南蘇丹獨立後之前景探討

●劉長政／國立政治大學阿拉伯語文學系助理教授

●陳雪琴記錄整理

本文主要是探討蘇丹當前政治、經濟的情況，如果南蘇丹在7月9日獨立之後，會面臨到什麼問題？台灣可以有什麼作為？

壹、蘇丹概略歷史

蘇丹（Sudan）位於非洲東北部，國土面積非常大。一般而言，北非及中東國家過去都有一個共同問題——由於殖民母國的統治，譬如英國、法國、義大利、蘇聯，他們在十八、十九世紀時宰制這些地區，以致於造成現在的種種問題。

一、殖民母國之影響

蘇丹和埃及一開始是受英國統治，英國之所以佔領這個地區，乃是覬覦該區域的資源，這和早期日本來台灣統治，為了阿里山上的珍貴林木，才進行阿里山鐵路的開發，這是任何殖民母國都會面臨的問題。

西元七世紀時，回教由沙烏地阿拉伯傳入蘇丹，主要分布在北方，北部大多是阿拉伯人，南部則是基督徒及不同的種族，南北蘇丹不僅宗教不同，語言也不一樣，但是英國卻將他們強迫綁在一起。

英國早期來到蘇丹，大量掠奪黃金與象牙等資源，而在喀土穆（Khartoum）三角洲和埃及尼羅河沿岸發展棉花產業與建設，都需要的大量的人力，英國人就把蘇丹人抓來當奴隸。殖民母國為了統治上的便利，並不希望殖民地人民接受教育，因此蘇丹至今有一個很大的問題，就是國內有很多文盲，但是為了更多資源的開發，美國卻投入不少資源在交通建設與軍事設施上。由最近發生民主化的突尼西亞、埃及與利比亞等國皆可發現，這些國家以前都受到殖民母國的影響，投入不少的資源在交通與軍事的建設，卻愈略教育與醫療的發展。

英國統治蘇丹之初，採取南北限制政策，除了限制南蘇丹人到北部，也限制北蘇丹人到南部，受到區隔政策的影響，使得南北蘇丹人民之間存在著隔閡，英國則利用這種隔閡鞏固統治蘇丹。此外，英國也利用蘇丹來牽制埃及，1952年因為阿拉伯民族主義思

潮的興起，而且推翻君主政治之後，民主政治開始在此區蔓延，使得蘇丹脫離英埃共治的聲浪日漸提高，尤其在埃及發生軍人干政，納賽爾（Nasser）的自由軍官推翻了埃及法魯克王朝，放棄對蘇丹主權的認定，藉此合理與強化其泛阿拉伯民族主義的號召，並擺脫對蘇丹的責任，迫使英國放鬆對埃及的控制。1954年蘇丹終於舉行成立蘇丹共和國的公投，直到1956年才正式獨立。

二、內戰的開始

獨立後的蘇丹雖然有民選政府，同時也有英國所遺留下的文官行政系統，但是蘇丹內部文盲太多，以致於這套沿襲殖民時代的文官制度無法發揮作用，加上英國殖民統治期間，政府機關內的公務人員大多來自於北蘇丹，南蘇丹人的地位明顯受到壓迫，因而使南蘇丹人對國家認同產生偏離感。政府機關權力分配不均問題，甚至延伸到軍隊的統領，南蘇丹士兵不服北蘇丹軍官的指揮，在不合理的懲罰之下激起兵變，軍隊中的內亂問題乃成為蘇丹內戰的起點。

南北蘇丹第一次內戰於1972年停歇，尼邁里（Gaafar al-Nimeiry）將軍以政變方式取得蘇丹中央政權後，與南蘇丹進行和談協商，雙方均承認蘇丹為單一國家的框架之下，蘇丹中央政府承諾除了國防與外交主導權之外，授與南蘇丹有限的自治權力，並開始了延續十年的和平時期。

七〇年代末期，北蘇丹開始提出根於伊斯蘭原教旨主義為主的國家認同概念，而這樣的立場轉變也延伸到了蘇丹中央對於南蘇丹自治權的限制──特別是在七〇年前後蘇丹南部探勘發現豐富的石油蘊藏，更使得中央政府的作為與1972年的和平協議內容相違，引起南蘇丹的反彈。

