

非洲国家政治与社会

和平之困：南苏丹分离公投及其反思^{*}

许川

摘要：南苏丹公投是近年较为少见的成功分离案例，它是苏丹内战和平谈判的结果，属于协议式的民主分离公投。苏丹内战本来并不必然导致分裂，但苏丹南北的殖民历史等特性，使得和平解决苏丹内战的道路极为有限。由于苏丹地理位置特殊，境内资源分布不均、南北文化差异过大等内部原因，加上国际社会从中斡旋，公投解决南北争端成了一种可被尝试的且能够被各方接受的选择。然而，与外界期待不同，南苏丹公投既有积极影响，也有严重的消极作用。南苏丹目前深陷内外交困的局面，究其根源，这与全面和平协议本身的缺陷、过于相信分离与和平的因果关系、外部大国追求自身利益等因素均有一定的关系。通过反思南苏丹公投，本文认为公投与分离都不是解决一个国家内部冲突的良方，而问题的本质在于如何处理权力与资源的分配问题。

关键词：南苏丹；和平协议；分离公投；国家建设

作者简介：许川，中国人民大学国际关系学院2017级博士研究生（北京100872）。

译者简介：

文章编号：1673-5161(2019)02-0049-13

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系中国人民大学科学研究基金项目“公投制度及其对民族国家主权的新挑战”（15XN1005）的阶段性成果。

苏丹南北^①是一种不对称、不协调、难解难分的关系。历史上的苏丹北部与南部,几乎处于相互隔绝状态,直到西方殖民者到来之后,才被联系起来,但这也是南北厄运的开始。对于南部而言,它与北部的纠葛始终是其社会、政治发展过程中的主轴。2011 年 1 月的南苏丹公投结束了苏丹南北长达 22 年的混乱局面,但它们之间的各种争议远未平息,例如南北之间因边界、领土、资源争夺的军事冲突仍时有发生。除此之外,南苏丹内部又衍生出一系列问题,部族纷争的症结成为南苏丹分离建国后社会发展所面临的主要障碍。南苏丹公投并未从根本上化解南北苏丹的结构性矛盾,同时分离也给南苏丹带来了不如预期甚至是适得其反的效果。理解上述困境出现的原因,需要我们厘清南苏丹公投背后的深层逻辑。

一、苏丹南北特性及其对冲突化解的制约

苏丹内战断断续续历时半个世纪,尽管其间有过短暂的和平时期,但战争构成双方关系的主要形态。导致苏丹南北问题长期难解和南北关系战争化的主要原因在于文化差异、历史积怨、南北矛盾和资源争夺。

(一) 文化差异

文化是一个社会的内核,文化基因决定公民乃至执政者的政策偏好和政治追求。英国殖民当局在苏丹实行“分而治之”的殖民政策,使得苏丹南北同时保持了各自的独有文化,但这种彼此独有的文化也导致了后来统合在一起的苏丹显得十分脆弱。在众多文化因素中,宗教文化是苏丹南北之间最大的差异。苏丹北部长期受到埃及文化的浸染,形成了以阿拉伯人为主的伊斯兰社会,南方因地理环境上的区隔,以及英国刻意的隔离政策,伊斯兰文化的影响较小。据统计,2010 年苏丹总人口 4,100 万,黑人 52%,阿拉伯人 39%,贝雅人 6%,全国有 70%的人口信仰伊斯兰教(逊尼派),且生活在北方,5%的人口信仰基督教,大多分布在南方和喀土穆,其余 25%属于土著信仰。^②不难看出,尽管阿拉伯人属于少数,但全国大部分人口都信仰伊斯兰教,使得阿拉伯人不但成为统治阶级,而且也掌握着伊斯兰教的主导权。伊斯兰教主要分布于北方,信仰万物有灵的原始宗教主要分布于南方,加上自然和人为因素的影响,南北双方很难在宗教文化上有所交流甚或融合。人为地将宗教文化等级化,演化出了南北不同的统治文化和抵抗文化。

^① “苏丹南北”是一个地理上的概念,亦简称为南方和北方,与此类似的还包括南部和北部,以及南方人、北方人、南北双方、南北之间、南北矛盾、南北内战等,特指分裂前的苏丹内部的南北关系;从 2005 年到分裂后则演化成了苏丹(北苏丹)与南苏丹的关系,为了遵循习惯用法,笔者称之为“南、北苏丹”。同时,在地理概念之下的二者关系也衍生出了不同的政治概念,比如:在分裂前可区分为:中央政府与南方叛乱团体,中央政府与南方政权或政府、南方自治政府(2005-2011)等等;分裂后,即是苏丹政府与南苏丹政府。

^② “2010 World Fact Book: Sudan People 2010,” *United States Central Intelligence Agency*, January 27, 2010, <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2010/index.html>, 登录时间:2018 年 10 月 24 日。

