

## 2006年斐濟政變後「太平洋島國論壇」介入 之角色與挑戰

林廷輝\*

### 摘要

2006年12月5日，斐濟發生自獨立建國以來的第四次軍事政變，軍事領導人白尼馬拉馬(Josaia Voreqe Bainimarama)以武力推翻民選政府恩加拉塞(Laisenia Qarase)政權。政變發生後，作為太平洋之區域組織「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)於此事件中之態度與作為，成為檢驗該區域組織效能之重要指標。截至2009年7月，「太平洋島國論壇」領袖高峰會議已通過三次決議，要求斐濟在2009年舉行大選，然這些決議可否有效拘束斐濟臨時政府？又斐濟主張以「太平洋方式」(the Pacific Way)解決爭議，引來薩摩亞總理批評，該主張可否被其他會員國接受？在「太平洋島國論壇」積極介入下，斐濟臨時政府似乎仍不為所動，其原因為何？為回答以上問題，本文旨就「太平洋島國論壇」協助斐濟恢復民主之角色、作為及其目前所遭遇之挑戰，進行分析與探討，點出「太平洋島國論壇」在斐濟恢復民主過程中之困難。

**關鍵詞：**太平洋島國論壇、太平洋方式、軍事政變、恢復民主

---

\* 作者為玄奘大學法律學系兼任講師，E-mail: tinghui@hcu.edu.tw。

## 1. 前言

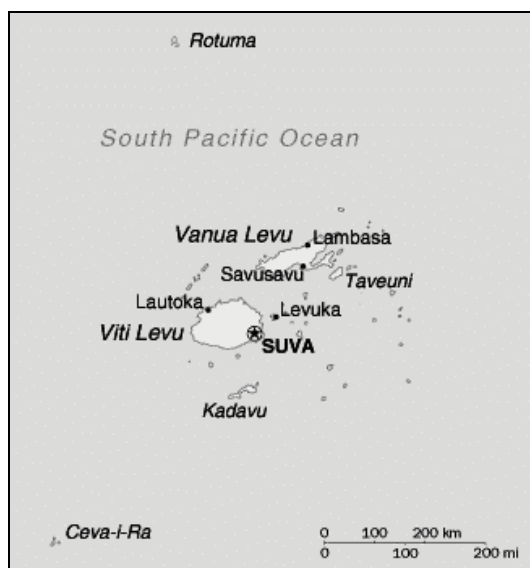
斐濟群島共和國(The Republic of the Fiji Islands, 以下均簡稱斐濟, 各主要島嶼組成部分可參閱圖 1)是由 332 個島嶼所組成的國家, 人口約 84 萬人。1874 年成爲英國殖民地後, 1879 至 1916 年在英國殖民體系下負責種植甘蔗, 爲供應歐洲地區蔗糖之重要生產地, 至今糖製品仍是斐濟出口至歐洲聯盟並賺取外匯之重要商品。只是, 英國在殖民時認爲斐濟原住民族天性浪漫, 工作並不勤奮, 因此, 便從另一殖民地印度引入大量勞工, 而這些勞工並沒有因英國殖民勢力撤出斐濟後返回印度, 反而成爲斐濟重要組成人口。1970 年 10 月 10 日, 斐濟脫離英國獨立, 同時成爲大英國協之一員, 1987 至 2006 年共發生四次政變。

2006 年 12 月 5 日, 斐濟發生了第四次政變, 軍事領導人白尼馬拉馬獲得伊洛伊洛(Josefa Iloilovatu Uluivuda)總統提名組成臨時政府, 不過國際壓力從未間斷, 要求白尼馬拉馬立即恢復民選政府。2007 年在東加王國(The Kingdom of Tonga)舉行的第 38 屆「太平洋島國論壇」高峰會議, 白尼馬拉馬以國家領導人身分出席, 會中承諾將於 2009 年 3 月舉行全國大選, 但返國後隨即宣布延宕選舉, 並拒絕出席 2008 年第 39 屆「太平洋島國論壇」紐埃(Niue)高峰會議。而在 2009 年 1 月底, 「太平洋島國論壇」爲了斐濟恢復民主問題, 巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)召開特別高峰會議, 白尼馬拉馬仍藉故不親自出席, 也未說明爲何延遲選舉, 僅派官員與會, 「太平洋島國論壇」之威信似乎受到挑戰。

討論斐濟恢復民主問題可從各種角度切入, 大致包括從種族、宗教、文化、選舉制度、<sup>1</sup> 斐濟在區域內之地位及與紐、澳等國之國際關係各種角度

---

<sup>1</sup> 斐濟選舉制度相當複雜, 這也是 2006 年政變的原因之一, 特別是白尼馬拉馬反對社區選區這樣的設計, 認爲這代表著種族不公平。一般而言, 斐濟根據一個複雜的選舉制度, 23 席保留給斐濟原住民族, 19 席給印度裔斐濟人, 3 席給其他種族, 1 席給羅圖馬(Rotuma)島, 剩下的 25 個議席開放。因此選區分爲社區選區(斐濟原住民族社區和印度裔斐濟人社區)及開放選區等等。可參閱 Jon Fraenkel and Stewart Firth (eds.) (2007), *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*, Canberra: The Australian National University.對斐濟選舉制度之介紹。



資料來源：轉引自美國中央情報局 The WORLD FACTBOOK 網路版  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fj.html>

圖 1：斐濟地圖

切入，然本文依題目意旨，僅將討論範圍限縮在「太平洋島國論壇」此一區域組織在恢復斐濟民主中之角色、行動與困難點。於此，本文首先針對 2006 年這場軍事政變進行簡要介紹，回顧政變之始末與當時國際反應，其後以「太平洋島國論壇」為討論重點，包括論壇根據何種文件授權而採取干涉斐濟內政之作為，斐濟在面對論壇威脅將以暫停其在論壇會籍制裁手段，以及西方國家對斐濟進行經濟與軍事交流合作等制裁時，白尼馬拉馬有恃無恐地面對這些局勢，堅持不立即舉行選舉，其原因究為何？凡此種種，為「太平洋島國論壇」所面臨之棘手問題，將於本文中一併討論。

## 2. 2006 年軍事政變始末

### (1) 軍事政變發生過程與原因

1987 年 5 月及 9 月，分別發生建國後第一次及第二次政變，兩次政變皆由斐濟軍人拉布卡(Sitiveni Rabuka)發動，第一次政變主要為推翻民選總理巴

瓦宙(Timoci Bavadra)，軍方聲稱其目的是要確保斐濟原住民權益；第二次政變則是爲了脫離大英國協，且不再奉英國女王爲國家元首，以無行政實權之總統取代英國女王，宣布斐濟爲共和國；<sup>2</sup> 其後，拉布卡制訂可使斐濟原住民在選舉制度中可獲得多數之新憲法，於 1990 年通過新憲法，並在 1997 年 7 月通過憲法修正案，將國名更改爲「斐濟群島共和國」。由於斐濟國內情勢底定且回歸憲政制度，大英國協也在同年恢復斐濟成員之資格。依照 1997 年憲法選舉制度，在 1999 年選出了印度裔斐濟人喬杜里(Mahendra Chaudhry)擔任總理，卻被斐濟原住民商人斯佩特(George Speight)於 2000 年 5 月發動第三次政變推翻，但隨即被當時已完全掌握軍權之白尼馬拉馬(Josaia Voreqe Bainimarama)所平定，並將斯佩特及相關參與政變人員逮捕入獄。

因此，要解釋斐濟 2006 年這場政變，便需回溯至 2000 年，自稱爲斐濟族裔平等的保衛者軍隊總司令之白尼馬拉馬，在平定斯佩特叛亂後接管政權，不過卻無意自行出任總理，由於白尼馬拉馬認爲恩加拉塞(Laisenia Qarase)是一位溫和的民族主義者，於是扶持其出任總理。<sup>3</sup> 並在 2001 年舉行全國大選，結果正如白尼馬拉馬安排與預期，只是好景不常，當初支持恩加拉塞政權的白尼馬拉馬，卻在 2006 年推翻其一手支持之政權。

回溯 2006 年政變兩個月前，也就是在 10 月 7 日，白尼馬拉馬向總理恩加拉塞下達最後通牒，要他在三星期之內撤銷一系列備受爭議法案(如下節「政策歧見」部分所述)，否則將被趕下台。迫於無奈，恩加拉塞在 29 日幾乎完全接受了這些條件，白尼馬拉馬卻又在 30 日表示不滿，並發出最後通牒，表示如果政府「還沒有滿足我們的要求，我們將進行一場『清除行動』(clean-up campaign)」。<sup>4</sup> 11 月 5 日，澳大利亞已發覺局勢惡化，於是以保護

---

<sup>2</sup> 有關斐濟在 1987 年發生政變之討論，及涉及印度裔斐濟人及斐濟原住民族種族問題之討論，可參閱 Michael C. Howard (1991), *Fiji: Race and Politics in an Island State*, Vancouver: UBC Press, Chapter 7-9 及 Victor Lal (1990), *Fiji Coups in Paradise: Race, Politics and Military Intervention*, London: Zed Books Ltd.之討論。

