

「索羅門群島區域援助團」之性質、 法律地位與未來發展

林 廷 輝

(國立台灣大學政治研究所博士生)

摘 要

2006年，索羅門群島政府先後宣布澳大利亞駐索羅門群島高專科爾(Patrick Cole)及澳籍警察總監卡索(Shane Castles)為「不歡迎人物」(persona non grata)，兩國外交關係惡化，之後索羅門群島向國際控訴，由澳大利亞領導的「索羅門群島區域援助團」(RAMSI)不符索羅門群島期待，希望RAMSI撤離。太平洋各島國於是在同年10月舉行的第37屆「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)峰會上，決定由PIF前任、現任及後任輪值主席，亦即巴布亞紐幾內亞、斐濟、東加王國三國對RAMSI進行調查，並將結果向論壇領導們報告以決定RAMSI之未來。

RAMSI成立與維持和平行動代表區域內國家集體行動，能使一個動亂頻繁，瀕臨崩潰之國家重新恢復法律秩序，雖然來自索羅門群島內部批評聲浪不斷，其具合法地位與維持和平行動之成就卻無法否定。本文即藉由討論RAMSI成立背景與發展，瞭解其來自國際法與國內法之授權，除可釐清其法律地位外，進而探討存在索羅門群島之必要性及未來展望。

關鍵詞：索羅門群島區域援助團、聯合國憲章、太平洋島國論壇、維持和平行動

* * *

壹、前 言

索羅門群島過去為英國於西南太平洋殖民地，人口約50萬人，國家由一千多個大大小小的島嶼組成，大部分居民主要居住在「瓜達爾卡納爾」(Guadalcanal)島及「馬萊塔」(Malaita)島。索羅門群島國名源自西班牙文，早期西方拓荒者見到當地原住民身配黃金裝飾物，認為索羅門王的財富藏於此因而命名。

與諸多殖民地獨立後情況類似，索羅門群島獲得獨立地位後，政府無法有效治理，貪污、腐敗充斥政府各部門，再加上國家觀念並未深植人民心中，國家認同問題成為政治不穩定來源。2000年內戰擴大，敵對雙方與政府最後雖簽署了停戰和平協

議，但國家卻陷入政府貪污腐敗，經濟發展倒退，人民生活更加困苦，最終成為「失敗國家」(failed state)，迫不得已，2003年索羅門群島政府向澳大利亞求援，期盼由澳大利亞領導的多國維和部隊進駐索羅門群島，除維持秩序外，並重建法律體系與政府功能。同年7月24日，由澳大利亞領軍之「索羅門群島區域援助團」(Regional Assistance Mission to Solomon Islands, RAMSI，下文均簡稱RAMSI)成立，進駐索羅門群島執行恢復法律與秩序任務。

2006年9月中旬，索羅門群島與澳大利亞雙邊關係逐漸惡化，蘇嘉瓦瑞(Manasseh Sogavare)總理先後將澳大利亞駐索羅門群島高專(High Commissioner，相當於大使)科爾(Patrick Cole)及澳籍警察總監卡索(Shane Castles)宣告為不歡迎人物。^①此外，索羅門群島檢察總長莫提(Julian Moti)遭澳大利亞指控，曾於萬納杜(Vanuatu)涉及一起性侵害案件^②，而欲將其引渡至澳大利亞受審，但在索羅門群島以澳大利亞未尊重其主權之前提下，拒絕澳大利亞之要求，蘇嘉瓦瑞總理更對國際社會控訴RAMSI在其境內行為干涉主權，應立即撤出索羅門群島。同年10月舉行的第37屆「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)領袖峰會上，蘇嘉瓦瑞總理嚴厲譴責RAMSI之澳籍警察在同月20日闖入總理辦公室，強行取走傳真機以解讀通訊紀錄之行為粗魯，^③要求RAMSI撤出索羅門群島的呼聲更為強烈。但RAMSI為澳大利亞在太平洋地區重要維持和平行動象徵，倘在太平洋單一島國壓力下撤出RAMSI，有損其在太平洋區域，特別是美拉尼西亞群島^④之領導地位與顏面。然而，

註① “PM Declares Australian High Commissioner *Persona Non Grata*,” *Islands Business*, September 13, 2006; “Solomons Shuts Out Police Chief,” *Australian Broadcasting Corporation*, December 27, 2006, <http://www.abc.net.au/news/newswitems/200612/s1818671.htm>.

註② 詳見萬納杜共和國維拉港地方法院對莫提案之判決全文，“*Moti v Vanuatu Public Prosecutor 1999 VUCA 5*,” *Criminal Appeal Case 01 of 1999 (April 23, 1999)*，<http://www.news.vu/en/news/judicial/061004-Moti-v-Vanuatu-Public-Prosecutor.shtml>.

註③ “Police Raid Office of Solomons Prime Minister,” *Pacific Islands Report*, October 23, 2006, <http://archives.pireport.org/archive/2006/october/10%2D23%2D01.htm>.

註④ 一般將太平洋島國分為「密克羅尼西亞群島」、「波里尼西亞群島」及「美拉尼西亞群島」等三大群島，「密克羅尼西亞群島」包括帛琉、密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島及美屬北馬里亞納群島、美屬關島，由於前三個國家為第二次世界大戰結束後成為美國戰略託管地，獨立後與美國簽署「自由聯繫協定」，因此一般均認為密克羅尼西亞屬於美國勢力範圍；「波里尼西亞群島」包括東加、庫克群島、紐埃、諾魯、吐瓦魯、薩摩亞、吉里巴斯、美屬薩摩亞、法屬波里尼西亞、法屬瓦利斯與富圖納、美國夏威夷州等，除美國、法國屬地外，諾魯為澳大利亞勢力範圍，其他一般認為屬於紐西蘭勢力範圍；「美拉尼西亞群島」包括巴布亞紐幾內亞、索羅門群島、萬納杜、斐濟及法屬新克里多尼亞等，除法國屬地外，一般認為均屬澳大利亞勢力範圍；不過倘依「太平洋社區秘書處」(Secretariat of the Pacific Community)人口統計數據分類，則將諾魯與吉里巴斯畫分為「密克羅尼西亞」之一。^{1832年}，法國航海家杜維爾(Dumont d'Urville)是第一個界定並為太平洋這三大「文化」區域命名者，他在描述「美拉尼西亞人」時稱：「這些黑人經常聚為非常虛弱的部落。他們遠比波里尼西亞人與密克羅尼西亞人更接近野蠻狀態，他們缺乏有規律的政府形式，也沒有法律與確定的宗教，他們的智識一般說來也遠比同膚色的種族(波里尼西亞人)更為低劣」，而三大文化區目前亦被引用為政治與地理區域劃分標準，可參閱馬克斯·顧安奇(Max Quanchi)、隆·阿丹斯(Ron Adams)主編，蔡百鈺譯，*太平洋文化史*(台北：麥田出版社，2000年12月)，頁36，另可參閱「太平洋社區秘書處」網頁<http://www.spc.int>統計數據。

RAMSI 在執行索羅門群島維和行動中之法理依據為何？是否誠如索羅門群島現任警察總監可汗 (Jahir Khan) 所稱，RAMSI 成員並不享有來自國際條約授權之豁免權？^⑤釐清國際條約與國內法授權 RAMSI 內容亦為本文重點。

本文首先說明 RAMSI 之緣起與組成背景，繼之藉由索羅門群島國內法及國際條約討論 RAMSI 在索羅門群島境內之法律地位，釐清其與聯合國憲章第 8 章規範之區域辦法有何異同之處，文末將對 RAMSI 扮演維和行動之成就與對索羅門群島政府善治 (good governance) 和索羅門群島人民生活之影響，以及 RAMSI 未來存續之必要性與發展加以討論。

貳、RAMSI 派遣緣由、組成與澳大利亞因素

一、索羅門群島動亂背景

長久以來，索羅門群島的「瓜達爾卡納爾」島及「馬萊塔」島居民關係時常緊張，獨立後的索羅門群島政府並未化解此一恩怨，伴隨歷史、種族與土地糾紛，零星衝突不斷。第二次世界大戰結束後，美國以戰勝國的身分暫時接管索羅門群島主要島嶼，於是自「馬萊塔」島雇用了數千名居民至「瓜達爾卡納爾」島海灘擔任工人，該地逐漸繁榮並發展成現在的首都荷尼阿拉 (Honiara)。1978 年 7 月 7 日，索羅門群島獲得獨立地位，定都荷尼阿拉，加速國內移民潮湧現，馬萊塔人大量進入並掌控首都荷尼阿拉，在政經上取得主導權。「瓜達爾卡納爾」島原住民則抱怨馬萊塔人占據較佳的工作職位，於是原住民與移民間之族群對立與衝突日益嚴重。1990 年代土地所有權問題，促使國內衝突更加惡化，1998 年至 2002 年緊張情勢擴大，最後形成兩方陣營之武裝衝突，「瓜達爾卡納爾」人組成軍隊，稱「伊薩塔布自由運動」(Isatabu Freedom Movement, IFM)，掌握「瓜達爾卡納爾」鄉村，包圍位於荷尼阿拉市內 2 萬名馬萊塔人，其後，馬萊塔人亦不甘示弱，於 1999 年組成軍事集團「馬萊塔老鷹部隊」(Malaita Eagle Force, MEF) 予以對抗，之後國家便進入大規模種族衝突。^⑥6 月 28 日，索羅門群島政府根據「緊急權力法」(Emergency Powers Act) 宣布國家進入緊急狀態，該法禁止媒體印刷、廣播和傳遞任何引起種族對立、政治不安及煽動暴力等新聞，緊急狀態宣布後，雙方對立情形不降反升。^⑦

註⑤ “Solomon Islands Police Commissioner Questions Immunity for RAMSI Personnel,” *Radio New Zealand International*, November 7, 2007, <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=36290>.

