

# 权利的价值理念之维

以少数群体保护为例

周少青 著



中国社会科学出版社

# 权利的价值理念之维

以少数群体保护为例

周少青 著



中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

权利的价值理念之维：以少数群体保护为例 / 周少青著. —北京：中国社会科学出版社，2016. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7941 - 3

I. ①权… II. ①周… III. ①权利—研究 IV. ①D9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 070444 号

---

出 版 人 赵剑英  
责任编辑 安 芳  
责任校对 董晓月  
责任印制 李寡寡

---

出 版 中国社会科学出版社  
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮 编 100720  
网 址 <http://www.csspw.cn>  
发 行 部 010 - 84083685  
门 市 部 010 - 84029450  
经 销 新华书店及其他书店

---

印 刷 北京君升印刷有限公司  
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂  
版 次 2016 年 2 月第 1 版  
印 次 2016 年 2 月第 1 次印刷

---

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 20.75  
字 数 385 千字  
定 价 68.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换  
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书为国家社会科学基金一般项目“少数民族权利保护的价值理念问题研究”（项目批准号：11BMZ039）的最终成果；国家社科基金重大项目“民族事务治理体系和治理能力现代化研究”（项目批准号：14ZDA060）的阶段性成果

## 序

民族是历史形成的、具有共同语言、文化、传统、生活习惯乃至共同地域的群体。从世界角度看，虽然也有单一民族的国家 and 地区，但是多民族共居是普遍存在的事实。在不同民族之间，这些习惯和文化很大程度上是相通的，因此他们能够共生、共荣，起码相安无事；但也有不少是相悖的，发生宗教、种族、民族冲突也是常有的事。对于任何一个多民族的国家而言，如何妥善处理不同民族之间的关系，都是一件十分重要的事情。处理得好，民族兴旺，国家昌盛；处理不好，民族仇恨，甚至导致民族国家的解体。这是已被无数历史事实所证明了的，也被现实不断证明着。

周少青博士的新著《权利的价值理念之维：以少数群体保护为例》揭示了为什么要对少数民族权利进行保护背后的价值理念。他所梳理并深入挖掘的不同价值理念，即国家安全、尊重和保护人权、权利正义、多元文化主义和马克思主义的各民族一律平等的价值理念，对于多民族国家正确处理民族关系，制定科学、公正的民族政策和立法具有重要的理论和现实意义。这些价值理念实质上有一个共通的地方，即无论处于何种考虑，是站在占优势民族的立场，还是站在少数民族的立场，抑或是世界主义的立场；是利己主义、多元主义，还是普遍正义，保护少数民族的权利对于民族国家的长治久安是必不可少的条件。

中国自古以来就是一个多民族的国家，不同民族共同创造了中国文化。古代君王为了维护王朝的安宁，把少数民族事务纳入封建等级制，即朝贡体系之中，不是通过战争、征服和掠夺，而是通过经济往来等手段，平和与少数民族的关系。当然，朝贡制度是以经济和政治实力为前提的，朝贡的民族需要承认中央政府的至高地位，向中央政府俯首称臣。但是这种朝贡制度并不是西方殖民主义的掠夺经济，中国历代王朝的发展远远不是靠朝贡。许多情况下，中央政府为显示泱泱大国之风，给边疆少数民族的

赏赐甚至超过朝贡的价值。在政治经济实力不足的情况下,反向的朝贡也是经常有的事。为了保证边境的安宁,皇帝甚至把自己的女儿嫁到边陲。这些都是从国家安全的角度处理问题。当然,这种价值观还渗透着民族中心主义,以此为基础所确立的民族观归根结底不是从少数民族或族群利益出发,而是为了占主导民族的长远利益。这与民族平等的原则,多元文化主义,弱势群体保护的人权理念以及马克思主义的民族观不是在一个层次上。但它也给我们一个启示,即便是从本民族利益出发,也只有认真对待少数民族的权利,才能使自己的权利得到保障。强势民族只有善待少数民族,才能发展自己。