<sup>3</sup> 可參閱劉德海(2007)，〈斐濟軍事政變之研析〉，《戰略安全研析》，21，頁 30-31。

<sup>4</sup> 依據白尼馬拉馬總理意思，所謂「清除行動」指的是對前政府進行肅貪，不過外界質疑此動作將藉機整肅異己。2009 年 4 月 2 日，白尼馬拉馬總理在爲「斐濟反貪獨立委員會」(Fiji

其大使館的名義，派出員警進入斐濟，斐濟軍方則指責澳大利亞侵害斐濟主權。澳大利亞解釋，派駐員警目的是出於對該國可能發生暴力而預作的安全準備。24日，在澳大利亞外長唐納(Alexander Downer)建議太平洋各島國政府應介入解決斐濟危機之後，白尼馬拉馬便前往紐西蘭，警告鄰國不要插手斐濟內政。29日，恩加拉塞和白尼馬拉馬在紐西蘭政府斡旋下會晤，但最終還是無法解決爭議。外界此時已經開始擔心斐濟幾天內可能會發生政變。30日，軍方在蘇瓦(Suva)舉行軍事演習，恩加拉塞此時已經開始打算妥協，願意考慮廢除白尼馬拉馬反對的三項法令，不過為時已晚。12月1日，白尼馬拉馬表示：「政府的沉默等於默許，他將開始考慮組建臨時政府。」並將最後期限延長至4日中午，恩加拉塞和他的幕僚於開始尋找藏身之處，蘇瓦市民也開始儲存食物。<sup>5</sup>5日，白尼馬拉馬以優勢軍力封鎖首府蘇瓦街道，軟禁恩加拉塞總理，同時對境內的警察予以繳械，為斐濟獨立建國以來之第四次政變。<sup>6</sup>

政變後，白尼馬拉馬宣佈全國進入緊急狀態，他召開記者會表示：「軍方已經接管了政府，獲得行政權力，且開始治理這個國家。」同時宣布自己已取代總統，解除了恩加拉塞總理職務，解散國會，任命了塞尼拉加卡利(Dr Jona Baravilalala Senilagakali)為臨時政府總理。為化解斐濟人民疑慮，白尼馬拉馬稱軍方並不會長期掌管政權，並呼籲蘇瓦市民們保持鎮靜。而恩加拉塞在政變後對記者說，軍方的政變是在「強姦憲法，讓斐濟成為全世界的笑柄」，他呼籲斐濟人以和平的方式抗議政變，但白尼馬拉馬隨即派員至斐濟各媒體，阻止刊登恩加拉塞之言論。<sup>7</sup>至於依據1997年憲法，由斐濟各省40

---

Independent Commission Against Corruption, FICAC網站(<http://www.ficac.org.fj>)起用致辭時表示將持續該行動，詳見致辭稿全文 [http://www.fiji.gov.fj/publish/page\\_14619.shtml](http://www.fiji.gov.fj/publish/page_14619.shtml)

<sup>5</sup> “Fiji Prime Minister, Cabinet in Hiding,” *Pacific Islands Report*, 1 December 2006, from <http://archives.pireport.org/archive/2006/december/12-04-fj1.htm>

<sup>6</sup> 李明峻(2007)，〈斐濟政變與臺灣的南太平洋政策〉，《戰略安全研析》，21，頁35。

<sup>7</sup> “Army Physician Sworn in as Fiji Prime Minister,” *Pacific Islands Report*, 6 December 2006, from <http://archives.pireport.org/archive/2006/december/12-06-up2.htm>

多個部落世襲大酋長組成之「大酋長委員會」(The Great Council of Chiefs)<sup>8</sup>對政變之態度為各界所關注，「大酋長委員會」此時認為伊洛伊洛仍為總統，白尼馬拉馬解除副總統馬卓維維(Ratu Joni Madraiwiwi)職務的行為是非法、違憲與最無理之表現。在傳統部落酋長們之壓力下，且由於斐濟總統依憲法職權並無享有行政實權，白尼馬拉馬在 2007 年 1 月 4 日，宣佈交還總統職權予伊洛伊洛，隔日，白尼馬拉馬迫伊洛伊洛任命渠為臨時政府總理並宣誓就任。至於斐濟為何在 2006 年會發生軍事政變，其因素大致可分為「族裔問題」與政府與軍人間「政策歧見」兩部分來討論：

(a) 族裔問題

綜觀 1987 至 2000 年三次軍事政變，主要是因為斐濟原住民與印度裔斐濟人間之衝突；現今斐濟原住民人口超過 56.8%，印度裔斐濟人約佔 37.5% 比重，再加上種族及宗教因素結合，使得問題更加複雜，由於斐濟原住民大多篤信衛理教派，而印度裔斐濟人則信奉印度教，在每一次的軍事政變中，教會勢力也是某一種族支持之主要力量，不過，斐濟原住民族掌權後常意圖削減印度裔斐濟人權利，另一方面，呼籲賦予印度裔斐濟人公平權利之呼聲也從未間斷。然而，也有學者認為，斐濟的民族主義問題在於並沒有一個斐濟國家，僅有依照族裔分布而區分出來的省份，政變顯現出來的是受到分割的領導權力，<sup>9</sup> 因此沒有一個統一的國家。

(b) 政策歧見

2006 年 5 月，斐濟依憲法規定舉行大選，恩加拉塞獲得連任，其政黨「團

---

<sup>8</sup> 斐濟大酋長委員會是政府的顧問機構，它的決策往往對斐濟的政局走向起到關鍵作用。依據斐濟 1997 年憲法，「大酋長委員會」是提名和任命總統、副總統候選人之唯一機構。斐濟憲法 Section 90: “The President and Vice-President are appointed by the Bose Levu Vakaturaga after consultation by the Bose Levu Vakaturaga with the Prime Minister.” the Bose Levu Vakaturaga 為斐濟語，即 Great Council of Chiefs，只是 1997 年憲法已遭白尼馬拉馬凍結，因此「大酋長會議」目前已暫停運作。

<sup>9</sup> Teresia Teaiwa (2001), “An Analysis of the Current Political Crisis in Fiji,” in Brij V. Lal and Micharl Pretes (eds.), *Coup: Reflections on the Political Crisis in Fiji*, Canberra: The Australian National University, p.31.

結的斐濟黨」(United Fiji Part, SDL)取得國會多數(斐濟政黨概況，及 2006年 5月選舉各黨獲得票數狀況分別詳見表 1及表 2)，由於恩加拉塞再次掌權後，便積極提出一系列具有爭議性之法案，其中包括給予斐濟原住民族進入沿海富裕地區之優先權及「促進和解、寬容和團結法案」(Reconciliation, Tolerance, and Unity Bill)，白尼馬拉馬並不認同該政策，認為這些法案傷及族裔平等，僅有利斐濟原住民族而不利於印度裔斐濟人，多次警告恩加拉塞，並威脅將迫其下台，同時主張國會應將該法案撤案，不過恩加拉塞不為所動。同年 10月後，雙方互相攻擊，情勢更加惡化，白尼馬拉馬持續以武力相威脅，要求政府撤銷這些法案，恩加拉塞則欲撤換白尼馬拉馬軍事指揮官職權，但卻遭軍方抵制，白尼馬拉馬反而向恩加拉塞所提出 9項要求，最主要包括撤銷特赦 2000年政變者等有爭議之議案，要求恩加拉塞解除澳大利亞裔警察總監休斯(Andrew Hughes)職務，同時停止對白尼馬拉馬有關煽動叛亂之指控與司法調查等，但恩加拉塞並未接受這些條件。<sup>10</sup>

軍方對恩加拉塞之政策不滿為這次政變主因，族裔因素則是其次；軍方認為，恩加拉塞政府太過強化警察力量並加大權力，意圖削弱軍方影響力；而斐濟政變頻頻發生，其根本原因在於軍人強勢，就以恩加拉塞政府為例，渠對曾經參加過上次政變的軍人們不夠強硬，仍將他們留在重要職位上且掌握軍隊的實權，所以當恩加拉塞提請總統免除白尼馬拉馬職務時，軍方並不配合。

此外，伊洛伊洛總統年紀太大且有疾病在身，大部分職責由副總統擔任，使得軍人在決定挑戰政權時沒有任何顧忌。而較特殊的是，斐濟政變大多是不流血，此次政變軍方便先前往各地警局及派出所收繳槍械，使得軍方得以壓制警察，警察也沒有反抗的作為，重要的是軍方很少干擾民眾的生活，民眾關注政治程度也不高，並不會對政治變化產生多少抗拒，在沒有國

---

<sup>10</sup> Jon Fraenkel (2007), "The Fiji Coup of December 2006: Who, What, Where and Why?" in Jon Fraenkel and Stewart Firth (eds.) (2007), *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*, Canberra: The Australian National University, p.425.