註⑥ 雖然種族衝突為索羅門群島 2000 年內戰之主因，然依據紐西蘭歷史學者班納特 (Judith Bennett) 的研究指出，敵對雙方陣營均有另一種族的成員，且雙方均會使用不同種族的語言，因此，「貧富不均」以及「政府效能低落」，應是最大主因，而其來源將可追溯到殖民主義下的遺毒。可參閱 Judith Bennett, “Roots of Conflict in Solomon Islands Though Much is Taken, Much Abides: Legacies of Tradition and Colonialism,” *State Society and Governance in Melanesia Project* (Discussion Paper, Research School of Pacific and Asian Studies, ANU, May 2002)。

註⑦ 劉富本，*變態中的太平洋群島國家* (台北：五南圖書出版公司，2000 年 3 月)，頁 145-146。

2000年「伊薩塔布自由運動」與「索羅門群島皇家警察」(Royal Solomon Islands Police, RSIP)發生衝突,索羅門群島總理烏魯發魯(Bart Ulufa'alu)向澳大利亞求援遭拒,同年6月5日,「馬萊塔老鷹部隊」在RSIP支持下迫使烏魯發魯總理下野,7日,「伊薩塔布自由運動」與「馬萊塔老鷹部隊」在首都荷尼阿拉外10公里處的鱷魚河附近發生武裝衝突,由於「馬萊塔老鷹部隊」在政變中奪取了軍械庫,加上警察的偏頗支持,因此占了上風,同一時間,烏魯發魯總理在無法掌握全局下,表示願意辭職下台,索羅門群島國會便在16日復會,接受總理辭呈,並於稍後選出蘇嘉瓦瑞(亦即現任總理)接替烏魯發魯擔任總理職位。^⑧

2000年10月,在紐西蘭與澳大利亞強力介入下,兩派人馬零星衝突暫歇,國際社會協調各方在澳大利亞簽署「湯斯維爾和平協議」(Townsville Peace Agreement, TPA),^⑨建立「伊薩塔布自由運動」與「馬萊塔老鷹部隊」終止敵對狀態之法律架構,同時成立「和平監督理事會」(Peace Monitoring Council),監督雙方繳械、協助叛軍返鄉、著手改革RSIP、補償財產損失、推動和諧運動並增加地方政府之自治權等,此時「國際和平監督團」(International Peace Monitoring Team, IPMT)則提供諸多協助,以求儘速恢復秩序。然而,索羅門群島境內之法律與社會秩序問題仍無法有效解決,情勢甚至更加惡化,中央政府毫無能力執行「湯斯維爾和平協議」內容,「國際和平監督團」亦無法發揮真正功效,致使零星武裝衝突仍隨處可見。^⑩

最後,原本單純的種族衝突轉化成社會犯罪行為,索羅門群島境內殺擄掠事件頻傳,治安與秩序已極盡敗壞,2003年初,索羅門群島陷入嚴重危險,政府官員非法、貪污、腐敗,首都犯罪率居高不下,商業活動被迫停滯,各地方政府要求中央政府給予更多的自治權以尋求自保,各級政府赤字嚴重,債台高築,出口貨物急遽下降,國家幾近崩潰,尋求澳大利亞介入恢復秩序便成為索羅門群島各界之期盼。

二、澳大利亞介入與RAMSI之成立

澳大利亞政府一開始對索羅門群島之內亂採取了「不介入太平洋國內事務」之立場,一再拒絕應索羅門群島政府要求涉入,不過澳大利亞並未因動亂發生及貪污腐敗而終止原本例行性之雙邊援助,只是在派遣軍隊之態度上有所保留,澳大利亞外長唐納(Alexander Downer)在2003年1月8日對外表示:

派遣澳大利亞軍隊進駐索羅門群島是絕對不智的,這將引起太平洋區域廣泛的憤恨,同時對澳大利亞納稅人而言更難以交代,而這樣的進駐要持續多久?存在的戰略是什麼?這種因臨時重大事件而進入解決問題的工作是無效的,無論是由澳大利亞、

⑧ 朱偉康,「南太平洋島國內部的爭端與動亂之研究」,空軍學術月刊(台北),第569期(2004年4月1日),頁49-51。

⑨ 協議全文參照索羅門群島商務部網站 http://www.commerce.gov.sb/Gov/Peace_Agreement.htm。

⑩ Michael Fullilove, *The Testament of Solomons: RAMSI and International State-Building* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, March 2006), p. 6; Sinclair Dinnen, *Guns, Money and Politics: Disorder in the Solomon Islands* (Australian National University, Research School of Pacific and Asian Studies, 2003), pp. 1-5, http://rspas.anu.edu.au/papers/conflict/dinnen_solomons.pdf。

大英國協或是「太平洋島國論壇」來處理均相同，基本問題在於外國人是無法對索羅門群島根深蒂固的問題給予任何答案。^①

因此，澳大利亞政府起初採取之立場便是不願陷入索羅門群島國內政局之泥淖，避免因介入「伊薩塔布自由運動」與「馬萊塔鷹部隊」彼此間之紛爭而引來不必要批判，不過，局勢在同年4月起了變化。

4月22日，索羅門群島新任總理克馬克札（Sir Allan Kemekeza）前往澳大利亞首都坎培拉與霍華德總理及其他官員見面，要求澳大利亞協助索羅門群島恢復社會秩序；^②6月5日，霍華德總理向索羅門群島總理提出「加強協助索羅門群島架構」（Framework for Strengthened Assistance to Solomon Islands），成為澳大利亞未來派遣援助團之重要基礎；^③繼之，澳大利亞重要智庫「澳大利亞戰略政策研究所」（Australian Strategic Policy Institute, ASPI）發表支持介入索羅門群島內政之報告^④，釋出政策風向球。6月25日，澳大利亞政府決定，倘在索羅門群島政府與「太平洋島國論壇」支持之前提下，願介入索羅門群島，一改澳大利亞幾十年來不介入太平洋島國內政之外交政策。6月30日，「太平洋島國論壇」隨即召開外長會議，決議支持澳大利亞援助行動，7月4日索羅門群島總督拉皮里（Sir John Ini Lapli）提出區域援助「恢復索羅門群島法律、秩序、安全與經濟永續」方案，^⑤7月17日，索羅門群島國會通過法律，授予執行維持和平行動之個人權力（power）與豁免權，7月24日索羅門群島與紐西蘭、澳大利亞及其他太平洋島國正式簽署協議，「索羅門群島區域援助團」成立，又名「協助朋友行動」（“Operation Helpem Fren” pidgin for “Helping Friends”）。

由於澳大利亞自結束聯合國託管任務以來，對太平洋島國一向採取不介入內政之政策，最後決定介入索羅門群島穩定及恢復社會與法律秩序，其政策轉折原因可從以下四點分析：^⑥

（一）恐怖主義之影響：2001年911恐怖攻擊美國事件，造成西方世界的恐慌與震驚；繼之，2002年10月印尼峇里島發生爆炸事件，造成202人死亡，其中88名為澳大利亞人，^⑦對澳大利亞政府與人民心理上造成嚴重的影響。此刻，澳大利亞政府開始思索擁有安全與穩定的鄰國，將可防範其成為恐怖主義分子的溫床，進而確保澳大利亞免受威脅。因此，基於鄰近國家的犯罪事件可能造成跨國境危機或跨國境威脅此一邏輯下，澳大利亞最後決定出兵索羅門群島。

（二）人道關懷：霍華德總理認為，倘索羅門群島局勢再不介入並進行有效控

註① Alexander Downer, “Neighbours Cannot Be Reconolised,” *The Australian*, January 8, 2003, p. 11.

註② RAMSI, “RAMSI’s Mandate,” <http://www.ramsi.org/node/6/print>.

註③ Michael Fullilove, *supra note* 10, p. 7.

註④ Elsing Wainwright, *Our Failing Neighbour: Australia and the Future of Solomon Islands* (Australia: ASPI, June 2003), p. 1.

註⑤ For Sir John Ini Lapli, GCMG, “Letter to The Honourable John Howard MP, Prime Minister of Australia,” July 4, 2003.

註⑥ Michael Fullilove, *supra note* 10, p. 7.

註⑦ 統計數據詳見維基百科網站 “2002 Bali Bombings: Fatalities by Country,” *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/2002_Bali_bombing.

制，不斷發生暴力、貪污等事件，將使索羅門群島政府領導能力與主權損抑，最後人民將是最大的受害者。國內人民居無定所，「錯置人民」(displaced person)數量將大幅增加，社會秩序定將持續惡化，因此，人道考量亦成為澳大利亞政府改變政策因素之一。

(三) 區域安全之考量：澳大利亞擔憂，若不適時介入局勢逐漸惡化之索羅門群島，動亂將外溢進而影響太平洋區域安全與穩定。索羅門群島因種族衝突所產生的動亂，紐西蘭或澳大利亞倘視若無睹，將給予巴布亞紐幾內亞布干維爾(Bougainville)省及印尼巴布亞(Papua)省獨立運動者錯誤訊息，兩省爭取獨立的結果，會使巴布亞紐幾內亞陷入動盪，印尼陳兵巴布亞省執行鎮壓，澳大利亞將被迫採取更多軍事行動，這些後續發展對澳大利亞而言並非是好消息，因此，在重疊的區域安全考量之下，出兵索羅門群島符合澳大利亞之國家利益。

(四) 澳大利亞出兵海外之整體作為：2003年，澳大利亞出兵伊拉克，協助美國執行伊拉克維持和平行動，在國內激起了反對聲浪。因此，澳大利亞倘能在索羅門群島維持和平行動中取得主導權，將可對國際展現澳大利亞處理太平洋上「失敗國家」議題之能力，同時向國內人民展現政府可獨立執行維持和平行動之領導角色，藉整體之海外維持和平行動說服反對勢力，化解澳大利亞政府僅配合美國政府出兵之印象。

澳大利亞對太平洋區域，特別是對美拉尼西亞群島，傳統便存有重大利益，因此，霍華德總理便不諱言地說出：「索羅門群島是我們的轄區」(The Solomons is our patch)，¹¹⁸足以想見澳大利亞在太平洋區域欲扮演之角色與企圖。

對澳大利亞而言，太平洋區域與之保持著最久與最穩定的外交關係，同時也存在著複雜的經濟、政治、防衛與人員之往來，太平洋亦為澳大利亞在世界上最具影響力之區域，但其作為在不尊重當地國政府與採取強硬手段介入內政下，可能因此而招致新殖民主義的批評聲浪。2004年澳大利亞對太平洋區域之「政府開發援助」(Official Development Assistance, ODA)為4億4,600萬美元，占已開發國家援助太平洋區域 ODA 約48%，位居第一位(詳見表一)，對太平洋島國之政治影響力與政府架構之滲透力頗大，太平洋島國依賴其援助款的結果，使島國政策立場更向澳大利亞傾斜甚至屈從。

綜觀澳大利亞在此區域最明顯的利益，大致可為：(一) 確保地區之安全與穩定；(二) 維護經濟利益。¹¹⁹冷戰時期，澳大利亞任務便是配合美國阻止前蘇聯和其他任何潛在危害其利益之國家進入此區域，但在冷戰結束後，澳大利亞從美國干涉拉丁美洲失敗的經驗來看，澳大利亞開始採取較為建設性方式，與太平洋國家促進彼此間緊密的、信賴及廣泛地雙邊合作關係，並透過「太平洋島國論壇」促進有效的區域合作，並對其提供援助，掌握區域政治資源，因此論壇秘書長亦由澳籍外交官厄文(Greg Urwin)擔任，¹²⁰與太平洋島國之夥伴關係是其外交政策核心，然而，澳大利亞對太平

註¹¹⁸ 參考 2003 年 7 月 20 日霍華德總理接受訪問之談話稿，John Howard, "Interview with Charles Wooley," 60 Minutes, July 20, 2003, <http://www.pm.gov.au/news/interviews/Interview381.html>.

註¹¹⁹ 韓鋒、劉榮德，當代澳大利亞（北京：世界知識出版社，2004年3月），頁355。

註¹²⁰ Thomas Lum and Bruce Vaughn, "CRS Report for Congress: The Southwest Pacific: U.S. Interests and China's Growing Influence" (Order Code RL34086) (Washington D.C.: Congress Research Service, July 6, 2007), p. 20.

洋島國矛盾心態一直存在，因為這些島國政治領導人多半貪污腐敗，這也是澳大利亞急欲協助解決的問題，因為協助太平洋島國導向「善治」一向是澳大利亞對太平洋之外交政策，澳大利亞外長唐納曾在 2007 年 8 月 8 日於澳大利亞已故外長亞瑟·唐格（Sir Arthur Tange）紀念會上，以「澳大利亞對太平洋之承諾」（Australia's Commitment to the Pacific）為題發表演說，其中將「善治」置於澳大利亞未來實踐之首位，強調「善治」是澳大利亞太平洋政策焦點，在工作階層上，善治是指公務人員與政治人物能公正地善於職守，尊重法律制度與國會，這是攸關於鼓勵與支持民主體制。^②

表一 已開發國家或國際組織對太平洋區域之 ODA 前 10 名

名次	國家或國際組織	援助淨額（百萬美元）	所占比例（%）
1	澳大利亞	446	48
2	美國	145	15
3	法國	114	12
4	紐西蘭	79	9
5	歐洲聯盟	66	7
6	日本	42	5
7	亞洲開發基金	12	1
8	聯合國技術援助（UNTA）	10	1
9	加拿大	6	1
10	聯合國開發計畫署（UNDP）	4	0（0.01）
11	其他	8	1
	總計	933	100%

資料來源：OECD, *Aid at a Glance by Region: Oceania* (2007), <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/15161518.PDF>.

