人民自決、公民投票、分離獨立
—南蘇丹個案探討

●廖福特／中央研究院法律研究所籌備處副研究員

●陳雪琴記錄整理

壹、前言

去（2010）年7月22日國際法院認定科索沃（Kosovo）獨立合法，以及今年南蘇丹（Southern Sudan）獨立公投順利過關，兩者皆是很典型分離獨立的過程，亦即由一個國家分離另成一個獨立的國家，只是使用的方法不同。過去這類案例並不多見，但是從國際法的發展過程來看，已逐漸演變成為正常的程序。此次演講內容著重於兩部分，第一是人民自決之基本概念，包括其歷史發展、權利本質、權利主體及行使方式。第二是由人民自決權理論討論南蘇丹個案，分由不同歷史階段探討其內涵。

貳、人民自決

一、歷史發展

為何要發展人民自決？由過去的歷史觀之，可分為以下幾個過程：

（一）去除帝國主義與殖民統治

從十五世紀開始，西方帝國主義對外開拓版圖，征服很多地方為殖民地，台灣也曾受到西方帝國主義荼毒。在帝國主義的殖民過程中，殖民地人民的基本權益並未受到重視。因此，殖民地人民進行人民自決的過程中，最重要的目的就是排除外來帝國主義的干涉，到目前為止，世界上仍有少數地方還在努力打拚中。

（二）找尋自我，以人民作為主體

在許多國家追求人民自決的過程中，不僅要面對外來帝國主義的威脅，同時還要對抗內部極權獨裁的政權，上述二者都想要控制人民，剝奪人民當家作主的權利。換言之，人民自決的發展是以人民為主體，不只是為了對抗外來的帝國主義，在某種程度上，人民自決也要對抗內部的獨裁政權。

（三）民主程序之實踐

人民自決的目的，不論是對抗帝國主義或是獨裁政權，都是為了促進民主程序之實踐。民主程序之實踐，亦在追求民主的價值，每一塊土地上的人民有權決定自己的未來，落實以人民為主體的理念。

二、從政治到法律

就國際法來探討人民自決的概念，人民自決概念的形成，一開始是從政治的思考，演變成後來法律的規定：

（一）聯合國憲章

《聯合國憲章》在第1條及第55條，都宣示人民自決的原則：

1. 《聯合國憲章》第1條「聯合國之宗旨為：一、維持國際和平及安全……；二、發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之友好關係，並採取其他適當辦法，以增強普遍和平。」過去在國家與國家相處的過程中，偏重於國際利益的追求，並沒有看到國家內部國民的利益，一旦將人民自決的原則納入其中，就可以凸顯以人民為主體，實現人民自決的原則。
2. 《聯合國憲章》第55條（合作之目標）「為造成國際間以尊重人民平等權利及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件起見，聯合國應促進：（1）較高之生活程度，全民就業，及經濟與社會進展。（2）國際間經濟、社會、衛生、及有關問題之解決；國際間文化及教育合作。（3）全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言、或宗教。」《聯合國憲章》第55條凸顯國家內部的人民為主體的概念，國家必須實踐人民自決的原則。

（二）大會決議

除了《聯合國憲章》對人民自決原則有所規範外，聯合國大會亦針對人民自決原則，提出更具體詳細的法律規定，例如：

1. 1960年12月14日聯合國大會通過第1514號決議，亦即「關於准許殖民地國家及民族獨立之宣言」（Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and People），該宣言宣示讓殖民地的人民（民族）及國家獨立的過程，其中還有一段文字提到「所有人民都有自決權。他們憑這種權利，自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會與文化的發展（*All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development*）」，

