

中國在聯合國中對非殖民化之態度

——以羅德西亞為例——

周煦

(作者現爲本法學院外交學系專任副教授)

一、前言

二次世界大戰後國際政治上的特色之一，是舊日的殖民地紛紛獨立，成爲新興國家，是即所謂的非殖民化 (decolonization)。除了少數例外情形，新興國家獨立的過程都未經過長期流血的奮鬥。其獨立的迅速、普遍及順利，完全出人意料之外。例如蘇聯在戰後對西方國家的殖民地，曾擬訂一套「兩階段革命戰略」，就是基於一個假設：殖民地獨立的過程必然是漫長而艱困的鬪爭，在此鬪爭中，當地的共產黨由於本身力量有限，應與小資產階級的民族主義分子攜手合作，獨立成功後，合組政府，借機坐大，奪取政權，以實現共黨專政。蘇聯的這一戰略，因絕大多數殖民地的獨立都是和平轉移政權的結果，而未能見諸施行。

戰後殖民地獨立的迅速及廣泛，亦可由聯合國新會員增加的數字顯示出來。自一九四五年至一九七六年，有七十七個殖民地獨立而加入爲聯合國的會員國。在推動殖民地獨立方面，聯合國扮演了一個很重要的角色。正如克勞得教授所云：「有關殖民地獨立的政治，顯然是集中且透過聯合國的管轄而發揮出來。」^①

我國爲聯合國的創始會員國之一。早在一九四五年舊金山制憲會議中，我國即充分展示了對殖民地人民獨立願望的同情及支持。一九四四年中、美、英、蘇四國在頓巴敦橡園達成方案，以作爲未來舊金山制憲會議討論的基礎。但是該方案對於託管制度未加規定。舊金山會議開始後，中、美、英、法、蘇五國方成立諮商小組，以研討向大會提供託管理制度的方案。由於時間急迫，五國諮商小組提出一個「工作方案」(Working Paper)，以供大會所設的託管事務委員會討論，同時諮商小組亦繼續討論方案中的各點。該方案的第一部（後來成爲聯合國憲章第十一章關於非自治領土的宣言）規定：

一、聯合國各會員國，於其所負有或承擔管理責任之領土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承認以領土居民之福利爲

至上之原則，並……以盡量增進領土居民福利之義務為神聖之信託，且為此目的……

(2) 按各領土及其人民特殊之環境，及其進化之階段，發展自治……^②。

在委員會中，中國對上述第二段提出修正案，增添「或獨立」三字於「自治」之後。^③中國對修正案解說的理由是：(1)所有非自治領土縱或不必皆取得獨立地位，但獨立是許多非自治領土人民的目的，憲章不應排除該目的的實現；(2)「獨立」二字見於國聯盟約有關委任統治地的第廿二條條文中，憲章如對非自治領土獨立的目的，不加以規定，難免予人有開倒車之嫌，且會令非自治領土的人民感到失望。中國的修正案遭到澳、比、英、法、美五國的反對，但獲得埃及、伊拉克、菲律賓及蘇聯的支持。最後經過二週的討論，在取得諒解後，中國方同意撤回修正案。該項諒解是：獨立將列為託管制度的目的之一，同時殖民國不排除於適當情況下，非自治領土應以獨立為發展的可能目的。^④

我國在舊金山會議中為殖民地人民的利益而仗義執言，究其原因，主要的是：(1)在文化上，我國素重王道而輕霸道；(2)在歷史上，我國一度曾淪為次殖民地，身受帝國主義之害；(3)在國策上，我國秉承 國父遺訓，以扶助弱小民族為己任。唯於聯合國成立後，我國是否仍如在舊金山會議中一樣，支持殖民地人民的獨立？如仍支持，其支持的程度如何？此乃本文所欲探討的目的。

與非殖民化有關而在聯合國中引起爭議者，主要的為下列十項問題：(1)非自治領土的定義；(2)聯合國非自治領土委員會；(3)聯合國非自治領土委員會之職權；(4)羅德西亞；(5)葡屬非洲領土；(6)聯合國國旗及土著人民的參加；(7)行政聯合；(8)自治或獨立的期限；(9)猶人及多哥統一；(10)西南非。由於篇幅關係，本文只討論羅德西亞問題。由中國在聯合國中對該問題所發表的言論及投票記錄中，分析中國對非殖民化的態度。再以之比照中國對其他九項問題的投票紀錄，以窺探中國對非殖民化問題的一般立場及態度。中華民國於一九七一年十月廿五日退出聯合國。因此，有關中國對非殖民化問題的資料，亦止於一九七〇年。選擇羅德西亞作為個案研究者，主要的是因為：(1)除了西南非之外，羅德西亞為至今唯一未獲解決的問題；(2)該問題發生於一九六〇年代初，適逢我國在聯合國中為維護代表權所作的努力進入了一個新的、也較前更艱辛的時期。

本文的研究兼採比較分析法及投票統計分析法。聯合國會員國對非殖民化的態度雖有不同的層次，但是都可以一個友好及

不友好的態度尺度（a scale of favorable and unfavorable attitude）表示之。爲了確定中國在此一尺度中的地位，本文也比較分析了英、美、法、蘇、印五國的態度。該五國的入選是基於下列的假設：(1)爲了與西方國家進行思想意識的鬭爭及冷戰，蘇聯將會採取極端的反殖民態度，亦即對非殖民化採取極端友好支持的態度；(2)印度曾爲大英國帝國的領土，戰後成爲不結盟國家領袖之一，所以雖對非殖民化採取友好的態度，但與東西方的冷戰無關；(3)英、美、法三國皆擁有殖民地，其對非殖民化的態度，將與蘇聯成一對比；(4)除了印度之外，其他四國皆爲安理會常任理事國，亦爲託管理事會的當然理事國，其對非殖民化問題的態度，不僅可在聯合國大會中，也可在安理會及託管理事會中，加以採證。

本文所用的投票記錄，皆選自聯合國大會及其第四委員會。其選擇的標準如下：

(1) 大會中所有有關前述十項問題議案的「實質表決」(substantive votes)。如某一議案是逐段表決的，則只選擇其中的「主要表決」(Key votes)。主要表決是指最能清晰的反映全案的爭議所在，及與會各國不同意見之謂。

(2) 第四委員會中所有涉及前述十項問題議案的實質表決。但如大會中作了相同或類似的表決，且已依上述第一項標準而選入時，第四委員會的表決不再重複選入。所謂類似的表決是指大會及第四委員會對同一議案或議案中的同一段，皆有表決，而參與二地表決的國家，其投票立場的改變，在數目上不超過四國。