表 1：斐濟目前主要政黨概況

政黨名稱	成立時間	領導人	概況
團結的斐濟黨 (United Fiji Part, SDL)	2001.5	領袖：Laisenia Qarase 主席：Kaloukalou Leki 全國主任：Peceli Kinivuwai	為斐族基層群眾和一些商界人士支持，主要在促進全國民族和解的同時更多照顧斐濟原住民族和羅圖馬族之利益，確保斐濟原住民族擁有國家的最高權力，曾於 2001 年和 2006 年執政，2006 年 12 月被政變推翻。
斐濟工黨 (Fiji Labour Party, FLP)	1985.7	領袖：Mahendra Chaudhry 主席：Jokapeci Koroi	該黨在各大工會支持下以印度族裔為主體組成的多民族政黨，主要代表中下層印度族裔利益，在廣大印度族裔、工會成員、部分知識分子和青年中影響較大。曾於 1987 年和 1999 年兩次執政，後被政變推翻。2006 年 5 月至 12 月、2007 年 1 月至 2008 年 8 月先後在恩加拉塞政府及白尼馬拉馬政府內參與執政。
保守聯盟 (Conservative Alliance, CA or MV)	2001	NA	主要支持者分布在北島和斐濟主島之中北區，主張大力加強斐濟原住民族在本國之權力和宣布斐濟為基督教國家，2006 年 2 月併入團結的斐濟黨。
新勞工團結黨 (New Labour Unity Party)	2001.7	NA	成員為前工黨人員，主要為斐濟原住民族，大多為年輕知識分子，2006 年 3 月，併入斐濟工黨。
聯合人民黨 (United People's Party, UPP)	1998	領袖：Mick Beddoes	原名聯合一般黨，1999 年大選前代表少數種族，2003 年 12 月修改黨章，決定向各種族開放並改為現名。
斐濟政治黨 (Fijian Political Party, SVT)	1990.6	主席：Sitiveni Rabuka	在大酋長委員會支持下成立，主張維護酋長制度和斐濟族群利益。
斐濟協會黨 (Fijian Association Party)	1994.1	領袖：Juini	從斐濟政治黨中分裂出來。



2006年斐濟政變後「太平洋島國論壇」介入之角色與挑戰

政黨名稱	成立時間	領導人	概況
民族聯盟黨 (National Federation Party, NFP)	1963	領袖：Prem Singh	為斐濟第一個印度族裔政黨。成員為印度人，主要代表印度裔上層利益。
民族聯合黨 (National Alliance Party, NAP)	2005.4	主席：Epeli Ganilau	斐濟前領袖 Ratu Sir Kamisese Mara 追隨者，主張消除種族政治，實現各族平等。
民族團結黨 (Party of National Unity, PANU)	1998	主席：Sairusi Nagagavoka	斐濟西部曾長與斐濟人支持，主張各民族和睦共處。
民族主義土地與斐濟族裔黨 (Nationalist Vanua Tako Lavo Party, NVTLP)	1990 年代	主席：Iliesa Duvuloco	訴求斐濟民族主義，主張土地均應歸還給斐濟原住民族。

資料來源：整理自中華人民共和國外交部網站(<http://www.mfa.gov.cn>)斐濟國家概況介紹。

表 2：2006 年 5 月斐濟大選結果

政黨名稱	選民選擇第一優先得票數	得票率(%)	當選國會議員人數
斐濟工黨(FLP)	<b>304,163</b>	<b>39.46</b>	<b>31</b>
民族團結黨(PANU)	6,226	0.81	-
民族聯合黨(NAP)	22,604	2.93	-
民族聯盟黨(NFP)	49,116	6.37	-
民族主義土地與斐濟族裔黨(NVTLP)	3,657	0.47	-
團結的斐濟黨(SDL)	<b>343,411</b>	<b>44.55</b>	<b>36</b>
聯合人民黨(UPP)	6,482	0.84	2
獨立參選	34,701	4.50	2
其他	549	0.07	-
總計	770,909	100	71

資料來源：轉引自 David G. Arms (2007), "The Case for Reform of the Electoral System in Fiji," in Jon Fraenkel and Stewart Firth (eds.), *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*, Canberra: The Australian National University, p.394.

內衝突或流血事件發生下，使得國際社會要介入的理由不夠充分。最後，斐濟問題對國際影響力有限，區域和全球政治大國對斐濟內政多不積極過問，助長了政變文化。

## (2) 國際反應與後續發展

### (a) 鄰近國家之反應

當斐濟政府與軍方發生意見衝突之際，澳大利亞早派出警察進入斐濟，同時派出兩艘軍艦到斐濟海域附近活動，以便隨時採取撤僑行動，12月1日，「太平洋島國論壇」會員國外長們和外交官在澳大利亞雪梨召開緊急集會，商討化解斐濟軍政對峙僵局之辦法。會議發表的聲明敦促軍政雙方和平解決爭議，同時還決定由「名人團」(Eminent Persons Group, EPG)，<sup>11</sup> 出面與斐濟軍政雙方進行溝通，<sup>12</sup> 然這些會議仍無法阻止斐濟發生政變。

在斐濟軍方宣布政變成功後，鄰近且為南太平洋大國之澳大利亞與紐西蘭均發表聲明譴責。紐西蘭總理克拉克(Helen Elizabeth Clark)也立即宣佈中止紐西蘭和斐濟軍事關係，包括長久以來的軍事訓練課程，禁止白尼馬拉馬及其家人進入紐西蘭，除非他們要去參與化解斐濟危機之會談，此外，對斐濟人民影響最鉅之短期打工計畫，紐西蘭也將斐濟人排除在名額之外，體育交流也暫時停止，紐西蘭更威脅倘斐濟軍方不為所動，將會在國際場域中制裁斐濟，這勢必包括斐濟無法取得國際組織給予之援助款。澳大利亞外長唐納則警告，「如果斐濟軍方發動政變，推翻民選政府，這將對我們與斐濟軍方的關係產生重要的影響。」<sup>13</sup> 因此，澳大利亞除了配合紐西蘭進行上述制裁外，同樣也要求斐濟立即恢復民主。

---

<sup>11</sup> 「太平洋島國論壇」名人團(EPG)多由太平洋區域內德高望重人士擔任，其組成成員視任務而定，執行考察任務，並向論壇提出總結報告與建議，太平洋島國多對名人團所提出之建議予以尊重與服從，此制度成為太平洋島國間化解政治紛爭與衝突之途徑之一。

<sup>12</sup> “Forum Foreign Affairs Ministers’ Meeting Outcome Statement,” *Pacific Islands Report*, 1 December 2006, from <http://archives.pireport.org/archive/2006/december/12-01-st.htm>

<sup>13</sup> “New Zealand Orders Sanctions Against Fiji,” *Pacific Islands Report*, 7 December 2006, from <http://archives.pireport.org/archive/2006/december/12-07-01g.htm>

(b) 英、美、聯合國及大英國協

政變發生前，聯合國也曾警告斐濟軍方勿輕舉妄動，聯合國秘書長安南(Kofi Annan)在2006年11月28日警告，如果斐濟發生軍事政變，聯合國將要求斐濟撤出聯合國維和部隊。美國國務院同樣也發表聲明，對使用「超法律的手段將民選政府趕下臺表示嚴重關切」，並威脅將中止對斐濟的援助。儘管聯合國安理會認為對斐濟沒有必要採取軍事干預行動，但由安理會秘魯籍輪值主席伯納勒斯(Jorge Voto-Bernales)發表聲明，表示安理會關切斐濟軍事領導人對政府總理恩加拉塞之挑戰，安理會歡迎且支持區域內之努力，就各方對爭議達成協議，要求斐濟軍方克制且避免採取任何行動以弱化法律規範，不利斐濟人民利益，同時相信政治上歧異可以有和平與長久解決之道，這將有利於斐濟及區域，安理會也鼓勵聯合國秘書長持續採取斡旋方式，以和平方式解決爭議。<sup>14</sup>

雖然聯合國秘書長及安理會均對斐濟情勢表態，但政變仍然發生。政變發生之際，聯合國秘書長安南立即強烈譴責斐濟軍事領導人，要求立即恢復合法政府，並透過和平方法與對話恢復憲政體制，完全支持「太平洋島國論壇」及其他區域與國際成員之努力，持續諮商共同解決此危機。<sup>15</sup> 12月7日，聯合國安理會就斐濟局勢舉行閉門會議進行磋商，之後由卡達籍的輪值主席納塞(Nassir Abdulaziz al-Nasser)發表聲明，表達安理會對斐濟局勢，亦即斐濟軍事領導人宣布取代民選總理恩加拉塞之舉表達嚴重關切，安理會強烈希望採取制裁措施，但以和平的方法解決目前的局勢，讓斐濟儘速恢復民選政府。在對區域組織態度方面，安理會歡迎並支持「太平洋島國論壇」之努力，以及其他區域與國際社會以和平及持續的方法解決此局勢，安理會同時鼓勵聯合國秘書長與論壇共同合作，恢復斐濟合法政府，持續關注局勢發展。<sup>16</sup> 不過，無論是聯合國秘書長之聲明，或是安理會輪值主席之聲明，均

---

<sup>14</sup> “Security Council Press Statement on Fiji,” *Security Council SC/8881*, 29 November 2006, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8881.doc.htm>

<sup>15</sup> “Secretary-General Strongly Deplores Fiji Military’s Seizure of Power,” *Secretary-General SG/SM/10777*, 5 December 2006, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10777.doc.htm>

<sup>16</sup> “Security Council Press Statement on Fiji,” *Security Council SC/8894*, 7 December 2006, from