雖然其主要的目的是為了落實所有殖民地的國家與人民有獨立的可能性，但事實上涵蓋的範圍更為廣泛，包括所有的人民。

2. 1960年12月15日聯合國大會通過第1541號決議，「會員國確定是否負有義務落實《聯合國憲章》第73條e項規定的原則」（Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or Not an Obligation Exists to Transmit the Information Called for Under Article 73e of the Charter），此為聯合國憲章第73條要如何實現的問題。在1541號決議的第六項原則：「一個非自治領土可以下列方式達到完全自治：（a）成為一個主權獨立的國家；（b）與一獨立的國家自由結合；（c）與一獨立國家合併，變成該國家領土的一部分（*A Non-Self-Governing Territory can be said to have reached a full measure of self-government by: (a) Emergence as a sovereign independent State; (b) Free association with an independent State; or (c) Integration with an independent State.*）」一般而言，所謂非自治領土是在第二次世界大戰戰勝國之殖民地，針對非自治領土落實人民自決原則，自由選擇以下三項目標：（1）成為一個主權獨立的國家；（2）與一獨立的國家自由結合；（3）與一獨立國家合併，變成該國家領土的一部分。

第1514號決議偏向於殖民地人民自決的部分，第1541號決議則考慮到非自治領土，甚至再進一步論及所有的人民（all peoples）如何落實人民自決原則，涵蓋的範圍則從殖民地、託管地，再到非自治領土上所有的人民，都有權去實現人民自決原則的權利。

三、從原則到權利

從國際法角度來看，《聯合國憲章》與大會決議等各項宣言，可以歸屬於國際法原則的概念，還有像國際法院認定科索沃獨立的諮詢意見，這些都算是國家層級所在意的有關人民自決。但對大多數人民而言，這些國際法原則必須從「從原則變成權利」後，才能更加發揮其實質上的效用。

聯合國大會於1966年通過《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights，簡稱ICCPR）及《經濟、社會與文化權利國際公約》（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights，簡稱ICESCR），上述兩項重要的國際人權公約在第1條皆提到人民自決的權利，這代表人民自決的概念已經從國際法的原則，轉變成為國際法上所強調的權利，人民有了這項權利之後，乃能夠有所作為。

《公民與政治權利國際公約》及《經濟、社會與文化權利國際公約》的共同第1條提及人民自決權的部分：

（一） 所有人民都有自決權。他們憑這種權利，自由決定他們的政治地位，並自由謀求他們的經濟、社會與文化的發展。

（二）所有人民得為他們自己的目的自由處置他們的天然財富與資源，而不損害基於互利原則的國際經濟合作和國際法而產生的任何義務。在任何情況下不得剝奪一個人民自己的生存手段。

（三）本公約的締約國，包括負責管理非自治領土和託管領土的國家，應在符合《聯合國憲章》規定的條件下，促進自決權的實現，並尊重這種權利。

基本上，人民自決原則涵蓋以下三個細項：第一項是對外決定政治地位，意思是可以自己作主決定要成為一個獨立的國家、與其它國家聯盟，甚至是成為其它國家的一部分。台灣人民落實人民自決原則，可以自己決定是不是要成為一個獨立的國家，也可以決定與日本聯盟，或者是成為美國的第五十一州，其中最重要的是必須交由人民作決定。相較於第一項，第二項及第三項則屬於對內的層次，第二項為決定內部經濟、社會、文化的發展，譬如台灣需不需要核四廠？台灣人民要過什麼樣的生活，必須交由人民來決定是否興建核四廠，而不是放任政府自作主張決定重大的政策，卻不顧及人民的需求。第三項是決定天然資源的發展。人民自決涵蓋對外與對內兩個層次與三個細項，如此才算是構築一個完整的人民自決原則。

四、公民投票作為人民自決行使方式之一

如何實現人民自決的權利？基本上，殖民地爭取獨立大多是透過公民投票的方式，託管地亦然。科索沃與南蘇丹採取兩種不同的方式行使人民自決，追求主權獨立，不過科索沃實踐人民自決追求獨立，並不是採用公民投票的方式，而是透過議會對外宣布獨立，由於聯合國在旁觀察與適度介入，再加上科索沃本身有議會制度，也有某種政府運作的形式，所以國際法院認定科索沃獨立合法，並沒有太大的問題。另外，南蘇丹則是利用公民投票，由人民自己作主，追求主權獨立的案例。