(3) 大會及第四委員會中對有關前述十項問題的程序事項所作的表決，皆予選入。⁽⁵⁾
④ 所有一致同意的表決不予以選入。

因如殖民國家與反殖民國家對某一議案同持反對立場，但基於相反的理由時，該一表決亦不予以選入，以維持單元性尺度的有效性 (the validity of unidimensional scale)。

因任何表決中，如果蘇聯集團獨持反對立場，該一表決亦不予以選入。此乃假定蘇聯集團的行爲是出於冷戰的考慮。
在選入的表決中，各國對非殖民化的態度，可依其對非殖民化議案所投的票是贊成、棄權或反對，而分別列爲友好、中立或不友好三項。三類態度在尺度上的記分分別爲+1.00, 0.00及-1.00。⁽⁶⁾

二、歷史背景

通常所稱的羅德西亞，其正式名稱為南羅德西亞，該地人口中，白人約有廿七萬三千人，黑人則約有五百八十萬人，白人在全人口中為數尚不足二十分之一。聯合國中的羅德西亞問題即在如何消除少數白人不合理的統治，以保護多數黑人的權益。與南非一樣，羅德西亞亦採取種族隔離政策。例如，在一九三一年所通過而其後數度修正的「土地分配法」中，劃給黑人的土地只有四千四百萬公頃，而劃給白人的土地則高達三千六百萬公頃。除了少數例外情形下的人員（如政府官員、農業顧問、警察、以及黑人而受雇於白人農場），黑白人民彼此不得居住於他方土地之內。土地制度及其他隔離措施，使得黑白雙方，除了經濟生活外，在各方面都彼此分隔開。

羅德西亞位於非洲大陸的中南部，處於尚比亞、波札那、南非及莫三鼻給之間，其面積約等於戰前的德國。它原是英國的殖民地，但在內政上早就取得自主之權。一九六五年少數白人的政權片面宣布獨立，但未為英國或他國所承認。法律上，英國及聯合國仍將它視為英國的屬地。

英國努力進入羅德西亞，在時間上可以遠溯到一八八八年，該年，羅德西亞境內莫特拜拉族的國王（King of Metabela），與英國派駐好望角的高級專員簽訂條約，允諾於未徵得英國同意前，永不割讓其領土給他國。同年，國王復授予英人在其境內採礦的特權。為此，英國國王於一八八九年頒發特許狀，設立英屬南非公司，以治理羅德西亞。一九二三年經過移民當地的白人公民投票通過後，羅德西亞成為英國的直轄殖民地，由白人組成的政府獲得內政自主的全權，但涉及黑人的利益、憲法的修正、以及某些特定事項的立法，羅德西亞政府仍須先行徵求英國政府的同意。

一九五三年，羅德西亞與北羅德西亞及尼亞撒蘭合組聯邦。其後預期聯邦行將解散，而分子國亦將獨立，英國不顧羅德西亞黑人領袖的反對，於一九六一年頒給羅德西亞一部新憲法。在該憲法下，英國所保留的權力盡行放棄。新憲法明定不分種族及宗教，對所有人民一律賦予基本權利。人民的選舉權雖較以往擴大了，但並不普及，而且選民又依其財產及教育程度之差別，分列於甲、乙兩類名冊，每類選民選票的實質價值亦不相等。有資格成為甲類名冊的選民，必須每年收入在三〇〇至七九〇

磅之間，或擁有的財產價值在五五〇至一、六五〇磅之間。選民必須具備的財產條件是高是低，視其教育程度的高低而定。教育程度高者，財產條件可以低，否則，必相對的提高。乙類選民的財產條件是年收入在一三二磅至二六四磅之間，或擁有財產價值在三七五磅至四九五磅之間；如欲以較低的財產條件取得選舉權，則必須具有二年的中學教育程度或年齡上超過卅歲。^⑦ 在立法會議的六十五名議員中，五十名由甲類選民產生，十五名由乙類選民。羅德西亞的教育設施既利於白人而經濟權力又操於白人之手，致憲法上的安排，實際上是使白人控制甲類選民名冊，而黑人則控制乙類選民名冊。依照一九六四年登記的選民統計，甲類名冊中白人占八九、二七八名，而黑人只有二、二六三名；乙類名冊中白人只有六〇八名，而黑人則有一〇、四六六名。^⑧ 總之，在具備法定的財產及教育條件後，法律上並不禁止黑人登記為甲類選民。但是黑人的教育及經濟條件，不逮白人遠甚，法定教育及財產的條件，雖是平等的適用於黑白人民，但其實際的效果是歧視黑人，使居於多數的黑人受治於少數的白人。

一九六一年十六屆的聯合國大會首次將羅德西亞作為殖民地問題加以討論。一九六五年羅德西亞片面宣布獨立後，聯合國對之實施了自願性的經濟制裁，次年，經濟制裁改為強制性的。其後，制裁的範圍也予以擴大，因此，羅德西亞問題可以分為兩個階段，其分界線就是一九六五年的片面宣告獨立。

三、片面宣告獨立前

一九六一年聯大第四委員會處理會員國致送的有關非自治領土資料時，某些代表發覺英國沒有提供有關羅德西亞的資料。英國代表辯稱該地早已是一個自治的殖民地，不屬聯合國管轄權範圍內，因為自一九二六年以來該地已享有一種特殊的自治地位，對內政有充分的管理權。故對其內政，它沒有向英國呈遞資料之義務；英國亦無權要求它呈送資料。他雖然同意英國仍為該地之事負責，但該地政府既不向英國呈送任何資料，英國自亦不可能向聯合國致送該項資料。^⑨

但是第四委員會仍然決議，責令其所屬的「十七國特別委員會」對羅德西亞是否已達成充分自治一事加以檢討。特別委員會的報告覆稱：（一）該地仍為聯合國憲章第十一章下所指的非自治領土；（二）一九六一年的憲法不為當地的黑人所接受；（三）憲法對

選舉權所定的限制完全是歧視黑人的規定，有害於黑人的權益。^⑩ 一九六二年聯大通過一項決議，認定羅德西亞為非自治領土，要求英國從速召開制憲會議，為該地制訂一部新憲法，以取代一九六一年的憲法，保障多數人民的權利。^⑪ 對於此一決議，中、印、蘇三國投票贊成，美、法二國棄權，而英國未參與投票。

