



VIKTOR MILLER GAUSA

健全的憲法

扶輪和平獎學金學生蘇珊·史提根
實踐政治理論

蘇珊·史提根 Susan Stigant 是在不列顛哥倫比亞省的歐肯納根山谷長大的，她的成長過程遠離加拿大另一端魁北克省的動盪。但是她密切注意到 1995 年魁北克省的獨立公投，以及「不同意」派僅以些微票數獲勝時，加拿大政府迅速啟動各種改革來安撫分離主義者。「有方法——透過協商、透過將各種保證納入憲法——來確保魁北克人感到他們與眾不同的文化及認同所面臨的問題獲得處理，」史提根說。「有辦法可以設計出各種制度來回應那種需求，不必訴諸暴力，也不必從加拿大分離出去。這一點激發我愛上了憲政主義，以及人們感受到他們受到憲法及種種用來支撐憲法的制度的保護，並引以為榮的氛圍。」

史提根在不列顛哥倫比亞大學主修國際關係及法語，以及在杜克大學及北卡羅萊納大學教堂丘 (Chapel Hill) 分校作為扶輪和平獎學金學生進修時，在 2005 年獲得政治學碩士。

同一年，蘇丹簽署一個合約，把自主權授予給該國南部，導致 2011 年南蘇丹國的成立。史提根見證了這個轉變：完成碩士學位之後，她到蘇丹南部的國家民主研究中心工作，這是一個國際非政府組織，來支持合約的執行。

南蘇丹獨立運動的成功

及往後陷入紛亂，讓史提根對於政治學理論架構的侷限性有第一手的觀察。理論說根據派系分享權力來成立政府是正確的方法。實際情況是新的國家迅速陷入內鬥及暴力。史提根在當和平獎學金學生時所學到的，讓她想出問題出在哪裡。

史提根從 2013 年起在美國和平研究中心 (USIP) 工作，該中心是一個非黨派組織，致力於藉由減少國外的暴力衝突來促進國家及全球安全。她監視中非共和國、剛果民主共和國、肯亞、奈及利亞、南蘇丹，及坦尚尼亞的計畫進展。在她的整個工作生涯，她聚焦在條約及憲法制定之前必須有的對話，以協助人們瞭解他們在任何協商過程想要什麼以及需要什麼。史提根和國際扶輪英文月刊資深編輯漢克·史汀 Hank Sartin 以如何奠定長久和平的基礎為題，進行對談。

國際扶輪英文月刊 (以下簡稱月刊)：美國和平研究中心做什麼事？作為非洲計畫的主任，你扮演什麼角色？

史提根：USIP 是由美國國會在 1984 年成立，它的任務在於防止並解決全世界各地的暴力衝突。為達成那個目標，我們和個人、公民組織，及政府合作。我們和他們分享如何解決衝突的構想。在非洲，我們主要聚焦在二個國家，南蘇丹及奈及利亞。

我們採用雙管齊下的方法：在當地社區進行工作以及由上而下進行工作。在奈及利亞，在由上而下方面，我們和州長們合作，因為就像在美國，州長有許多憲法職權，而且他們之中許多人後來成為國家領導人。我們一起設法瞭解為什麼博科聖地 Boko Haram 可以在奈及利亞茁壯，並提出各種政策來處理這個問題。

在基層方面，我們協助奈及利亞社區的領導人們促進社區之間的對話。我們給他們工具去嘗試解決每到選舉時，或是當危機及暴力之後人們想要恢復正常生活時，所發生的衝突。

月刊：你如何在像奈及利亞或南蘇丹這種地方開始進行建構和平的工作，前者仍然和博科聖地有紛爭，後者誕生於內戰，獨立後又陷入內鬥？

史提根：我從傾聽和問問題開始。我們採用衝突分析法。我們問，在他們的文化中，把人們結合在一起的成分是什麼？什麼樣的成分使人們分裂？哪些核心問題可能引起衝突，並演變成暴力？社區韌性的來源是什麼？什麼元素有助於人們對抗制度的動盪？其他國家扮演什麼角色？我們把這些都臚列出來。我們設法去瞭解當地及地域的政治力量如何運作。通常很容易看到種種表面徵狀——戰鬥、大量人口移動——但是比較難看清底下的原因。