一个国家存在多种宗教十分正常,宗教本身并不必然带来冲突,只有当政治人物将宗教作为统治工具的时候,宗教之间的差异才会逐渐被放大,进而导致冲突。“独立后的苏丹政权从一开始就被北方的阿拉伯人所垄断,他们往往把国家视为自己的保护地,并试图将其政治、文化和宗教价值强加于整个国家。”^①正是基于这样一种意识形态,苏丹北部为建立纯正的伊斯兰国家而进行的伊斯兰化运动,成为南北之间一切冲突的导火索。虽然北方也曾与南方握手言和,给予过南方自治权利,但这些执政者并非真正想要给予南方平等地位,而是一种政治权宜之计。在许多人看来,1973年《南方诸省自治法》的颁布是南北关系改善的一个重大标志,但它未曾得到真正实行,因为,“在宗教政治化的社会里,作为一种治理模式的‘种族化’,将会在本质上催生一种排外的种族主义”^②。这种排外主义往往体现在政治架构和公共政策的各个层面,因为“当政治话语以宗教身份为前提时,正式的法律和宪法平等就没有多大价值”^③,也难以保障国家的和平与统一。

(二) 历史积怨

历史上的苏丹南部备受埃及和苏丹北部的奴役,惨痛的历史记忆驱使南方追寻自主的发展道路。苏丹独立之初,南方人就曾反对并入北方,提出了自治要求,但英国殖民当局和北方政权置之不理,使得双方从建国伊始就围绕着“统一”与“自治”纠缠不休。南方寻求自治主要有以下原因:其一,长期冲突留下的伤痛的集体记忆使南方人意识到新的国家政治结构无非是一个新的殖民政府取代旧的殖民政府;其二,苏丹独立后,国家经济停滞不前,发展也不平衡,而这种经济上的不平衡又被历史上的不公正所强化,促使南方人认为北方有意抑制南方;^④其三,面对北方无视南北差异,实现宗教同化政策所做出的反击。^⑤北方诉诸战争的原因有二:一方面,历史上阿拉伯—伊斯兰文化在苏丹北部享有较高威望,以至于喀土穆的政治家在陷入窘境时从中寻求支持,^⑥这是北方不遗余力推行伊斯兰运动的现实考量;另一方面,把实现南方伊斯兰化作为加强对全国统治的手段。^⑦

历史上的集体记忆诱导南北双方在国家建构中走向了相反的轨道,如果中央政府不能通过制度设计将这种集体记忆融入到新的国家文化里,那么这种历史记忆将

① Deon Geldenhuys, “Darfur and Sudan’s Politics of Deviance,” *Africa Insight*, Vol. 35, No. 3, 2005, p. 40.

② Alison J. Ayers, “Beyond The Ideology of ‘Civil War’: The Global-Historical Constitution of Political Violence in Sudan,” *The Journal of Pan African Studies*, Vol. 4, No. 10, 2012, p. 280.

③ Ahmed T. el-Gaili, “Federalism and the Tyranny of Religious Majorities: Challenges to Islamic Federalism in Sudan,” *Harvard International Law Journal*, Vol. 45, No. 2, 2004, p. 520.

④ Sarah Kenyon Lischer, “Causes of Communal War: Fear and Feasibility,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 22, No. 4, 1999, pp. 346–347.

⑤ Matthias Basedau and Carlo Koos, “When Do Religious Leaders Support Faith-Based Violence? Evidence from a Survey Poll in South Sudan,” *Political Research Quarterly*, Vol. 68, No. 4, 2015, p. 760.

⑥ Heather J. Sharkey, “Arab Identity and Ideology in Sudan: The Politics of Language, Ethnicity and Race,” *African Affairs*, Vol. 107, No. 426, 2008, p. 39.

⑦ Sarah Kenyon Lischer, “Causes of Communal War: Fear and Feasibility,” p. 348.

会永远印刻在南北政治人物的思维中,成为他们发动战争最深层次的缘由。它将对南北的和解产生制约:一是历史的记忆与现实的斗争紧紧交织在一起,导致现实无法摆脱历史因素的掣肘,进而限定南北关系始终穿梭和回荡在历史记忆的维度里,这种单一维度致使问题的解决思路呈现单线条化。二是负面或消极的历史记忆会强化部族认同,淡化国家认同。在现代民族国家的建构或建设中,假若国家认同不能超越狭隘的部族认同,或者说将部族认同凌驾于国家认同之上,其都有可能摧残国家的统一状态。“身份的不确定性,特别是国家身份的不确定性,易导致社会内部出现与排斥和边缘化有关的紧张局势。”^①三是异质性的集体记忆,使得双方很难在和平谈判中达成共识。由集体记忆所刻画出的政治知识迫使政治代表以追求或维护自我利益为己任,而在两极化的政治文化中,可供讨价还价的空间十分有限。

(三) 内部矛盾

内部矛盾是解决南北双方争端最大的现实阻力。内部矛盾不仅包括南北之间的内部矛盾,还包括北方和南方各自内部的矛盾。南北矛盾居于主导地位,各自内部矛盾的解决服从于南北矛盾的解决,但前者也在一定程度上制约着后者。换句话说,即便南北矛盾在某个时间得到化解,倘若各自内部矛盾不能得到解决,那么南北矛盾的解决也是不稳定的。南北矛盾主要有:一是价值观的矛盾,北方推崇伊斯兰文化,目标是建立纯正的宗教国家,以真主至上和以《古兰经》作为最高法律;而南方坚持的是泛非洲主义,希望建立世俗的民主、自由国家;二是自我定位的矛盾,即中心与边缘的矛盾。在很大程度上,南方抗击北方,其动力是南方人民遭受长期的经济剥削和政治边缘化,体现在公共服务、就业机会被剥夺和区域发展严重滞后,包括缺乏基本的社会服务和公共基础设施,^②而北方则是努力维护其中央权威;三是相互不信任的矛盾。“南方并不期望从北方那里得到公平对待,北方人则认为南方会诉诸反抗。”^③不信任使得争端只能以各自为政的方式呈现,同时也加剧了二者在价值观与自我定位上的冲突。