英國所稱羅德西亞早已是自治領土一點，道德上難令人折服。當一人一票，每票價值相等，已成為公認的民主政治原則之時，任何對黑人多數參政的限制，自為一個殖民地而非自治地應有的現象。一九二三年以來白人的少數民族縱已享有自治之權，但此一情形不能掩蓋黑人多數民族未享自治權力之事實。聯大決議明定羅德西亞為非自治領土，乃是迫使英國承諾對該地的內政及該地應在人民多數統治原則下實現獨立之事，負起責任。

一九六二年十七屆聯大會期中，第四委員會再度提起羅德西亞問題。該地的黑人領袖亦至會中請願。請願者雖然同意，在實現多數統治之前，該地必須經過一個過渡時期的安排，但是要求取得保證，以便人民多數的統治能於某一特定時限前完成。

歐洲白人既已在立法會議中控制了絕大多數席位，它們是否會願意擴大一九六一年憲法規定的選舉權，請願者咸表懷疑。^⑫

美國代表傾向於逐漸的擴大選舉權，以便在不久的將來可使每一成年人皆取得選舉權。他同意一九六一年憲法所構想的步伐過於緩慢。^⑬ 法國代表也認為羅德西亞應步向民主政治，普及選舉權，但同意英國的見解，認為聯合國無權過問羅德西亞之事。^⑭

中國代表認為和平解決該項問題的最佳希望，繫於選舉權的擴大及政權的和平轉移於黑人多數之手。他不認為白人少數民族能以繼續維持現狀的方法，確保其安全。他相信不同民族組成的社會中，欲使彼此間的關係和諧融洽，必須基於增進絕大多數人民的利益上。同時，他亦敦促委員會於通過決議時，注意其實際的可行性。^⑮

印度代表指出，將選民分為兩類，在道德上是錯誤的；在政治上是不健全的，致使在可見的將來，人民的多數無法行使其實有的權力。他也否認羅德西亞內政自主之事，可使英國免除其國際上應負的責任。^⑯

第四委員會最後以八十二票贊成，三票反對，十七票棄權，通過一項決議，要求英國採取必要措施，以完成下列事項：(一)立刻停止一九六一年的羅德西亞憲法；(二)立即召開制憲會議以制訂新憲法；(三)立即無條件的普及人民的基本政治權利，包括選

舉權。中、印、蘇三國投票贊成，英、美、法三國投票反對。聯大亦以絕大多數票通過此一決議。⁽¹⁷⁾

一九六二年六月，英國政府與羅德西亞及尼亞撒蘭聯邦政府在維多利亞瀑布達成協議，解散聯邦。英國同意北羅德西亞與尼亞撒蘭分別於一九六三年及一九六四年獨立，但拒絕給與羅德西亞獨立，除非該地的白人政權降低選舉權的財產及教育條件，並廢除種族歧視政策。英國此舉顯然是受到來自聯合國及國協的雙重壓力所致。

一九六二年十二月，羅德西亞政府依照一九六一年憲法規定，舉行立法議會議員的選舉。由於黑人民族主義的各黨派杯葛選舉，結果頑固的、代表種族歧視政策的羅德西亞陣線 (the Rhodesian Front) 的右派，在甲類名冊中取得了三十五名議席；換言之，控制了立法議會的過半數席位。經由談判及擴大選舉權而實現獨立的希望，更趨渺茫。

一九六三年九月，卅二個非洲國家聯名要求安理會討論羅德西亞問題。它們覺得該地情勢可能危害到國際和平及安全的維持。預料羅德西亞與尼亞撒蘭聯邦即將解散，它們聲言英國其時握有必要的權力，在羅德西亞實施聯合國所要求的改革，它們認爲除非英國將實權賦予羅德西亞政府，該政府將缺乏必要的軍事、財政及法律權力，以維持種族歧視政策。⁽¹⁸⁾

安理會以八票贊成，一票反對及二票棄權，否決了一項議案。在該議案中，安理會要求英國不得將任何權力或主權的特性，以及武裝部隊和飛機，移交於羅德西亞政府，除非該政府能充分代表境內所有的人民。⁽¹⁹⁾五個常任理事國中，中、蘇二國贊成，美、法二國棄權，英國反對。由於英國行使了否決權，議案未能通過。依照維多利亞瀑布的協定，羅德西亞的白人政府接受了聯邦的全部部隊，而這些部隊較聯邦成立時羅德西亞提供的強得多。據當時的估計，在漠南非洲，除了南非以外，沒有任何國家的武力可與羅德西亞擁有的武力相抗。⁽²⁰⁾總之，羅德西亞政府接受了聯邦武力後，大大增加了對內鎮壓異己，對外與英國談判之地位。

英國代表在安理會聲稱，聯邦所移交於羅德西亞者，只是物歸原主而已。英、法二國代表舊調重彈，認爲聯合國無權過問羅德西亞問題。⁽²¹⁾蘇聯代表則認爲部隊的移交，顯然是漠視當地黑人的合法權益，且必將引起非洲大陸的緊張情勢。⁽²²⁾

中國代表不承認羅德西亞爲自治領土，故而認定英國有責任使該政府的行爲符合聯合國憲章的原則，包括有關權利平等及民族自決的原則。他進一步指出，如該地的種族歧視廢除了，任何政府權力及部隊的移轉，自不會成爲安理會討論的對象。但

是該地的白人政權實是立於種族歧視的基礎上，因此，部隊一旦移交給該政權後，難保不用於對付弱小的黑人多數民族。所以他認為安理會過問此事，並無不當。^{②2}

同年十月，聯大也通過二項決議，要求英國不得將部隊及飛機轉交於羅德西亞的白人政府，亦不得允許該地獨立。^{②3}英國拒絕執行聯大的決議。總之，聯合國雖然不斷的要求美國對羅德西亞問題負責，英國拒絕承認聯合國有干涉之權，且覺得聯合國要求它所採取的行動，超過了英國本身的權力範圍。

一九六四年一月一日，羅德西亞及尼亞撒蘭聯邦正式解散。由於獨立的條件無法談妥，英國政府與羅德西亞政府間的談判宣告失敗，而後者片面宣告獨立之說，甚囂塵上。一九六四年十月英國工黨上臺後，發表聲明，警告羅德西亞政府片面宣告獨立後，對政治及經濟帶來的後果。但是工黨政府明白排除任何以武力實現憲政改革的可能性。^{②4}一九六五年五月羅德西亞大選的結果，羅德西亞陣線囊括了全部甲類名冊的五十名議席。白人政府認為此種選舉結果，不啻為對片面宣告獨立之事，作了一次公民投票。英國於選舉之後，再與羅德西亞政府談判，且提出五大原則，以作為解決問題的綱領。此五大原則是：(一)維持及保證不阻碍步向多數統治的原則及意願；(二)保證不制訂開倒車的憲法修正案；(三)立即改善黑人的政治地位；(四)逐漸廢除種族歧視政策；(五)獨立須以境內全體人民同意為基礎。^{②5}羅德西亞白人政府無法接受其中的一些原則，乃於一九六五年十一月十一日逕行宣告獨立。