無法改變斐濟政變之事實，更令外界好奇的是，大會與安理會均無通過制裁或譴責斐濟之正式決議文，這與大會或安理會在處理其他區域之威脅和平與安全問題時方式不同，簡言之，安理會或秘書長僅表達其立場，訴求區域組織「太平洋島國論壇」能夠發揮功能，將干涉斐濟內政的任務交予論壇，換言之，讓紐、澳來處理其「後院事務」。

2007年4月20日，新任的聯合國秘書長潘基文為回應安理會關切斐濟情勢，同時要求和平解決與恢復民主，於是派遣任務團前往斐濟實地調查，其目的為獲得第一手情勢評估資料，同時與臨時政府、其他政黨代表及公民社會代表進行會談，該任務團也拜會「太平洋島國論壇」秘書處及外國駐斐濟使節團。<sup>17</sup> 不過此後聯合國秘書長並無具體作為。

2009年1月27日，美國國務院則針對白尼馬拉馬不出席「太平洋島國論壇」特別高峰會議一事，表達支持論壇之立場，認為如果依據國際標準，超過兩年由非民選政府來統治，且未依憲法還政於民而提出具體時間表，美國是無法接受的。因此，美國強烈支持論壇，要求斐濟臨時政府在2009年年底前立即舉行公平與公正之全國大選。<sup>18</sup> 美國駐斐濟大使馬干(Steve McGann)會見斐濟境內回教組織時表示，美國瞭解到白尼馬拉馬欲改變選舉制度，美國也支持應有一個對各民族公平的選舉制度，然而美國在意的是，這種制度應該透過透明的對話，合憲的過程來達成。<sup>19</sup> 4月7日，希拉蕊國務卿在華府會面來訪的紐西蘭外長麥卡利(Murray McCully)時，同樣重申支持「太平洋島國論壇」及紐西蘭立場，認為斐濟民主不應消失(extinguished)。<sup>20</sup>

---

<http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8894.doc.htm>

<sup>17</sup> “Secretary-General Dispatches Fact-Finding Mission to Fiji,” *Secretary-General SG/SM/10955*, 20 April 2007, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/sgsm10955.doc.htm>

<sup>18</sup> Robert Wood, “Bainimarama Has No Plan for Elections in Fiji,” *U.S. Department of State*, 27 January 2009, from <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/01/115443.htm>

<sup>19</sup> “US Takes Swipe at Bainimarama,” *Herald Sun*, 10 March 2009, from <http://www.news.com.au/heraldsun/story/0,,25165021-5005961,00.html>

<sup>20</sup> “Remarks with New Zealand Foreign Minister Murray McCully,” *U.S. Department of State*, 7 April 2009, from <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/04/121371.htm>

至於英國首相布萊爾(Tony Blair)在政變發生後立即宣佈中止對斐濟的軍事援助，且表示大英國協有可能取消斐濟成員國資格，呼應了3月份大英國協代表在倫敦集會，表示如果斐濟臨時政府並無恢復民主之行動，最終將面臨停止國協會籍制裁之立場，但斐濟臨時政府仍置之不理。<sup>21</sup>

簡言之，無論是聯合國秘書長、聯合國安理會及美國等重要國際組織與國家，均將解決斐濟恢復民主問題之責交給區域組織「太平洋島國論壇」，而主宰論壇議題的紐西蘭及澳大利亞便承擔起這樣的責任，又斐濟勢力範圍屬於紐西蘭，澳大利亞便交由紐西蘭全權處理並配合其制裁措施，因此，論壇在斐濟問題上相對其他國際組織重要，解決能力與結果也考驗論壇地位。

### (c) 後續發展

2008年10月，斐濟召開了第一屆總統主持之「政治對話論壇」(President's Political Dialogue Forum)，包括白尼馬拉馬總理及斐濟境內登記註冊之16個政黨均派員參加，為斐濟政變後恢復民主帶來一絲絲的曙光，也成為斐濟境內各團體，國際組織(聯合國及大英國協)派員參與之重要機制；2009年3月13日，第二屆「政治對話論壇」則提出斐濟未來試圖永久解決爭議之議程，包括「斐濟民主經驗與國會改革」、「選舉制度改革與普選」與「人民憲章」(People's Charter)三個領域，此次會議有來自政黨及政府代表23人，再加上15個非政府間組織參與，<sup>22</sup>會中白尼馬拉馬也上台致辭並對未來有所期許；原本良好的協商氣氛應持續到第三屆會議，然在4月9日舉行第三屆會議上，因會前執政當局揚言，某些議題不應納入會議討論，否則提出的政黨便不可參加對話論壇，在執政者獨裁作為下，四個政黨決定退出協商，包括團結的斐濟黨(SDL)、民族聯盟黨(NFP)、聯合人民黨(UPP)及「民族主義土地與斐濟族裔黨」(Nationalist Vanua Tako Lavo Party, NVTLP)，<sup>23</sup>代表的是斐

<sup>21</sup> "Fiji Rejects Commonwealth Deadline," *ABC*, 5 March 2009, from <http://www.radioaustralia.net.au/pacbeat/stories/200903/s2508553.htm>

<sup>22</sup> "Political Dialogue Ends," *FBCL*, 13 March 2009, from <http://www.radiofiji.com.fj/fullstory.php?id=18613>

<sup>23</sup> Vanua 斐濟語大多指土地意思，至於 Tako 與 Lavo 為人名，前者為後者父親，Tako-Lavo 指

濟原住民族及經濟實力不錯的印度裔斐濟人，此次會議在四個政黨缺席下，共有 22 名政黨代表參與。

然而此時，斐濟上訴法庭卻在政黨協商的同一時間，於 4 月 9 日宣判由恩加拉塞提出的上訴案，裁決白尼馬拉馬臨時政府總理乙職及內閣並不符合 1997 年憲法，應立即解職，使斐濟政治留下真空無政府狀況。<sup>24</sup> 白尼馬拉馬也順應判決結果，主動辭去臨時政府總理乙職，但卻宣布，爲了斐濟社會秩序與穩定，仍任軍事領導人，待總統伊洛伊洛之決定。不過總統伊洛伊洛竟於 10 日下令，廢除 1997 年憲法，解除所有法院法官職務，三名承審法官離開斐濟前往澳大利亞避難，伊洛伊洛自立爲國家元首，同時宣布將在 5 年後，也就是 2014 年 9 月舉行大選，爲斐濟政局投下震撼彈。<sup>25</sup> 澳大利亞總理陸克文及紐西蘭外長麥卡利在第一時間雙雙表達無法接受伊洛伊洛廢除憲法，<sup>26</sup> 未來斐濟應會將擬定「人民憲章」列爲政治改革第一優先順序，同時更改既有選舉制度，以準備五年後選舉，斐濟未來政局似乎正朝白尼馬拉馬規畫之方向與步調進行中。

### 3. 協助恢復民主之路：「太平洋島國論壇」之角色與安排

回顧「太平洋島國論壇」簡史，其創立前身是在 1965 年時，由時任斐濟總理馬拉(Ratu Sir Kamisese Mara)倡議排除紐西蘭勢力，成立屬於太平洋島國之「太平洋島國生產者協會」(Pacific Islands Producers' Association, PIPA)，納入斐濟、東加王國及西薩摩亞(現薩摩亞)，該協會以集體力量向紐西蘭協商農

---

的是父子關係，對堅守斐濟原住民族主義而言，居住在維提島(Viti Levu)等大島之斐濟人彼此間關係。

<sup>24</sup> 54 頁判決書全文詳見 from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/special/Q-vs-B-judgement.pdf>

<sup>25</sup> "Fiji President Abrogates Constitution," *Pacific Islands Report*, 10 April 2009, from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2009/April/04-10-fj1.htm>

<sup>26</sup> "Fiji President Sacks Judiciary," *The Australian*, 11 April 2009, from <http://www.theaustralian.news.com.au/story/0,25197,25319368-2703,00.html>

產品(特別是香蕉)出口價格一致，至於協會在 1973 年改組成爲「南太平洋經濟合作局」(South Pacific Bureau for Economic Cooperation, SPEC)，1975 年發揮了「南太平洋論壇」秘書處功能，在 1988 年更名爲「論壇秘書處」，至今則成爲「太平洋島國論壇」秘書處。<sup>27</sup>

由此可見，「太平洋島國論壇」成立背景主要以解決太平洋島國間之經濟問題爲主，政治問題非其首要任務，但自 2005 年具有太平洋區域整合重要里程碑之「太平洋計畫」(the Pacific Plan)<sup>28</sup> 通過後，合作領域也拓展至「安全」(security)及「善治」(good governance)等目標，不過，論壇如欲介入一國內政，仍應依據 2000 年論壇高峰會議所通過的「比克塔瓦宣言」規定來處理。2006 年政變發生後，「太平洋島國論壇」透過三個機制試圖協助斐濟恢復民主，首先爲最高位階的論壇高峰會議，其次爲「部長級聯繫小組」(the Ministerial Contact Group)，而論壇外長會議也是提供高峰會議建議重要階層會議，最底部則由「論壇與斐濟聯合工作小組」(Forum-Fiji Joint Working Group)，成員由重要論壇國家資深官員組成，提供部長級會議重要建議並成爲論壇保持與斐濟溝通之重要管道。由於論壇高峰會議爲最高決策層級，所通過之公報與文件大致已納入「外長會議」、「部長級聯繫小組」及「聯合工作小組」三者之內容，因此本節主要討論 2007-2009 年間論壇高峰會議在處理斐濟政變結果與方案。

### (1) 論壇介入斐濟內政依據：「比克塔瓦宣言」(Biketawa Declaration)<sup>29</sup>

2000 年 10 月 28 日「太平洋島國論壇」在吉里巴斯比克塔瓦高峰會議通過之「比克塔瓦宣言」，爲論壇介入斐濟政變之重要依據，該宣言主要針對

---

<sup>27</sup> Ratu Sir Kamisese Mara (1997), *The Pacific Way: A Memoir*, Honolulu: University of Hawaii Press, pp.168-170.