侑於尊重主權原則，澳大利亞執行援外行動格外棘手，RAMSI 便是遭遇此種困境，一方面澳大利亞欲維護索羅門群島之和平與安定，但另一方面便被索羅門群島政府認為干涉太過，不尊重索羅門群島主權。澳大利亞在涉入太平洋島國事務時，時常被太平洋島國認為外交手段過於粗糙，這也使得近年來澳大利亞霍華德總理在出席太平洋島國論壇峰會時頻遭抨擊。

參、RAMSI 維持和平行動內容、性質及其法律地位

一、RAMSI 維持和平行動內容

註② 參閱澳大利亞外貿部網站有關唐納外長之演講詞“Australia's Commitment to the Pacific,” *Speech for the Biennial Sir Arthur Tange Lecture on Australian Diplomacy*, August 8, 2007, http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2007/070808_tange.html.

為維持索羅門群島當地秩序與法治及凸顯區域多邊合作機制，RAMSI 由太平洋區域 15 國共同組成，包括領導國澳大利亞、庫克群島、斐濟、吉里巴斯、諾魯、紐埃、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、東加王國、吐瓦魯、萬納杜、密克羅尼西亞聯邦、帛琉及馬紹爾群島等國，亦即「太平洋島國論壇」除接受維持和平行動之索羅門群島外，其他會員國均參與此一維持和平行動。

2003 年 9 至 10 月為 RAMSI 執行任務最高峰，人數達 2,250 人，其中軍人 1,800 名，當中澳大利亞國防軍就占了 1,500 名，另外 450 人則包括 300 名警察及 150 名文職人員與顧問，澳大利亞軍方同時出動五艘海軍軍艦巡弋索羅門群島海域，10 月底，情勢大致底定，軍隊逐步撤出。依據澳大利亞外交部網站公布數據指出，RAMSI 目前執行任務人數約包括 250-300 名警察及 120 名文職及軍職人員，分布在各省執行任務。^②由澳大利亞籍官員擔任的「特別協調人」(Special Coordinator)，亦成為代表 RAMSI 與索羅門群島政府交涉之重要人物及聯絡管道，目前由喬治 (Tim George) 擔任此一職務。雖然 2003 年 7 月 24 日所簽署的「有關警察與武裝部隊及其他個人部署索羅門群島恢復法律與秩序及安全之行動與地位協議」(Agreement between Solomon Islands, Australia, New Zealand, Fiji, Papua New Guinea, Samoa and Tonga Concerning the Operations and Status of the Police and Armed Forces and Other Personnel Deployed to Solomon Islands to Assist in the Restoration of Law and Order and Security)，並未明訂撤出時間，但就 2003 年至 2006 年三年來的執行任務經驗，RAMSI 是一個長期性的工作，因此澳大利亞政府評估，約需再花費 5 年至 10 年，方能有效完成 RAMSI 各項任務。

就 RAMSI 過去執行任務內容觀之，大多集中在「創造更安全」、「提供人民更好的服務」及「創造更繁榮」之索羅門群島等三個領域，分別簡述之：

(一) 創造更安全 (safer) 之索羅門群島^③

亦即藉由 RAMSI 架構下成立「參與警力」(the Participating Police Force, PPF)，主要由參與國派遣警察組成，並與 RSIP 建立夥伴關係，主要目的以恢復索羅門群島治安與社會安全、維護法律與秩序、重建 RSIP 及獄政、支持並強化法律及司法體系為優先，包括協助設立法院、公設辯護人、公訴檢察官及檢察總長等，於執行任務期間，RAMSI 之「參與警力」已將衝突各方共計約 3,600 支槍枝統一收繳管理並全數銷毀，同時解除 RSIP 之武裝。因此，綜整 RAMSI「參與警力」四年來之工作內容可以「警政」、「法院」、「獄政」三方面來討論：

註② 紐埃於 2006 年年底派遣警察加入 RAMSI 行動，成為最後一個加入該行動之太平洋島國。

註③ RAMSI 在索羅門群島境內設立 16 個警察分駐所，包括 Central 省 (1) (Tulagi)、Choiseul 省 (1) (Taro)、Guadalcanal 省 (4) (Avu Avu、Isuna、Mbambanakira、Tetere)、Isabel 省 (1) (Buula)、Makira 省 (1) (Kira Kira)、Malaita 省 (3) (Ato'ifi、Auki、Malu'u)、Rennell/Bellona 省 (1) (Tingoa)、Temotu 省 (1) (Lata)、Western 省 (3) (Gizo、Munda、Lofung)。參閱澳大利亞外交部網站 http://www.dfat.gov.au/geo/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future1.html。

註④ 參閱澳大利亞外交部網站 "Creating A Safer Solomons," http://www.dfat.gov.au/geo/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future2.html。

1. 警政：RAMSI 之「參與警力」平常約有 250~300 名警力，成員來自紐澳及所有太平洋島國，並與 RSIP 在首都與各省合作。首要工作便是重建索羅門群島能夠自行維持治安之能力。過去 RSIP 多數警察貪污腐敗，無法有效發揮維持治安之功能，2003 年在 RAMSI 介入後，總計約 570 名警察遭起訴，160 名警察遭逮捕。為訓練廉潔的警力，2004 年 7 月，RSIP 警察學院訓練出首批新警察，並至各省為人民服務。2005 年開始，RAMSI 則著重在警政機構之改革，同時在澳大利亞海軍的協助下，贈予 RSIP 之巡邏艇 Auki 號開始執行巡邏索羅門群島專屬經濟區 (EEZ) 任務。不過，澳大利亞政府及 RAMSI 仍認為重新武裝 RSIP 仍言之過早，主要擔憂不成熟的 RSIP 容易涉入種族衝突與政爭，進而成為引發另一場內戰之導火線，造成 RAMSI 過去努力白費。^⑤

2. 法院：RAMSI 在協助索羅門群島建立健全與完善之司法機構部分，首先教育並認為所有索羅門群島人民法律之前人人平等，RAMSI 聘請外國法律專家協助索羅門群島政府立法工作，另協助索羅門群島政府司法機構設置公設辯護律師，並與索羅門群島法律界人士合作，提供人民免費法律服務。在檢察制度方面，公訴檢察官與警察機構合作，力求公平審理每一案件。

除強化法院法官功能外，RAMSI 另在索羅門群島高等法院派駐兩名特設 (ad hoc) 法官，以提升法院工作能力，支持地方法院與高等法院之行政與案件管理制度。在法院硬體設施部分，除重新整修既有法庭外，RAMSI 在高等法院現址增建兩個刑事法庭與一個民事庭之硬體設備，充實司法機構。

3. 獄政：RAMSI 透過訓練與改善監獄之基礎建設與設備，以支持「索羅門群島獄政」(SIPS) 制度的健全，教育獄政人員在罪犯服刑時，給予公平對待，同時招募國際獄政人員進入此體系服務，包括獄政委員會、典獄長，以及設於羅浮 (Rove) 地區之「中央監獄」等，目前共計 40 多名外籍獄政顧問正與 SIPS 合作，並規畫籌設少年監獄。

(二) 使索羅門群島政府能提供人民更好之服務^⑥

此部分包括由 RAMSI 協助索羅門群島政府重建與改革公共服務，協助各部會透過計畫、預算與執行提供人民服務，同時強化審計機構以打擊貪污，重建公共服務訓練機構與協助選舉選務改革，改善國會運作、強化民眾深入瞭解政府如何運作，並提供人民服務。

具體執行計畫部分則包括「建立有效率的內閣與國會」、「改善公務部門」、「審計機制與機構」、「選舉與公民教育」及「改革地方級政府」，以下分別討論之：

1. 建立有效率的國會與內閣：RAMSI 協助內閣、總理辦公室及國會改善政府間聯繫管道，同時強化各部會間協調工作，健全決策過程，使國會與內閣各部門擁有較佳管道，藉以獲取外界之建議與資訊，有助於執行其職務。

2. 改善公務部門：提升公務部門對索羅門群島民眾提供服務之能力，RAMSI 並協

註⑤ RAMSI, "RAMSI Welcomes Decision Not to Re-Arm Police," Feb. 25, 2007, <http://www.ramsi.org/node/157>.

註⑥ 參閱澳大利亞外貿部網站 "Helping Government Better Serve the People," http://www.dfat.gov.au/gco/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future3.html.

助政府發展公務人員訓練機構，能迅速且有效地招募優秀公務人員。

3. 審計機制與機構：RAMSI 協助強化索羅門群島政府之審計機制，使其發揮監督政府與公務人員執行公務效能，並能公平、公正與公開地運用政府資源，確實使用到人民身上，同時打擊貪污之公務人員與政府不當之行政管理。

4. 選舉與公民教育：RAMSI 支持索羅門群島選舉委員會辦理各項選務工作，確保選舉能公正、公開且自由地舉行。同時支持辦理基層民眾公民教育訓練，使人民瞭解自身在政治上之權利與義務。

5. 改革地方政府：RAMSI 協助索羅門群島中央政府與地方政府展開協調與合作，對基層社區提供各項服務，藉由「省級政府強化計畫」改善地方與中央政府之行政系統連結與溝通管道，建立省級行政與公務員服務人民之能力。

(三) 創造更繁榮之索羅門群島

RAMSI 採取穩定政府財政以改善收支平衡，協助政府開始償還國內外債務，改善商業與投資環境，以創造就業機會，主要目的在使外資有信心投資索羅門群島，在經濟逐漸發展與繁榮後，政府財政稅收自然趨於穩定，進而獲取經濟收益。RAMSI 則透過「強化公共財政」、「鼓勵商業」及「建立地方能力」等三方面來協助索羅門群島創造更為繁榮之國家。

1. 強化公共財政：RAMSI 提供 20 多名財政顧問，提供相關經驗予索羅門群島財政部發展國家改革計畫，恢復政府財政能力與計畫，使國家預算逐漸平衡，改善政府收支並減少政府債務等。

2. 鼓勵商業：RAMSI 協助政府規畫開採黃金礦區，重新經營已遭廢棄之林木業，免徵進口關稅以活絡貿易，同時協助政府簽署「太平洋航空服務協定」(Pacific Islands Air Services Agreement, PIASA) 及「太平洋民航安全條約」(Pacific Islands Civil Aviation Safety and Security Treaty, PICASST)，簡化政府財政法規制度，降低經營成本；另外，採取低稅賦財稅政策，改善國營事業體質與海空運交通運輸軟硬體設施，增加政府對人民有關財政方面的服務管道。

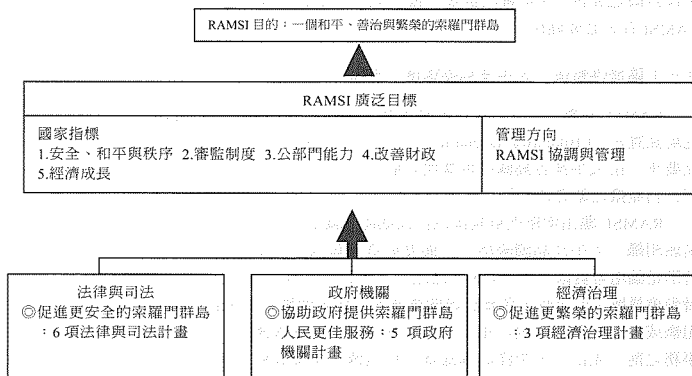
3. 建立地方能力：RAMSI 會同索羅門群島中央政府，協助各級地方政府健全地方性財政制度，採取有效策略減少地方政府財政赤字等，使其有能力吸引商業活動進而繁榮地方。

RAMSI 維持和平行動內容，不僅協助索羅門群島內部避免再次發生武裝衝突，更重要的是從行政、立法、司法等全面性地建立起索羅門群島政府之治理能力，亦即著重「善治」之推展。圖一顯示 RAMSI 之目的是要建立一個和平、善治與繁榮的索羅門群島，因此，澳大利亞及相關國家戮力地從「安全」、「政府」、「財政與商業」上著手，首先將法律與社會秩序之重建列為 RAMSI 執行計畫之重點，有了穩固的社會環境，再健全完整的政府體制，使政府重建威信與功能來替人民服務，最後存在穩定與

註⑦ 參閱澳大利亞外交部網站 "Creating a More Prosperous Solomon Islands," http://www.dfat.gov.au/gco/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future4.html.