英國於談判過程中，對白人政權一方面提出警告，他方面也給予保證。警告的是非法獨立會帶來政治及經濟的惡果；保證的是在任何情勢下，英國不會採取武力干預。此一保證對白人政權非法獨立的企圖，自難收嚇阻之效。

四、片面宣告獨立後

羅德西亞片面宣告獨立之日，英國作了一八〇度的轉變，要求安理會召開緊急會議，以討論該地問題。在此以前，英國一直拒絕承認聯合國有干預之權，今則主動請求聯合國干預。對此一新的立場，英國的解釋是，在非洲建立少數人統治的非法政權，為全世界關切之事。但是導致英國新政策的因素，可能有二個：(一)國協內非洲分子國的强大壓力；(二)英國本身欲求取聯合

國會員國的支持及合作，以便對羅德西亞實施選擇性的經濟制裁，迫使白人政權垮臺，英國承認它有責任在該地重建法律及秩序，然而本身在該地並無可資利用的武力。它重申無意以武力強制解決憲政改革，以免千萬無辜人民遭受荼炭；亦免使合理而公允的解決問題，更形遙遙無期。^{②7}

蘇聯代表認為經濟制裁不足以解決問題，同時也反對英國避免使用武力的立場。^{②8}印度的立場較蘇聯的立場，有過之而無不及。印度代表認為聯合國應採取具體而有效的措施，以對付羅德西亞的篡權者；而少數項目的經濟制裁不足以言解決問題；解決之道，應採用政治及軍事措施。^{②9}

中國代表表示，在經濟上，羅德西亞是脆弱的，無法長期忍受制裁。他希望經濟制裁的措施可促使白人政權猛省覺悟，改弦易轍。^{③0}換言之，中國與印度及蘇聯不同，並不認為經濟制裁不足以解決問題。

安理會卒以十票贊成，一票棄權，通過二一七號決議，其中主要的規定是：（一）確認羅德西亞境內非法政權所宣告的獨立，導致極端嚴重的情勢，而該情勢的繼續存在對國際和平及安全構成威脅；（二）要求所有國家拒絕承認該地的非法政權；（三）要求所有國家停止對該政權供應武器、裝備及軍需物資，並與之斷絕所有的經濟關係，包括石油及石油產品的禁運。^{③1}中、美、英、蘇、印五國皆投票贊成。

英國欲採取步驟以恢復羅德西亞境內的法律及秩序，但是拒絕使用武力。英國政策給予人的印象是：英國預期單純的經濟制裁即可達成法律及秩序的恢復。然而，安理會中各國所同意接受的經濟制裁是自願性的及選擇性的。安理會明文要求禁運的只是石油及石油的產品。當時的構想是，石油的禁運在短期內即可導致國內經濟的混亂，從而迫使白人少數政權的崩潰。但是羅德西亞的能源，其取自石油者只占全部需要的百分之廿七。^{③2}而來自南非的石油供應，消除了任何禁運的可能效果。為了補救自願性制裁的缺點，英國於一九六六年向安理會提議，對羅德西亞實施強制性的經濟制裁，但是英國並不同意蘇聯及印度的主張，將制裁延伸至南非及葡屬莫三鼻給，以堵塞對羅德西亞禁運的二大漏洞。^{③3}

中國代表對英國排除在羅德西亞合法使用武力以鎮壓叛亂的立場，不認為是必要的或明智的政策；而對英國所提議的強制性制裁的效果，亦表懷疑。中國的立場是：經濟制裁如非有效實施，徒然增加及延長當地黑人的困楚。^{③4}中國的態度顯然比以

往激烈些，但也可以說是對以前實施的制裁，未能達成預期效果後的正常反應。

安理會以十票贊成，四票棄權，通過一項決議，明文禁止所有的會員國與羅德西亞，從事包括石油、煙草、鎳、銅、糖等物資的貿易。^{⑤5} 蘇聯以其所要求的更強硬的措施未蒙採納，投了棄權票。中國雖對制裁的效力，表示懷疑，仍然投票贊成。安理會的這一決議，為聯合國首次試圖實施憲章第七章下的強制制裁。依憲章第二五條的規定，各會員國同意接受並履行安理會的決議。因此，任何會員國如拒不接受或執行安理會對羅德西亞所採取的經濟制裁，則構成了違背憲章下的責任。但是南非及葡萄牙公開宣布，它們將繼續與羅德西亞維持正常的貿易關係；換言之，不對羅德西亞實施禁運。南非及其時的葡萄牙皆為不顧非洲民族自決的潮流而欲維持白人少數政權的兩個國家，與羅德西亞的非法政府，瀝流一氣。因此，它們拒不執行安理會的決議，並非意外。強制性經濟制裁因未為全體會員國所遵守，以致未能阻斷羅德西亞的對外貿易。安理會雖然於一九六八年經由全體一致同意，決議擴大對羅德西亞禁運的項目，事實上仍難見效。

羅德西亞政府於一九六九年六月二十日經由公民投票，通過了一部新憲法。該憲法的特徵是種族隔離，白人地位優越及在長久的未來黑白人民平分政權。依照該憲法的規定，羅德西亞政府分別為白人及境內的二大黑人部落設定一個議會。三個議會合組中央議會，議員共有六十六名，其中五十名由白人選民選舉之，八名由黑人選舉之，另八名則由黑人部落的選舉團選舉之。憲法規定黑人的議員名額可隨其納稅的增加而遞增。然而依據當時的估計黑人所納的稅在全國總稅收中尚不足百分之一，故黑人議員名額而能大幅增加，不知是何年何日，況且名額的增加亦有極限，最多不得超過保留給白人的名額——五十名^{⑤6}。換言之，黑人議員名額增加的最後結果，是與白人的名額相等。此種結果自然與人民多數統治的原則不符。