<sup>28</sup> 計畫內容可參閱林廷輝(2008)，〈太平洋區域整合現況與挑戰：從太平洋島國推動「太平洋計畫」角度觀之〉，《國際關係學會首屆年會暨臺灣與國際關係的新紀元研討會》(主題：亞太區域研究與發展 3-7)。

<sup>29</sup> 宣言全文詳見 <http://www.forumsec.org.fj/news/2000/Oct06.htm>

論壇各會員國因內戰建立安全機制，在尊重不干涉國內事務之原則下，賦予論壇秘書長即刻與論壇輪值主席協商機制，同時採取和平手段解決某一個會員國內戰問題。此外，根據宣言第 2 條第 3 項規定，授權論壇外長們基於諮商、採下列行動以解決危機，其中包括「表達會員國們對此情勢之看法」、「成立部長級行動小組」、「成立事實發現小組」、「召集『名人團』」、「第三造調停」、「支持適切之組織或機制以協助解決」、「召開論壇安全委員會特別高層會議或臨時論壇部長級會議」，倘若上述辦法無法解決危機且危機仍舊存在，依據同條第 4 項規定，將召開論壇領袖特別會議，考慮採取其他選項，包括採取具有必要性地「針對措施」(targeted measures)。另外，依據宣言附錄 A 規定，在採取任何決議時需獲得足夠程度之共識(consensus)，且介入必須是具成本效益(cost-effective)。

因此，政變發生後，論壇便依宣言規定，成立部長級行動小組，並召集「名人團」，要求「名人團」前往斐濟調查並提出報告，此外，根據宣言授權召開特別會議，並在 2009 年特別高峰會議中訂定出如何採取「針對措施」擬出方向。

## (2) 2007 年東加王國高峰會議<sup>30</sup>

2007 年 10 月 16-17 日，論壇在東加王國舉行高峰會議，白尼馬拉馬出席了此次會議，並承諾舉行選舉，太平洋島國領袖們在會中也認同 2007 年 1 月 29 日至 2 月 1 日由「名人團」前往斐濟調查後所提出之報告，<sup>31</sup>支持同年 3 月 16 日在萬納度召開的論壇外長會議所提出之建議，使斐濟政府盡速恢復憲法及民選政府。

會中也歡迎斐濟臨時政府承諾在 2009 年第一季舉行國會選舉，且願接受選舉結果。論壇因此要求斐濟臨時政府與論壇聯合工作小組合作，依據斐濟現有憲法及相關法規，提出具有公信力的恢復民主路線圖(roadmap)，同時

---

<sup>30</sup> Pacific Islands Forum(PIF) (2007), *Forum Communiqué*, Article 15.

<sup>31</sup> 報告重點可參考 <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/newsroom/press-statements/2007/forum-epg-fiji-completes-consultations.html>



列為臨時政府之首要工作。而論壇也瞭解到臨時政府欲倡議制訂「人民憲章」，並感謝國際社會(主要指西方民主國家及聯合國與大英國協等)對論壇之支持，也授權 2008 年 1 月論壇外長會議討論 2009 年舉行國會選舉進度。

### (3) 2008 年紐埃高峰會議<sup>32</sup>

2007 年論壇東加王國高峰會議後，白尼馬拉馬食言並開始進行一連串破壞民主行動，為抵制論壇，白尼馬拉馬也拒絕出席論壇紐埃高峰會議，太平洋島國領袖們則對斐濟臨時政府未參加島國論壇會議，表達嚴重關切，且認為此舉是無法接受的，要求斐濟應實現 2007 年在東加王國所做的承諾，在斐濟現有憲法與選舉法規下於 2009 年 3 月如期選舉。譴責斐濟臨時政府並鼓勵論壇與國際社會持續向斐濟施壓直到選舉舉行，不過論壇也重申願持續協助斐濟臨時政府準備選舉等工作。

另外，論壇也讚許「斐濟與論壇聯合工作小組」從 2008 年 6 月開始以來的工作，敦促斐濟展現誠意，維持與論壇建設性之關係，恢復參與工作小組。認知到為了解決斐濟內部各種族及各黨派之紛爭為長期議題，需透過政治對話來解決，領導人因此承認政治對話過程有助發展各重要行為者間之互相瞭解，不過，論壇也認為，這樣的政治對話要在：(a) 斐濟現有憲法下創造一個對選舉更有利的環境；(b) 提出新選出的政府與主要的行為者間持續對話，以進行改革並促進國內團結。領袖們支持政治對話過程，可作為斐濟實現承諾選舉的一種補充，但不可因此而延遲選舉；引導一個真誠地對話，也不應有先決條件、威脅、最終或先決結果；論壇支持斐濟各主要行為者。

論壇同時也表達了支持並有意願以適切之方法，協助大英國協所領導之政治對話，並命令「部長級聯繫小組」，監控此對話進程及斐濟內部任何可達成之政治共識。論壇也重視斐濟維持尊重人權與法制規範之重要性，再次重申國際社會對論壇處理斐濟工作支持表達感謝之意。而在命令「部長級聯繫小組」持續監控斐濟情勢方面，論壇認為應該包括該小組重返斐濟之可能

---

<sup>32</sup> Pacific Islands Forum(PIF) (2008), *Forum Communiqué*, Article 15.

性，在 2008 年底前將有關選舉準備及其他重要議題報告提交論壇領導人們，「部長級聯繫小組」報告應包括建議，並將大英國協及其他相關組織之實踐納入，論壇將進一步採取措施促使斐濟臨時政府遵守 2007 年在東加王國高峰會議上之選舉承諾，強化論壇在「比克塔瓦宣言」之努力。論壇最後也同意接受「部長級聯繫小組」第二份報告，將考慮依據「比克塔瓦宣言」第 2 條第 4 項之規定，計畫 2008 年年底召開特別高峰會議，並將暫停斐濟在論壇會籍選項列入考量，原則上由巴布亞紐幾內亞主辦特別會議。

#### (4) 2009 年巴布亞紐幾內亞特別高峰會議<sup>33</sup>

依照 2008 年紐埃高峰會議之決定，論壇於 2009 年 1 月 27 日在巴布亞紐幾內亞首府莫士比港召開特別會議，試圖解決斐濟問題，同時依照「比克塔瓦宣言」之授權，由論壇領袖們在會中進行協商，不過在此之前，白尼馬拉馬已毀損了 2009 年 3 月舉行選舉承諾，也再次表達 2009 年不會有任何選舉，白尼馬拉馬抵制此會議並以國內有洪災須要解決為理由，僅派出該國檢察總長出席，於此環境下，引起了諸多太平洋島國領袖不滿，例如後述的薩摩亞總理便對白尼馬拉馬嚴加批評(如後述「太平洋方式」部分)。

此次高峰會議通過更為強硬之公報，重申論壇紐埃高峰會議領袖們之立場，亦即斐濟必須實現其在東加王國高峰會議所做之承諾，不過領袖們也瞭解到，斐濟在紐埃高峰會議後也有一些動作，包括讓「斐濟與論壇聯合工作小組」重新召開，並且與論壇「部長級聯繫小組」接觸，但在準備選舉方面仍未有實質進展。論壇也認為斐濟執政兩年來，並未有任何時間表以恢復民主，因此再次要求斐濟遵守「比克塔瓦宣言」且毫不遲疑地恢復民主。對於斐濟國內之「政治對話論壇」雖予以贊同，但論壇也認為斐濟臨時政府應優先納入選舉議題，同時要求該政府採取以下行動，立即恢復國會大選：

第一，提供論壇一個包括各政治團體均同意的時間表，詳述選舉及恢復民主細節，同時這個時間表必須透過真誠、開放，而不具有威脅性及先決等

---

<sup>33</sup> Pacific Islands Forum(PIF) (2009), *Forum Leaders Special Retreat Communiqué*.