月刊：你提到社區韌性。什麼東西能幫助一個社區抵抗動盪或看得到的威脅？

史提根：我們和奈及利亞北部的一個夥伴組織合作，他們在曾遭受博科聖地攻擊或佔領的社區做面談。有一個社區曾經成功擊退博科聖地。那是一個多元宗教的社區，但是通婚相當普遍。通訊及社交聯繫跨越不同的宗教團體。因此當威脅來到時，他們能彼此迅速通訊，並一致同意博科聖地不受他們社區的歡迎。當不同認同或語言或歷史社區的人們因為社團及組織及社會制度而結合在一起時，就會構成團結，讓社區能對威脅做出回應。

月刊：你在當和平獎學金期間所學到的，對你目前做的工作有何幫助？

史提根：我研究非洲事務、憲法設計，以及選舉制度設計，目的在建立有包容性的社會。我聚焦在如何設計出一套能將少數族群納入的選舉制度，特別是在衝突之後。在草擬憲法時，你如何擬出一個程序來讓人們感到被容納進去，而且能確保他們完全相信和平？而且你如何設計一個讓人民看到有代表他們自己的人參與，並相信它會為人民做事的政府？

對我而言，重點是所有扶輪獎學金學生都要一起上的那些課。特別是協商這門課，我每天都在用那門課的觀念。我們

學會瞭解人們採取的立場與他們實際上希望達成的，二者之間有差異。我們必須在人們所說自己的立場之外去看，去瞭解他們為什麼會採取那個特定立場。瞭解人們的動機及優先項目有助於我們促使人們達成共識。

月刊：一部憲法要如何做到包容性？

史提根：我不是律師，因此我比較關心如何才能使人們同意一部憲法，而非憲法條文本身。你如何培育全國性的對話，例如關於何謂南蘇丹人？憲法是公民與政府之間的契約，規劃出公民與政府的角色、責任，及權利。在草擬一部憲法時，成敗的關鍵在於進行何謂公民，以及人們對於政府有何期望的對話。

月刊：在成為和平獎學金學生之前，你就關注蘇丹的狀況。

史提根：我從大學時期就開始追蹤蘇丹的狀況。老師要我們寫一篇關於衝突的論文，但其中必須有種族因素。我寫的論文是關於蘇丹。到了我在杜克-北卡羅萊納當和平獎學金學生時，蘇丹人民解放運動，該運動代表大部份南部人民，正和喀土木的政府進行和平談判。

我在 2005 年扶輪和平獎學金結束之後，立刻去蘇丹。我準備在那裡待三個月就回美國。後來，我留在那裡六年。我到那裡時，蘇丹各派系剛簽署終止

內戰協議。我見證了他們舉辦的公投（百分之 99 的南蘇丹人投票支持獨立）、臨時憲法的草擬、第一次選舉，以及實際建立政府。2011 年的獨立紀念日，我在那裡。然而，七年後的現在，南蘇丹卻陷入危機。這實在發人深省。

月刊：這個世界上最新的國家原本很有希望，但是 2013 年起南蘇丹捲入內戰。哪個地方出錯了？

史提根：看一下這個理論，它不是應該發揮作用嗎？在我當扶輪和平獎學金學生時所做的研究，我當時在觀察權力分享理論以及它如何應用在蘇丹，我想知道這個理論是否正確，以及欠缺什麼。我問，在行政部門是否有不同派系的代表？答案是肯定的。立法部門的代表性是否按照比例？答案是肯定的。制度設計上，有沒有方法使少數族群的代表們必要時可以否決決議？答案是肯定的。全部都沒問題；他們檢查了理論的每個環節。

