

供參考
請勿登東

國際問題參考資料

第五五八號

中央宣傳部國際宣傳處編譯
中華民國三十五年七月二十九日

太平洋的殖民地 第一頁

——一個澳洲人的意見——
(K.H. Bailey 作 載本年四月外事季刊)

FEB 1947

早在一九四二年前，有些人所作的太平洋地區的殖民地不能維持原狀的斷言，已因日本的投降而大部証驗了。二次大戰已給予全球的殖民歷史以有力的新因素，澳洲政府外交部長伊伯特博士曾有數次在國內外對屬地的將來提出肯定而有建設性的建議。這篇文章的目的，是把澳洲的建議加以討論，並略略說明它們的背景及發展。

澳洲政府的意見是可以普遍地適用於所有的殖民地，但是它們尤適用於太平洋地區的殖民地，因為澳洲是英帝國的一員，所以它對西太平洋地區的將來關係亦表關心，它的政治全貌可以與澳幣相比擬——澳幣的一面是英王半身像，另一面是一隻袋鼠，英王的半身像是澳洲忠於英帝國的象徵，袋鼠則表示澳洲在瞻望亞洲及太平洋時對它遙遠的國家利益及自寬的關心，其實它可視作一個伸出東南亞的鉅手島，我們若以東南亞的字義加以伸廣，不僅包括印度尼西亞及澳洲，並及南洋各島及紐西蘭，我們或可說澳洲的全部將來是寄託在東南亞的安全穩固及繁榮上的。

東南亞有若干各地共有的特點，除中國，西南太平洋兩英帝國自治領（澳洲及紐西蘭）及泰國外，東南亞其餘地區原先都是西方國家的殖民地，它的人口幾乎完全未發達，而所居地區則常是極富天然資源的，它是一塊極有戰略價值的地區，澳洲對該地區的關心是並

國立北平圖書館藏

不異於美，英，中，法，荷及其他而該地區直發生
關係的國家的，各國的共同利益是要把東南亞從不
調和，善後，戰略上的弱點及國際間的對敵轉變為
經濟力量，繁榮及幸福，及政治穩固，澳紐兩國創
因地勢關係對此更表周切。

澳外長伊瓦特自一九四二年起代表澳政府提出的
建議是根據大西洋憲章戰後世界的理想而定的，它
們的目的是在使全人類均得享和平及穩定之意，具體地
議，澳國堅主：(一)負責代管殖民地行政權的國家應
視他們自己是殖民地人民的受託人，因而採取積極
步驟去提高他們的生產水準，及普遍地促進他們的
經濟及社會福利及政治發展；(二)管理殖民地行政的
國家應受一切有關於監督權的國際機構的諮詢；
(三)殖民地人民的經濟及社會福利可藉區域機構的組
織與各國合作而得最大的增進；(四)殖民地應有就地
參加任何包括該殖民地地區在內的集體安全組織。
太平洋區域的殖民地大致可分為二大類，第一
類的是殖民地是土地較肥沃，人口較多，社會組織
較久長且常有高度固有文化的殖民地，如越南，馬
來亞及印度支那等。第二類的殖民地是面積狹小，
人口稀少及孤懸海外的南洋各島嶼。澳國所最關懷
的是第二類的殖民地。

二、負責的原則

負責代管殖民地行政權的國家應向一個國際機
構提出報告一原則已說明國際間有一個合法的管
民地謀福利及求良好政府的機構。但是這在國際機
構的真正性質是什麼東西？國際太平洋協會於一九
四二年十二月在魁北克及於一九四五年一月在倫敦
尼亞溫萊島兩非官方會議時，許多代表，尤其是美
國代表曾對此機構發表了許多有力的意見。美國代
表已率直地告訴英國及其他太平洋地區的帝國主義
國家的代表團，美國與論對其建立及維持殖民地度
而成立的戰後國際機構並不感覺興趣。當然，任何