1983年5月，蘇丹軍隊中又出現了南蘇丹士兵與北蘇丹軍官的衝突，這樣的狀況引起中央政府的軍事鎮壓並再次重啟南北內戰。蘇丹從五〇年代獨立後，南蘇丹人民一再被鎮壓到現在，死傷不下二百萬人。為了保衛南蘇丹的人民，南蘇丹以嘉蘭（John Garang）為主要領導人，號召各族成立「蘇丹人民解放軍」（Sudan People’s Liberation Army，簡稱SPLA）來對抗蘇丹中央政府。

由於南北蘇丹內戰持續衝突，消磨掉尼邁里（al-Nimeiry）政府的力量，在1985年的全國反戰示威更讓尼邁里被迫流亡海外，並由公民聯盟選擇了馬赫迪（Sadiq al-Mahdi）作為總統，並開始進行與南方的和談動作，但正當和平協定可能被安排之際，1989年9月，以巴席爾（Omar al-Bashir）為首的軍方結合圖拉比（al-Turabi）的力量發動政變，並中止了可能的和平談判進程。

由於南蘇丹內部有太多不同的部族，在英國殖民統治蘇丹期間，英國其實是有計畫收買一些人，對抗南蘇丹內部的另一些人。所以，當南蘇丹境內有些部族被收買時，雖然人在南蘇丹，但心向北蘇丹，此問題在7月9日南蘇丹獨立之後，仍會繼續發展，並不

會輕易結束。基本上，南蘇丹以丁卡族（Dinka）為主，從聯合國的觀點來看，北蘇丹人不應該殺南蘇丹人，可是南蘇丹內部竟也存在相互屠殺的問題，這是非常嚴重的問題，只是聯合國沒有把這個議題搬到枱面上來談。蘇丹人民解放軍內部也存在著部族之間的不合與分裂，蘇丹人民解放軍在John Garang領導下，由於John Garang所代表的是丁卡族的勢力，但內部卻有大量努爾族（Nuer）的戰士為骨幹，蘇丹人民解放軍內部的分裂與衝突，乃成為南蘇丹內戰中的內戰，在多方交火之下，平民的傷亡乃至於屠殺慘案屢見不鮮。除了丁卡族與努爾族之外，東南方Junqali省的Shilluk人也和兩大主體部族有所衝突，因此，南蘇丹獨立後，主體族群認同怎麼辦？權力要怎麼分配？皆是很大的問題。

蘇丹為何如此重要？以前並沒有人會去重視蘇丹人民的利益，英國在意的僅是蘇丹的象牙和黃金，八〇年代蘇丹發現大量石油蘊藏量，大量的石油開採利益，引起世人的注意，而蘇丹此時又是最容易被人宰制操控的時候，世界各國的石油公司就來想分一杯羹，進而導致蘇丹政治上的動盪。

蘇丹的石油產區分布在南北交界處，但有80％的蘊藏量是位於南蘇丹境內，整個國家的財政收入大部分都靠石油輸出，此亦為北蘇丹不輕易讓南蘇丹獨立的原因。不過其石油的輸出管線卻由北蘇丹掌控並往北方經紅海港口運出，南蘇丹即使獨立，但目前的經濟實力，也沒有辦法自行建造輸油管，短期內南蘇丹仍無法擺脫北蘇丹的宰制。

邊境產區最重要的阿比葉省（Abyei）也會成為南北雙方的爭執焦點之一，阿比葉省所屬問題之所以複雜而困難，除了石油與邊境位置之外，另外還牽涉居民認定問題，該地的定居民族以南蘇丹的丁卡族人為主，但該處同時也是阿拉伯族密瑟利亞族（Misseriya）和里塞加族（Rizeigat）的游牧區域，在過去數百年之內他們在夏季時都會往南方的阿比葉省放牧，由於石油的利益，使得這些原本該區域活動的部族，一旦發生內戰衝突時，這樣的季節性遷移則成為了最殘酷的戰火引爆點。

這次聯合國主導下的南蘇丹獨立公投之所以不將阿比葉省的歸屬問題排入，同樣也是涉及到這些游牧部落的文化、歷史、與傳統的立場與自覺資格問題。這些少數民族都要靠阿比葉省維生，因此，非定居民族能否分享在地資源？除了石油獲利之外，水源與耕地分配的利益，這些少數民族並不會放棄自己的權利，這些也都是南蘇丹政府成立之後，無法迴避處理的問題。另外，南蘇丹未來的首都將設在「朱巴」（Juba），北蘇丹首都在「喀土穆」（Khartoum），日後也要處理白、藍尼羅河兩條河谷的水資源等問題。