然而，權力分享理論並沒有提到安全問題。由於有些部隊想要脫離喀土木政府，蘇丹基本上有二支陸軍，而且內部各有不同派系。因此任何想要派上用場的理論都需要處理這個問題。我們沒有發現各社區之間的深刻裂痕不斷擴大。也沒發現多年暴力衝突無可避免帶來的深度創傷。每個人都在關注如何用公投來決定他們

是否能獨立。各方都忽略了從解放運動過渡到政府可能要面對的挑戰。我不認為對於如何治療南部的衝突所帶來的創傷，大家有給予足夠的重視。那些裂縫全部還在，因此在2003年選舉、政治競爭非常激烈。一旦最頂層的政治發生暴力，它會很快擴散到各個社區，並使這些舊的派系再度對立。這些問題沒有一個可以迅速解決。要是你認為似乎容易解決，那麼你可能弄錯了。

月刊：USIP 現在怎麼處理這個狀況？

史提根：我們從二層面進行工作。第一，我們正在做一項高層分析，希望能更清楚瞭解這個國家有什麼衝突，以及根本原因何在，以使美國、歐洲，及鄰國的政策制定者能擬訂回應措施。第二，我們聚焦在自己的社區工作、在各派系之間搭起橋樑的和平構築者。

去年，USIP 接待二個來自兩個一直在互相攻打的主要族群，丁卡人及努爾人的年輕南蘇丹人。這二個年輕人在 USIP 工作了四個月。我們安排他們住在一起。他們不停接到家裡打電話來說，「你不能和那個人一起住，因為他的家人殺死你的兄弟。他會殺你。你必須告訴蘇珊這一點。她必須另外幫他找一個地方住。」

但是他們成為朋友。這象徵個人與個人之間，如果給予一點

點空間的話，有可能化干戈為玉帛。他們兩個都參加一個稱為「世代改變」的計畫，我們在該計畫和已經成立自己的組織的年輕領導人合作。我們教給他們衝突管理、通訊，以及理解偏見的新技巧。我們永遠沒辦法去接觸這個國家的每一個人，但是我們希望我們能接觸到那些有影響力、能觸及數十人、數百人、數千人的人——這些人能慢慢地改變社區對話方向。

我們也和那些運用藝術和音樂來動員南蘇丹人邁向和平。有個稱為安納塔班運動的大倡議。在朱巴阿拉伯語，安娜塔班(ana taban)的意思是「我厭倦了。」他們做街頭表演、塗鴉、畫壁畫、做雕刻，及寫詩，以安娜塔班為標籤在社交媒體貼照片、影片，及訊息。我厭倦戰爭、厭倦飢餓、厭倦痛苦。他們嘗試動員全國人民起來要求和平。他們用這種方法來表達需求，比較安全，而且也更方便。

月刊：南蘇丹從獨立陷入內戰，你從中學到什麼？

史提根：它不只是政治領導人之間的衝突。各鄰邦的利益令問題更複雜化。在非洲之角，尼羅河是戰略要地，尼羅河的使用及權利是重大政治問題；這一點使得南蘇丹的前途變得複雜。鄰近國家，特別是蘇丹及烏干達，在南蘇丹也有非常大的商業利益。各國之間可能

為了具體的誘因而開戰。

月刊：扶輪之類的組織在和平過程扮演什麼角色？

史提根：目前這個時刻對於像國際扶輪這樣的組織特別重要。我住在南蘇丹時，有一個扶輪社成立了，社員來自社會各階層，有國際人士和南蘇丹人。「現在有三個扶輪社——編按。」他們提供了扶輪提供的傳統組織，結合人們進行服務。你不能低估它的價值。

在全球範圍上，目前很難以傳統多邊機構，例如聯合國，往前進。扶輪所處地位很適合促進環繞著衝突及和平問題的對話。扶輪正在透過和平獎學金計畫及透過全世界各地夥伴關係，投資於和平。我希望扶輪繼續堅持那些工作，做它最擅長的事——結合理群。

扶輪和平獎學金計畫
訓練高水準的專業人士
來擔任和平代理人。
如欲瞭解詳情，
請至
rotary.org/peace-fellowships。