強國內已主態度我們不能加以忽視。倘若我們需要
某一國的合作，不論它的態度是在有根據，其他國
家的政策或多或少加以調整。美國人士亦將認清（若美
國代表團在魁北克開會時）國際機構最宜以將根據
表現其基本原則而成立，而不僅以滿足任何一項與
論的要求為滿足也。

為殖民地謀福利其良好更付的國際機構至少在
三方面看來是有根據的。第一，其理由可以求之於最
近之國際史。前一代凡爾賽條約所說明之委任統治
的原則是不合理的，甚至適當的限於國際聯盟之二
十二條適用的十四國德國及土耳其委任統治地。至
任統治的原則是說不盡對不能在於現代世界的繁榮
或應下生存的人民加以適當的保護國際監督機構的
組織是必需的。照理講，它是適用於任何有這種人
民的地方。但員特在舊金山會議後及以前受聯合
國會員國委任的殖民地時說，我不明白何以國際對
這些殖民地人民進步的關心不且對自敵人取來的殖
民地人民的進步及福利的關心呢？

第二，其理由可以求之於國際經濟條件的環境。我
們都同意從事提高生活水準的人的最大或是唯一的
希望是聯合國所企求的全面就業的條件是各國普遍
採取一個擴展國際經濟的政策。全球各處的殖民地地
區，東南亞的殖民地亦在內——是根據被壓迫地區的
。雖然國家不對此些地區的合理開發加以適當幫
助，專意經濟擴展的希望將更渺茫。因此，整個發
達國對提高殖民地人民生活水準的政策感到極大興
趣。

第三，其理由可以求之於防禦。根據憲章規定，發
達國會員國都有聯合國之防禦責任。但是國際
盟約的條款告訴我們，若非別國對該國以公平及人
道主義的殖民地感到嚴重的滿意，這種責任是不
會有效力展行的。這正說明我們對美國對過去殖民
地制度維持並不感到興趣的輿論加以重視是新的

。因此，其保證完全含有國際間有效結合且殖民地
開費的意思。

為了上述理由，原因，殖民地福利改進是一
合法的國際機構所應有的事。此一問題是這種國
心為何才於最近時表示出來。澳洲與紐西蘭於一九
四四年十一月在威靈頓會晤通過了一個決議，並
於英倫與中國內各會員國曾共簽金山會議前在倫敦
集會交換意見更簽金山會議時把它提出討論。決議
如下：

負責管理殖民地的國家應接受以前應用於委任領
治地的統治原則。統治殖民地的目的是在增進其人
民福利及進步。殖民國家應經常向一個類似常設
委任統治委員會的在國際機構下或立的國際機構
提出報告。上述之國際機構應有發表報告出現來殖
民地之權。

這一個委員會應由委任領事官員委任領事官員
對委任領事官員之一個國際機構的性質是與國際太平洋
會議代表於一九四二年在此地開會時曾表示以
意為完全符合的。但是在簽金山會議前曾派員以前
我們就已知道在太平洋會議國家將不贊成這種提議
。例如英國殖民地部大臣於一九四五年一月發表演說
。說明英國有完全取消國際聯盟的委任領事官員
之意。他似乎提議以類似比委員會(Caribbean Commi-
tee)的代表政府管理新近殖民地的區域會議去代替
委任領事官員。區域會議除治理國家當然考加外，
其他對此區域開切的問題亦能亦有參加之權利。

用這種辦法去解決殖民地問題是有它種種困難
。其中理由的，常設委任領事官員在制止虐待方面
是有它種種的效果的。但是在解決日常殖民地行政問
題及積極改善殖民地方面却普遍地顯得太不關心。
它所缺乏的是一特殊地區的福利及進步有直接利
害關係的各國政府間的不斷的肯定合作。像不參加
統治殖民地的國家參加在內則必將有第三者的利益的

