家莫不一致認爲，國聯之解體因素雖多，對義制裁，未能有效執行和貫徹，亦實爲其主因之一。

現在聯大雖已對羅決議經濟制裁，我們絕不希望它會步着國聯的後塵。惟當年率先主張終止制裁者是英國，今日在聯大倡議制裁者又是英國，感時撫事，却不能不令人憑添許多傷感，也不能不令人感到特別的警惕。前面所說的聯大將面臨嚴重的考驗者，其理由亦即在此。

十二 結 語

本文寫到這裏，似已無需另作結論，因爲前面的三節——經濟制裁與英國，經濟制裁與非洲國家及經濟制裁與聯合國——正可視爲本文的結論。惟作者尚有幾點淺見，擬就此機會，一併提出作一簡單的說明。

第一、羅德西亞問題在今後數年內恐仍將繼續陷於僵局，暫時無法打開。因此並將繼續成爲國際間的重大新聞，而不斷受到各方密切的注意和熱烈的探討。

第二、聯合國既決議對羅實行經濟制裁，自不得不繼續執行，雖無效果可言，但聯大尚不致於即因此爲之解體，惟其實際效率的經不起考驗，則已爲盡人皆知的事實。

第三、我國對於這一問題，在安理會中的發言立場至爲正確，值得讚揚。這本來是英國自己的家務事，應該由英國自己設法解決才是。英國不應推卸責任，聯大也應把這一責任仍送還英國。聯大該管的事正多的是，豈可再替英國來背負這種包袱呢。