一九六九年六十個會員國聯合要求安理會對羅德西亞採取更強硬的措施。但是安理會未能通過一項議案，以便敦促英國在羅德西亞使用武力，要求各國立即斷絕與羅德西亞間的經濟及郵電關係，以及擴展經濟制裁至南非及莫三鼻給。對於該案，英、美、法三國投票反對，中、蘇二國則投票贊成，但因未獲法定九個贊成票而未能通過。^{⑤7}

英國反對的主要理由是，擴展制裁至南非及莫三鼻給將對英國的貿易及國際收支平衡，造成無法彌補的損害；而且封鎖二地海岸所需的兵力，英國無力提供。因此，英國與美國共同提議，由安理會對羅德西亞的新憲法加以譴責及拒絕承認^{⑤8}。英、

美二國的建議不無避重就輕之嫌。

中國代表雖同意，應先由安理會嚴詞譴責該憲法，但是認為只是言詞上的譴責，不能阻止羅德西亞政府預定的行動；該地的非法政權一日不消滅，國際社會也永難感到心安理得。⁽³⁹⁾

一九七〇年三月二日，羅德西亞政府宣布改建為共和國，因而截斷了與英國之間的殘餘關係。當安理會集會討論此一新情勢時，與會各國對如何採取適當措施，意見紛紛。英國仍然主張採取不承認政策，但是多數會員國咸認此種消極性政策無濟於事，而且漠視了黑人多數的自決權利。一項譴責英國拒絕武力干預，要求擴展制裁於南非及莫三鼻給的議案，由於英、美二國行使否決權而未能通過。⁽⁴⁰⁾

中國再度投票支持該議案。中國代表在會中指出，會員國期望於安理會者與安理會實際所為者，其間的差距似乎愈來愈無法縮短。此種情形不可避免的將聯合國的弱點暴露於全世，尤其將暴露於羅德西亞的非法政權。他對會中各國態度的各走極端，表示遺憾，認為對解決問題的努力，徒增困難。他同意安理會應譴責羅德西亞非法改建為共和，但再次指陳，只是譴責既成事實，對該地的黑人多數民族無所裨益；而欲以不承認的戰略推翻白人政權，其成功的可能性微乎其微。⁽⁴¹⁾

安理會最後通過一項議案。除譴責羅德西亞非法改建共和外，稍許擴大了制裁的範圍：即禁止會員國在羅德西亞境內派駐代表，斷絕與該地的交通運輸⁽⁴²⁾。此等新措施主要的意義仍是象徵性的，對已採取的制裁措施，並無任何實質的幫助。一九七〇年安理會制裁委員會的報告中即指出，由於有關國家蓄意規避，由於羅德西亞經濟措施因應得宜，制裁未能收到預期的效果，相反的，一九六九年羅德西亞的輸出，尤其是礦產方面的輸出，反有激增之勢。羅德西亞對外貿易地區主要的是南非及莫三鼻給，但由二地亦有轉運出口羅德西亞產品的情形。然而羅德西亞的輸出，有三分之一是直接運往非洲大陸以外而聲稱是執行安理會制裁的國家。⁽⁴³⁾

一九六六年以前，英國為羅德西亞進口貨最重要的供應國。英國所推動的經濟制裁亦使自己蒙受不利的影響。一九七〇年保守黨重握政權後，與羅德西亞政府重開談判，但是亦無結果。同年十二月，聯合國大會以七九票贊成，十票反對，十四棄權，通過決議，再度要求英國於羅德西亞未能實現多數統治前，不得允許該地獨立；同時確認與白人非法政權談判的任何企圖

，皆是違背了一九六〇年聯合國大會一五一四號決議所揭示的殖民地獨立宣言。⁽⁴⁾ 中、印、蘇三國皆投贊成票，而英、美、法三國皆投反對票。對於英國仍求以談判解決問題的態度，聯合國絕大多數會員國，包括中國在內，表達了反對的立場，而且認為對居於多數的黑人，應早日賦予自治或獨立之權。

五、結論

我人如將羅德西亞白人政權的非法獨立，歸責於英國有意或無意的寬縱，似非過甚其詞。英國從未運用它在一九二三年憲法下所保留的權力，干涉侵害黑人權益的歧視法律，此其一。一九六一年的憲法規定，違背時代潮流，明示的欲長期維持白人少數對黑人多數的統治，而英國不顧黑人領袖的反對，逕行頒布該憲法，此其二。羅德西亞片面宣告獨立後，英國公開否定武力干涉的政策，致使白人少數政權對外來的制裁行為，消除了後顧之憂，此其三。

多年以來，英國與羅德西亞間的談判，由於後者堅持使居於多數的黑人永遠屈居於次等地位而告失敗。一九六六年安理會首次實施了聯合國憲章下的經濟制裁，以期推翻羅德西亞的非法政權。但實施以來，未見績效。此乃由於某些重要的工業先進國家，如英、美、日等國，需要羅德西亞的物產，致對安理會的決議，陽奉陰違，執行不力；同時亦由於南非及葡萄牙拒絕執行制裁，使得羅德西亞可透過南非及莫三鼻給，突破聯合國的禁運。因此，欲求經濟制裁見效，必須關閉羅德西亞的對外通道，或是將制裁延伸至南非及葡屬莫三鼻給。但是任何此種提議事實上難以為英、美、法等國家所接受。

在此情形下，羅德西亞白人政權雖僅擁有正規軍二萬餘人，對內尚能有效控制全局。境內黑人的反抗力量既很微弱；境外聯合國的經濟制裁又乏成效，談判更不得要領。因此，欲求解決羅德西亞問題，自唯有採取更嚴厲的手段。此所以聯合國的多數會員國，年復一年，要求英國出兵平亂。但是英國不願同室操戈，同時也擔心一旦用兵羅德西亞，可能因而與南非發生軍事衝突。結果是羅德西亞問題在聯合國內形成一個僵局。聯合國大會每年例行通過措施激烈的決議，但是至今仍無付諸實施的可能。

此一僵局由於葡萄牙的政變及安哥拉事件而發生急劇變化。一九七四年葡萄牙政變後，新政府澈底更改對殖民地的政策，

允許莫三鼻給、安哥拉及幾內亞獨立，莫三鼻給的左傾政權積極支持羅德西亞黑人游擊隊，而且關閉與羅德西亞的邊境，強化了聯合國的經濟制裁。而一九七五年底至一九七六年年初的安哥拉內戰，蘇聯及古巴直接軍事干預，擊敗了西方國家支持的一派，暴露了共黨染指非洲南部的野心及威脅。爲了免致羅德西亞成爲第二個安哥拉，美國一改以往的消極政策，轉而積極支持黑人多數統治。