產生。

區域合作會議是很需要的。但是多疑我們若欲廢除這二十餘年來以統治殖民地為精神的文明位既一原則成為事實的機構，則必將在此民主世界產生一可稱頌的印象。加之，當設委任統治委員會時，我們曾作重要的工作，公平地講一句話，委任統治制度至少行政標準，人民幸福且若干殖民地自治問題。委任統治制度的長處避而不談，我們是欲使照成憲政決議小法所有尚未完全自治的殖民地行政的監督。故至於一切一般性的國際機構，則亦將有嚴重困難。威靈頓決議若施之於原始或半開化地區則頗適合，但若不以此使用於密汗波治自治已有實質變化的地區，則與他或錫蘭則必將引起它們的懷疑。這是一美澳紐西澳政府亦已很快放棄了，澳洲代表團在舊金山會議時提出的建議已有許多修改，紐西蘭代表團對此亦表贊同。

各國代表在舊金山會議時對聯合國憲章內有關殖民地部分三條所發揮的積極議論我們亦當加以注意。簡單的敘述已足夠中肯。鄧巴脫極極會議的憲章草案對殖民地問題尚無討論，舊金山會議時紐西蘭代表、弗蘭德(Otto Frenkel)被推舉主持一專任起草殖民地部草案的技術委員會，美國代表史坦生(Stanley Stein)則綜合與中法英美六國代表團提出的草案，擬定一工作文件，以作討論根據。該工作文件的第一部份已於一九四六年用於所有非自治領土的一般政策的原則，這一部分最後就成憲章第十一條，第二部份則規定或立一僅施之於某一部份的對非自治領土的原則，這一部分現已包括在憲章第二十三條。我們若不清楚地把一般政策與國際政治制度加以區分，則憲章的重要世界就不能得到合理的估計，及對殖民地前途的衝突就不能得到準確的計算。

宣布盡量促進所有非自治領土人民的福利是神聖的文明信託一原則在它的本質上是好的。這是國際盟約第二十二條所置敵人領土一原則的伸延。但是吾等的宣言常常因實際執行時的困難而變得無生氣。吾國代表為了要使這信託原則的一股宣言成爲一個更有效的工具曾在舊金山會議上尽了極大的力量成就的努力。

一方面，託治國家的義務却愈明確而詳細，宣言的內容也愈詳盡。它不僅保護殖民地人民不使虛詐的聲明，它更有促進積極開發以鼓勵研究的義務。它首發展育建設政府及自由政制之規定。

另一方面，它又規定所有應用一般宣言兩條自治殖民地之情形通知聯合國(除非它們是在國際託治制度管理之下。在此情形之下，它不規定更詳細的義務)。這也規定就是現在之聯合國憲章第七十三條之款。根據這五條款聯合國會員國應經常為情報目的在聯合國及憲法原理之下，以它們的託治殖民地的情形，社會及教育情勢的統計及其他情報供給聯合國秘書長。

上述之規定主要是由讓與代表團在舊金山會議時提出的。讓與國在讓與時所決議並設有充分之義務。當其知悉查沒有一個賦有觀察任何殖民地時之國際監督機構。統計數字或可用以說明事實，但亦可用以隱蔽事實。我們對於憲章第十一條加以有政策地，則吾等要說明文就可要對通與來傳。讓與國政府於聯合國憲章簽字後一週向讓與國提出一份在巴拿馬及新基比島大都會領土建立臨時民政權的提案。讓與國政府於草擬這十提案時當然注意那兒在憲章中應盡的義務。該提案內有兩步地人民福利一章可以說明讓與國對於它的責任是頗重視的。巴拿馬及新基比在過去都是派合理的。俾然英國近代統治殖民地最好例而被治理的。他們沒有受非意待。讓與國在該西殖民地對敵作戰時曾獲得當地人