貳、獨立後南蘇丹將面臨之問題

南蘇丹的獨立公投在2011年1月9日～15日，最後在同年2月7日以99％的同意度過關，並有可能在2011年7月9日，即2005年所簽署的「全面和平協議」（Comprehensive

Peace Agreement）效力到期後正式成為一個主權獨立的國家。基本上，南蘇丹獨立之後，勢必面臨以下問題：

1. 缺乏公務制度，政府的統治需透過各部族領導來進行，由於南蘇丹的軍人把自己的親信置入行政體系，因而無法真正推行國家公務，容易演變成軍人政治分贓與部族之間的利益分贓。
2. 境內交通建設落後，全國公路系統全長不過六十二英里。
3. 缺糧、且缺乏醫療系統，幼兒普遍存活率不高，很多不到五歲即夭折。
4. 農業發展落後，原本可以利用白尼羅河發展農業，但由於游牧的習性，全國雖有一千多萬頭牛，他們並不食用這些牛而將其當作貨幣進行交易（如結婚時的嫁妝），真正食用的牛肉則需要進口。南蘇丹其實有很好發展農業的條件，但長期以來北蘇丹政府故意漠視南蘇丹農業的發展，造成南蘇丹永遠處於落後的狀況。
5. 境內礦產像黃金、石油等豐富，但大部分還未開發，此為中國願意幫助南蘇丹發展工業的原因所在。
6. 境內私人企業的規模與投資都不足，從五〇年代內戰開始到現在，外資都裹足不前，現在的南北蘇丹要分治，因獨立公投的氣氛引起在南蘇丹的北方商人與投資者的不安，害怕遭到進一步針對或報復的狀況下，大量來自北方的投資也撤出了南蘇丹市場。
7. 南北之間的國土邊界問題，有些還是未定界，因此仍需討論，聯合國因沒有那麼多的財力、兵力，希望此次南蘇丹獨立後，可以不用派聯合國維和部隊來維持該地區和平。由於北蘇丹軍隊比較強，一旦聯合國維和部隊退出南蘇丹，北蘇丹軍隊若要跨過邊界的話，會產生很多問題。
8. 具有豐厚石油資源的阿比葉省問題至今未有解決的具體方案。
9. 石油產區歸屬的問題成為雙方的談判目標之一，南方雖擁有大部分的蘊藏所屬，但北方則擁有最主要的輸出油管與港口，因而會箝制南蘇丹的發展。且蘇丹的石油輸出一直佔有其出口總金額的九成以上，至今，北蘇丹國庫的收入約有 50%來自油元，南蘇丹則更高達 98%。在雙方對油元倚賴度都很高的狀況下，彼此都難以承受石油因戰亂停止輸出的可能，因此，石油雖是南北的摩擦重點，但卻也是談判之所以能進行的重要因素！
10. 部落間的衝突在失去北方阿拉伯人的假想敵之後，內部裂痕與傳統仇恨衝突將更浮上檯面，南蘇丹的政府長期以丁卡族人為主，要如何分配部落的政治權力、以及制定國內民族政策……等將會是非常嚴重的問題。

此外，白尼羅河和索巴特河交會的位置正好卡在內部局勢緊張的瓊萊省

（Junqali）。瓊萊省（Junqali）所處的南蘇丹東南剛好是眼下南蘇丹內戰最可能爆發的區域，該地區的穆萊族（Murle）和希魯克族（Shilluk）目前為南蘇丹掌權的丁卡族政府眼中的叛變部落。穆萊人由於自古受丁卡族與努爾族兩大主體民族壓制，因此在兩次蘇丹內戰中都選擇支持喀土穆的中央政府，但也因為這樣的決定，穆萊族恐將遭受丁克族人報復性的攻擊、乃至於屠殺。

參、台灣能為南蘇丹做些什麼？

蘇丹的水資源利用大部分在北邊，因為資源都是執政者在掌控，所以南蘇丹的人民所獲得的利益顯得相當稀少，且南蘇丹受教育的人也不多，南蘇丹現在大約有四百七十萬人是依賴聯合國的救濟，這樣的人力資源能否在獨立之後，支撐政府體制的運作，不無疑問。

那麼台灣能為南蘇丹做些什麼？上述種種其實台灣都可以做，像是糧食與醫療的援助是台灣可以大大發揮之處，在中國積極投入協助南蘇丹建設發展之際，台灣應該也能夠提供必要的協助，改善南蘇丹人民惡劣的生活環境。◆