

# 大英國協的合作模式

洪德欽 / 中央研究院歐美研究所助研究員

大英國協的組成近似分散集團體系，各國乃獨立、平等、自願地加盟大英國協。權力與影響力廣泛地分佈在各會員之互動關係，其內部成員包含不同經濟發展程度及不同種族、宗教，甚至領土衝突的會員國，具有高度的包容性。另外，大英國協之合作模式也是柔性合作及功能整合，不但包括官方會議，同時也有民間團體活動。

## 一、大英國協：簡介與背景

大英國協（The Commonwealth）乃第二次世界大戰之後，英國為了加強與其有特殊歷史淵源國家之關係，所成立之「自願性協會」（a voluntary association）。截至2001年1月底，共有54個會員國家，包括於1999年5月最近加入之諾魯（Nauru）。大部分會員國過去曾經為英國屬地或殖民地。大英國協會員國分散於全球五大洲及各大洋，涵蓋17億人口，約占世界總人口30%。大英國協包括已開發國家、新興工業國家、及開發中國家等不同經濟發展條件會員。同時也包括不同種族、語言、文化及宗教。<sup>1</sup>

大英國協之原始英文全稱是The British Commonwealth of Nations，1931年，由大英帝國及原來屬地國澳大利亞、紐西蘭及加拿大所組成。第二次世界大戰後，英國殖民地紛紛獨立，英國乃以大英國協取代大英帝國做為與該等獨立國家之特別關係，於是將英國（British）一詞取掉，並於1947年將英國政府之自治領事務部更名

為大英國協關係部；事後於1968年進一步將殖民部及大英國協關係部併入外交部，稱為“The Foreign & Commonwealth Office”。大英國協於1964年在倫敦設立秘書處，負責聯絡事宜，促進溝通及合作，交換資訊；協助政府首長會議（Head of Government Meetings）、部長會議及其他會議之舉辦；負責「大英國協基金」（Commonwealth Fund）之行政事務，技術合作及教育訓練等事務之執行。<sup>2</sup>

大英國協與大英帝國在本質上，有重大差異；前者由獨立自主國家所組成，內部關係是平等的；大英帝國則由英國宗主國與其自治領地、殖民地及附屬國組成，內部關係是從屬的。在第二次世界大戰之後，一來殖民地紛紛爭取獨立建國，二來英國實力大幅下降，已由美國取代其主導地位，三來新興獨立之國家在國際事務中，並非完全支持英國政策立場，尤其涉及殖民地之獨立運動，使英國對大英國協頗為失望。英國六〇年代以後，逐漸調整其外交重心於歐洲事務，申請加入歐洲經濟共同體。新興獨立之國家一般主動留

在大英國協內，並保留英國原先之政經機構、制度、慣例，無形中使大英國協產生語文相同、體制雷同之整合效果，對英語全球化或「英語帝國」之建立，有重大作用。<sup>3</sup>

大英國協五十四個會員國包括：Antigua and Barbuda, Australia, the Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belize, Botswana, Brunei Darussalam, Cameroon, Canada, Cyprus, Dominica, Fiji, The Gambia, Ghana, Grenada, Guyana, India, Jamaica, Kenya, Kiribati, Lesotho, Malawi, Malaysia, Maldives, Malta, Mauritius, Mozambique, Namibia, Nauru, New Zealand, Nigeria, Pakistan, Papua New Guinea, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Samoa, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Solomon Islands, South Africa, Sri Lanka, Swaziland, Tanzania, Tonga, Trinidad and Tobago, Tuvalu, Uganda, United Kingdom, Vanuatu, Zambia, 以及 Zimbabwe。

## 二、大英國協的合作模式

### （一）英國女王

英國女王是大英國協之首長（head），同時也是英國及十五個其他會員國之國家元首（head）。英國女王或國王對於大英國協因此具有高度象徵意義，具有團結、協調及合作之作用；尤其現任英國女王也普受會員國人民之歡迎愛戴，對大英國協之穩定及團結及英國外交之推動，也大有助益。會員國如欲廢止現行以英國女王為其國家元首者，一般須經全國「公民投票」程序。所以，英國女王或國王之存在，為大英國協會員提供了合作對象及模

式，某些會員可能反對英國或相互敵對，但並不當然意味反對大英國協。<sup>4</sup>

### （二）貿易優惠（trade preference）

英國在二次世界大戰之前，為了加強其屬地自治領地政府之關係，即已採取「帝國優惠」（imperial preference），對受惠地區產品之進口實施零稅率或較低稅率之貿易優惠，提高該等產品在英國市場之競爭力。帝國優惠在1947年更名為國協優惠，仍為追求相同之政策目標，事後該貿易優惠制度也延伸至從英國殖民地獨立之國家。

### （三）共同國籍

戰後英國承認所有大英國協公民享有英國國籍之待遇，有權自由進出英國。另外，戰後英國一些傳統或勞力密集產業，為了降低成本，提高利潤，大量雇用了印度、巴基斯坦等國之進口勞工，對英國就業、人口及社會結構產生了重大衝擊。英國於1962年乃實施《大英國協移民條例》，放棄了「共同國籍」之概念，用以限制其他大英國協會員國公民進入英國。