一九七六年四月廿七日，季辛吉於尚比亞首都路沙卡發表政策演說，提出十點計劃，以解決羅德西亞問題。其中包括：(一)強力支持英國所提透過談判，使黑人於兩年內達成多數統治；(二)敦促國會廢除勃德修正案（The Byrd Amendment），以盡力執行對羅德西亞的經濟制裁（該修正案允許美國不顧聯合國的決議，自羅德西亞進口鉻砂）。九月中季辛吉再度飛往非洲，進行穿梭外交，並在南非與羅德西亞史密斯政府會談。史密斯最後接受了季吉所提的英美共同建議，其中包括下列四點：(一)接受由黑人多數統治的原則；(二)由英國儘速召集羅德西亞有關各方，舉行憲法會議；(三)成立包括黑人與白人的過渡時期的臨時政府；(四)兩年內舉行大選，以實現多數統治。

英國雖於十月廿八日在日內瓦召開了憲法會議，但是至今毫無進展。黑人代表要求先行確定獨立日期再討論其他事項；而且主張獨立日期應提前至一九七七年九月一日。白人代表則堅持兩年獨立的期限。會議乃告無限期休會。憲法會議如無結果，羅德西亞境內大規模的衝突必然不可避免。在國內外强大壓力下，白人少數政權的崩潰，似已成定局。

自一九六一年羅德西亞成爲聯合國討論的問題，至一九七一年十月廿五日中華民國退出聯合國止，中國在聯合國中，一直將羅德西亞視爲一個非自治領土，爲英國屬地。不承認由白人少數統治之地爲自治領土。不論該地的白人政府與英國之間的憲法安排如何，中國堅持英國負有責任，將聯合國憲章所規定的民族平等及自決的原則，適用於羅德西亞。中國極力主張，在不同民族組成的社會中，多數民族的利益應予以優先考慮。因此，中國自始至終，支持黑人多數統治；反對一九六一年的憲法，以其規陣歧視黑人的權益；反對英國將聯邦的武力移交於羅德西亞白人政府，以免被用於壓迫黑人；贊成對羅德西亞作有效的經濟制裁，以推翻白人的統治；同意延伸制裁至南非及葡屬莫三鼻給，以杜塞禁運的漏洞；批評英國拒不用兵，以推翻白人政權。但是與印度及蘇聯不同的是：中國原則上雖然主張人民多數統治，但是同意在羅德西亞實現多數統治前，必須經過一段過

渡時期。中國的這一立場，似是對該地既存的政治及社會實情，作了一番現實而客觀的考慮後所得的結論，其目的在求政權轉移後仍能維持黑白民族間的和諧關係。中國在這方面的立場，實際上亦是一九六二年羅德西亞黑人領袖們在聯大第四委員會中所接受的立場。總之，中國對聯合國中羅德西亞問題的一般態度，如表一所示，是反對殖民主義，支持非殖民化的，但在程度上則較印度及蘇聯溫和些。

表一 六國對羅德西亞問題表決的平均分數

(N=30)

國名	平均分數	國名	平均分數
印度	+ 1.00	法國	- 0.20
蘇聯	+ 1.00	美國	- 0.40
中國	+ 1.53	英國	- 0.60

資料來源：GAOR, 16th-25th sessions, passim.

中國對羅德西亞問題所持的態度，大體上亦與其在其他九項非殖民化問題上的態度（見表11）是一致的。

表二 中國對非殖民化問題表決的平均分數

問題名稱	投票總數	平均分數
非自治領土的定義	57	+ 0.36
聯合國非自治領土委員會	18	+ 0.66
聯合國非自治領土委員會的職權	13	+ 0.15

葡屬非洲領土	35	+ 0.34
聯合國國旗及土著人民的參加	11	+ 0.44
行政聯合	15	+ 0.30
自治或獨立的期限	24	- 0.26
羅德西亞	30	+ 0.53
猶人及多哥的統一	26	+ 0.62
西南非	102	+ 0.70

資料來源：GAOR, 1st-25th sessions, *passim*.

如表一一所示，中國唯有在自治或獨立的期限問題上所得的平均分數偏低，但是在進一步分析提付表決的各項議案，以及對議案內容所作的辯論情形後，我人可獲致如下的結論：中國並非不支持非自治領土人民早日獨立或自治，而是反對不顧客觀條件的配合，一味強行硬性規定限期，中國認為此種主張或能滿足消滅殖民主義的主觀要求，但是對殖民地人民的實質利益，可能產生不必要的損害。⁴⁵ 證諸一九六〇年比屬剛果在獨立的條件未能配合前匆促獨立，引發長期的戰亂，中國的顧慮及穩健主張，並非杞人憂天。但是中國的此一主張已不為一九六〇年代大多數的會員國所接受，致使中國與它們在此一問題上的投票立場常常相左，加以涉及此問題的一些議案或修正案，是由蘇聯集團提出，其內容常失之偏激，不切實際；其目的似乎只求達成冷戰中的宣傳效果⁴⁶，此自難為中國所接受。

中國雖然不同意不顧一切，強行限期實現非自治領土的自治或獨立，但對非自治領土人民的自治或獨立，始終採取支持的態度，不因與有關國家的友好關係而受影響。例如在西南非問題上，自一九四五年問題發生開始，直至一九七一年中國退出聯合國止，無論就西南非應否納入聯合國託管體系中，或是西南非人民應否自治或獨立，中國的立場都與大多數會員國的立場相同，而與南非的立場相反，縱然中國與南非間的關係向稱友好。

