



# 南蘇丹獨立公投對台灣的啟示

●王思為／南華大學歐洲研究所助理教授

## 壹、蘇丹的南北衝突與和平進程

蘇丹內部紛爭的情勢極端複雜，基本上除了源自於英國殖民統治時期所實施的南方歧視政策<sup>1</sup>所產生的後遺症之外，還有蘇丹內部組成所具有之豐富多樣性所展現的多元文化、種族、宗教及語言等難以統合的多重障礙，再加上北蘇丹長期想要透過政治力量將伊斯蘭律法與文明強行套用到南蘇丹人民身上，以及鄰近外國勢力的介入等等，種種不利因素都讓蘇丹難以成為一個平和的統一國家。加上北蘇丹一貫的強勢政策推行的結果，就導致了蘇丹自1956年正式脫離殖民統治獨立之後內部衝突從未間斷<sup>2</sup>，更曾引發兩次大規模內戰的局勢。第一次蘇丹內戰發生於1955年至1972年，約造成五十萬名南蘇丹人民死亡。1972年，雙方在衣索比亞首都阿迪斯阿貝巴簽訂「阿迪斯阿貝巴協定」（Accords d'Addis-Abeba）。該協定允許南蘇丹成立自治區，並將該協定納入1973年5月的憲法之中，但此舉仍並未有效地降低雙方緊張關係，終究導致第二次蘇丹南北戰爭的爆發。第二次蘇丹內戰開始於1983年，可謂是第一次蘇丹內戰的延續。這場戰爭的地點同樣發生於蘇丹南部，堪稱二次世界大戰後平民死亡人數為最多的一場戰爭，估計約有一百九十萬名南蘇丹平民死亡，以及超過四百萬人被迫離開家園。總計在蘇丹數十年的內戰期間造成了共超過兩百萬人喪生以及四百萬人被迫逃離家園的人道慘劇。

蘇丹在經歷了數十年的內部衝突與動盪之後，南北雙方於2005年1月成功地在國際見證下<sup>3</sup>簽署了「全面性和平協定」（Comprehensive Peace Agreement），其中達成諸項重要協議，包括了喀土穆（Khartoum）對南蘇丹給予相當程度的讓步，如允許南蘇丹成立半自治政府（Government of Southern Sudan，簡稱GoSS）、強化若干地區的安全措施、協助內戰中為數眾多流離失所的民眾返鄉、促進南蘇丹當地商業及市場的發展等。雙方還同意南蘇丹在此協定簽訂後六年內實行自治，並於2011年舉行公投決定南蘇丹未來要走向統一抑或是獨立。不過事實上「全面性和平協定」的基礎源於在國際調停的努力下於2002年7月20日所簽署的「馬查科思議定書」（Machakos Protocol），此議定書可說是蘇丹和平談判過程中的最重要文件之一，該文件與稍後於2003年9月到2004年5月間所簽署的五項協議，被2005年1月9日簽訂之「全面性和平協議」一併納入其中。

「馬查科思議定書」的重要性在於其奠定了解決喀土穆與南蘇丹之間所有衝突的基礎，其中提出了蘇丹的團結統一係基於人民的自由意志、民主治理、平等及對南蘇丹人民的尊重所等組成，因此南蘇丹人民有權進行自治並公平地參與中央政府的運作，南蘇丹人民有自決權並透過公投決定他們未來的前途。「馬查科思議定書」當中並且提出在六年的過渡時期中，藉由國際勢力的監督（IGAD<sup>4</sup>、美國、挪威、義大利、英國）落實和平協議，並於過渡期結束後在中央與蘇丹人民解放運動／軍（SPLM/A）所共同的舉辦公投中讓南蘇丹決定要統一或是獨立<sup>5</sup>。在此吾人可以觀察到的是當簽訂「馬查科思議定書」時，蘇丹政府就已經決定對南蘇丹做出極大程度的讓步，這項看似慷慨的讓步即是同意南蘇丹的人民擁有自決權，並且可以在一定的過渡期限之後透過公投讓南蘇丹的人民自己決定未來的前途，這點是蘇丹政府在過去最不願意見到的一件事。然而蘇丹政府之所以願意做出如此大幅度讓步的可能原因有國際上與國內政治兩層面的考量；於國際上，喀土穆需要繼續接受各個國際組織的金援來舒緩沉重外債的壓力；於國內政治部分，喀土穆對南蘇丹的人民自決權釋出善意將有助於降低南北衝突的壓力，並繼續執行其一貫的各區域分化策略，亦即將南蘇丹解放運動編列進與喀土穆持續對話的管道，藉機弱化其他南方勢力與北方反對勢力的結盟力道，特別是在國家民主聯盟（National Democratic Alliance）的部分，希望能進而造成南蘇丹與其他區域分裂或歧異的擴大，降低中央政府執政的威脅。