條件下達成的共識。其次，任何改革必須透過政治對話，且符合憲法與法律規範而進行。第三，為實現與維持嚴謹且具信任性之選舉準備工作，應投入必要的資源，包括監督選舉辦公室與準備好選舉名冊。最後，軍方應承諾在選舉後退出文人政府回到軍營，同時依據憲法對文人政府效忠。

論壇為使上述作為能有進展，將在資金與技術上協助「政治對話論壇」，此外並與大英國協秘書處及聯合國有密切的協商，重申論壇將協助斐濟準備選舉，並呼籲斐濟應有關當局與論壇會員國及其他提供此種資助之國家合作。

領袖們也同意依據「比克塔瓦宣言」，倘斐濟仍未採取以下作為，將採取「針對措施」，這些作為包括臨時政府必須在 2009 年 5 月 1 日以前宣布選舉時間，2009 年 12 月底前舉行選舉，這些承諾同樣地必須在 5 月 1 日以前完成。倘若臨時政府置之不理，論壇將採取「針對措施」，包括暫停斐濟參加領袖會議資格，暫停部長級及高階官員參加論壇各級會議，排除臨時政府在區域合作倡議中可獲得之利益，同時停止財政與技術援助，直到斐濟臨時政府依據「比克塔瓦宣言」架構恢復民主為止。論壇也賦予「部長級聯繫小組」，持續監控斐濟情勢，同時評估斐濟臨時政府遵守論壇高峰會議決議，在 2009 年澳大利亞舉行第 40 屆高峰會議以前提出報告，報告中應包括建議論壇可採取何種措施，當然也包括停止斐濟在論壇之會籍。而在 2009 年 5 月，斐濟也因未遵守此一決議而被暫停會籍。<sup>34</sup>

## 4. 困境與挑戰

2009 年 3 月底，「斐濟與論壇聯合工作小組」主席巴布亞紐幾內亞籍的伊非爾(Peter Eafeare)辭職，雖然巴國總理辦公室及外交部並未解釋理由，但一般外交圈均認為此與斐濟態度有關，<sup>35</sup> 無疑使論壇及斐濟聯繫平台受損。

<sup>34</sup> 有關「太平洋島國論壇」輪值主席國紐埃總理塔拉吉宣布暫停斐濟會籍聲明，參閱論壇網站 <http://www.forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2009/forum-chair-on-suspension-of-fiji-military-regime-from-pif.html>

<sup>35</sup> “Joint Fiji/Forum Working Group Chair Resigns,” *Islands Business*, 31 March 2009, from

紐西蘭總理凱伊(John Key)也在 2009 年 1 月底的論壇特別高峰會議上，以強悍的語氣表示，論壇是向白尼馬拉馬釋放訊息之合法團體，他認為，如果論壇無法釋出強硬訊息，恐將弱化論壇功能且並未盡到責任，因此他呼籲，論壇應展現領導的角色，不過他也強調並非沒有彈性，例如斐濟遇到水災等需要救援，但在其他領域(指恢復民主)仍要有進展，他認為，論壇應對斐濟臨時政府釋出強烈的訊息，要求恢復民主。<sup>36</sup>

顯然，凱伊的談話已代表論壇會員國們已沒什麼耐性，只不過，這卻也展現出西方民主國家的無奈。「太平洋島國論壇」在面對斐濟恢復民主一事，存在著諸多困境與挑戰，因此是否能有效使斐濟立即恢復民主並進行選舉，仍有變數，以下則提出三點挑戰，其中包括「『太平洋方式』(the Pacific Way)之爭辯」、「次區域組織唱反調與斐濟臨時政府策略運用」以及「制裁漏洞影響成效：中國與印度援助」等，均為未來論壇所要面對解決的問題。

### (1)「太平洋方式」之爭辯

所謂「太平洋方式」，指的是「以非對抗方式，並經由各島國同意下，處理及討論議題以達成最後決定之方式」，<sup>37</sup> 其內涵為具有多樣性與獨特之太平洋文化。「亞洲開發銀行」在「邁向一個新太平洋區域主義」(Toward a New Pacific Regionalism)之研究報告中指出：「透過『太平洋方式』，增加多邊合作之利益」，不過此時必須符合三個要件：(a) 必須保存目前採取尋求共識決策之過程，確保太平洋島國均能參與形成決策且能影響之。(b) 任何具法律拘束力之協議必須包括明確之條款內容，並有足夠之技術援助以確保決策之

---

[http://www.islandsbusiness.com/news/index\\_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=130/focusContentID=14703/tableName=mediaRelease/overrideSkinName=newsArticle-full.tpl](http://www.islandsbusiness.com/news/index_dynamic/containerNameToReplace=MiddleMiddle/focusModuleID=130/focusContentID=14703/tableName=mediaRelease/overrideSkinName=newsArticle-full.tpl)

<sup>36</sup> “New Zealand Prime Minister Says Forum Must Act,” *Pacific Islands Report*, 27 January 2009, from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2009/January/01-27-01.htm>

<sup>37</sup> Te’o I. J. Fairbairn, Charles E. Morrison, Richard W. Baker and Sheree A. Groves (1991), *The Pacific Islands: Politics, Economics and International Relations*, Honolulu: The East-West Center, p.66.

有效實行。(c) 評估機制必須全面性且具公平性。<sup>38</sup>

在白尼馬拉馬眼中，論壇高峰會議通過對斐濟之要求，其實是未達到共識的，畢竟他認為斐濟並沒有參加高峰會議，因此沒有所謂的共識存在；然而，薩摩亞總理馬利埃萊額奧伊(Tuilaepa Sailele Malilelegaoi)則強烈批評白尼馬拉馬之行爲，他認為白尼馬拉馬以各種藉口拒絕出席 2009 年 1 月在巴布亞紐幾內亞舉行的論壇特別會議，同時不尊重太平洋其他島國領袖們，這種行爲根本無法合乎「太平洋方式」之精神，因此，斐濟的行爲根本是“un-Pacific”(非太平洋方式的)。<sup>39</sup> 對於「太平洋方式」認知不同，恐影響論壇成員間的團結。

## (2) 其他國際組織：次區域組織唱反調與斐濟臨時政府策略運用

### (a) 「美拉尼西亞先鋒集團」與論壇立場迥異

2007 年 1 月 13 日，也就是在政變發生後一半月左右，「美拉尼西亞先鋒集團」(Melanesian Spearhead Group, MSG)<sup>40</sup> 其中三國(巴布亞紐幾內亞、索羅門群島、萬納杜)代表在索羅門群島首府荷尼阿拉(Honiara)召開會議，討論斐濟政變後的局勢，最後該集團由巴布亞紐幾內亞外長丁斯頓(Paul Tiensten)對外表示，集團支持斐濟，並不會像其他國家對斐濟施予制裁，認為政變屬於內政事務，集團將不會干涉屬於國內事務，此外，他們也反對任何停止斐

<sup>38</sup> Asian Development Bank (ADB) (2005), *Toward a New Pacific Regionalism*, Manila: ADB, September, pp.57-58.

<sup>39</sup> “Samoa’s Prime Minister Again Challenges Fiji’s Interim Prime Minister,” *Radio New Zealand International*, 1 March 2009, from <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=45078>; “Samoa Leader Bristles Over Bainimarama Remark,” *Pacific Islands Report*, 2 March 2009, from <http://archives.pireport.org/archive/2009/march/03-03-02.htm>

<sup>40</sup> 由斐濟、巴布亞紐幾內亞、索羅門群島及萬納杜四國所組成之「美拉尼西亞群島」，亦成立次區域組織「美拉尼西亞先鋒集團」，秘書處設於萬納杜首府維拉港(Port Vila)，主要的成就巴布亞紐幾內亞、索羅門群島及萬納杜三國領袖所倡議，不過後來因爲巴布亞紐幾內亞布干爾省(Bougainville)發生暴動，索羅門群島及巴布亞紐幾內亞甚至瀕臨戰爭，協定最後在 1993 年 7 月簽署，斐濟則在 1998 年加入，目前計有 150 項大宗商品解除貿易障礙，然協定內容亦有保護國內幼稚產業與爲維護國家收支平衡而得採取之防衛措施。可參閱林廷輝，同前註 28，頁 4-27。

濟在「太平洋島國論壇」會籍之提案，且認為此舉將不符合論壇聯盟之原則。<sup>41</sup>甚至在 2009 年 2 月底，當薩摩亞總理與白尼馬拉馬言語上隔空交戰之際，「美拉尼西亞先鋒集團」選擇保持沉默，作為索羅門群島反對黨領袖，也是索國前總理蘇嘉瓦瑞(Manasseh Sogavare)則忍不住跳出來接受澳大利亞廣播公司(ABC)訪問表示，薩摩亞總理公開批評白尼馬拉馬的舉動實在是不負責任且不必要的。<sup>42</sup>

很明顯地，「太平洋島國論壇」與次區域組織，特別是「美拉尼西亞先鋒集團」間立場的不同，甚至在論壇在 2007 年的東加王國高峰會議所通過的公報上引爆開來，在公報內容上明載：「論壇領袖們關切次區域組織之發展，也擔憂在未來將造成論壇與區域關係複雜化。」<sup>43</sup>而白尼馬拉馬正善用太平洋區域組織與次區域組織之間的齟齬，分化論壇對斐濟之制裁能力與共識。

#### (b) 白尼馬拉馬直接訴諸聯合國與大英國協以弱化論壇

此外，白尼馬拉馬亦善用聯合國及大英國協的勢力，引入全球性及區域外的國際組織，來牽制「太平洋島國論壇」。首先是在 2008 年 5 月 7 日，斐濟臨時政府更換了派駐聯合國常駐代表，而聯合國秘書長潘基文也接受了斐濟臨時政府派遣之常駐聯合國新任代表武尼博博(Berenado Vunibobo)之到任國書，<sup>44</sup>等於間接承認斐濟臨時政府之合法性。接著，白尼馬拉馬在同年 12 月初，向聯合國及大英國協分別表達希望該組織派員協助該國恢復民主，而聯合國秘書長潘基文也在 12 月 24 日回復表達願與大英國協共同協助。<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> “Melanesian Nations Support New Fiji Regime,” *Pacific Islands Report*, 14 January 2007, from <http://archives.pireport.org/archive/2007/january/01-15-fj02.htm>; “MSG Deplores Fiji Loss of Democracy, but Offers Help to New Administration,” *Radio New Zealand International*, 22 December 2006, from <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=29221>

<sup>42</sup> “Melanesians Criticise Samoan PM’s Comments on Fiji,” *ABC*, 26 February 2009, from <http://www.radioaustralia.net.au/pacbeat/stories/200902/s2502411.htm>

<sup>43</sup> Pacific Islands Forum(PIF) (2007), *Forum Communiqué*, Article 22.