對台灣而言，公民投票是一個很重要的概念，如何讓人民直接表達心聲？公民投票是一個不錯的方式，可以瞭解大多數人的決定。值得一提的是，台灣不同的政權提出不同的政策，從李前總統執政時提出的「特殊國與國關係」、到阿扁政府時提出「一邊一國」，等到馬政府上台則強調「一個中國各自表述」，這些政策都是執政者的主張，但是真正人民的想法為何？卻無法被重視。因此，台灣人民終究要去面對台灣何去何從的問題，透過公民投票實踐人民自決原則，是一個非常重要的方式。

五、誰擁有人民自決權？

一般而言，過去有些學者認為只有殖民地、非自治領土，才有權利行使人民自決權，如果已經是一個國家的一部分，則沒有這個權利。但是從當代國際法的發展，來探討科索沃和南蘇丹的個案，我們發現，科索沃過去是塞爾維亞的一部分，南蘇丹則是蘇丹的一部分，但為何一個可以在議會上宣布獨立，聯合國的國際法院認定科索沃宣布獨

立並沒有違反國際法，另一個以公民投票方式宣布獨立，同樣也沒有違反國際法。

由此可見隨著國際法的與時俱進，人民自決的權利已經不只適用於殖民地、非自治領土，甚至還包括一個國家的一部分。換言之，從歷史發展的歷程來看，人民自決不再是用來對抗外部的帝國主義者，也可用來對抗內部的獨裁政權，進而實現民主化，讓人民作真正的主體。以當代國際法的觀點來看，如果還有人認為人民自決原則不適用於某一個國家的一部分有權脫離原來的國家尋求獨立建國，代表他的思維是落伍的，已經跟不上時代的發展。在此要強調的是，無需去討論魁北克是否有權利獨立？或是蘇格蘭有無權利獨立？這些議題已經失去討論的價值，魁北克或蘇格蘭的人民會不會獨立成功？或是要透過哪一種方式才能獨立成功？才是最重要的課題。

參、南蘇丹的悲慘歷史

南蘇丹悲慘的歷史，主要是受到外部帝國主義的侵略與內部獨裁政權兩大因素的影響，大略可分為以下幾個部分：

一、1821年以前的部落形態

非洲的南蘇丹屬於部落形態，並不存在現代化國家的形式。

二、1821～1897年受埃及統治

十九世紀末期埃及勢力擴及蘇丹，但僅以北蘇丹為主，埃及並未完全統治南蘇丹。

三、1898～1947年英國及埃及統治

英國與埃及於1898年簽訂共管協議（Condominium Agreement）管理蘇丹。由於南北蘇丹先天存在地理、政治、歷史、文化上之差異，英國採取殖民統治的方法，於1920年頒布「封閉區域條例（Closed Districts Ordinances）」，對南北蘇丹採取區別統治，1922年更進一步頒布「護照與許可證條例（Passports and Permits Ordinance）」，要求南北蘇丹人民之間之通行並需要有簽證或許可，1928年英國甚至通過語言政策，強硬規定南蘇丹的官方語言為英文，同時允許地方語言之使用。由於英國外來政治勢力的介入，縱使南北蘇丹在語言、文化與宗教信仰上皆不同，但英國仍舊把南北蘇丹兩個不同之國家湊在一起。

四、1947～1956年二次大戰結束後去殖民與次殖民

1947年英國在「朱巴會議（Juba conference）」中，同意將南蘇丹併入北蘇丹統治，1953年通過的「開羅協議（Cairo Agreement）」亦維持此方案，埋下了日後蘇丹動亂的導火線。在二次大戰後，英國已經無法有效控制蘇丹，英國也清楚知道，蘇丹獨立是早晚的事，但是將南北蘇丹硬綁在一起的錯誤決策，沒想到造成往後幾十年的動亂及死傷。