南北双方内部皆存在许许多多的部族,各部族之间由于利益、宗教、党派、资源等纷争,其内部关系也错综复杂。在北方,1955年至1989年间,先后发生了8次重要的政变或兵变,政权极为不稳。南方的情况更为严峻,其所谓的团结完全依赖于部族的个人领袖以及北方这个共同的敌人,内部各部族之间时常为了资源和权力的分配而同室操戈。20世纪90年代初,南方内部的冲突就开始表面化,努尔族领袖马沙尔(Riek Machar)就曾从“苏丹人民解放运动/军”(SPLM/SPLA,简称“苏人解”)中出走,另立山头,后来在有关国家的劝说下,才“回心转意”。2005年加朗(John Garang)意外去世后,南方基本上不再有统一或独立之争,而矛盾的焦点则转移到了

^① Wendy Isaacs-Martin, “National Identity and Distinctiveness: Developing a Common Identity in a Nation State (with References to South Africa),” *Africa Insight*, Vol. 42, No. 2, 2012, p. 171.

^② Kenneth Omeje and Nicodemus Minde, “The SPLM Government and the Challenges of Conflict Settlement, State-Building and Peace-Building in South Sudan,” *African Insight*, Vol. 45, No. 1, 2015, p. 53.

^③ Sarah Kenyon Lischer, “Causes of Communal War: Fear and Feasibility,” p. 345.

基尔(Salva Kiir)(丁卡族)和马沙尔(努尔族)之间的对抗。总体来看,南北双方的内部矛盾给了外部力量进行分化、离间的空隙,南方的内部矛盾比北方更为突出和尖锐,这也使得后来南苏丹从苏丹分离后不久,南方内部又重新陷入到新的内战。

(四) 争夺资源控制权

苏丹资源和权力分布的一个基本情况是,南方拥有苏丹大部分的自然资源,而北部由于受到埃及和英国的借重,一直掌握着国家权力,即资源与权力分布错位。这种错位使得有权力而无资源的一方长期觊觎着无权力一方的资源和财富。^①随着苏丹北部自然环境的恶化,阿拉伯人大量南迁,双方为争夺和保护资源而导致的冲突愈发频繁。石油的发现将南北内战推向了一个新的高度,“石油是苏丹经济的主要支柱,70%石油储量在南方,但一半以上的收益归北方。”^②因此,双方在开发石油产业过程中围绕炼油设施和运输管道等问题争执不下,北部希望将其设置在北方城市喀土穆和苏丹港,而南方则意图经过肯尼亚的蒙巴萨港转运。

北方之所以要将炼油设施和输油管修建在管辖范围内,一方面是想建构资源的平衡,进而巩固权力地位和防止南方因资源优势而膨胀;另一方面是想借此使自身利益最大化,通过炼油设施和输油管道,不仅可以监控南方的经济状况,而且还可以通过不正当手段获取额外的暴利。实际上,石油资源发现前后的政治格局是北方对南方的压制有所收敛,南方获得相对自治,大致是一种平稳状态。但随着石油开发的推进,北方要取得石油开采的主导权,就必须打破这种平衡。“石油收入使政府能够投入更多的资源来打击叛乱,使他们能够在将来的谈判中拒绝做出让步和妥协。相对地,潜在的叛乱分子在面临权力相对不利的转变之前,就会去点燃冲突。”^③随之而来的是,北方撕毁《亚的斯亚贝巴协议》,加强对南方的统治;对南方来说,争夺石油资源成为武装集团进行政治动员的目标。^④因此,他们既反对北方的政治、文化强权,更反对北方的经济霸权。资源的稀缺以及产油地与炼油厂的地域分离使得冲突的化解路径不像破解权力冲突那样可以一蹴而就、立竿见影。而过渡时期北方对南方石油资源的攫取,以及无限度的抬高过境费用,不但增加了南方对北方霸权的反感,而且也更坚定了南方脱离北方的决心。

二、分离公投：南北和平进程中的一次尝试

南北之间根深蒂固的种种差异,致使解决南北冲突的很多方案都难以两全其

^① Mansour Khalid, *War and Peace in the Sudan: A Tale of Two Countries*, London: Kegan Paul International, 2003, p. 344.

^② 余建华:《南苏丹“独立”:投票易分家难》,载《文汇报》2011年1月31日,第6版。

^③ Curtis Bell and Scott Wolford, “Oil Discoveries, Shifting Power, and Civil Conflict,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 3, 2015, p. 517.

^④ Luke A. Patey, “Crude Days Ahead? Oil and the Resource Curse in Sudan,” *African Affairs*, Vol. 109, No. 437, 2010, p. 631.