安全之投資環境，由澳大利亞等國協助建立起完整的經濟與財政政策，便能達到重建繁榮之索羅門群島，目前，RAMSI 執行進度仍以建立法律及社會秩序與政府機關效能為工作重點。

圖一 RAMSI 執行任務內容架構圖



資料來源：RAMSI Performance Assessment Advisory Team, *RAMSI Annual Performance Report 2005/2006* (CAMRIS International, July 2006), p. 28.

二、RAMSI 之性質

2003 年 RAMSI 依據索羅門群島政府與太平洋區域內國家簽署之協定，獲得授權進入索羅門群島境內執行任務，因此，RAMSI 並非經由相關國家在聯合國大會與聯合國安全理事會討論後，由聯合國安全理事會所做成的決議以執行維和行動，不過，雖然與一般維持和平行動之模式相異，卻獲得聯合國肯定，況且，經由上節討論之國內法與國際法之授權，RAMSI 之法律地位不容挑戰。RAMSI 之性質，根據澳大利亞「羅伊國際政策機構」(Lowy Institute for International Policy) 分析，具有下列八項特點：³⁸

(一) 預防性

2003 年 RAMSI 介入索羅門群島時，該國某些政府功能仍持續運作，並未完全失敗，亦無出現大規模非人道災難與危機出現，因此與其他聯合國維持和平部隊介入的情況相異，其角色屬預防性。

(二) 同意

RAMSI 介入是基於索羅門群島之「同意」(consent)，經國會立法授權，並由前總理克馬克札邀請，這也意謂著 RAMSI 的行動，並無違反聯合國憲章第 2 條第 7 項之「不干涉內政」之原則，²⁹索羅門群島、澳大利亞人民以及區域國家與國際社會支持，成為 RAMSI 介入必要條件。

(三) 區域性質與「太平洋島國論壇」支持

RAMSI 行動是在「太平洋島國論壇」支持下開始運作，特別是援引 2000 年「比克塔瓦宣言」(Biketawa Declaration)，³⁰在會員國對外要求協助時，即時地提供並回應此要求，由太平洋各島國採取集體行動，符合「太平洋島國論壇」區域規範，特別讓澳大利亞擔任領導國地位時更加有說服力。

RAMSI 雖由索羅門群島國內法及國際協議賦予其法律地位與職權，然而，太平洋區域組織「太平洋島國論壇」之態度成為會員國願意積極採取協助立場之重要關鍵，特別是論壇會員國引用 2000 年通過之「比克塔瓦宣言」，宣言第 1 條第 6 項規定，威脅到會員國之安全時，各會員國間應透過合作來處理這些威脅。³¹該宣言於是成為區域組織成員涉入島國內政之重要依據，同時讓紐西蘭與澳大利亞在干涉太平洋島國內部事務之前，先由「太平洋島國論壇」會員國外交部長們召開緊急會議，再依宣言之授權及外長會議結論採取進一步行動，以降低島國之疑慮與不滿。

傳統上，太平洋島國一向尊重各島國內政，不過因為文化因素，島國內各部族間衝突不斷，無法有效地建立起穩定的政治體系，政局動盪造成內亂紛爭無法平息，不穩定之投資環境亦造成外資卻步，更不利太平洋島國發展與進步，冷戰結束後，太平洋島國逐漸體認此一趨勢，因此「太平洋島國論壇」便通過「比克塔瓦宣言」，藉此規範來協助動亂國家。2003 年及 2006 年「太平洋島國論壇」峰會對 RAMSI 之行動採取正面之評價，同時不斷地透過檢視之程序，讓 RAMSI 議題能夠在每年的峰會中被討論，然而，「太平洋島國論壇」雖支持 RAMSI 之行動，但 RAMSI 終究非在區域組織下組成之維持和平行動，因此也不會衍生出後述之聯合國區域辦法，採取執行行動時需取得聯合國安全理事會之授權等相關問題，使 RAMSI 問題侷限在屬於區域內事務且獲得全體會員國之支持。

澳大利亞政府以區域任務團模式介入，而不納入區域外國家諸如美國、英國、日本、法國等維持和平部隊，使其讓太平洋島國接受度提升，同時藉太平洋區域文化獨

註²⁹ 聯合國憲章第 2 條第 7 項：「本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決；但此項原則不妨礙第 7 章內執行辦法之適用。」

註³⁰ 「比克塔瓦宣言」為 2000 年 10 月 28 日在吉里巴斯比克塔瓦高峰會通過，此次會議除將「南太平洋論壇」更名為「太平洋島國論壇」外，該宣言主要內容為針對未來各會員國內戰建立論壇安全機制，並賦予論壇秘書長即刻與論壇輪值主席協商機制，採取和平手段解決內戰問題，宣言全文詳見 <http://www.forumsec.org.fj/news/2000/Oct06.htm>。

註³¹ Pacific Islands Forum, "BIKETAWA" Declaration, October 28, 2000.

特性來處理，避免引起對西方殖民勢力是否再度回到太平洋區域引發島國們之疑慮，因此，過去三年來對 RAMSI 之批評，大多集中在應該擴大並增加太平洋其他國家成員數，並在未來能以執行完階段性任務逐步離開索羅門群島，而非認為 RAMSI 應該立即全數撤出。採取區域內組成的維持和平團體介入亦有諸多優點，包括地理上的便捷性使會員國得以快速部署、區域國家較瞭解區域內之歷史、宗教、種族與政治文化。

(四) 由澳大利亞人領導

目前 RAMSI 大部分重要職缺，包括「特別協調人」、「參與警力」指揮官及其他主要職務，均由澳大利亞人擔任，此亦經常成為 RAMSI 遭受批評之部分，雖然名義上 RAMSI 是由紐西蘭及澳大利亞與其他 14 個島國共同組成之維持和平行動，經費理應由各國共同分攤，然而澳大利亞每年獨自編列約 2 億澳元（約 1 億 5 千萬美元，參閱表二），四年總計約 8 億澳元支援此一任務，成為 RAMSI 執行任務是否成功之重要關鍵。雖然單一國家位居維和行動的領導位置，有助於平行聯繫與維持和平行動成效；然而，過於集中於某一國家，對接受國而言，恐致有干涉內政之嫌，雖然澳大利亞人在 RAMSI 內擔任重要職務均屬合乎國際條約之規定，但站在索羅門群島政府與人民立場而論，合法卻不一定合適，糾紛便不斷產生。

表二 RAMSI 2005-2009 年相關預算執行表

(單位：百萬澳元)

項目(執行 RAMSI 單位)	2005-2006 年	2006-2007 年	2007-2008 年	2008-2009 年
澳大利亞聯邦警察	129.7	124.6	120.3	119.7
澳大利亞國際開發機構	72.2	73.8	69.8	66.4
外貿部	3.8	3.9	4.0	3.4
司法部	1.4	1.3	1.2	1.3
總計	207.1	203.6	195.3	190.8

資料來源：澳大利亞政府預算網站有關執行 RAMSI 任務部分 <http://www.budget.gov.au/2005-06/bp2/html/expend-13.htm>

(五) 聯合國態度支持及不尋求聯合國安全理事會途徑處理爭端

為避免因索羅門群島與台灣的外交關係影響，使中國在聯合國安全理事會中對維和行動用否決權，澳大利亞在處理索羅門群島問題時，便繞過安全理事會，澳大利亞外長唐納在 2007 年 10 月 3 日接受「澳大利亞廣播公司」(Radio Australia) 專訪時便表示，索羅門群島如想讓聯合國安理會來取代 RAMSI，其最大的障礙在於索羅門群島並未承認中國，而是承認臺灣。從唐納言談中便瞭解，澳大利亞在 2003 年決定繞過聯合國安全理事會來處理索羅門群島之問題，便深怕中國可能藉機在聯合國安全理事會中予以杯葛，造成事態發展更無法掌控，或中國將藉此要求索羅門群島外交轉向，為避免事態複雜化及維持和平行動擱置，澳大利亞便與索羅門群島政府決定先由國內法授權，繼之簽署國際條約授權太平洋島國、澳大利亞及紐西蘭等採取多邊行

動，因非屬於區域辦法，且並無任何國家將本案提交聯合國安全理事會處理。因此，迄今聯合國安全理事會仍未有任何決議處理索羅門群島事務，但並不能因為無任何支持 RAMSI 之決議，就此表示聯合國安全理事會反對或不支持；相反地，2003 年 8 月 16 日前聯合國秘書長安南 (Kofi Annan) 及 26 日安全理事會輪值主席敘利亞大使梅克達德 (Fayssal Mekdad) 分別發表聲明，支持 RAMSI 維持和平行動，³³對於由「太平洋島國論壇」會員國發起之行動表達歡迎。³⁴

澳大利亞欲鞏固其在區域內勢力並願承擔此領導責任，並結合其他太平洋島國試圖化解索羅門群島及其他太平洋島國之疑慮，但澳大利亞除編列預算以執行 RAMSI 任務外，亦思考經由聯合國管道將迫使太平洋島國內部問題與台海兩岸外交競賽掛勾，所創建之 RAMSI 模式更費盡心思以有別聯合國以往之區域辦法，但聯合國對索羅門群島局勢發展及 RAMSI 之成就仍給予正面評價。

(六) 非主權性及非太上政府

RAMSI 設計之模式並非要取代政府來治理索羅門群島，僅透過與政府之合作並發揮影響力，讓既存之政府正常行使行政、立法與司法等職權，因此，RAMSI 並非是過渡行政機構，而是「援助包裹」(assistance package) 式或「強化援助架構」(framework for strengthened assistance) 之方式來執行維持和平行動任務，與聯合國在執行柬埔寨、東帝汶任務時，分別成立之「聯合國柬埔寨過渡當局」(the UN Transitional Administration in Cambodia, UNTAC) 及「聯合國東帝汶過渡當局」(the UN Transitional Authority in East Timor, UNTAET) 相異，因此 RAMSI 可說是維護現有的政權，非改變政權。

「澳大利亞戰略政策研究所」曾建議成立「索羅門群島復興機構」(the Solomon Islands Rehabilitation Authority, SIRA) 此一獨立機關，設計之架構是使其權力在索羅門群島政府之上，管理法律、秩序與財政領域，³⁵不過 SIRA 模式提出之後，引起澳大利亞各界關注，批評者甚至認為 SIRA 模式等於是「新殖民主義」(neo-colonialism) 再現，³⁶因此 SIRA 模式在輿論壓力下未為澳大利亞政府接受，最後決定以 RAMSI 來取

註³³ Kofi Annan, Secretary-General Praises Expanded Cooperation Between UN, Pacific Islands Forum in Message to New Zealand Meeting, UN Press Release SG/SM/8821; United Nations, Press Statement on Solomon Islands by Security Council President, August 26, 2003, SC/7853 2003, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2002/sc7853.html>.