民約權助其定證，這可謂功於漢唐以繼他國諸地

一九四五年的布萊斯萊尼條約案，雖先與不
英明在一九四〇年及一九四五年通過的殖民地
查及福利條約的補充為遠大，但臺灣場政府已從事
一、對該島殖民地的經濟與社會開發有重大影響的
工作，它保證至多於五年內即實現為經濟發展所生
存所與的勞工的利度加以廢止，這一切實正是保證
委任統治委員會對新萊尼殖民地唯一的責任的加許
所在。

三、國際託管制度

憲法第十二及十三條有關或至國際託管制度的
條文內所載對國際託管負責一原則之解釋說明，則
的第十一條亦詳細，但至完備的目的則大不相同，
尤其在於進當地人民的進步方面，受託國家在根據
託管委員會的報告，社會及教育之發展情形，每年向該託
管委員會提出報告，託管委員會的委員不僅包括受託
國家的代表，並且包括華教非受託國家的代表，
該委員會的任務不僅限於接受託管報告，它可以
接更詳盡的資料加以調查，且定期視察各託管領
土，因此，託管委員會除有常設委任託管委員會各
項權利外，並有若干法律委員會所享的權力。
託管制度之應用雖有限制，但亦並不自動的應用
於現在的事務託管地；第二步應用於二次大戰後既
離散人種的殖民地，第三步應用於管理國家自
願放棄的殖民地，但在協議未達成以前，任何殖民地
地內不要託管制度的支配，我們若以歐洲分拆的陳
先表現泰達託管制度，它僅是一張白紙，這正說
明何以澳洲代表在舊金山會議時對憲章第十一條
一般性義務的條文方面甚少極大努力
提於中的國際託管制度與委任統治制度至少有二
長短不相同，第一點在於繁及健全方面，第二點在

貿易方面，從現實方面着想，這二種不同真或可說
屬於委任統治國家以它們說下的委任統治地置於這二
新制度之下。

委任統治制度規定委任統治地永不得作為戰時
地，除保衛領土外統治國家不得在委任統治地設行
或武裝多人民。國際法雖則不然，它規定每
一委任統治地應從事維持國際和平及健全的工作
。委任國家是明白規定可以不僅為了當地目的而且
為了集體安全在託地殖民地改善志願，使用基地
等設備及獲得其他協助，委任統治地管理而的各種
軍和限制對於這本盟約義務的委任統治國家(日本除
外)是一件沉重的負擔，在若干例子方面是首肯的，
國際法雖則對於此種限制，因之委任統治地印將
因此絕對的歸回而置於此新制度之下。

相同的目的或將發生於商業的原因，委任統治地
的目的則是在戶用政策之下消滅殖民地之競爭
且促進原料採購協會的內爭，這種戶用政策是
顯然應用於B級委任統治地的，它的是否應用於
級委任統治地是或與否，C級委任統治地尚未決的
爭論，但是國際法認為一個視委任統治地為完領土
完條件之一切的事務委任統治國家是不受這種政策的束
縛的。

戶用開放政策在國際法目的中是根據一
個顯著的地位的，但是它有三個限制，第一個限制
是聯合國各會員國及其他民間社會，經濟及商業平
面的平等待遇是要求在該地變化的其他目的，尤其在託
地殖民地安全的維持及人民福利的增進方面不受優
惠之下建設目的。第二個限制是平等待遇是受制於
各個託地協約的，在協約未成立前，原有的權利和
義務有效，但是在上述委任統治地，委任統治國或
將很難以它的殖民地置於較有彈性的憲章條規之下
，因為若非如此做去，現在構構的條件將繼續有效