美。自治或联邦制下的南北和解,均因横亘着宗教和资源分配的隔阂而宣告失败。在此情况下,分离似乎就成为了化解南北矛盾的一种可能选项。

(一) 全面和平协议的签署历程

1985年,第二次苏丹内战因北方践踏《亚的斯亚贝巴协议》拉开序幕,进入20世纪90年代以后,在国际力量特别是“东非政府间发展组织”^①(简称“伊加特”)的干涉下,南北内战呈现出边打边谈判的状态。1988年,南方“苏人解”领导人加朗与北方领导人米尔加尼(El-Mirghani)在亚的斯亚贝巴会面并达成苏丹和平倡议,其内容包括停火和召开全国宪法会议等共识,但该倡议并没有提到南方的“自决权”^②。1991年,苏丹政府代表与从“苏人解”中出走的阿贾维尼(Lam Akol Ajawin)在德国法兰克福进行了会面,会后双方签署了《法兰克福协议》。该协议是喀土穆政府第一次承认南方具有“自决权”,包括从苏丹分离的权利。但由于阿贾维尼并不代表当时的南方阵营,喀土穆的用意是借以分化“苏丹人民解放运动”。1994年7月,北方的“民主统一党”(DUP)与“苏人解”在埃及开罗签署协议亦确定了南方拥有“自决权”。同年9月,“伊加特”在法兰克福协议和华盛顿声明的基础上,发布了一份宣言,其中有以下内容:南苏丹人民通过公投的形式决定其未来地位的“自决”权利必须得到肯定。不过,“伊加特”宣言直到1997年底才成为喀土穆与“苏人解”谈判的基础。^③

事实上,谈判的进展并不顺利。1999年至2002年的“埃及—利比亚倡议”与“伊加特”的立场明显不同,他们不认为南方“自决权”是一项基本权利,对于埃及来说,一个改革而又统一的苏丹才是其外交政策所追求的目标。^④2002年6月至7月,“伊加特”就苏丹内战问题在肯尼亚马查科斯举行了新一轮和平谈判。在这次会谈中,各方就苏丹和平进程中的治理原则、过渡阶段的任务、政府架构以及南苏丹人民的“自决权”达成了一致意见,并由此形成了《马查科斯协议》,该协议成为后来全面和平协议的一部分。虽然其后又出现了小插曲,但在2004年间,南北双方共达成了7项协议。全面和平协议于2005年1月9日签署,同时协议也开始执行。

(二) 分离公投: 和平协议的核心及实施

根据《全面和平协议》的规定,在六年过渡期结束之前,苏丹南部有通过公投的形式选择是否留在苏丹的“自决权”。直接与南苏丹公投相关的是2002年的《马查科斯协议》,但该协议只规定了关于公投的如下四大要点:一是苏丹南部人民有“自

^① 东非政府间发展组织,英文名称为“Intergovernmental Authority on Development”,简称“IGAD”。成立于1996年,其前身是东非政府间抗旱发展组织,目前共有八个会员国,分别是吉布提、埃塞俄比亚、索马里、厄立特里亚、苏丹、肯尼亚、乌干达和南苏丹。苏丹为创始会员国,南苏丹于2011年建国后加入该组织。

^② 英文原文为“right to self-determination”,直译为“自决权”。许多外国学者乃至官方机构都将国际法上的“自决权”与宪政意义上的“自决权”混用,后者其实是指民主制度安排下的自治。但为尊重原作者,本文仍采取直译办法。

^③ Salman M. A. Salman, “South Sudan Road to Independence: Broken Promises and Lost Opportunities,” *Global Business & Development Law Journal*, Vol. 26, No. 2, 2013, pp. 385-386.

^④ Sharath Srinivasan, “The Politics of Negotiating Peace in Sudan,” in Devon Curtis and Gwinyayi Dzinesa, eds., *Peacebuilding, Power, and Politics in Africa*, Athens: Ohio University Press, 2012, p. 204.

决权”，通过公投的方式决定其未来地位；二是六年过渡期结束时，由苏丹中央政府和“苏人解”共同组织，在国际社会的监督下举行公投，以便让南苏丹人民通过投票采纳“和平协议”所建立的政府体系来确认苏丹的统一，或者投票分离；三是在过渡期间应设立一个独立的评估与评价委员会，以监测全面和平协议的执行情况。该委员会应对全面和平协议规定的统一安排进行中期评估；四是双方不得以任何形式单方面撤销或废除全面和平协议。^①

2009年，国家立法部门依据苏丹共和国过渡宪法的相关规定制定了《南苏丹公投法》，并由总统签署生效。该法令对公投的具体事项做出了比较详细的规定：第一，公投的法源是《全面和平协议》、《宪法》以及《南苏丹公投法》；第二，公投的时间为2011年1月9日，公投的选项要能清晰表达南苏丹的统一或分离意向；第三，公投的执行机构是由总统在任期内设立的南苏丹公投委员会，并在南方设立南苏丹公投局，每个州在南苏丹公投局的建议下设立高等委员会负责本州的公投事宜；第四，规定了选民资格、投票年龄及注册程序；第五，必须达到至少60%的注册选民投票，如果达不到这一门槛，公投应在最终结果公布六十日内在相同条件下重复举行。任何结果必须大于或等于51%方为有效，且对南北苏丹的任何机构和人均有拘束力；第六，如果公投结果合法且有效，那么无论哪种结果，南北双方必须就相关问题进行谈判，任何问题的解决须建立在共识的基础之上。

南苏丹公投于2011年1月9日至15日举行，2月7日，南苏丹公投委员会在苏丹首都宣布公投结果，最终分离派以97.58%的投票率、98.83%的得票率获得胜利，^②远远超过了法律所规定的要求。当天，苏丹总统巴希尔也颁布了总统令，表示承认和接受南苏丹公投的最终结果。