从多元文化主义的角度对待少数民族的权利,不是把视角站在占主导地位的民族或族群的立场评判少数族裔或民族的文化,而是尊重每种文化、每个民族的自觉。各个民族和文化,没有高低贵贱之分,都是多民族国家大家庭中的平等一员,要互相包容、互相交流、互相借鉴。但是多元文化主义的视角,只是在理论上、观念上解决了民族歧视问题,在实践层面如何解决不同民族、族群之间的经济、文化、受教育水平、生活水准方面的差距,不能只靠尊重文化多样性就能解决。如果只是尊重,而不在事实层面采取有力的措施,这种差距会越来越大。如果政府对少数民族给予物质上的支持或倾斜,帮助少数民族或族群发展经济和文化,政府出于好心,但是由此带来民族或种族的同化,甚至少数族裔的消失,事与愿违,往往会两头不讨好。联合国的《保护文化多样性公约》,一些国家建立的少数族裔的保护区,就是出于这种考虑。

从权利平等的角度对待少数民族权利,同对待其他弱势群体,如女性、未成年人、老年人、残疾人、同性恋者等的权利一样,是人权发展史上的一个转折。谈到权利平等,人们往往想到的都是机会均等,机会对所有人都开放,不能有特权。但问题在于由于各种先天的或后天的条件的限制,人们在获得机会时往往是不平等的。年龄、性别、种族、出身、财产、文化程度、健康状况等都可能成为失去机会或减少机会的因素。民族也是一个影响机会平等的重要因素,而且这个因素往往和经济、政治、文化、宗教信仰等因素掺杂在一起,成为“不开化”“未开化”“野蛮人”“蒙昧”的代名词。如果只讲机会均等,那么所有的机会毫无疑问会集中到具有各式优势的人群。因此,从20世纪60年代开始,发展权问题或集体人权问题,成了人权研究的重点。政府必须给予少数民族或族群以特殊

的扶植和帮助，以减少他们在起点上的差距。美国从肯尼迪政府时期实行了“肯定性行动”，即政府部门对弱势群体在升学、就业方面的倾斜措施。中国多年来实行的民族区域自治政策，对少数民族的特殊待遇，都是基于此种考虑。当然，对少数民族或少数族裔在事实上加以特殊对待的原则和法律面前人人平等的原则，在实质正义与形式正义之间要保持平衡，否则不但不能解决民族、种族之间的矛盾，反而会引起更多的社会纷争。在中国和西方多民族国家的历史和现实中有无数这样的例证。

总之，少数民族权利保护是一个非常复杂而现实的问题，几种不同的价值理念相互碰撞，各有所长，也各有所短。在理念层面，反对种族歧视、民族歧视，坚持所有民族一律平等，尊重每个民族的权利无疑是正确的。必须摒弃形形色色的种族中心主义和民族优越主义。在操作层面，在实际发展层面，如何既保护少数族群的权利，又能平衡多民族国家的各种利益关系，既支持少数民族的发展，又能保持文化多样性，保持实质正义与形式正义的有机统一，还面临着大量的实际问题。

中国人民大学法学院朱景文

2016年1月于世纪城

# 目 录

|                                |      |
|--------------------------------|------|
| 导论 .....                       | (1)  |
| 一 少数人(少数民族)权利保护的国际共识 .....     | (2)  |
| (一)民族国家初创时期少数民族权利保护的国际共识 ..... | (2)  |
| (二)“一战”后少数民族权利保护的国际共识 .....    | (6)  |
| (三)“二战”后少数民族权利保护的国际共识 .....    | (7)  |
| (四)冷战后少数民族权利保护的国际共识 .....      | (8)  |
| 二 中国对国际共识的分享及现状 .....          | (10) |
| 三 共识的凝聚:少数民族权利保护的价值理念 .....    | (12) |
| (一)国家安全的价值理念 .....             | (13) |
| (二)尊重和保护人权的价值理念 .....          | (14) |
| (三)权利正义的价值理念 .....             | (15) |
| (四)多元文化主义的价值理念 .....           | (17) |
| (五)马克思主义的各民族一律平等的价值理念 .....    | (18) |
| 四 本书的研究方法、创新点及相关概念的界定和使用 ..... | (22) |
| (一)研究方法 .....                  | (22) |
| (二)创新之处 .....                  | (23) |
| (三)相关概念的界定和使用 .....            | (24) |
| 第一章 国家安全的价值理念 .....            | (26) |
| 一 少数民族权利保护与国家安全问题的历史缘起 .....   | (26) |
| 二 20 世纪以来的少数民族权利保护与国家安全 .....  | (29) |
| (一)“一战”后的少数民族权利保护与国家安全 .....   | (29) |
| (二)“二战”后的少数民族权利保护与国家安全 .....   | (32) |
| (三)冷战后的少数民族权利保护与国家安全 .....     | (36) |