主要的原因來自於英國是外來殖民地政府隨時可以離開，根本沒有把蘇丹當成自己的領土，一點也不珍惜，用後即丟。形式上1956年蘇丹基於人民自決而脫離英國殖民（包括南北蘇丹），但卻是由北蘇丹控制南蘇丹，南蘇丹人民始終認為自己是在北蘇丹統治下的新殖民（internally colonised people），南蘇丹的人民自決因而拖延五十五年。

五、1957～2010年南北蘇丹衝突

蘇丹獨立之後，南北蘇丹間衝突不斷，從1957年到1972年間，南蘇丹與北蘇丹發生戰爭，直到簽訂阿迪斯阿貝巴（Addis Ababa）和平協議後，北蘇丹始同意給予南蘇丹自治權。

1983年蘇丹獨裁政權上台，蘇丹政府取消南蘇丹之自治權，並強制施行伊斯蘭律法，於是南北蘇丹雙方再度發生衝突。此外，由於聯合國太晚介入，發生慘絕人寰的「達佛（Darfur）事件」，引起國際社會的重視，但因為蘇丹是非洲石油最大出口國之一，中國覬覦蘇丹的石油，如果聯合國通過制裁蘇丹的決議，將會影響中國在蘇丹的利益，因此，南蘇丹的議題在聯合國安理會內一再受到拖延無法處理。

反觀聯合國現在處理利比亞的態度，則有相當大之差別。當格達費動用軍隊，鎮壓利比亞人民時，安理會在三天內即作出回應：（1）譴責格達費政府；（2）將其在人權理事會停權；（3）將格達費送交國際刑事法院接受檢察官偵查。我們要問為何南蘇丹的議題遲遲無法解決？因為聯合國受到國際政治勢力的影響，使得聯合國無所作為，直到2005南北蘇丹簽定和平協議，並制定《南蘇丹臨時憲法》（The Interim Constitution of Southern Sudan, 2005），首先在第1條乃確認南蘇丹的領土狀況：「(a) The territory of Southern Sudan comprises all lands and areas that constituted the former three Southern Provinces of Bahr el Ghazal, Equatoria and Upper Nile in their boundaries as they stood on January 1, 1956. (b) The January 1, 1956 boundary line between the north and the south shall be inviolable, subject to the provisions of Article 183 (3) of the Interim National Constitution on Abyei Referendum.」為何第1條就要決定土地的範圍？因為領土範圍不先確定，將會衍生很多問題，包括主權。以台灣為例，世上只有台灣至今沒有辦法確定自己的領土範圍——「固有疆域」不知在何處？如果台灣的主權包括中國，即使土地被佔領也不會失去主權，台灣根本沒有主權流失的問題，因為都是同屬於一個中國，這是馬政府與我們在主權認知上的差異所在。

2011年1月9日南蘇丹舉行公民投票，有超過98%參加公投的人支持南蘇丹獨立，這才是真正的民主投票，因為投票率如果達到百分之百，就是人為的作票。南蘇丹本來應該是於1956年以人民自決，由殖民地而獨立，經過五十五年之後，終於透過公民投票方式，完成南蘇丹由蘇丹分離獨立的目標。

六、2011年7月9日之後

南蘇丹預計在2011年7月9日宣布獨立，國名可能為「南蘇丹共和國」（Republic of South Sudan），其政治形態是一個共和國，即將成為當今世界上最新成立的國家。

肆、結言

個人認為南蘇丹應該會比科索沃，更順利成為聯合國會員國，建國的歷程雖然很艱辛，但未來南蘇丹在國際上的發展將更順利。此外，南蘇丹獨立建國的個案與經驗，應可讓台灣人引以為借鏡。◆