<sup>44</sup> “New Permanent Representative of Fiji Presents Credentials,” *Press Release BIO/3980*, 7 May 2008, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/bio3980.doc.htm>

<sup>45</sup> “Secretary-General Accepts Fiji’s Request for United Nations-Commonwealth Mediation of Political Dialogue on Elections Aimed at Restoring Full Democracy,” *Secretary-General SG/SM/12022*, 24 December 2008, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm12022.doc.htm>

其後，大英國協秘書長沙馬(Kamalesh Sharma)也表示，願意派遣調停者前往斐濟，一起加入斐濟提議由總統主持之「政治對話論壇」。<sup>46</sup> 2009年3月初，聯合國更與大英國協秘書處簽署聯合聲明，表示兩個組織將聯合任命一位調停員，率領調停小組至斐濟以支持政治對話。<sup>47</sup> 只是，倘聯合國安理會或秘書長均支持由「太平洋島國論壇」來協助斐濟恢復民主，又白尼馬拉馬為何要捨近(論壇)求遠(聯合國及大英國協)? 畢竟論壇秘書處設置於斐濟蘇瓦。除了論壇本身性質上由紐西蘭及澳大利亞所主宰，白尼馬拉馬想要避開直接壓力外，另一最主要的原因是白尼馬拉馬在運用拖延戰術，採取緩兵之計，選擇其最有利的國際組織來運用並拖延論壇。

如果說聯合國有求於斐濟，則對斐濟可能不會採取較為嚴格的制裁措施，從斐濟協助維持和平行動來說明，更為清楚。由於斐濟派出的軍警等協助聯合國執行維持和平行動達到 281 人(詳見表 3)，為聯合國重要維和部隊來源(如果與同期德國 302 人、南韓 396 人、俄羅斯 248 人及英國 292 人等相較，斐濟派出人數並不算少)，<sup>48</sup> 所以斐濟軍方的經濟來源並未被切斷，白尼馬拉馬看準聯合國需要斐濟維持和平部隊之人力，因此對論壇之聲明根本置之不理，因為聯合國秘書長安南雖曾脅迫倘斐濟不恢復民主將撤除其在維和行動中之部隊，但至今仍未有具體行動。

這種捨近求遠之策略，美拉尼西亞群島國家常常運用來對抗紐西蘭及澳大利亞之勢力，如果我們以索羅門群島之例來說明將更為清楚，該國外長歐提(Patteson Oti)於 2007 年 9 月於聯合國大會上，呼籲聯合國應直接派遣維持和平部隊取代當時以論壇會員國為名駐紮在索羅門群島之「索羅門群島區域這種捨近求遠之策略，美拉尼西亞群島國家常常運用來對抗紐西蘭及澳大利

---

<sup>46</sup> “Commonwealth to Name Mediator for Fiji,” *Pacific Islands Report*, 16 December 2008, from <http://archives.pireport.org/archive/2008/december/12-16-03.htm>

<sup>47</sup> “UN and Commonwealth to Help with Fiji’s President’s Political Dialogue Forum,” *Radio New Zealand International*, 10 March 2009, from <http://www.mzi.com/pages/news.php?op=read&id=45228>

<sup>48</sup> 各國執行聯合國維和行動任務人數表請參閱聯合國網站 from [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/feb09\\_3.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2009/feb09_3.pdf)

表 3：斐濟參與聯合國維持和平行動狀況

資料時間：2009 年 2 月

維和行動名稱	派遣人員種類			總計
	軍隊	警察	軍事觀察員	
UNAMI 聯合國伊拉克援助團	223	-	-	223
UNAMID 聯合國非洲達富爾聯合任務團	-	12	-	12
UNMIL 聯合國賴比瑞亞任務團	-	30	-	30
UNMIS 聯合國蘇丹任務團	-	8	7	15
UNMIT 聯合國東帝汶任務團	-	-	1	1
總計				281

資料來源：同註 48。

亞之勢力，如果我們以索羅門群島之例來說明將更為清楚，該國外長歐提(Patteson Oti)於 2007 年 9 月於聯合國大會上，呼籲聯合國應直接派遣維持和平部隊取代當時以論壇會員國為名駐紮在索羅門群島之「索羅門群島區域援助團」(Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI)，索羅門群島似乎想把事情鬧大，直接訴諸聯合國，不讓紐西蘭及澳大利亞直接插手管理，但時任澳大利亞外長唐納立即表示，因索羅門群島與臺灣存續外交關係，並未與中國建交，所以無法由聯合國派遣和平部隊，<sup>49</sup> 畢竟只要進入安理會的程序便會使事情複雜化。同樣地，斐濟如果跳過論壇直接訴諸聯合

<sup>49</sup> “Solomon Islands Urges Greater UN Involvement in Regional Peace Operations,” *UN News*, 1 October 2007, from <http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=24108>, 另有關 RAMSI 之討論，可參考林廷輝(2007)，〈「索羅門群島區域援助團」之性質、法律地位與未來發展〉，《問題與研究》，46(4)，頁 123-152。



國，亦會使斐濟恢復民主更加複雜，「太平洋島國論壇」也只有有在聯合國願意授權且有能解決斐濟問題時發揮區域組織功效。試想，如果斐濟案提交聯合國安理會討論，與白尼馬拉馬交好的中國政府，是否會在會場上投下制裁斐濟的贊成票？亦或是動用否決權？因此，表面上支持論壇之聯合國，在制裁斐濟真正作為上幾乎等於零。

### (3) 制裁漏洞影響成效：中國與印度援助

對斐濟制裁無效，另一重要因素為中國及印度之援助並未被切斷，雖然兩國不切斷援助的原因各異(中國著重外交戰略、印度著重種族情感)，但卻使白尼馬拉馬得以對抗西方國家。2007年1月，白尼馬拉馬在面對媒體時表示，如果澳大利亞、紐西蘭、美國、法國及英國拒絕接受政變後的臨時政府，持續斷絕援助的話，他將尋求中國及其他亞洲國家的幫忙。<sup>50</sup> 根據澳大利亞「羅伊國際政策研究中心」(the Lowy Institute for International Policy)研究員漢森(Fergus Hanson)研究報告指出，政變前的斐濟在2005年接受中國援助款約100萬美元，2006年則成長至2,300萬美元，但在政變後的2007年竟爆增至1億5,030萬美元，這也使得西方國家對斐濟制裁出現了漏洞，韓森也建議澳大利亞政府，應該說服中國採取一個國際行為者應有負責任的態度。<sup>51</sup>

如果西方國家認為兩年後，隨著臨時政府受到經濟制裁後將有所改變，此如意算盤將可能錯算，因為在2009年1月白尼馬拉馬決定以國內遭逢嚴重水災，需留在國內協助重建為藉口而不出席在論壇特別會議時，在他致函給論壇的信件中語帶威脅，表示「在我們歷史上的關鍵時刻，將依我國自己的國家利益來決定……倘若我們有此必要，我們將尋求太平洋論壇及大英國協之外國家的協助。」<sup>52</sup> 這樣的國家是美國？日本？答案當然是否定的，而

<sup>50</sup> “Australia Says China Can’t Provide Fiji Aid Like Others,” *ABC*, 4 January 2007, from <http://www.abc.net.au/ra/news/stories/s1821165.htm>

<sup>51</sup> Fergus Hanson (2008), *The Dragon Looks South*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, p13.