至於2005年簽署的「全面性和平協議」雖然是以「馬查科思議定書」作為根基，但它有意處理的卻不僅是南北雙方的衝突而已，因為既然名為全面性的和平協議，所以還涉及了蘇丹其他地區的問題，例如努巴山（Nuba Mountains）的衝突解決、阿卜耶伊（Abyei）地區的南北歸屬糾紛，以及南北雙方關於石油資源的收入分配等，內容共有六章及附錄，洋洋灑灑總計二百六十頁的一份龐大文件集。但這些字面上的協議終究無法替南蘇丹帶來真正的和平，在簽署了全面和平協議四年後的2009年，卻發生比達佛（Darfur）地區更嚴重的人道悲劇，估計約有二千五百人遭到殺害、三十五萬人離家，這些人道悲劇主要都發生在偏僻的區域，且受害者並非軍人，而是以婦女及小孩居大多數<sup>6</sup>，這也顯示出蘇丹局勢的混亂與難以控制已經不只是單純的南北軍事衝突，而是還有散落於各地民兵派系的嚴重治安問題。因此南蘇丹所面臨的不僅是獨立公投通過後如何順利邁向獨立之路的難題，還有失敗國家（failed state）如何進行重建與恢復秩序的艱鉅任務。

## 貳、南蘇丹公投過程

南蘇丹公投法（Southern Sudan Referendum Act 2009）於2009年通過，其中第4條規定「南蘇丹人民有權透過公投行使自決權決定他們未來的地位」（The people of Southern Sudan shall exercise their right to self-determination through the referendum to determine

their future status），該法還包括「南蘇丹公投委員會」（Southern Sudan Referendum Commission，簡稱SSRC）成立與運作之相關規定、以及選民資格的認定、任命獨立的媒體委員會就公投推廣進行教育宣導、公投題目設計、公投有效之最低選舉人數門檻<sup>7</sup>。公投委員會位址設於喀土穆，共有九名成員，由蘇丹總統巴席爾（Omar al-Bashir）提名，經第一副總統馬雅地（Salva Kiir Mayardit）及國會通過後任命；此外還於南蘇丹首都朱巴（Juba）設立公投局（Referendum Bureau），由公投委員會副主席擔任局長，並由公投委員會提名公投局的四名成員，負責處理公投之實際選務運作。

在南蘇丹公投法授權底下，該公投委員會制定公投舉辦相關的法規及負責解釋涉及公投舉辦的相關疑慮。其中比較特殊的是關於選舉人部分，除了年滿十八歲具有選舉權之外，居住於海外八個國家<sup>8</sup>的南蘇丹人也可以投票，海外部分的公投選務則由國際移民組織（International Organization for Migration）協助公投委員會辦理。

從2009年11月15日到12月8日為止，南蘇丹公投登記的合格選民約有三百九十萬，公投日期從2011年1月9日到1月15日為止，共計有3,851,994位選民投票（投票率為97.58%），有效票數之中贊成獨立票數為3,792,518（98.83%），贊成統一票數為44,888（1.17%），以壓倒性結果贊成南蘇丹脫離蘇丹獨立。