（三）南苏丹公投性质的界定

南苏丹公投在国际社会的监督下和平落幕，使得南北问题能够以一种多方都予以接受的方式解决，应该说积极意义大于消极意义。^③然而，在一般的认知中，南苏丹公投时常被误认为是带有独立意蕴的“自决”公投。鉴于这样的误区，有必要界定南苏丹公投的性质。

首先，南苏丹公投是分离性公投。南苏丹公投的结果是南苏丹从苏丹共和国分离，成立南苏丹共和国，其母国苏丹仍然作为国际法主体存在。一方面，分离不同于独立，独立具有特殊的语境，“是指在国际关系中不依附其他任何政治实体，通常特指包括殖民地在内的非自治领、托管地及其附属领土实现自主。”^④1956年，苏丹已

^① “Machakos Protocol: IGAD ‘Secretariat on Peace in the Sudan’,” *United Nations*, July 20, 2002, <https://peacemaker.un.org/sudan-machakos-protocol2002>, 登录时间:2018年11月8日。

^② “Southern Sudan Referendum Final Results Report,” *Southern Sudan Referendum Commission*, February 7, 2011, <http://southernsudan2011.com/>, 登录时间:2018年10月26日。

^③ 南苏丹公投的积极意义包括：第一，以和平方式结束了长达半个世纪的苏丹南北内战，遏制了更大冲突的爆发；第二，在一定程度上缓解了东非地缘政治上的紧张局势；第三，营造了和平的地区与国际政治环境。消极意义则是可能间接给其他地区的分离主义提供某种示范作用，分离运动或会更加活跃。

^④ 王英津：《自决权理论与公民投票》，北京：九州出版社2007年版，第183页。

经从英国殖民统治下获得独立,苏丹或苏丹内部不可能再有第二次独立的问题。“这种权利的应用具有单次性,一旦殖民地获得独立,它就会开始尽最大努力极力捍卫自身领土的完整。没有任何再分离的权利与空隙。”^①另一方面,独立与分离是两个不同范畴的类别,独立存在于国际社会,受国际法的支承,而分离则发生在国内范畴,受到国内法的规范。其他主权国家以及联合国等国际组织对南苏丹的承认,是对公投所引发的政治结果的追认,其之前的介入,并不依系于国际法和触及分离本身,而是欲促成苏丹内战和平解决的政治行为。

其次,南苏丹公投是民主性公投。民主性公投和自决性公投是公投的两种类型,二者分别对应分离与独立这两个范畴。“自决性公投指的是关于主权问题的民众投票(例如第一次大战后国际联盟提出的解决边界争端的投票),而民主性公投是关于批准某些问题的程序性投票。”^②如果得到了中央政府的批准或同意,民主性公投可以涉及主权事项。^③南苏丹公投不是自决性公投,因为其已经与北苏丹一起行使了原初的独立权,故而是民主性公投。但无论如何,只要获得通过,二者都会创设新的边界。它们之间的不同包括:其一,自决性公投对应的是领土边界,民主性公投对应的是行政边界,前者是独立实体的既有边界,后者是分离主体的占领边界,“分离地区没有公认的边界,而是在反对母国的独立斗争过程中所形成的结果”^④;其二,自决性公投创设领土边界时宗主国无权干涉,但民主性公投则需要母国的最终许可;其三,自决性公投所创设的领土边界不改变宗主国的固有边界,民主性公投则会改变母国的既有边界,换言之,前者的主权仍然完整,后者的主权将被分解。

最后,南苏丹公投是协议式公投。单方面分离公投很难获得其母国和国际社会的承认,因为“领土分离不仅仅是一个物理过程,也是一个法律过程”^⑤。南苏丹公投所根据的是 2002 年中央政府与南方的“苏人解”所达成的《马查科斯协议》,其受到宪法保护。苏丹南部不进行单方面公投的主要原因是南北实力相差悬殊,北方有相对优势对南方进行反制。单方面公投给南苏丹带来的后果可能得不偿失,加上国际社会普遍不接受单方面分离公投,迫使苏丹南部唯有与中央政府长期混战,最终在国际社会的干预下,达成了有关公投的协议。这既是南苏丹公投的基础,也是其保障。

(四) 南苏丹公投的特征

南苏丹公投与世界上其他分离地区的公投有异曲同工之处,但其又有自身的特

^① Marc Weller, “Settling Self-determination Conflicts: Recent Developments,” *The European Journal of International Law*, Vol. 20, No. 1, 2009, p. 113.

^② Michel Rosenfeld and Andras Sajo, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 501-502.

^③ 王英津:《自决权理论与公民投票》,第 245-246 页。

^④ Anthony J. Christopher, “Secession and South Sudan: An African Precedent for the Future?” *South African Geographical Journal*, Vol. 93, No. 2, 2011, p. 125.

^⑤ Glen Anderson, “Unilateral Non-Colonial Secession and the Criteria for Statehood in International Law,” *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 41, No. 1, 2015, p. 6.