軍事對於維持內戶開放所採取的彈性態度並不即謂已放棄了原料採購機會均等是國際友好關係及甚更是維持和平的一個重要因素的東列。

四 區域合作及福利的增進

澳紐與同政府於一九四四年一月在坎伯利舉行首次會議時曾為了充分增進南洋各殖民地人民的福利提出若干共同一致積極性的建議，每一個殖民地應採取一個積極自由的政策當然是不可少的。但是隔開尚表示最重要的行政問題是起國家而且不能單獨加以解決的，衛生，交通，生產，市場或學之供應等問題常需各國家的合作而獲解決。這兩個自治領國之就提議成立一個南洋區域委員會，賦予職權，該區域委員會與早已工作的英荷西國的加勒比委員會頗為相似，但是澳紐兩國的建議似乎更加勒比委員會的多幾而非補餘，甚至就澳紐兩國殖民地本身的需要而加以批說的。這類的區域委員會是顯然為了合作而獲得了監督而成立的。所有的會議都是有國各國政府所派的代表，它的任務是交換情報，促進資源的共同使用，及協助政策的制定及執行。但它是有國各國政府的財力機構；它向有國各國政府負責而不是有國各國政府向它負責，它的成功的副產物之一顯然是較諸該的殖民地行政標準的增高。責任，這是任何這類建議的主要目的之一，但若不嚴格地限制負責該地區內地的行政實際責任的政府，則它就將得對最大的功效。

澳紐或可在西南太平洋或東南亞再成立一個區域委員會之意，它的範圍將至少包括越南，馬來亞，印度尼西亞，及的摩爾。成立一個像南洋委員會一樣的區域機構的理由固太平洋區域內各統治國在戰前復興時期面臨重大實際困難而增強了。現在的共同任務是藉對有國各殖民地負責加以迅速而實際的貢獻而給予此委員會以成立及給予它表示國際

合作价值的一个机会，我们希望英美两国及早对此委员会的成立加以协助。

第十頁

五、防禦及安全問題

連接澳洲及亞洲的一串島嶼及散佈在澳洲及英屬大洋間的各群島對於澳洲防禦及安全的重要性是予需加以說明的，它的危險是經由這些島嶼而來，而它的防禦亦全在這些島嶼上，原子彈的發現可能已使多數以前加定的安全計劃不復可用。澳洲兩國於一九四四年一月決議的成立北極島防區域的建議雖然至少需加修改，它是一項不祇澳洲兩國，並且英、美、法、葡、荷各國共同防禦自的摩爾（Moor）薩摩亞（Samoa）各島嶼的區域協議，但是澳洲西面的戰略邊界現已不在這些島嶼之外，實在我們或可說戰略邊界已不復存在，但是我們的討論至此應注意三美

第一、澳洲對保衛的承認它的安全必需是集體安全，至少是澳英美三國協定的集體安全，這是二次大戰的一個最明白的教訓，澳洲對美國於一九四五年後效它不使自趨入倭一事將永不忘却。

第二、澳洲對憲章第十二章有關於太平洋各殖民地必需置於憲章安全內法之下各條已加以保衛的認可，它承認憲章內有關於太平洋戰略區域各條是為了美國海軍於這一個既可使進殖民地人民福利又可適度防禦需要的計劃而訂定的。

第三、澳洲有一人口較少國家具有的對在太平洋大量轉移陸海軍勢力的美國近鄰發生不安的感覺，這並不說它怕美國的侵略，這僅說明它希望做一個自由及自主的國家。

這種不安可見之於澳洲兩國在一九四四年一月所訂的軍事協定中，即於戰時在別國領土內所築及使用的軍事設備不能作為戰事停止後要求領土所有權，主權或控制權的理由；要求於處置太平洋任何敵國殖民地及改變太平洋各島嶼的主權或控制權時

有發言權。同樣的，不見得見之於它的反對美國政府
 或軍事領袖所作意欲於戰後保留它在盟國領土所兼
 據地的主張。美國人士最近曾向保苗漢爾多任統
 治地新塞尼內海軍群島多奈斯(Norfolk)等處之議
 美國海軍的意圖，已引起澳洲的疑慮，但我們不
 應即說澳洲不願與美國訂立一個規定英國在德國領
 土東部艦隊停泊或某地航利的自衛性的協定。

(完)