### （四）英國政治制度遺產

大英國協深受英國影響，獨立建國後大皆模仿英國政治體制，建立上、下兩院代議制之國會，由議會多數黨組成政府，並由多數黨領袖出任總理之責任內閣制，以及獨立性之司法系統。<sup>5</sup>

### （五）大英國協秘書處之活動

大英國協每兩年，輪流於會員國舉行政府首長高峰會，最近一次是1999年11月於南非德班舉行。大英國協秘書處有籌備及辦理各種大英國協部長會議、及其他國際會議。另外，大英國協定期舉辦「大英國協運動會」（The Commonwealth Games）。

2002年將於英國曼徹斯特舉行，英國因此將投資九千萬英鎊興建一個足以容納五萬人之體育館，及二仟二百萬英鎊興建一個奧林匹克標準之游泳池。

大英國協成立一個「大英國協技術合作基金」，提供國協所屬開發中國家技術性教育、訓練、諮商及顧問等合作項目。技術性合作項目，範圍無所不包，涵蓋經濟、教育、工藝、技術、科技、管理、貿易、農業、環保、生態、法律、警務、金融、財政、司法、婦女、兒童等廣泛議題。大英國協除了交流合作計劃外，並成立各種協會，用以聯繫及整合產業或專業人士之力量。例如在法律部門，成立了「大英國協公設辯護人協會」、「大英國協律師協會」、「大英國協法官協會」、「大英國協法學教育協會」等。<sup>6</sup>

大英國協秘書處也定期公布各種報告、出版品，以加強流通及合作。大英國協秘書處也致力於或提供一論壇，做為協調各國技術性及法規性標準或證照採行「共同標準」或「相互承認」，促進各國規範之實質整合，及各會員國人民之交流活動。

### 三、大英國協之作用及影響

#### （一）對英國外交之作用

大英國協乃英國戰後外交之一項重要目標。邱吉爾針對戰後英國外交設計是包括三項支柱：大英國協、與美國特別關係及整合之歐洲。大英國協主要用以聯繫與自治領域政府及獨立國家之關係。英國優惠制度提供了一些貿易利基，用以維繫「英鎊區」特別經濟關係。然而，英鎊區隨著英國國力之下降，在1972年6月已不能發揮正常功能；另外，大英國協貿易優惠在英國加入歐體之後，也於1977年取消。

大英國協在英國政治及外交方面所發揮之作用，雖然不如邱吉爾原先之預期。然而，大英國協提供了「南北合作」之一種模式，英國女王仍保留大英國協元首，使英國得成為大英國協之「意見領袖」，使其意見或政策立場，更容易為國際社會所接受。這也足以局部說明，BBC廣播在國際社會較為廣受歡迎之原因。<sup>7</sup>

#### （二）對其他會員國之作用

英國向有「國會之母」之稱，對於大英國協會員國尤有示範作用。加拿大、澳洲及紐西蘭等經濟水準較高會員國，承受英國政治體制遺產，皆已發展為非常成熟之民主、法治國家，市場導向經濟。其他會員國獨立後，參考英國經驗，也得縮短學習及建國時間，早日使政治運作進入軌道。另外，會員國部長會議，交換執政經驗，或在國際論壇採取共同立場，爭取更大利益。例如，大英國協財經部長在IMF年會前，依慣例舉行部長會議，交換意見，得以提早窺知大國政治立場及國際規則發展方向。

大英國協技術合作基金提供各種教育、訓練及合作機會，對國協之開發中國家意義頗為重大。尤其「英語」乃國際語文，大英國協會員國之官方語文大皆為英語，足以促進各項資訊之流通及普及。各會員國也得以藉機即時及完整地接觸，應用各項資訊。會員國政經、社會菁英，很多在英國受教育或訓練，對英國價值理念及生活模式，有較深認識，有助於大英國協合作推動及長期關係之建立。在網際網路時代，更助長了「英語世界」之形成與建立，使英語母國之英國仍默默發揮潛在之政治、文化影響力。<sup>8</sup>

#### （三）對國際關係之啟示

Holsti分析國際組織有五種不同模式：(1)層級式；(2)分散式；(3)分散集團式；(4)兩極式；以及(5)多極式。Holsti研究並舉例說明中國西周時期是屬於層級式國際體系模式；東周時期則屬分散式國際體系模式。第二次世界大戰後，美國與前蘇聯集團之對抗屬於兩極式模式；九〇年代前蘇聯解體後，雖然美國取得獨霸地位，不過國際體系已逐漸朝向多極式模式發展。<sup>9</sup>