註³⁴ Nick Warner, "Operation Helpem Fren: Biketawa's First Success," *Speech at the Pacific Islands Forum Regional Security Committee Meeting in Nadi, Fiji*, June 17, 2004, http://www.dfat.gov.au/media/speeches/department/040617_security_committee_meeting.html.

註³⁵ Elsinia Wainwright, *supra* note 14, pp. 38-39, 48-52.

註³⁶ 一般認為「澳大利亞戰略政策研究所」提出的 SIRA 模式為政策風向球，同年，美國將伊拉克海珊政權推翻，在英美協助下，伊拉克新政府成立，原本澳大利亞亦曾考慮以 SIRA 直接取代既有的索羅門群島政府，但在澳大利亞各界意見分歧，批評聲浪不斷下，霍華德政府決定放棄此一模式，採用 RAMSI 維持和平行動模式，可參閱 Mike Head, "Australian Government Prepares Intervention in Solomon Islands," *World Socialist Web Site (The International Committee of the Fourth International, ICFI)*, June 25, 2007, <http://www.wsws.org/articles/2003/jun2003/solo-j25.shtml>.

代 SIRA，澳大利亞政府最後採取 RAMSI 模式而放棄在索羅門群島政府之上另設機構之理由有四：^④

1. 較易組成：RAMSI 架構既然是以協助合作優先，因此較容易被太平洋島國所接受，倘若設立一個超越主權之機構，無論是索羅門群島或太平洋島國政府，應不會容忍此一機構存在。

2. 避開政治敏感：成立一個不參與當地政治權力分配之機構，此符合澳大利亞及任務團之利益，不致於捲入當地複雜政治環境，使維持和平行動單純化。

3. 優先強化索羅門群島既有機構：此符合索羅門群島利益，逐漸扶持既有政府機構，強化其能力，未來在 RAMSI 撤出後便能立即承接與擔負起治理責任。

4. 為未來撤離留後路：如果是以 SIRA 治理索羅門群島，便會產生難以解決之問題，即未來任務結束後此機構要將權力移交給何人？屆時索羅門群島內戰危機恐將再次出現。

(七) 警察領導

RAMSI 由警察主導，軍隊僅為警察後盾，因此警察人數相對較多，由警察執行任務，除能深入索羅門群島民間，維持當地治安與打擊犯罪外，同時扶植 RSIP 並與其合作，較能獲得索羅門群島多數人民支持。

(八) 行事低調 (light touch)

從首批 RAMSI 執行維持和平行動人員進入索羅門群島，便是利用黃昏時分且盡量以不擾民之方式進行部署，甚至多數警察在執勤時亦不攜帶武器，在 RAMSI 各辦公地點盡量不使用外國旗幟或徽章，在在都顯示 RAMSI 希望確保執行維持和平行動能避免行事過於張揚，以致激發當地民眾反感甚而發生與維持和平行動人員衝突。

三、RAMSI 之法律地位：來自國內法與國際法之授權

不干涉內政，是指國家在相互交往中不得以任何理由或任何方式，直接或間接地干涉他國主權管轄範圍內的一切內外事務，同時也指國際組織不得干涉屬於會員國國內管轄之事項。RAMSI 之所以進入索羅門群島執行任務，卻不被國際社會認為干涉內政，乃因於國際法上獲得授權，具有合法性地位。原本依據「聯合國憲章」第 8 章區域辦法之相關規定，聯合國在處理國際爭端或破壞和平事務時，大多鼓勵並利用區域機關應付有關國際和平與安全問題，但以這種區域機關及其活動符合聯合國的宗旨和原則為限。參加區域機關的聯合國會員國，在將地方爭端提交安全理事會之前，應先依區域機關力求和平解決。安全理事會應鼓勵發展依區域機關解決國際和平與安全問題。安全理事會可利用此區域機關實施執行行動，但是沒有安全理事會的授權，區域機關不得採取執行行動。區域機關已採取或正在考慮的維持國際和平和安全的活動，

註④ Michael Fullilove, *supra* note 10, pp. 15-16.

不論何時應向安全理事會充分報告。³³ 見註③。

因此，RAMSI 係由「太平洋島國論壇」此一區域組織組成並採取執行行動，便需要通過聯合國安全理事會之授權；然而，RAMSI 是由索羅門群島出面邀請澳大利亞派員進入維持法律與社會秩序，由國內法授權後，簽署國際條約，於此同時，澳大利亞邀請「太平洋島國論壇」其他會員國一同簽署國際條約後組成聯合任務團執行維持和平行動，其模式與「聯合國憲章」規定之區域組織採取執行行動辦法相異，但亦獲區域組織「太平洋島國論壇」支持。³⁴ 見註④。

2000年，索羅門群島內亂在國際強力干涉下暫時平歇，第31屆「太平洋島國論壇」峰會在2000年10月27-30日於吉里巴斯舉行時，各會員國便歡迎索羅門群島各界於同年10月15日在「湯斯維爾」達成之和平協議，同時敦促國際社會，特別是區域內國家應對此一和平進程給予鼓勵，包括不吝協助索羅門群島恢復安全及發展之所需。³⁵ 隔年32屆「太平洋島國論壇」諾魯峰會通過公報，表達對索羅門群島政府、人民及「國際和平監督團」工作之支持。³⁶

2002年，「太平洋島國論壇」在第33屆斐濟峰會上採取進一步工作，領袖們滿意實現「比克塔瓦宣言」之進程，包括由論壇所成立之觀選團，參與了2001年索羅門群島國會選舉，支持此一民主進程，並由論壇之「名人團」(Eminent Persons Group, EPG)³⁷ 參訪索羅門群島，提出報告予論壇，建議可提供援助之領域，授權論壇秘書處推動區域行動與基金，以便在經濟、政治與社會上支持索羅門群島，顯示論壇在維持區域和平與穩定逐漸展現主動之地位。³⁸

而在 RAMSI 開始執行其任務後，隨即在2003年8月14-16日於紐西蘭奧克蘭舉行之第34屆峰會便通過「論壇對索羅門群島宣言」(Forum Declaration on Solomon Islands)共9條條文，表達歡迎 RAMSI 之行動，此份文件可被視為「太平洋島國論壇」對 RAMSI 之認可與授權，宣言中支持索羅門群島國會一致決議由索羅門群島總督對外正式邀請澳大利亞及「太平洋島國論壇」各會員國提供援助。此外，「太平洋島國論壇」亦歡迎聯合國前秘書長安南及大英國協表達支持之聲明，再次強調恢復索羅門群島法律與秩序是太平洋島國實現2000年「比克塔瓦宣言」之價值。³⁹

2004年在薩摩亞舉行之第35屆「太平洋島國論壇」峰會，領袖們盛讚 RAMSI 具有重要進展，特別是透過區域內各國之支持與加入，使過去幾年來時常發生的紛爭不再出現，會中索羅門群島總理亦對提供協助之其他會員國表達誠摯感謝之意。⁴⁰

註③ 見聯合國憲章第8章第52條至54條條文。

註④ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué 2000*, Article 6, October 27-30, 2000.

註⑤ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 19, August 16-18, 2001.

註⑥ 「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。

註⑦ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 15 and Article 17, August 15-17, 2002.

註⑧ Pacific Islands Forum, *Forum Declaration on Solomon Islands*, August 15, 2003.

註⑨ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 25, August 5-7, 2004.

2005年5月,「太平洋島國論壇名人團」再次提出一份對RAMSI考察報告,給予RAMSI諸多建議,包括RAMSI正在運作中之「參與警力」及RSIP兩套警察雙軌制度,認為最後仍應由RSIP來掌控全局;此外,土地與種族問題仍是名人團建議優先解決之項目。^④同年10月25-27日於巴布亞紐幾內亞舉行之第36屆「太平洋島國論壇」峰會,領袖們對名人團5月所提出之報告表達滿意,同時,注意到索羅門群島重建與改革之長期任務將需多年方能完成,再次確認了RAMSI之角色,認知到在RAMSI面臨嚴峻挑戰時,「太平洋島國論壇」將給予強烈支持。^⑤

2006年第37屆「太平洋島國論壇」斐濟峰會,正巧發生索羅門群島政府與RAMSI關係惡化,因此會中各出席領袖積極討論RAMSI相關議題,領袖們認為RAMSI對索羅門群島具重大貢獻,索羅門群島恢復了安全、治理能力與經濟復甦,不過同時認為RAMSI仍存在諸多挑戰,因此提出RAMSI除持續擔任整合之重要任務外,需與索羅門群島政府及「太平洋島國論壇」緊密協商。因此,會員國同意成立一個任務小組以便檢視RAMSI,並向論壇外長們提出報告,再由外長們向領袖會議提出建議。

峰會決定同意:第一,RAMSI持續目前執行任務形式;第二,索羅門群島政府、RAMSI及「太平洋島國論壇」應建立起協商機制,由論壇輪值主席擔任此一協商主席任務,將納入論壇「三頭馬車」(Troika)(前任、現任、下任)輪值主席國之資深代表。領袖們進一步同意,根據前述協商機制,每季應協商一次;協商團體不包括運作決策,但可做為高階參議團體,討論RAMSI較大之政策方向及所要達成之進展,並在每一季向「太平洋島國論壇」領袖們提出報告。^⑥

2007年第38屆「太平洋島國論壇」東加王國峰會除對RAMSI持支持態度外,並重申希望索羅門群島政府、RAMSI及太平洋島國論壇建立協商機制,同時注意到索羅門群島政府欲檢討修正授權RAMSI之國內法「國際協助便利法案」之決定,認為修正法案的作為應與RAMSI組成之派遣國協商。^⑦因此,索羅門群島雖在此一階段認為RAMSI應該檢討,但站在區域組織的立場,仍希望透過協商改善RAMSI內部機制的方向著手,並期盼澳大利亞與索羅門群島能共同化解彼此間歧見。

因之,RAMSI獲得區域組織之政治支持,至於其法律地位,可從索羅門群島國內法之授權、索羅門群島與其他國家簽署國際條約之約束等兩部分進行討論,以下則探討其法律授權內容。

註④ Pacific Islands Forum Eminent Persons Group, *Mission Helpem Fren: A Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands* (May 2005), pp. 5-7, http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/special/Forum_RAMSI_review.pdf.

註⑤ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 12, October 25-27, 2005.

註⑥ 「太平洋島國論壇」第37屆峰會原訂於東加王國舉行,然因東加王國國王杜包四世(Taufa'ahu Tupou IV)辭世,國殤期間不宜舉辦峰會,因此緊急由論壇秘書處協調斐濟接辦,並延至2007年舉行第38屆峰會。

註⑦ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 20-22, October 24-25, 2006.