|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 三 少数民族权利保护与国家安全的关系辩证 .....             | (40)         |
| (一) 国家安全价值理念的政治哲学基础及其困境 .....          | (41)         |
| (二) 国家安全价值理念的技术向度问题 .....              | (44)         |
| (三) 国家安全的价值向度问题 .....                  | (47)         |
| (四) 评价 .....                           | (52)         |
| <b>第二章 尊重和保护人权的价值理念 .....</b>          | <b>(54)</b>  |
| 一 少数族群成为人权保护主体的历史过程 .....              | (54)         |
| 二 尊重和保护人权价值理念的主要内容 .....               | (57)         |
| (一) 非歧视 .....                          | (59)         |
| (二) 特殊保护 .....                         | (59)         |
| 三 尊重和保护人权的价值理念对维护“族裔文化公正”的<br>作用 ..... | (61)         |
| 四 尊重和保护人权价值理念的效果及局限性 .....             | (65)         |
| 五 人权价值理念的“终结” .....                    | (70)         |
| <b>第三章 权利正义的价值理念 .....</b>             | <b>(73)</b>  |
| 一 权利的正义之维 .....                        | (73)         |
| 二 权利正义价值理念的历史演变 .....                  | (75)         |
| (一) 追求等级式“权利正义”阶段 .....                | (75)         |
| (二) 追求“普遍的”形式化的个人权利正义阶段 .....          | (78)         |
| (三) 关注实质性权利正义阶段 .....                  | (81)         |
| 三 权利正义价值理念的主要内容及评价 .....               | (92)         |
| (一) 民主权利的制衡问题 .....                    | (93)         |
| (二) 权利补偿的问题 .....                      | (111)        |
| (三) 国家的族裔非中立性和结构化歧视的矫正问题 .....         | (115)        |
| <b>第四章 多元文化主义的价值理念 .....</b>           | <b>(134)</b> |
| 一 多元文化主义的历史缘起及其维度 .....                | (135)        |
| (一) 多元文化主义的历史缘起 .....                  | (135)        |
| (二) 多元文化主义的几个维度 .....                  | (138)        |
| 二 多元文化主义价值理念 .....                     | (145)        |