点。相同点在于它们都是协议式、民主性的分离公投,不同点在于诸如苏格兰公投是咨询性公投,而南苏丹公投则具有直接拘束力。其不仅体现在“2005年的国家过渡宪法承认将和平协议融入到国家法律的总体框架和具体层面中去”^①,而且还体现在相关法律规定只要公投符合法定程序,其结果对南北双方都产生拘束力。除此之外,南苏丹公投还有三个特点值得注意。

第一,南苏丹公投发生在最不发达、文化水平极为低下的国家,没有足够的政治知识和素养,公投很大程度上被部族利益左右,公投的副作用比较突出。例如南北之间仍有零星武装冲突,苏丹和南苏丹各自也都陷入内部战乱的困局中。南苏丹公投是非常态的协议式公投,即民主性公投。按理说,民主性公投应该发生在那些民主制度比较健全、民主意识比较成熟的国家或地区,这样才能实现民主性公投的最优解。可是,南苏丹公投因缺乏必备的民主基因和条件,使得由民主性公投所导致的分离,时常伴随着激烈的冲突与对抗。

第二,南苏丹公投在本质上是国家内部事务,但国际社会对南苏丹公投的施压随处可见,某种程度上是将内部问题国际化了。实际上,国际社会对南北矛盾的介入并没有改变南苏丹公投的性质,这需要我们厘清国际社会干涉国家内部事务的条件,介入条件决定着介入的正当与否。一般来说,国际法自决权的行使,需要有国际社会作为合理的外在保障,而宪政意义上的“自决权”的行使,则没有明确规定。如果“分离权”是救济性的,或者因某些分离主义所引发的后果或影响(如难民问题)溢出到其他国家,进而给其他国家带来治理难题,那么国际社会介入就是正当的,但不改变其属性。当然,国际社会的介入也可能带来负面影响:一是外力大于内力,致使南北苏丹关系难以步入正轨,其可能需要国际社会的长期介入;二是或许会给其他谋求分离的独立运动提供似是而非的口实。

第三,苏丹南部的分离主义与一般分离主义在诉求和体量上也存在不同。苏丹南部的分离主义并非从一开始就强调独立,其诉求经历了一个由自治走向分离的演进过程,演进的推力主要来自于中央政府对南方诉求的态度和立场及其推行的政策;苏丹南部的体量与苏丹北部大致相当,体量的相似性似乎更有助于在协商谈判中争取到有利的位置,增加利益或增强分离的可能性;而一般的分离主义的体量和规模都较小,要么是一个国家的某个省份,要么是边陲地区,且从一开始就强调分离主张。

三、南苏丹分离公投的反思

南苏丹公投是近年来少有的成功分离案例,但它不能当作范例被其他分离主义所仿效。对于防止和应对分离主义的国家而言,汲取南苏丹公投及其和平分离的经

^① Scott P. Sheeran, “International Law, Peace Agreements and Self-determination: The Case of the Sudan,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, No. 2, 2011, p. 437.

验教训十分必要。

（一）协议的缺陷制约了苏丹内部关系的改善

从《全面和平协议》的签署到南苏丹分离后的今天,批评者的声音开始渐渐增多,有学者指出“和平协议不仅使其他几个政治和军事集团反对派边缘化,而且也未能解决几个悬而未决的问题,包括与公民身份、边界划分和阿卜耶伊地位有关的问题。”^①也有学者认为,“困扰南北苏丹冲突后的许多和平建设努力的挑战,首先应归因于和平谈判的初始阶段”。^②这就不得不反思全面和平协议在谈判与执行过程中的不足:

南苏丹公投存在将复杂问题简单化的缺陷,使得各方矛盾不减反增。其一,对谈判主体的简单化。将谈判主体窄化,无视其他反对派的存在,会衍生出更多的新问题。公投谈判主体的包容性差,造成全面和平协议的接受度和执行力大打折扣。其二,公投对相关议题的简化,尤其是对苏丹战争中北方与南方、阿拉伯与非洲、穆斯林与基督徒冲突进行三重简化,掩盖了北方在建设公民政治体制方面的和平努力。^③另一方面,周边国家和区域组织参与谈判,参与者的多元化致使谈判及内容走向了碎片化,大大降低了凝聚力以及对复杂问题解决的期望。更重要的是,这些国外参与者“没有认识到南北冲突的根源,也没有认识到当地的现实,其介入加剧了过去的分裂,有时甚至还给人民带来灾难性的后果。”^④

追根究底,多重原因导致了上述两大问题的出现。第一,和平谈判目标的狭隘性。和平谈判的初衷以及最主要的目的是结束苏丹内战,其他冲突并不在此次和平谈判的考虑范围。第二,减少谈判阻力的需要。如果把所有内部问题都纳入进来,恐会给此次和平谈判造成压力负荷和增添变数,况且谈判者越多,问题就越复杂,共识也就越难达成。第三,巩固南北双方既有政治权力的需要。对于谈判者来说,和平协议的本质目的是要实现自我利益最大化,谈判者越少,竞争对手就越少,那么权力也就越大。第四,外国和国际组织的参与,主要基于谈判主体背后的支持者和苏丹的资源以及特殊而又重要的地理位置。《全面和平协议》并非完美无缺,也非万能,任何国内冲突的解决都不宜完全寄托在协议本身,也不能期冀于国外力量的主导,而是应该从内部寻找更多和平解决争端的动力和机制。

（二）分离公投后南苏丹出现了更多政治问题

2011 年南北分离后,不仅南北之间硝烟再起,而且南苏丹内部还陷入到冲突恶性循环的境地。原因在于南苏丹和国际社会牵强地把内战与公投勾连在一起。实

^① Jeremy Astill-Brown, *South Sudan's Slide into Conflict: Revisiting the Past and Reassessing Partnerships*, London: Chatham House, Royal Institute of International Affairs, December 2014, pp. 3-4.