註⑧ Pacific Islands Forum, *Forum Communiqué*, Article 16, October 16-17, 2007.

(一) 索羅門群島國內法之授權：2003年7月17日「國際援助便利法案」

2003年7月17日，索羅門群島國會通過「國際援助便利法案」(Facilitation of International Assistance Act)，規範政府尋求國際援助、援助人員與團體在索羅門群島境內地位以及武器管制等，授權索羅門群島總督可對外尋求國際援助之權利，同時必須與提供援助國簽署援助協議(agreement)或安排(arrangement)。④便利法案規定任務團人員之權力(powers)與特權如下：

1. 使用武力與警察權：在合理必要之條件下，為達到公共目的，武裝部隊與警察得行使等同索羅門群島警察法規賦予之權。⑤

2. 合法攜帶及使用武器：任務團人員為下列目的，得攜帶及使用武器，這些目的包括自衛或為保護其他任務團員、保護其他人民、保護任務團財產、保護公共財或為達公共利益目的之私有財。⑥

3. 沒收與銷毀武器：為公共目的，任務團可沒收任何武器，在索羅門群島警察總監之允許下，任務團得銷毀所沒收之武器。⑦

4. 行動自由：包括任務團人員、陸上交通工具、船舶及航空器與設備，應在本法適用之領域內享有行動自由，無需經過允許或證件及遵守當地註冊與證件法規。⑧

5. 入、出境、關稅與稅賦：任務團人員於入出境時應免除適用簽證及移民法規，同時免除出境稅，任務團各項設備與用品得免除關稅，但個人用品除外。⑨任務團人員免納直接稅。⑩

6. 管轄豁免：任務團人員享有刑事、民事、行政與執行管轄豁免，然援助派遣國得放棄此項豁免。⑪

7. 國會審查：索羅門群島國會每年依本法有權對任務團進行審查。⑫

(二) 國際法之授權：國際條約之簽署—2003年7月24日「有關警察與武裝部隊及其他個人部署索羅門群島恢復法律與秩序及安全之行動與地位協議」

此協議由索羅門群島、澳大利亞、紐西蘭、斐濟、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞以及東加王國等7國於2003年7月24日在澳大利亞湯斯維爾(Townsville)簽署，其後，開放「太平洋島國論壇」其他會員國加入，協議存放國為澳大利亞。簽署國一致認為，索羅門群島法律、秩序與安全之破壞對該國善治與經濟繁榮構成威脅，因此引用

註④ Facilitation of International Assistance Act 2003, Section 3 (2) .

註⑤ Act, *ibid.*, Section 7.

註⑥ Act, *ibid.*, Section 9.

註⑦ Act, *ibid.*, Section 10 (1), (2) .

註⑧ Act, *ibid.*, Section 11, (1), (4) .

註⑨ Act, *ibid.*, Section 15.

註⑩ Act, *ibid.*, Section 16.

註⑪ Act, *ibid.*, Section 17.

註⑫ Act, *ibid.*, Section 23.

「比克塔瓦宣言」強化對索羅門群島之援助。^③

1. 安全援助：援助國得在索羅門群島境內部署任務團人員，包括警察、武裝部隊及個人，協助個人與財產之安全，維持索羅門群島社區生活必要之供應與服務，壓制暴力與防止犯罪，支持並發展索羅門群島制度，協助法規與秩序之維護。^④

2. 援助時間：援助國得在任何時候撤出任務團人員，除輪替因素外，任何撤離均需與索羅門群島政府協商，索羅門群島亦得隨時通知要求任務團撤離，不過這項通知需在 3 個月前提出^⑤。

3. 任務團指揮與管控：任務團領導人，即特別協調人 (Special Coordinator) 應由澳大利亞政府與索羅門群島政府共同協商後任命之，有義務遵守援助國間之安排，領導並管理任務團成員，擔任索羅門群島政府及援助國間聯繫工作 (RAMSI 組織圖參閱圖二)。任務團領導人有權提出理由，要求援助國撤出其所派遣之任務團成員。^⑥

4. 任務團內「參與警力」與「武裝部隊」之地位：

(1) 「參與警力」地位：其領導人由澳大利亞籍警察擔任，有責任管理該警力，並與任務團領導人協商，同時應被任命為索羅門群島警察副總監，其他人員亦可被任命為索羅門群島警察。「參與警力」服從領導人及索羅門群島警察總監之命令，但不應服從索羅門群島警察之任何有關行政或訓令，或是接受其法庭之管轄。為執行本協定第 8 條有關沒收與銷毀槍械任務，得行使合理且必要之武力。^⑦

(2) 「武裝部隊」地位：由澳大利亞籍軍官擔任指揮官，並與任務團領導人協商，指揮安排事項由援助國訂之，並與索羅門群島政府合作。武裝部隊行使索羅門群島警察所行使之職權，並可合理使用武力，以達到協議第 2 條安全援助之目的。^⑧

5. 制服與攜帶武器：任務團人員於索羅門群島執行職務時，得身著本國制服，並可擁有、持有及使用武器自衛，或為維護公私財產及達到協議第 2 條安全援助而使用武器。^⑨

6. 拘留與解除武裝：參與警力或武裝部隊人員被任命行使索羅門群島警察職務之際，可拘留任何企圖攻擊他人及財產者，其後應解交適當機構處理之。^⑩

7. 沒收與銷毀武器：任務團為達到協議第 2 條目的，得沒收任何武器與彈藥，並在索羅門群島警察總監之允許下銷毀。^⑪

8. 管轄權：任務團應採取所有適當措施以確保索羅門群島法律能被遵行與尊重，

註③ Agreement between Solomon Islands, Australia, New Zealand, Fiji, Papua New Guinea, Samoa and Tonga Concerning the Operation and Status of the Police and Armed Forces and Other Personnel Deployed to Solomon Islands to Assist in the Restoration of Law and Order and Security, July 24, 2003, Preface.

註④ Agreement, *ibid.*, Article 2.

註⑤ Agreement, *ibid.*, Article 3 (2), (3).

註⑥ Agreement, *ibid.*, Article 4.

註⑦ Agreement, *ibid.*, Article 5.

註⑧ Agreement, *ibid.*, Article 6.

註⑨ Agreement, *ibid.*, Article 7.

註⑩ Agreement, *ibid.*, Article 8 (1).

註⑪ Agreement, *ibid.*, Article 9.

任務團人員與援助國對於執行職務應享有豁免權，包括刑事、民事、行政與執行豁免，並由援助國執行刑事與執行管轄，援助國得放棄管轄豁免，並與索羅門群島政府相互協商，對案件進行必要調查與蒐集證據。此外，應任務團領導人之請求，索羅門群島政府得監禁任務團成員。^⑩

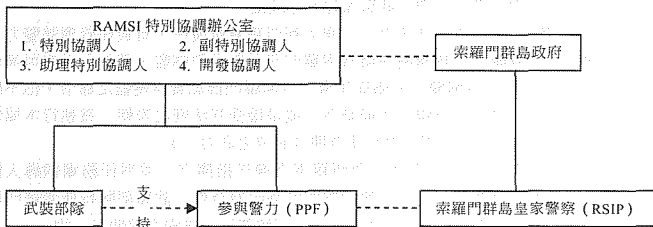
9. 國際法之義務：締約方行動時應恪遵國際法下之義務。^⑪

10. 入、出境免除適用簽證法及移民法規，並免納關稅等。^⑫

11. 人員、陸海空交通工具、設備等享行動自由。^⑬

12. 協商解決辦法：協議之解釋、適用或實踐發生疑義時，應透過協商與談判解決，不應尋求非締約國協助或以其他法庭解決。^⑭

圖二 RAMSI 組織圖



資料來源：作者自行繪製。

肆、對 RAMSI 之評估

RAMSI 之存在，乃獲得索羅門群島國內法與國際條約之授權，基於一個國家之「同意」而不抵觸聯合國憲章不干涉內政之原則，獲得國際法上之地位，其法律地位無疑。然而，重要的是澳大利亞在 RAMSI 任務中扮演了領導角色，無論在經費、人力、武器提供與資源之分配上，均具重要地位，倘無澳大利亞支持，RAMSI 之工作與目標將可能無法達成，排除澳大利亞之參與而由其他太平洋島國介入，恐將各自擁護不同種族勢力，使內戰更加混亂，國家更加動盪。但 RAMSI 成員以澳大利亞人居多，引發索羅門群島對澳大利亞在各領域強力介入的行為感到不滿，例如 2007 年 2 月索羅門群島總理蘇嘉瓦爾原有意重新武裝該國警察，然在澳大利亞、紐西蘭及國內諸多壓

註⑩ Agreement, *ibid.*, Article 10.

註⑪ Agreement, *ibid.*, Article 12.

註⑫ Agreement, *ibid.*, Article 14 (1) . (3) .

註⑬ Agreement, *ibid.*, Article 15.

註⑭ Agreement, *ibid.*, Article 22.

力下打消此念頭。^{註9}

澳大利亞警力之介入成爲 RAMSI 任務成敗之關鍵，有良好的社會秩序方能逐步地發展經濟，因此，RAMSI 設計出雙軌警察制，由 RAMSI「參與警力」領導人擔任 RSIP 副總監，其雖扮演諮詢之角色，然在實際執行任務時，不免直接號令 RSIP，易引發當地警察與政府的不滿。但由於過去 RSIP 曾與叛軍結合，使索羅門群島人民仍不放心將治安交給自身警察，^{註10}因此 RAMSI 警力仍扮演重要角色，雖然如此，RAMSI 應扶植 RSIP 組織健全與能力建構完善，以便未來將執行治安與執法任務完全交予索羅門群島警察自行處理。^{註11}

一、RAMSI 執行維持和平任務之成果

依 RAMSI 在 2006 年 7 月提出的 2005/2006 年度報告統計數據顯示，爲達到「創造更安全」、「提供人民更好的服務」及「創造更繁榮」之索羅門群島，分別在「法律與司法」、「政府機關」及「經濟治理」三個主要領域，其成果分別包括：^{註12}

(一) 法律與司法

1. 2006 年僅有一名犯罪嫌疑人涉及槍擊案。
2. 2005 年計 70 名警察加入 RSIP，2006 年則上升至 99 名。
3. 任命索羅門群島籍國民擔任檢察官與警察幹部職務。

(二) 政府機關

1. 出缺公職人員由 20% 降至 3~14%。
2. 2005 年訓練 841 名公務員，2006 年上半年已達 500 人以上。
3. 協助政府各部門向國會提出 2004 年年度報告。
4. 2006 年 4 月完成協助國會選舉投票作業。
5. 進行公民教育實現選舉權，已有 20 萬人參與此計畫。

(三) 經濟治理

1. 實質 GDP 成長率達 6.1% (表三)，爲 2006 年年度全太平洋島國中成長率最高。
2. 2002 年政府歲入爲 3,607 萬美元，2005 年成長至 8,751 萬美元，至於政府債務占 GDP 比重，已從 2006 年 6 月的 100% 降至 2007 年 6 月的 63%。
3. 2005 年 11 月國會通過「外國投資法案」，2006 年開始實施，2006 年前 9 個月，

註9 “Solomons PM Agrees Not to Arm Police,” *ABC*, February 24, 2007, <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200702/s1856180.htm>.

註10 Pacific Islands Forum Eminent Persons Group, *Mission Helpem Fren: A Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands*, May 2005, http://pidp.eastwestcenter.org/pireporu/special/Forum_RAMSI_review.pdf.