大英國協則類似分散集團體系，英國在戰後雖然在世界舞台喪失主宰性影響力，不過仍維持一大國地位，是聯合國安全理事會五個常任理事國之一；另外，英國與大英國協之歷史性關係，組成了較為長久、穩定之集團。在分散集團體系，各國乃獨立、平等、自願地加盟大英國協。權力與影響力廣泛地分佈在各會員之互動關係，唯英國女王仍保留盟主地位。大英國協成員包括不同經濟發展程度及不同種族、宗教、甚至領土衝突之會員國，展現高度包容性。另外，英國又與歐洲、美國維持特殊關係。所以，大英國協透過英國之樞紐地位，實乃調和「南北關係」、「歐美關係」、「南南關係」之一種特殊合作或整合模式。

第二次世界大戰後，英國政經實力大幅衰退而使國際地位大受影響。然而，英國仍保留一項不容忽視之重要遺產—英語，使其得以繼續發揮一定之影響力。英國於18世紀開始，在學術界推行以英語取代拉丁文之改革措施；使英國學術得以獨立，並順利推行普通教育，提昇國民人力素質，進而造就高層學術蓬勃發展。<sup>10</sup>

英文目前已成為最多國家之官方語文，以及使用最為普遍之國際語文。語文一般是信息的媒介，同時也是信息本身的內

容，得以傳遞語意之目標或立場。英國乃英文之母國，在國際政治環境中自然得以駕輕就熟地展示立場，表現及突出主導優勢，進而取得領導地位。英國因此得以透過英語從事國際宣傳，影響國際視聽。尤其人類目前以進入太空傳播時代，英美國家挾持雄厚財力與先進科技，進一步地掌握大部分世界資訊網路，壟斷資訊世界，製造有利於本身之國際輿論，形成「單向傳播」。據此，英美為首之西方國家在工業革命後之對外擴張，先經強權政治（軍事、外交）、殖民地佔領之硬著陸，其次發展為經貿投資、以及資訊媒體（宗教、文化），再到英語語言世界之建立等軟著陸等幾個不同模式，推動了世界村及全球化等潮流之發展。<sup>11</sup>

英語做為英國對大英國協之政治及文化遺產，並非全然沒有正面作用。尤其，語文向來為各國國家政治統一之保證及象徵，英語對印度及其他國家之獨立、統一、建國等過程，發揮重要「書同文，車同軌」統（整）合效果。另外，英語也有重要教育功能，Crystal在《英語帝國》乙書指出：「英語是獲取世界上大量知識的媒介，尤其是在科技方面，而知識的獲得也算是教育事業的範疇。當我們研究為什麼許多國家這幾年來都把英語當作官方語言，或將英語列為學校教育的主要外語時發現，有一個最主要的原因就是英語的教育功能，這也是最普遍的想法。」<sup>12</sup>

綜上所述，大英國協的建立，在此全球化發展過程，扮演著一項重要角色，其合作模式，甚至整合模式，有諸多啟示作用，值得世人重視。

## 結論

大英國協乃英國為了聯繫與其有特殊歷史淵源國家之關係，所成立之自願性協會。各會員國乃獨立、平等、自主地加盟大英國協；相互間又有歷史性關係以及英文做為溝通媒介，組成了較為長久、穩定之集團，形成戰後國際關係「南北合作」之一種建設性典範。

大英國協合作模式包括英國女王、英國政治與文化制度遺產、以及大英國協秘書處之活動等方式。各會員從英國獨立或自主後，卻又紛紛自願地保留在大英國協內。大英國協之合作模式也是柔性合作及功能整合，不但包括官方會議，同時也有民間團體活動。凡此種種，在在顯示大英國協之合作乃自然而然，水到渠成，可被視為戰後英國與歐洲之智慧結晶及文明創新。

【註釋】

- 1.The Commonwealth, <http://www.thecommonwealth.org>.
- 2.Office for National Statistics, U.K., *Britain 2000: The Official Yearbook of the United Kingdom* ( London: The Stationary Office, 1999 ), pp. 74, 96.
- 3.錢乘旦等人，《二十世紀英國》，台灣：商務，1997年7月，頁344，345。
- 4.L. W. White and W. D. Hussey, *Government in Great Britain, the Empire and the Commonwealth* ( Cambridge University Press, 1965 )。
- 5.參閱胡康大，《英國政府與政治》，台北：揚智，1997年1月。
- 6.The Commonwealth, *Information*, <http://www.thecommonwealth.org>.
- 7.Christopher Typgndhat and William Wallance, *Options For British Foreign Policy in the 1990s* ( New York: Council on Foreign Relations Press, 1988 ), pp. 86-88.
- 8.David Crystal, *English as a Global Language* ( Cambridge University Press, 1997 )，中文譯本，鄭佳美（譯），《英語帝國》，台北：城邦，2000年2月，頁30。
- 9.李偉成及譚溯澄（合譯），《國際政治分析架構》，台北：幼獅，民國77年5月，頁121，122。
- 10.屈勒味林著（錢段森譯），《英國史》下冊，台北：台灣商務，民國74年12月6版，頁671，680。
- 11.祝基滢，《政治學傳播》，台北：三民，民國84年2月4版，頁5-6；以及彭云，《國際傳播與科技》，台北：三民，民國80年8月再版，頁198-206、218-228、295、296。
- 12.Crystal，前揭註8，頁154。