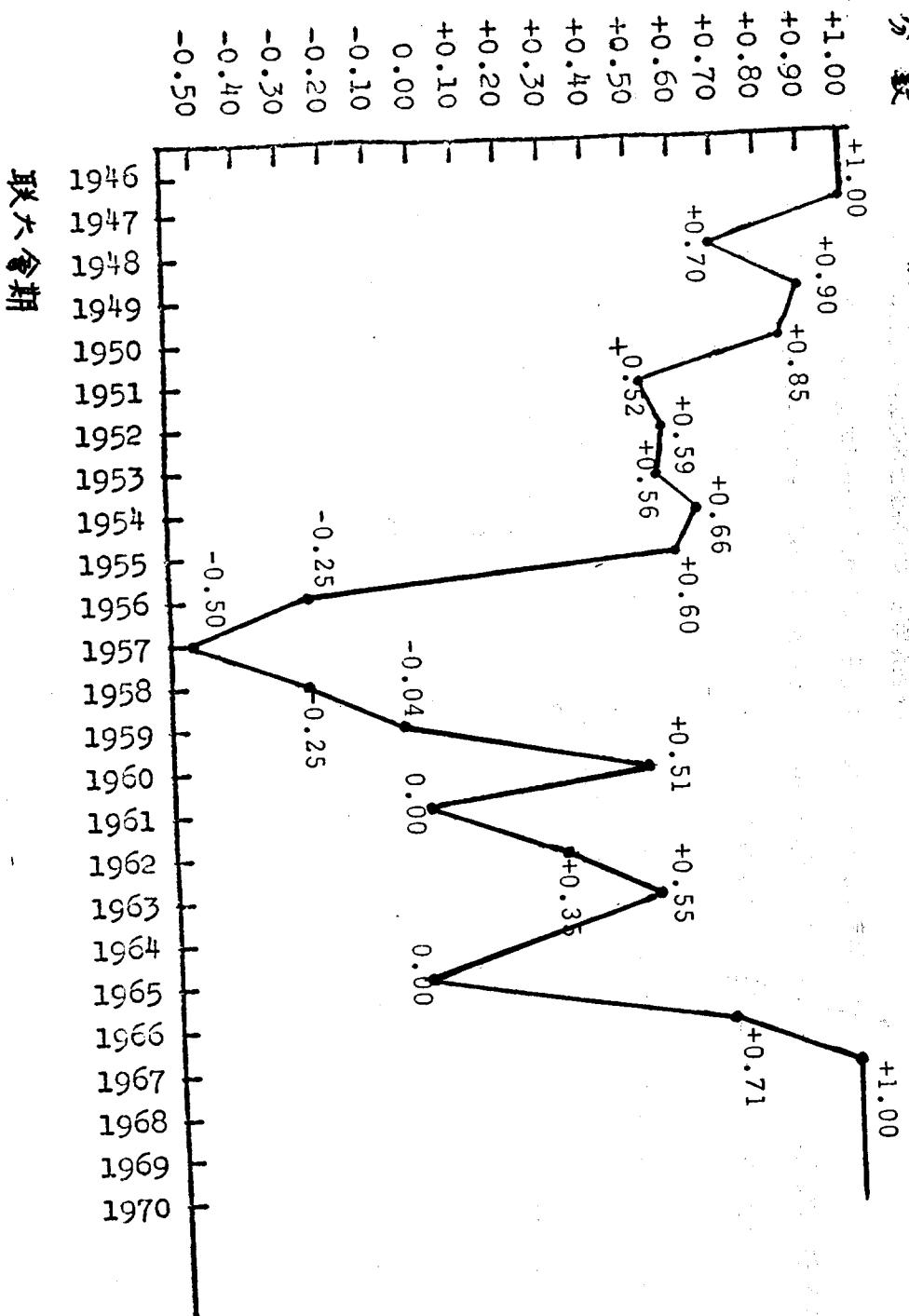
表二顯示，中國對非殖民化問題大體上雖然採取友好的態度，但其程度由於問題的不同而有差異。不寧唯是，如就聯合國大會各屆會期分別比較來看，中國對非殖民化問題的態度亦因時而異。如表三所示，中國在一九四六年及一九四七年，對非殖民化問題的平均投票分數高達+1.00，但至一九五七年則降低到-0.50，一九六七年以後復升至+1.00。對於一九五六年至一九六六年間平均投票分數低落的可能解釋是，此一段時期內有關非殖民化的議案，在內容上都較以往的議案偏激。中國支持非殖民化立場的特色既是中庸之道，則對於內容極端的議案自然難以接受。一九五六六年後，有關非殖民化問題議案內容的趨於極端，與聯合國成員的改變有很密切的關係。戰後非殖民化的過程演進至一九五五年時，已開始反映於聯合國的成員分配上。一九五一年前，戰後由殖民地獨立而加入聯合國者，只占全部會員國總數的百分之八・三三；至一九五六年，增至百分之十三、一五；但至一九六六年年底，已躍升為百分之四五。⁴⁷ 一般而言，這些新會員國對清理殘餘的殖民地，具有強烈的慾望。這些新會員國的加入，無疑的影響了聯合國內的氣氛，以致有關的議案愈來愈偏激，例如，在殖民地自治或獨立期限問題上，早期的提案只要求治理殖民地的會員國提出一般性的計劃及中程的期限；一九五六年開始要求明定的期限；一九六〇年時更進而要求對所有的殖民地給予立即而無條件的獨立。

影響一國外交政策的因素，不止一端；歷史或文化上的傳統只是其中之一而已。某項外交政策的確定，通常是在決策者斟酌考慮國家利益的優先次序之後。國家利益的內涵及優先次序，並非永遠固定不變，而是會隨著國家所處的客觀環境的變遷而轉變。中國一度淪為次殖民地，對殖民主義自乏好感。戰後中國位居世界五強之一，在聯合國內以反殖民主義的先鋒為己任，此自符合中國的國家利益。問題是：中國反殖民主義的政策，其後是否由於國家利益的內涵或優先次序的變動而受到影響？更具體的說，由一九五六年至一九六六年，中國是否由於維護其在聯合國的代表權而軟化了支持非殖民化的態度？

由一九五〇年至一九七一年，聯合國大會每年例必討論所謂的中國代表權問題。為應付此一問題，中國在五十年代採取了「擱置」的戰略，而在六十年代則採取了「重要事項」的戰略。但是無論是那一種戰略，中國所要掌握的是聯合國大會中的多數支持票。中國為此目的而軟化了對非殖民化的態度，似乎有善無利，為任何理智的決策者所不為。一九五五年前，五十一個創始會員國中，經常支持非殖民化問題的約有三十八國；一九五五年至一九六六年；新加入的二十九個會員國中，經常支持非

表三

聯合國各屆全期中中國對非殖民化問題的平均投票分數



殖民化問題的約有二十五國；而由一九五七年至一九六六年加入的四十二個新會員國中，沒有一個不反對殖民主義，而且多為激烈反對殖民主義的一些國家。總之，自聯合國成立以來，多數會員國支持非殖民化。而且自一九五七年以來，會員國而支持非殖民化的，在數量上居於絕大多數；在程度上，較以往更激進，因此，中國為了爭取多數會員國的支持，以維護其代表權，則本身對非殖民化支持的態度，不但不應軟化，相反的應比以前更激烈，或至少應維持以往的程度。所以，中國於一九五六年至一九六六年間，對非殖民化問題的態度，不像以往一樣的激烈，照理說不可能與維護代表權之事有關。其唯一合理的解釋，是中國所持的中庸精神與其時聯合國中高漲的激烈反殖民主義的主流不協調。