註11 RAMSI, *RAMSI Annual Performance Report 2005/2006* (CAMRIS International, July 2006), pp. 14-20.

索羅門群島共吸引外資約 16 億 4,000 萬美元，投資案件總計 118 件，與 2005 年整年度共 3 億 1,500 萬美元，投資案件總計 61 件相較，有明顯地增加。^{註 4}

4. 2005 年 12 月進行稅賦制度改革，稅收明顯增加。^{註 5}

5. 重新開啓 Gold Ridge Mine 礦場及瓜達爾卡納爾棕櫚油產業。

RAMSI 自 2003 年以來扮演著索羅門群島內部安全與穩定之重要角色，協助索羅門群島政府重建治理功能，建立法治社會，發展經濟協助人民脫貧，社會治安逐漸安定。

表三 索羅門群島 2004~2007 上半年經濟成長數據

	2004 年	2005 年	2006 年	2007 上半年
實質 GDP 成長	8.0%	5.0%	6.1%	5.4%
年度消費物價指數	7.6%	8.4%	7.5%	7.0%
預算平衡	1 億 5940 萬美元	4,440 萬美元	1 億 540 萬美元	2,500 萬美元
政府總債	16 億 7620 萬美元	16 億 60 萬美元	16 億 1260 萬美元	—
政府債務占 GDP 比重	—	—	100% (6 月)	63% (6 月)

資料來源：RAMSI, *RAMSI Annual Performance Report 2006/2007* (CAMRIS International, July 2007), p. 26.

二、撤出？或留下？RAMSI 未來面臨之挑戰與困境

由「澳大利亞援助開發機構」(AusAid) 委託「澳洲國家大學」(The Australian National University, ANU) 完成「2007 年人民調查報告」(People's Survey 2007)，針對 5,154 名索羅門群島人民於 2007 年 4 月 30 日至 5 月 22 日所做之民調顯示，有九成以上民眾支持 RAMSI 留在索羅門群島，八成民眾擔憂倘 RAMSI 撤出後，將使暴力犯罪重現。^{註 6}

表四 RAMSI 離開索羅門群島後暴力是否重現及支持 RAMSI 與否民調結果

(單位：百分比)

	暴力是否重現				支持 RAMSI		
	會	可能	不會	不知道	支持	未決定	不支持
成年男性	49.5	24.4	9.7	15.8	89.4	3.9	6.1
成年女性	47.3	32.8	5.6	13.1	90.9	3.4	4.5
未成年男性	48.8	30.4	7.8	10.2	89.3	4.4	3.5
未成年女性	64.7	19.8	4.9	10.3	92.6	3.4	3.2
鄉村	52.3	27.0	6.4	12.7	90.4	3.7	4.3
城市	52.7	26.0	9.9	10.7	91.4	4.0	4.4
平均	52.5	26.9	7.0	12.4	90.4	3.8	4.4

資料來源：ANU, *People's Survey 2007* (September, 2007), p. 48, <http://www.ramsi.org/files/Peoples%20Survey%20Report%202007.pdf>.

註 4 RAMSI, *RAMSI Annual Performance Report 2006/2007* (CAMRIS International, July 2007), p. 28.

註 5 RAMSI, *ibid.*, p. 29.

註 6 ANU, *People's Survey 2007* (September, 2007), p. 48, <http://www.ramsi.org/files/Peoples%20Survey%20Report%202007.pdf>.

喪失索羅門群島人民與政府之支持，RAMSI 之未來將充滿變數與荆棘。2007年4月24~29日，「太平洋島國論壇」依2006年第37屆論壇峰會結論，由斐濟前外長塔涅拉（Kaliopate Tavola）領導組成調查團前往索羅門群島調查 RAMSI 之狀況，對 RAMSI 之成員、索羅門群島政府官員與人民進行訪談，完成調查報告後向論壇提出，^{註①}此份調查報告對 RAMSI 是否獲得支持而繼續留在索羅門群島具關鍵性因素，太平洋島國對此議題甚為重視。2007年10月，塔涅拉所率領之考察團已完成並提出調查報告，指陳 RAMSI 不僅是澳大利亞所領導，並由其所掌控。^{註②}此份報告同時提出20點建議方案，重點包括成立論壇部長級常設委員會，半年集會一次並提交「太平洋島國論壇」領袖們建議報告，維持資深官員協商機制，以處理並調解 RAMSI 及索羅門群島政府間無法解決之爭端，報告重點建議納入更多的太平洋島國人民擔任 RAMSI 職位，歡迎「澳大利亞援助開發機構」與 RAMSI 之任務能明確劃分，由「太平洋島國論壇」指派代表至索羅門群島執行協調任務，RAMSI 之特別協調人應從澳大利亞與索羅門群島協商後任命之模式，建議改由「太平洋島國論壇」秘書長任命，應建立起向論壇部長級常設委員會定期報告機制。^{註③}

此外，論壇部長級常設委員會應檢視 2005 年論壇「名人團」建議^{註④}及 2007 年此調查團所做出之建議，歡迎索羅門群島派至 RAMSI 之特使、RAMSI 特別協調人及「太平洋島國論壇」派駐索羅門群島代表所組成之三方小組，實現索羅門群島政府建議由其特使與 RAMSI 在各個領域進行協調，三方小組應定期集會，確保索羅門群島政府內閣均瞭解 RAMSI 執行任務之內容，三方小組成員獲授權以換文方式澄清索羅門群島政府與 RAMSI 之夥伴關係應如何運行，基於中程戰略與成果架構，三方小組被賦予研究開發 RAMSI 各方均能接受之指標與條件，以設定執行任務時間表，希望索羅門群島政府在檢討並試圖修正「國際援助便利法案」之際，仍應強化 RAMSI 之效率並與所有任務團成員國進行諮商，注意到四個相關法律文件，包括 2003 年「加強協助索羅門群島架構」、2003 年「論壇對索羅門群島宣言」、2003 年索羅門群島「國際援助便利法案」及 2003 年「有關警察與武裝部隊及其他個人部署索羅門群島恢復法律秩序及安全之行動與地位協議」授權 RAMSI 執行任務之法律架構，任何更動均需與其他成員國協商，強化索羅門群島與 RAMSI 之間協商機制，提供公平的處理架構、實現計畫及退出戰略。

索羅門群島政府期盼調查報告中應納入 RAMSI 撤離時間，無論是五年或十年，在執行任務成功之後逐漸淡出。^{註⑤}因此，RAMSI 終究不會永遠待在索羅門群島，問題在

註① 詳見「太平洋島國論壇」新聞稿，“Pacific Islands Forum Taskforce Review RAMSI,” April 23, 2007, <http://www.forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2007/pacific-islands-forum-taskforce-reviews-ramsi.html>.

註② PIF, *Pacific Islands Forum Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI)*, April-June 2007 (October 2007), p. 4, http://www.forumsec.org/_resources/article/files/RAMSI%20Review%20Task%20Force%20Final%20Report.pdf.

註③ Pacific Islands Forum Eminent Persons Group, *supra* note 74.

註④ “Solomon Islands hopes RAMSI Review Will Consider When The Mission Should Leave,” *Radio New Zealand International*, April 24, 2007, <http://www.rnz.com/pages/news.php?op=read&id=31703>.

於停留之時間、撤出之時機與方式為何。況且 RAMSI 並非是凌駕於索羅門群島政府之政府機構，而是由索羅門群島政府邀請進入境內執行維持和平任務，且依國際條約授權成立之任務團，思考 RAMSI 之未來，重點則在於是否能獲得澳大利亞政府支持以及索羅門群島之民心。

RAMSI 需獲得索羅門群島政府與人民之政治支持，特別是政治菁英的認同，方能使其執行任務時順利而不受阻撓，因此建立 RAMSI 與索羅門群島政府磋商平台與健全此一平台功能，成為現階段 RAMSI 之重要任務。此外，索羅門群島自身之能力建構對未來是否能延續穩定與安全的社會環境更為重要，RAMSI 應著手培養索羅門群島當地人員與政府官員參與任務團與執行能力，特別是未來 RAMSI 撤出後，仍舊可依所建立的制度運行，否則 RAMSI 多年來的成就將付之一炬。

RAMSI 目前所遭遇之挑戰與困境並非來自其 RAMSI 內部之合法性不足，亦或是其執行任務失敗，而是來自於澳大利亞與索羅門群島政府關係之不睦，其外部因素（外交關係）遠大於內部因素（RAMSI 之成就），正如澳大利亞外長唐納於 2003 年 1 月 8 日所提出的問題「這樣的進駐要持續多久？存在的戰略是什麼？」^⑤索羅門群島政府希望 RAMSI 即早撤出國境，但澳大利亞政府認為撤出後將對索羅門群島穩定造成影響，兩國看法迥異，然而，澳大利亞截至目前為止，對唐納在 2003 年所擔憂並自己提出之問題，仍無答案，或許在解決 RAMSI 之挑戰與困境之前，澳大利亞政府必須先回答前述兩個問題，RAMSI 之爭議方能迎刃而解。

伍、結 論

2007年10月14日，索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞參加完第二屆「台灣與太平洋友邦元首高峰會議」（the 2nd Taiwan-Pacific Allies Summit）^⑥後，與我國陳水扁總統搭乘專機抵達台北轉機返回索羅門群島，並未前往東加王國參與第38屆「太平洋島國論壇」^⑦峰會，^⑧澳大利亞外長唐納認為此屆峰會在審視 RAMSI，蘇嘉瓦瑞總理應出席方為適切。^⑨蘇嘉瓦瑞總理對澳大利亞相關機構所完成之民調、年度報告及「太平洋島國論

註⑤ Alexander Downer, *supra* note 11.

註⑥ 2006年9月4日，台灣與其太平洋6友邦（帛琉、馬紹爾群島、吐瓦魯、吉里巴斯、諾魯、索羅門群島）元首於帛琉首府科羅市舉行第一屆「台灣與太平洋友邦元首高峰會議」，會後簽署「帛琉宣言」，倡議在「能力建構」、「經濟發展」及「社會文化」等三大領域合作，2007年10月12日於馬紹爾群島首府馬久羅舉辦第二屆峰會並簽署「馬久羅宣言」，持續在「環境保護」與「醫療衛生」領域持續合作。詳見中華民國外交部網站外交資訊有關「台灣與太平洋友邦元首高峰會議」專題網頁 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27270&CtNode=1310&mp=1>.

註⑦ 第38屆峰會諸多太平洋島國並未出席，包括吉里巴斯總統湯安諾（Anotong）及澳大利亞總理霍華德因選舉因素、帛琉總統雷蒙傑索（Tommy E. Remengesau, Jr.）及馬紹爾群島總統諾特（Kessai H. Note）因斐濟軍政府總理白尼馬拉馬（Frank Bainimarama）出席而決定不參與峰會、索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞因 RAMSI 與澳大利亞艦艇亦決定派遣外長歐提出席峰會。

註⑧ “Australia’s Foreign Minister criticises Solomon’s PM,” *ABC*, October 16, 2007, <http://www.abc.net.au/ra/news/stories/s2060545.htm>.