|                                            |              |
|--------------------------------------------|--------------|
| (一) 多元文化主义价值理念的来源 .....                    | (147)        |
| (二) 多元文化主义价值理念的主要内容 .....                  | (161)        |
| <b>第五章 马克思主义的各民族一律平等的价值理念 .....</b>        | <b>(182)</b> |
| 一 阶级性、历史性、发展性和连续性的相统一 .....                | (182)        |
| (一) 阶级性和历史性 .....                          | (182)        |
| (二) 发展性和连续性 .....                          | (186)        |
| 二 马克思主义的各民族一律平等的价值理念具有整体性和<br>全方位的特点 ..... | (188)        |
| (一) 超越民族主义的阶级利害观 .....                     | (188)        |
| (二) 基于解放全人类的(权利)正义观 .....                  | (191)        |
| (三) 立基于唯物史观的去阶级压迫、阶级剥削的人权观 .....           | (198)        |
| (四) 承认多元文化的文化观 .....                       | (203)        |
| <b>第六章 价值理念的实践:以法国、美国及加拿大为例 .....</b>      | <b>(207)</b> |
| 一 法国的实践 .....                              | (207)        |
| (一) 法国少数民族问题概述 .....                       | (207)        |
| (二) 几种价值理念的实践 .....                        | (211)        |
| 二 美国的实践 .....                              | (218)        |
| (一) 美国少数民族问题概述 .....                       | (218)        |
| (二) 几种价值理念的实践 .....                        | (223)        |
| 三 加拿大的实践 .....                             | (241)        |
| (一) 加拿大少数民族问题概述 .....                      | (241)        |
| (二) 几种价值理念的实践 .....                        | (243)        |
| <b>第七章 少数民族权利保护的价值观在中国的实践 .....</b>        | <b>(255)</b> |
| 一 中国的民族关系和民族问题概述 .....                     | (255)        |
| (一) 民族关系 .....                             | (255)        |
| (二) 民族问题 .....                             | (258)        |
| 二 中国共产党保护少数民族权利的政治实践 .....                 | (261)        |
| (一) 新民主主义革命战争时期的实践 .....                   | (261)        |
| (二) 新中国的实践 .....                           | (263)        |

---

|                                             |       |
|---------------------------------------------|-------|
| 三 中国少数民族权利保护制度和实践背后的价值理念 .....              | (265) |
| (一)阶级取向和国家安全的价值理念 .....                     | (265) |
| (二)保护人权的价值理念 .....                          | (267) |
| (三)权利正义的价值理念 .....                          | (269) |
| (四)多元文化主义的价值理念 .....                        | (273) |
| 四 结论 .....                                  | (278) |
| 结束语 .....                                   | (283) |
| 附录 “非均质化民族自治”:多民族国家处理民族自治问题的<br>一种新范式 ..... | (285) |
| 参考文献 .....                                  | (311) |

## 导 论

价值理念问题是少数民族权利保护的深层次问题。不同的价值理念产生不同的政策和立法,继而产生不同的实践效果。甚至在一些情况下,即使政策和立法文本相同,但由于贯穿其中的价值理念不同,其实践效果也迥然不同。<sup>①</sup>所谓价值理念,简单来说,就是“指在某种世界观的基础上对各种事物、行为及可能做出的选择等进行评价的标准和据此采取的某种行为的态度及倾向,人类社会的各种规范,实际上就是特定的价值观或价值标准的具体体现”<sup>②</sup>。具体到少数民族权利保护的价值理念,即是指对少数民族权利保护的政策、立法及实践进行评价的标准,以及基于此而采取的某种行为的态度及倾向。它是社会成员用来评价有关少数民族权利保护的规范、行为及“从各种可能的目标中选择自己合意目标的准则”。

少数民族权利保护的价值理念问题或许还可以置换成一个更为通俗的问题,那就是:我们为什么要保护少数人(少数民族)的权利?这对于曾经在少数人(少数民族)保护问题上腥风血雨的西方世界或许已不再是个问题。它们在少数人(少数民族)问题上的历史经历,本身就提供了某种答案。但对于东方尤其是当代的中国,“为什么要保护少数民族的权利”似乎还是一个需要进一步探讨的问题。<sup>③</sup>换句话说,保护少数民族

---

① 譬如非洲的卢旺达,其宪法和相关法律并不缺乏保护少数民族权利的内容,卢旺达还陆续签署和批准了一些重要的国际公约,如《防止及惩治灭绝种族罪公约》《公民权利和政治权利国际公约》《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》等,由于缺乏尊重人权的价值理念(当然还有其他因素),1994年,占总人口85%的胡图族对人口仅占14%的图西族展开了灭绝人性的种族大屠杀,短短100天时间,卢旺达80万—100万的图西族及其同情者被杀害。