^② Sharath Srinivasan, "The Politics of Negotiating Peace in Sudan," p. 209.

^③ Ibid., pp. 196, 207.

^④ Terence McNamee, *The First Crack in Africa's Map? Secession and Self-Determination after South Sudan*, South Africa: The Brenthurst Foundation, January 2012, p. 21.

际上,“公投与内战并不必然相关,由战争导致的公投案例在全世界仅有13%,”^①迷信公投能解决一切问题本来就是一种认知上的错误。更严重的是,南苏丹领导人并不是把公投作为南苏丹人民当家作主的一种体现,而是将公投作为从苏丹独立的一种手段或合法的程序,对苏丹南部许多领导人来说,分离似乎只不过是拥有像北方一样掠夺国家的一个机会。因此,在政府中任职就成了利用公共权力为派系和个人利益攫取国家资源的代名词。^②领导人对公投的错误定位是造成南苏丹内部动乱的一个重要根源。

南苏丹公投纵然不是造成南苏丹内乱的根本原因,但也或多或少地影响了南苏丹内部局势的走向。南苏丹公投无形之中派生了以下难题:第一,建构国家身份与国家认同的问题。“南苏丹的分离并非沿着单一的族群分裂进行,而是继续维持了一个多民族、多语言和多宗教的实体。”^③“苏人解”内部如今被分裂成抵抗派(SPLM-IO)、政府派(SPLM-IG)以及民主变革派(SPLM-DC),三个派系分别与不同的部族嵌套在一起。第二,国家政治制度建构问题。南苏丹独立后,并没有延续过渡时期实行的分权制度,而是改行加强个人权力和中央权威的总统制,过度的集权造成了少数群体备受压制和边缘化。如果不能从制度上进行制约与平衡,南苏丹内部的权力之争恐难平息。第三,缺少成熟的国家机器和行政体制,国家治理绩效低下。虽然过渡时期南苏丹已在着手建立新国家的相关职能部门,但由于经济落后、文化水平低下等原因,这些机构即便是设置起来,也实难发挥应有的作用。一些观察家认为,南苏丹将成为一个失败的国家。^④

由此可知,分离公投与国家建构或国家建设没有必然联系。公投本身不宜被简单化或标签化,但公投更容易将事情本身简单化或标签化,带来的后果是使原本较为简单的问题变得更加复杂。消极地说,公投的意义不是解决了问题,而是制造了更多的问题。

(三) 分离成功并非意味着分离主义具有正当性

在当今世界各国普遍坚持领土完整原则的背景下,分离主义对每个主权国家来说都是一种威胁,而南苏丹公投似乎混淆了分离主义的某些性质,因为一些国家或国际组织经常打着人权的旗号,对分离主义进行有形或无形的支持。其最大的影响是它或许会激发或鼓励分离主义的某些诉求。全面和平协议不仅给予了南苏丹一贯的联邦制、自治等主张,还打破现状,承认了公投“自决权”,这可能给其他分离主

^① Matt Qvortrup, “Referendums on Independence, 1860–2011,” *The Political Quarterly*, Vol. 85, No. 1, 2014, p. 64.

^② Alex de Waal, “When Kleptocracy Becomes Insolvent: Brute Causes of the Civil War in South Sudan,” *African Affairs*, Vol. 113, No. 452, 2014, pp. 367, 348.

^③ Redie Bereketeab, “Redefining National Identity and Nation-Building in Post-secession Sudans: Civic and Ethnic Models,” *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 14, No. 2, 2014, p. 303.

^④ Kiertisak Toh and Prahlad Kasturi, “Foreign Aid in Post-Conflict Countries: The Case of South Sudan,” *Journal of Third World Studies*, Vol. 29, No. 2, 2012, p. 203.

义地区造成一种“以拖待变”的幻想。南苏丹分离或许仍然是一个例外而非先例,但南苏丹斗争的一些特点使得整个非洲大陆的其他“自决”运动产生了共鸣,尽管在规模和强度上朱巴的情况都是非常特殊的,^①分离公投还有可能持续发酵。南苏丹分离看似打破了国际社会对分离主义的沉默态度,但国际社会和主权国家并没有改变对分离主义的定性。

南苏丹分离的根源是内部冲突,但真正引发南苏丹分离的则是大国和国际组织的干预。“如果没有来自区域的或全球的外部支持,“苏人解”不可能对喀土穆政权发动任何形式的战争。”^②南苏丹反击北苏丹的文化灭绝和资源压榨政策有一定的合理性。“文化保护或许是一件好事,但其不应成为分裂的理由;同样,一个地区的经济差异也不应成为分离的正当理由。”^③从某种程度上说,分离主义对主权国家的真正威胁不是来自于内部斗争,而是来自于外部干涉,外国干涉是分离主义方兴未艾的罪魁祸首。美国、英国以及“伊加特”与南苏丹分离主义运动形影不离就是例证。大国和国际组织的介入是基于一种化解南北冲突的共同利益或目的,因而有国际力量参与其中的南北苏丹和平谈判及其和平协议,对化解二者之间的冲突有所助益,但必须厘清和平谈判的一个关键点,即和平谈判不等于和平分裂。南苏丹分离主义之所以会取得成功,要害就在于从谈判一开始喀土穆政权就承认南苏丹分离公投的权利,这使得整个和平谈判异化成了分离公投的嫁妆。也就是说,一旦将公投作为和平谈判的基础而不是议题,其不仅让整个和平谈判流于形式,而且也架空了和平协议的其他内容。