<sup>52</sup> Fergus Hanson (2009), “China’s Aid to Fiji Does Little for Ordinary Fijians,” *Pacific Islands Report*, 12 February 2009, from <http://archives.pireport.org/archive/2009/february/02-12-com.htm>

援助款近一兩年來爆增的中國可能性最大。<sup>53</sup>

2009年2月9日則顯現中國支持斐濟臨時政府此一證據，中國國家副主席習近平在西方國家仍未解除對斐濟制裁下，前往斐濟南地(Nadi)會見斐濟總統伊洛伊洛及臨時政府總理白尼馬拉馬，斐濟向西方國家宣布制裁無效的畫面，便是習近平與白尼馬拉馬共同出席了中國與斐濟簽署經濟與技術援助協議簽字儀式。而白尼馬拉馬也向習近平表示，斐濟將準備動用申請 2006年4月溫家寶出席在斐濟舉辦的「中國——太平洋島國經濟發展合作論壇」上承諾太平洋島國約30億元人民幣之優惠貸款。<sup>54</sup> 其後於2009年4月底，斐濟政府批准300名中國技術人員入境斐濟，協助該國發展水力發電計畫，以解決電力不足問題；<sup>55</sup> 同年6月初，由中國商務部副部長姜增偉率60名代表團考察斐濟，包括中國進出口銀行在內的10名官員及50名企業代表在內，顯見中國之用心。<sup>56</sup>

除了中國外，白尼馬拉馬也在2009年3月底前往印度訪問五天，表示斐濟採取「北望政策」(Look North Policy)，主要目的則是與亞洲國家拓展貿易、投資、商業、訓練、技術轉移及醫療等機會，同時斐濟在此次與印度政府商談將在新德里成立辦事處，此將花費斐濟臨時政府450萬美元。<sup>57</sup> 白尼馬拉馬訪問印度與其發動政變有關，由於白尼馬拉馬政變理由之一便是恩加拉塞推動斐濟原住民族享有更大的利益，這將損及印度裔斐濟人的權益，印度之行也是向印度政府尋求協助，以削減西方國家制裁力度，同時印度也是

---

<sup>53</sup> 例如日本在2009年5月22-23日在北海道召開第五屆「日本與太平洋島國領袖會議」上並未邀請白尼馬拉馬出席，代表日本支持紐、澳制裁立場。

<sup>54</sup> 〈習近平分別會見斐濟總統和臨時政府總理〉，《新華網》，2009年2月9日，from [http://news.xinhuanet.com/world/2009-02/09/content\\_10789085.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-02/09/content_10789085.htm)

<sup>55</sup> “300 Chinese Workers Coming to Fiji,” *Pacific Islands Report*, 29 April 2009, from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2009/April/04-29-23.htm>

<sup>56</sup> “Large Chinese Delegation to Visit Fiji, Improve Relations,” *Pacific Islands Report*, 31 May 2009, from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2009/June/06-01-14.htm>

<sup>57</sup> “Property for Planned Fiji Chancery in India \$4.5Million,” *Pacific Islands Report*, 2 April 2009, from <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/2009/April/04-03-22.htm>

大英國協之一員，未來也會在國協中也會比較同情斐濟臨時政府。

## 5. 結論

斐濟總統伊洛伊洛在 2009 年 4 月 10 日宣布廢除 1997 年憲法，2014 年舉行大選之決定，使得「太平洋島國論壇」陷入進退兩難，因為在 2009 年 1 月特別會議中，論壇自己將期限訂於 2009 年 5 月 1 日要斐濟公告選舉時程，2009 年 12 月底前完成選舉，可以想見，這些決議已成廢紙。為挽回論壇顏面與其嚴肅性，同年 5 月 2 日暫停斐濟之會籍，只是目前論壇秘書處仍未遷出斐濟。

斐濟四次政變以降，種族問題是否仍為政變重要因素？目前印度裔斐濟人移出斐濟數目逐年增加，原本印度裔斐濟人在 1966 年時占斐濟總人口之 51%，20 多年來歷經四次政變，印度裔斐濟人大量移出結果，至今僅占總人口之 37.5% (斐濟原住民族占總人口 56.8%，其他為華裔斐濟人占總人口 5.7%)。在 2006 年的政變後，有 5,000 多名斐濟人移出，其中八成為印度裔。<sup>58</sup> 所以，未來無論選舉制度如何變更，斐濟原住民族恐怕在每一次選舉中仍是最大贏家，透過新憲與法律，確保印度裔斐濟人基本權益應是未來要繼續努力之方向。

面對斐濟政變且被暫停在論壇會籍後之局勢，在 2009 年 8 月 4-7 日於澳大利亞昆士蘭省凱恩斯(Cairns)舉辦的第 40 屆「太平洋島國論壇」高峰會議，與會領袖們仍重申要求斐濟立即恢復民主。<sup>59</sup> 只是，無論是本文所討論的島國們對「太平洋方式」之認知，亦或次區域組織「美拉尼西亞先鋒集團」成員歧見，或者是中國與印度暗中資助斐濟政府，使經濟制裁無效等等，論壇此時可能只剩下表態，不斷口頭呼籲斐濟各黨派未來能和平解決爭議，甚至

---

<sup>58</sup> Michael Field, "Fiji's Indian Population Collapsing," *Stuff.co.nz*, 10 March 2009, from <http://www.stuff.co.nz/world/south-pacific/2248175/Fijis-Indian-population-collapsing>

<sup>59</sup> Pacific Islands Forum (2009), *Forum Communiqué*, Article 44-51.

最後也可能僅在最基本的要求上，亦即要求斐濟政府公平對待各政黨，在要求回歸憲法上，也隨著憲法被總統廢除，僅能要求斐濟儘速恢復憲法或立即制憲了，或者未來考慮接受白尼馬拉馬所提出的「人民憲章」。因此，介入太平洋島國一國內政，單靠 2000 年的「比克塔瓦宣言」是不夠的，倘要紐、澳兩國代替論壇涉入某一島國內政，恐怕會遭到其他島國反彈並被批評其殖民主義再現。論壇未來倘要實現「太平洋計畫」之「善治」目標，則必須建立起更健全之干涉內政機制，方能發揮其預期之功效。

## 參考文獻

### 中文部分

- 太平洋島國論壇秘書處，<http://www.forumsec.org>
- 中華人民共和國外交部，<http://www.mfa.gov.cn>
- 李明峻 (2007)，〈斐濟政變與臺灣的南太平洋政策〉，《戰略安全研析》，21，頁 35-38。
- 林廷輝 (2007)，〈「索羅門群島區域援助團」之性質、法律地位與未來發展〉，《問題與研究》，46(4)，頁 123-152。
- 林廷輝 (2008)，〈太平洋區域整合現況與挑戰：從太平洋島國推動「太平洋計畫」角度觀之〉，《國際關係學會首屆年會暨臺灣與國際關係的新紀元研討會》(主題：亞太區域研究與發展 3-7)，頁 4-27。
- 美國中央情報局，<http://www.cia.gov>
- 美國國務院，<http://www.state.gov>
- 斐濟共和國政府，<http://www.fiji.gov.fj>
- 新華網，<http://news.xinhuanet.com>
- 劉德海 (2007)，〈斐濟軍事政變之研析〉，《戰略安全研析》，21，頁 30-34。
- 聯合國，<http://www.un.org>

### 外文部分

- ABC, <http://www.abc.net.au>
- Fairbairn, Te'o I. J., C. E. Morrison, R. W. Baker and S. A. Groves (1991), *The Pacific Islands: Politics, Economics and International Relations*, Honolulu: The East- West Center.
- Fraenkel, J. and S. Firth (2007), *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*, Canberra: The Australian National University.
- Hanson, F. (2008), *The Dragon Looks South*, Sydney: Lowy Institute for

International Policy.

Hanson, F. (2009), "China's Aid to Fiji Does Little for Ordinary Fijians," *Pacific Islands Report*, from <http://archives.pireport.org/archive/2009/february/02-12-com.htm>

Howard, M. C. (1991), *Fiji: Race and Politics in an Island State*, Vancouver: UBC Press.

Islands Business <http://www.islandsbusiness.com>

Lal, B. V. (1992), *Broken Waves: A History of the Fiji Islands in the Twentieth Century*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Lal, V. (1990), *Fiji Coups in Paradise: Race, Politics and Military Intervention*, London: Zed Books Limited.

Mara, Ratu Sir Kamisese (1997), *The Pacific Way: A Memoir*, Honolulu: University of Hawaii Press.

Pacific Islands Forum(PIF) (2007), *Forum Communiqué*, Article 15 and 22.

Pacific Islands Forum(PIF) (2008), *Forum Communiqué*, Article 15.

Pacific Islands Forum(PIF) (2009), Forum Leaders Special Retreat Communiqué.

Pacific Islands Forum (2009), *Forum Communiqué*, Article 44-51.

Pacific Islands Report, <http://pidp.eastwestcenter.org>

Radio New Zealand International, <http://www.rnzi.com>

Teresia Teaiwa (2001), in Lal, B. V. and M. Pretes (eds.), *Coup: Reflections on the Political Crisis in Fiji*, Canberra: The Australian National University.

The Australian, <http://www.theaustralian.news.com.au/>

## The Role and Challenges of Pacific Islands Forum Intervening Fijian Internal Affairs after 2006 Coup d'état

Ting-Hui Lin\*

### Abstract

On 5 December 2006, the Fiji military Commodore Josaia (Frank) Voreqe Bainimarama overthrew the elected government of Laisenia, which was Fiji's fourth coup d'état in just two decades. After the coup, the attitude and acts of the Pacific Islands Forum (PIF), the Pacific regional organization, dealing with Fiji's problems will be examined as part of the important efficiency indicators in the future. PIF held three Summits and passed three Communiqués to resolve Fiji situation after 2006 coup d'état. It also asked Fiji interim government to fulfill its promise on holding election in 2009. Will the interim government be constrained by these Communiqués? How other members of the PIF will react when the Fiji interim government brings up the idea of "the Pacific Way"? Why did the Fiji interim government neglect PIF's attitude? This paper points out the current difficulties and challenges of PIF in the processes of restoring democracy in Fiji.

**Keywords:** Pacific Islands Forum(PIF), the Pacific Way, Coup d'état, Democratic Restoration

---

\* Adjunct Lecture, Department of Law, Hsuan Chuang University, E-mail: tinghui@hcu.edu.tw.