### 參、南蘇丹獨立公投對台灣的啟示

南蘇丹人民透過各種手段經過半世紀以上的權益爭取，最終在國際社會的參與之下透過公投的程序實現人民自決權而選擇獨立<sup>9</sup>。雖然南蘇丹尚未正式宣布獨立，但蘇丹總統巴席爾已經表示接受南蘇丹獨立公投的結果。就國家從统一到分裂的發展歷程來看，南蘇丹的獨立之路走得相當艱辛，其中最重要的轉折點便是2002年7月20日所簽署的「馬查科思議定書」中所設計的南蘇丹人民自決權的保障。針對此一進展，已故的蘇丹人民解放運動／軍（SPLM/A）領袖John Garang de Mabior曾說道：「蘇丹人民是自己志願協商出一個獨特的和平協議，這個和平協議實際上可說是一個一國兩制的模型（one-country-two-systems model），據此，南蘇丹的人民將於六年後決定是否要留在蘇丹裏或者是選擇獨立」<sup>10</sup>。亦即所謂南蘇丹在蘇丹之下實行六年自治的試驗階段，僅是一個一國兩制的權宜性安排（modus vivendi），最終目的還是要透過公投的程序實現人民自決的國際法權利，讓人民選擇自己國家前途的走向。也因為南蘇丹強調國際法中人民自決權的普世重要性<sup>11</sup>而達成獨立，這也使得人民自決權又再度的受到國際社會重視。因此這是一項基於人民自決原則的新國家獨立公投，意味著人民透過公民投票的程序實現自決權而達成建立一個新國家的目的；更重要的是被分離的母國必須要尊重人民自決權透過公投程序的行使結果。

對於台灣來說，吾人可以借鏡的是目前國際上所欠缺的並非人民自決權的國際法保障規定，因為人民自決權是聯合國所清楚界定及承認的權利，並透過諸多法律意見（opinio juris）陳述得到一再的肯定，特別是國際法庭於納米比亞（1971）及西撒哈拉（1975）的法

律意見中亦可得知人民自決權的普世價值。然而會對人民自決權實踐產生阻礙的是公投程序的闕如或公投制度設計瑕疵所造成的「自決權凍結」現象；因為公投並不是一項聯合國體系內（以及國際法中）的必要程序，國際法對於公投相關的法律意見亦還不夠充份，因此該如何連結人民自決權與公投之間的關係<sup>12</sup>，讓公投成為人民自決權必要的實踐管道，可能是吾人今後尚且需要多加努力的方向。

**【註釋】**

1. 如1922年於南方開始施行的Closed District政策。
2. 事實上，南北衝突早於1955年就開始。
3. 肯亞總統、烏干達總統、埃及外交部長、義大利外交次長、荷蘭特使、挪威國際發展部長、英國國際發展部長、美國國務卿、非洲聯盟主席、歐盟代表、阿拉伯聯盟秘書長、聯合國特使、政府間發展組織（IGAD）代表等人見證該文件之簽署。
4. 政府間發展組織（InterGovernmental Authority on Development，簡稱IGAD），成員包括吉布提（Djibouti）、衣索比亞（Ethiopia）、肯亞（Kenya）、索馬利亞（Somalia）、蘇丹（Sudan）、烏干達（Uganda）、厄利垂亞（Eritrea）。
5. Protocole de Machakos, Partie B, Processus transitoire, point 2.5.
6. Rapport du Secrétaire général sur la Mission des Nations Unies au Soudan, 21 octobre 2009, p.1.
7. 公投門檻的最低票數為登記選舉人數的六成，假使投票人數未達登記選舉人數的六成，則於投票結果宣布後六十天內重新舉辦公投。經過半數的投票選民支持獨立或統一，則為公投最終結果。
8. 澳洲、英國、美國、加拿大、埃及、衣索比亞、烏干達、肯亞。
9. 事實上，1967年南蘇丹即成立一個由各族所組成的臨時政府，就等於已經間接地宣示南蘇丹要成為一個獨立國家的意願。
10. “Sudan peace agreement signed 9 January historic opportunity”, Security Council told, UN Security Council Press Release SC/8306, Security Council 5120th Meeting, 8 February 2005, 參見<<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8306.doc.htm>>。
11. 《聯合國憲章》第1條第2項明示「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」、第55條「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」、《公民與政治權利國際公約》第1條第1項「所有民族均享有自決權，根據此種權利，自由決定其政治地位並自由從事其經濟、社會與文化之發展」。此外尚有聯合國大會1514(XV)號決議（Declaration on the granting on the independence to colonial countries and peoples）、聯合國大會1541(XV)號決議（Principles which should guide

members in determining whether or nor an obligation exists to transmit the information called for under article 73e of the Charter )、聯合國大會2625(XXV)號決議 (Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among states in accordance with the charter of the United Nations )，都強調人民自決權應予保障。值得注意的是從2625(XXV)號決議起，人民自決權開始被賦予普世價值，而不再是被殖民者的專利。

12. 雖然台灣曾經於2007年有過以台灣名義加入聯合國的公投議題，間接地表示台灣是主權獨立國家的意願，或也可將之認為是廣義地行使人民自決權要達成創設新國家之目的，但終究因為鳥籠公投的制度設計而未能過關。◆