壇」調查小組及第38屆論壇峰會通過之聯合公報中有關 RAMSI 部分，均未給予正面回應，甚至視而不見，索羅門群島外長歐提（Patteson Oti）甚至在9月聯合國大會上，呼籲聯合國應派遣維持和平部隊取代 RAMSI，^{註 10}澳大利亞外長唐納立即提出因索羅門群島與台灣存續外交關係，並未與中國建交，因此無法由聯合國派遣和平部隊之理由，反駁歐提外長之說法與要求。索羅門群島政府在 RAMSI 或其他「政府開發援助」項目上仍需澳大利亞金援，其在意的是主權與國格是否受到尊重之面子問題，而非 RAMSI 執行任務對索羅門群島不利。

總結 RAMSI 維持和平行動目標乃為建造一個「創造更安全、提供人民更好服務與更繁榮」之索羅門群島，雖然有具體的執行內容與步驟，然而 2003 年進入時卻無思考何時退出，因此在執行進度上並未配合撤離而擬定時間表，索羅門群島政府與人民期待的應是 RAMSI 有著階段性的目標與時間，建立起具體時間表，並考慮以何種方式與何時逐步撤離索羅門群島，同時在階段性任務達成時，使當地人民瞭解 RAMSI 之進度與方向，避免發生人民對 RAMSI 之誤解與偏見之發生。

RAMSI 進入索羅門群島境內執行任務之法律地位完全合乎國際法，亦即經由索羅門群島國內法之授權政府領導人邀請 RAMSI 進入，且有國際條約之保障，RAMSI 存在之必要性與合法性不容置疑，獲取民眾與政府的支持方為 RAMSI 重要問題，RAMSI 對索羅門群島局勢之安全與穩定是有正面貢獻，雖然發生索羅門群島與澳大利亞政府對 RAMSI 執行任務過程中之瑕疵互有齟齬，但不影響其三年多來的成果與功效，索羅門群島各界絕大多數仍支持 RAMSI 中短期應暫時留在境內，有利索羅門群島發展與進步，澳大利亞則應思考逐漸培養索羅門群島官員接手 RAMSI 之任務，勾勒出 RAMSI 撤離索羅門群島之長期計畫。

(收件：96年5月24日；接受：96年11月14日；責任校對者：莊家梅)

註 10 "Solomon Islands Urges Greater UN Involvement in Regional Peace Operations," *UN News*, October 1, 2007, <http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=24108>.

Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI): Its Nature, Legal Status and Prospect

Ting-hui Lin

Ph.D. Student

Graduate Institute of Political Science
National Taiwan University

Abstract

The government of Solomon Islands declared former Australian high commissioner Patrick Cole and police commissioner Shane Castles as *persona non grata* in 2006. The incidence had worsened the relationship between Solomon Islands and Australia. The Prime Minister of Solomon Islands, Manasseh Sogavare, wants RAMSI to evacuate from his country. In order to resolve this dispute, the 37th Pacific Islands Forum (PIF) in 2006 established the Forum Troika of the past, present and incoming chairs to review RAMSI and its future.

RAMSI is a regional measures and the peacekeeping operation to rebuild a "Failed State" to restore its order and rule of law. Although the Solomon government has some arguments over RAMSI with Australia, the achievements and contributions of this peacekeeping operation could not be ignored. This paper points out the background of RAMSI peacekeeping operation, its nature, legal status, and prospect.

Keywords: RAMSI; UN Charter; Pacific Islands Forum; Peace-Keeping Operation



參考文獻

中文部分

- 中華民國外交部，「台灣與太平洋友邦元首高峰會議」專題網頁，
<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=27270&CtNode=1310&mp=1>。
- 朱偉康，「南太平洋島國內部的爭端與動亂之研究」，*空軍學術月刊*（台北），第 569 期（2004 年 4 月 1 日），頁 41-52。
- 馬克斯·顧安奇（Max Quanchi）、隆·阿丹斯（Ron Adams）主編，蔡百鏗譯，*太平洋文化史*（台北：麥田出版社，2000 年 12 月）。
- 劉富本，*蛻變中的太平洋群島國家*（台北：五南圖書出版公司，2000 年 3 月）。
- 韓鋒、劉樊德，*當代澳大利亞*（北京：世界知識出版社，2004 年 3 月）。

西文部分

- Bennett, Judith, "Roots of Conflict in Solomon Islands, Though Much is Taken, Much Abides: Legacies of Tradition and Colonialism," *State Society and Governance in Melanesia Project*, Discussion Paper, Research School of Pacific and Asian Studies, ANU, May 2002.
- Dennen, Sinclair, *Guns, Money and Politics: Disorder in the Solomon Islands*, Australian National University, Research School of Pacific and Asian Studies, 2003, http://rspas.anu.edu.au/papers/conflict/dinnen_solomons.pdf.
- Fullilove, Michael, *The Testament of Solomons: RAMSI and International State-Building* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, March 2006).
- Head, Mike, "Australian Government Prepares Intervention in Solomon Islands," *World Socialist Web Site* (the International Committee of the Fourth International, ICFI), June 25, 2007, <http://www.wsws.org/articles/2003/jun2003/solo-j25.shtml>.
- Lum, Thomas and Bruce Vaughn, *CRS Report for Congress: The Southwest Pacific: U.S. Interests and China's Growing Influence* (Order Code RL34086) (Washington D.C.: Congress Research Service, July 6, 2007).
- Wainwright, Elsin, *Our Failing Neighbour: Australia and the Future of Solomon Islands* (Barton, A.C.T.: Australian Strategic Policy Institute, 2003).
- Warner, Nick, "Operation Helpem Fren: Biketawa's First Success," *Speech at the Pacific Islands Forum Regional Security Committee Meeting* in Nadi, Fiji, June 17, 2004, http://www.dfat.gov.au/media/speeches/departement/040617_security_committee_meeting.html.

報刊

- "2002 Bali Bombings: Fatalities by Country," *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/2002_Bali_bombing.
- Alexander, Downer, "Neighbours Cannot Be Recolonised," *The Australian*, January 8, 2003,

p. 11.

———, http://www.foreignminister.gov.au/transcripts/2007/071003_radio_aust.html.

“Australia’s Foreign Minister Criticises Solomon’s PM,” *ABC*, October 16, 2007, <http://www.abc.net.au/ra/news/stories/s2060545.htm>.

“PM Declares Australian High Commissioner *Persona Non Grata*,” *Islands Business*, September 13, 2006.

“Police Raid Office of Solomons Prime Minister,” *Pacific Islands Report*, October 23, 2006, <http://archives.pireport.org/archive/2006/october/10%2D23%2D01.htm>.

“Solomons Shuts Out Police Chief,” *Australian Broadcasting Corporation*, December 27, 2006, <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1818671.htm>.

“Solomons PM Agrees Not to Arm Police,” *ABC*, February 24, 2007, <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200702/s1856180.htm>.

“Solomon Islands Hopes RAMSI Review Will Consider When The Mission Should Leave,” *Radio New Zealand International*, April 24, 2007, <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=31703>.

“Solomon Islands Police Commissioner Questions Immunity for RAMSI Personnel,” *Radio New Zealand International*, November 7, 2007, <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=36290>.

“Solomon Islands Urges Greater UN Involvement in Regional Peace Operations,” *UN News*, October 1, 2007, <http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=24108>.

官方文件

Agreement between Solomon Islands, Australia, New Zealand, Fiji, Papua New Guinea, Samoa and Tonga Concerning the Operation and Status of the Police and Armed Forces and Other Personnel Deployed to Solomon Islands to Assist in the Restoration of Law and Order and Security, July 24, 2003, Preface, Article 2-10, 12, 14-15, 22.

Annan, Kofi, Secretary-General Praises Expanded Cooperation Between UN, Pacific Islands Forum in Message to New Zealand Meeting, UN Press Release SG/SM/8821; United Nations, Press Statement on Solomon Islands by Security Council President, August 26, 2003 SC/7853 2003, <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2002/sc7853.html>.

Australia Government, <http://www.budget.gov.au/2005-06/bp2/html/expense-13.htm>.

ANU, *People’s Survey Pilot 2006*, December 2006, <http://www.ramsi.org/files/Peoples%20Survey%20Report%202007.pdf>.

———, *People’s Survey 2007*, September 2007, <http://www.ramsi.org/files/Peoples%20Survey%20Report%202007.pdf>.

———, “Creating A Safer Solomons,” http://www.dfat.gov.au/geo/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future2.html.

———, “Helping Government Better Serve the People,” http://www.dfat.gov.au/geo/solomon_

- islands/helpemfren/working_together_brighter_future3.html.
- , “Creating a More Prosperous Solomon Islands,” http://www.dfat.gov.au/geo/solomon_islands/helpemfren/working_together_brighter_future4.html.
- , “Australia’s Commitment to the Pacific,” *Speech for the Biennial Sir Arthur Tange Lecture on Australian Diplomacy*, August 8, 2007, http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2007/070808_tange.html.
- Facilitation of International Assistance Act 2003, Section 3, 7, 9-11, 15-17, 23.
- For Sir John Ini Lapli, GCMG, Letter to The Honourable John Howard MP, Prime Minister of Australia, July 4, 2003.
- Howard, John, “Interview with Charles Wooley,” *60 Minutes*, July 20, 2003, <http://www.pm.gov.au/news/interviews/Interview381.html>.
- “Moti v Vanuatu Public Prosecutor 1999 VUCA 5,” *Criminal Appeal Case 01 of 1999*, April 23, 1999, <http://www.news.vu/en/news/judicial/061004-Moti-v-Vanuatu-Public-Prosecutor.shtml>.
- OECD, *Aid at a Glance by Region: Oceania*, 2007, <http://www.oecd.org/dataoecd/43/29/15161518.PDF>.
- Pacific Islands Forum, Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation, September 18, 1997.
- , Forum Communiqué 2000, Article 6, October 27-30, 2000.
- , “BIKETAWA” Declaration, October 28, 2000.
- , Forum Communiqué, Article 19, August 16-18, 2001.
- , Forum Communiqué, Article 15 and 17, August 15-17, 2002.
- , Forum Declaration on Solomon Islands, August 15, 2003.
- , Forum Communiqué, Article 25, August 5-7, 2004.
- , Forum Communiqué, Article 12, October 25-27, 2005.
- , Forum Communiqué, Article 20-22, October 24-25, 2006.
- , Forum Communiqué, Article 16, October 16-17, 2007.
- , *Pacific Islands Forum Taskforce Review RAMSI*, April 23, 2007, <http://www.forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2007/pacific-islands-forum-taskforce-reviews-ramsi.html>.
- , *Pacific Islands Forum Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI), April- June 2007*, October 2007, http://www.forumsec.org/_resources/article/files/RAMSI%20Review%20Task%20Force%20Final%20Report.pdf
- Pacific Islands Forum Eminent Persons Group, *Mission Helpem Fren: A Review of the Regional Assistance Mission to Solomon Islands*, May 2005, http://pidp.eastwestcenter.org/pireport/special/Forum_RAMSI_review.pdf.
- Pacific Islands Forum Secretariat, *Biketawa Declaration: Press Statement 5200*, 2000, <http://www.forumsec.org.fj/news/2000/Oct06.htm>.
- RAMSI, *RAMSI Mandate*, 2003, <http://www.ramsi.org/node/6/print>.

——, RAMSI Annual Performance Report 2005/2006, CAMRIS International, July 2006.
——, *RAMSI Welcomes Decision Not to Re-Arm Police*, February 25, 2007, <http://www.ramsi.org/node/157>.

——, RAMSI Annual Performance Report 2006/2007, CAMRIS International, July 2007.

區域國際組織網站

太平洋社區秘書處, <http://www.spc.int>.

太平洋島國論壇秘書處, <http://www.forumsec.org>.

索羅門群島商務部網站 http://www.commerce.gov.sb/Gov/Peace_Agreement.htm.