然而如表三所示，中國於一九六六年後對非殖民化支持的態度，又趨強硬。此種轉變與代表權的維護，容或不無關連，但是似乎沒有直接的因果關係。中國如爲了代表權的維護，轉而採取激烈的支擲非殖民化的態度，則時間上應該始於一九五六，或至少始於一九六〇年，即應該始於激烈反殖民主義國家紛紛加入聯合國之時，不應遲至一九六六年。真正促成一九六六年後中國對非殖民化態度轉變的因素，可能是南非、葡萄牙及羅德西亞白人政權的頑強態度。

一九六六年後聯合國中的非殖民化問題，實指西南非、羅德西亞及葡屬非洲領土。中國對非殖民化的態度雖是本於中庸精神，但其目的在盡可能的調和各方面的利益，以使解決問題的辦法得以切實可行。中庸之道並非毫無原則，並非對既存的不合理的事實，默默接受。所以，在與該三地有關的白人政權，罔顧國際社會的願望，堅持以少數統治多數之時，中國已無必要再繼續保持中庸之道，否則，不啻助桀爲虐。

綜上所述，可作結論如下：中國對非殖民化問題的態度，一般而言，是友好的。但是友好的程度，因事因時而有不同。導致程度上有差異的基本原因，是中庸精神的反映。我人沒有確切理由來證明中國對非殖民化的態度，與維護其代表權之事有因果關係。唯可斷言者，在支持非殖民化的程度上，一般而言，中國比蘇聯及印度顯得溫和些。

(本文之完成曾得國家科學委員會之補助，謹此致謝。)

五 廿

1. Inis L. Claude, Jr., *The Changing United Nations* (New York: Random House, 1968), p. 53.
2. United Nations, *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, Vol. X (New York: United Nations Information Service, 1945), p. 677
3. *Ibid.*, p. 439.
4. *Ibid.*, p. 453.
5. H. R. Alker and Bruce M. Russett, *World Politics in the General Assembly* (New Haven: Yale University Press, 1965), p. 27.
6. Edward T. Rowe, "The Emerging Anti-Colonial Consensus in the United Nations," *Journal of Conflict Resolution* VIII (Summer, 1964)
7. GAOR, 16th Sess., Doc. A/5124, p. 9.
8. B. Vulindela Mtshali, *Background to Conflict* (New York: Hawthorn Books, Inc., 1967), p. 114.¹
9. GAOR, 15th Sess., C. 4, 1303rd mtg. (Feb. 22, 1961), p. 889.
10. *Ibid.*, 16th Sess., Doc. A/5124, p. 8.
11. *Ibid.*, 1121st Plen. mtg. (June 28, 1962), p. 1549.
12. *Ibid.*, 17th Sess., C. 4, 1341st mtg. (Oct. 11, 1962), p. 66.
13. *Ibid.*, 1363rd mtg. (Oct. 26, 1962), p. 223.
14. *Ibid.*, 1360th mtg. (Oct. 25, 1962), p. 199.
15. *Ibid.*, p. 209.
16. *Ibid.*, 1362nd mtg. (Oct. 26, 1962), p. 218.
17. *Ibid.*, P. 252; *Ibid.*, 1163rd Plen. mtg. (Oct. 31, 1962), p. 556
18. SCOR, 18th Year, Doc. S/5409.
19. *Ibid.*, 1069th mtg. (Sept. 13, 1963), p. 14.
20. Kenneth Young, *Rhodesia and Independence: A Study in British Colonial Policy* (London: J. M. Dent and Sons Ltd., 1969), p. 160.
21. SCOR, 18th Year, 1068th mtg. (Sept. 12, 1963), pp. 18-22.
22. *Ibid.*, 1436th mtg. (Oct. 3, 1963), p. 21.
23. *Ibid.*, 1068th mtg. (Sept. 12, 1963), pp. 20-21.
24. GAOR, 18th Sess., 1241st Plen. mtg. (Oct. 14, 1963), p. 6.
25. Secretary of State for Commonwealth in the Commons, March 8, 1965, Great Britain, *Parliament*

- ntry Debates* 5th Ser., Vol. 718 (1965), pp. 640-42.
26. Documents relating to the negotiations between Britain and Southern Rhodesia, November 1963-November 1965, Cmnd 2807, Great Britain, *Parliamentary Papers*, 1965-1966, Vol. XII, p. 51.
27. SCOR, 20th Year, 1257th mtg. (Nov. 12, 1965), pp. 3-8.
28. *Ibid.*, 1258th mtg. (Nov. 12, 1965), p. 29.
29. *Ibid.*, res. 217 (1965).
30. *Ibid.*, p. 7.
31. *Ibid.*, res. 217 (1965).
32. Young, *Rhodesia and Independence*, p. 382.
33. SCOR, 21st Year, 131st mtg. (Dec. 8, 1966), p. 8.
34. *Ibid.*, 1339th mtg. (Dec. 16, 1966), p. 9.
35. *Ibid.*, 1340th mtg. (Dec. 16, 1966), p. 26.
36. United Nations, *A Principle in Torment, I—The United Nations and Southern Rhodesia* (New York: City Press, 1970), p. 3.
37. SCOR, 24th Year, 1481st mtg. (Jan. 24, 1969), p. 41.
38. *Ibid.*, 1475th mtg. (Jan. 15, 1969), p. 36.
39. *Ibid.*, 1476th mtg. (Jan. 15, 1969), pp. 43-45.
40. SCOR, 25th Year, 1534th mtg. (Mar. 17, 1970), p. 110
41. *Ibid.*, 1533rd mtg. (Mar. 13, 1970), p. 37.
42. *Ibid.*, res. 277 (1970).
43. *Ibid.*, Doc. S/9844, p. 33
44. GAOR, 25th Sess., res. 2652 (XXV).
(Nov. 7, 1946), p. 78.
45. GAOR 1st Sess., 2nd Pt., C. 4, Pt. 1, 6th mtg.
46. *Ibid.*, 6th Sess., 241st mtg. (Jan. 9, 1952), p. 271.
47. David O. Kay, *The New Nations in the United Nations, 1960-1967* (New York: Columbia University Press, 1970), p. 3.
- 1965), p. 63. For the constitution, see Young, *Rhodesia and Independence*, pp. 657-64.