(四) 公投对实现苏丹内部和解的意义有限

借由《全面和平协议》及其公投所勾勒的和平图景是残缺不全的,南苏丹仍旧挣扎在战乱的梦魇之中。以今天的视角回顾南苏丹公投,南苏丹问题的实质不在于《全面和平协议》及其公投的谈判与实施,而在于南苏丹问题本身,问题本身不解决,无论用什么样的方式也很难获得通往和平的灵丹妙药。这个问题本身就是“安全困境的存在使得交替的、和平的解决问题的方法不起作用”^④。在西方民主理论的鼓吹下,公投似乎成为了分离主义谋求独立的重要方式。但“分离主义‘自决权’受制于资格”^⑤,不是任何社会或冲突都适用于公投,这种资格在于它是否可以真正解决问题以及能否为矛盾双方带来持久的和平。如果不能,那么分离公投对冲突的化解似乎就会于事无补。更重要的是,“永久的国内和平不是得益于把‘真正的’民族分裂

^① Terence McNamee, *The First Crack in Africa's Map? Secession and Self-Determination after South Sudan*, pp. 3, 9.

^② Rogan Dean, "Rethinking the Civil War in Sudan," *Civil Wars*, Vol. 3, No. 1, 2000, p. 81.

^③ Thomas W. Simon, "Remedial Secession: What the Law Should Have Done, from Katanga to Kosovo," *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 40, No. 1, 2011, p. 142.

^④ Sarah Kenyon Lischer, "Causes of Communal War: Fear and Feasibility," p. 337.

^⑤ Obehi S. Okojie, "Between Secession and Federalism: The Independence of South Sudan and the Need for a Reconsidered Nigeria," *Global Business & Development Law Journal*, Vol. 26, No. 2, 2013, p. 439.

成不同的国家。”^①简而言之,公投与分离有着直接关系,但分离与和平未必也有着直接关系,能否带来和平并不完全依系于公投。西方国家和国际社会并没有看清苏丹内战以及分离公投的根本,而误植民主的方式使得原本的问题雪上加霜。

南苏丹公投虽已结束,但和平的曙光还遥遥无期。平心而论,《全面和平协议》给了苏丹以及国际社会对和平的某种期待,可它并不是目的,而是寻找解决人民不满和探求自身意愿意义所在的持续过程的开始。^②然而,苏丹政府乃至国际社会往往忽略了过渡时期应该努力通过各种措施黏合南北伤痕的问题,似乎整整六年时间都在为2011年的分离公投作铺陈。毋须赘述,公投并未一如所期的成为战争与和平的分水岭,而只是将南北争端从国内层面上升到了国际层面。客观地说,纵使许多争议性问题比如边界划分、阿卜耶伊领土归属、石油过境费用以及叛军问题等仍悬而未决,但南苏丹公投还是给南北关系带来了相对稳定的和平。可问题是,由于受到冲突的拖累,社会日益失去了原本的功能,一旦和平终于实现,国家领导人往往缺乏以和平和非军事的方式来治理一个破裂的国家所需的必要技能和经验。^③这样的情势下,领导人常常又会依靠建立在部族、宗派基础之上的军事统治模式,使得原有的局面并未因为分离而有所改善,甚至变得更加混乱不堪。这样,在外部失和、内部失序的情况下,南苏丹难以快速实现国家发展。

四、结 语

随着民主政治以及个人或集体权利的发展,民族分离主义问题愈加凸显,许多分离地区直接诉诸公投的案例越来越多。南苏丹公投是近年来唯一成功的分离公投,即便如此,分离后的南苏丹也仍旧处于水深火热之中,不仅军阀混战,社会更是民不聊生。战乱和贫困更为严重的现实让人不得不反思,公投能否彻底解决分离主义问题。虽然民族分离主义问题因历史、资源、文化、部族、宗教等而形态各异,但根据世界各国的实践教训,可以得知公投既不是解决分离问题的最佳方式也不是唯一办法。分离主义问题说到底还是权力与资源的分配问题,而政治学理论中的协商民主也未尝不是一种可供选择的路径。解决分离主义问题不但需要摒弃“唯公投论”,而且需要挖掘其他实现和维护国家统一的有益经验。

(责任编辑:章远 责任校对:李意)

^① James D. Fearon, "Separatist Wars, Partition, and World Order," *Security Studies*, Vol. 13, No. 4, 2004, p. 394.

^② Sedfrey M. Candelaria and Regina Ann L. Nonato, "An Overview of the International Legal Concept of Peace Agreements as Applied to Current Philippine Peace Processes," *Ateneo Law Journal*, Vol. 53, No. 2, 2008, pp. 294-295.

^③ Jenik Radon and Sarah Logan, "South Sudan: Governance Arrangements, War, and Peace," *Journal of International Affairs*, Vol. 68, No. 1, 2014, p. 159.