② 中国大百科全书出版社编辑部:《中国大百科全书》(第4卷),中国大百科全书出版社2004年版,第2572页。

③ 有趣的是,笔者曾经在加拿大的约克大学和位于宁夏的北方民族大学做过一个主题相同的课堂调查:“我们为什么要保护少数民族的权利?”两个国家的学生给出的答案竟然惊人地相似。他们都认为之所以要保护少数民族的权利,是因为“他们处于弱势”“他们历史上受到压迫”“有利于国家和社会稳定”。约克大学的一位华裔硕士生给出的答案是因为“他们有独特的文化”。这些答案在某种程度上体现了少数民族权利保护的东西方共识。

权利的共识在中国还有待于完善。这使得少数民族权利保护的价值理念问题研究具有某种迫切性。

### 一 少数人(少数民族)权利保护的国际共识<sup>①</sup>

#### (一) 民族国家初创时期少数民族权利保护的国际共识

16 世纪以降,伴随着宗教改革的历史性步伐,欧洲天主教普遍主义的天幕逐渐撕裂,出现了近代意义上的“少数人”——宗教少数民族。这些宗教上的少数民族在天主教占优势的国家遭到残酷镇压<sup>②</sup>,由此引发了一系列的(宗教)战争。战争的直接后果之一,是一个个以宗教信仰划界的诸侯或准民族国家的产生。为了不至于在频繁战争中过度损害甚至毁灭,一些国家(诸侯)尝试通过谈判达成共识的方式来解决宗教少数民族的(权利)保护问题。第一个共识便是承认并保护宗教少数民族——新教徒的“礼拜权”,1606 年的《维也纳条约》和 1654 年的《林茨条约》就是这方面初步的成果。在条约中,各相关方承担了保护宗教少数民族的国家义务。

这一时期最能体现保护宗教少数民族(权利)共识的是 1648 年为结束欧洲“三十年宗教战争”而签署的《威斯特伐利亚和约》。该和约确认宗教上的少数民族——新教徒在神圣罗马帝国内的合法地位,确认路德教徒和加尔文教徒与天主教徒享受同等的权利。值得注意的是,《威斯特伐利亚和约》在保护宗教上的少数民族(权利)达成共识的同时,也在国家主权、国家领土及国家独立等一系列国际法原则上达成广泛共识,这种“共生性”的“双重共识”为其后的民族国家处理包括少数民族(权利)保护问题在内的一系列国际条约包括多边条约、双边条约及单边声明等奠定了国际法基础。

《威斯特伐利亚和约》以后,保护少数民族(权利)已开始成为一种“国际”共识。1660 年的《奥利瓦和约》规定,波兰的波美拉尼亚和利沃尼亚(Livonia)在割让给瑞典之后,当地居民“有权保持其原有的一

<sup>①</sup> 周少青:《少数民族权利保护的国际共识和国家义务》(一、二、三、四、五),《中国民族报》2012 年 6 月 15 日、22 日、29 日,7 月 6 日、13 日。

<sup>②</sup> 1572 年的圣巴托洛缪大屠杀即是其中著名的一例。在这次大屠杀中,法国天主教暴徒杀死了大约 10 万名(一说 7 万)新教徒(胡格诺派)。

切权利、自由和特权”<sup>①</sup>；1713年的《乌得勒支条约》规定，英国保证割让于其的领土上“一切宗教的和世俗的居民，得以安全地、和平地享有他们的一切产业和荣誉，并允许自由信仰罗马天主教”<sup>②</sup>；1773年的《波兰和奥地利的划分边界条约》规定“新教徒、加尔文教派和路德教派与遵奉罗马天主教的东方教派，在根据本条约让出的各省份内，享有他们在民事权利方面的所有物和财产权；在有关宗教方面，他们得完全维持现状，即仍能自由地做礼拜和执行教规”，“圣奉女皇陛下将永不行使其权力以损害新教徒、加尔文教派和路德教派，以及遵奉罗马天主教的东方教派在上述各地区内信奉宗教的现状”<sup>③</sup>，如此等等。

进入19世纪后，随着欧洲政治地图的重新划分，民族上的少数人（少数民族）权利保护问题浮出了水面。为了保护国土遭到第四次瓜分、在新的国家里沦为少数民族的波兰人的利益，维也纳和会《最后议定书》规定，“波兰人分别作为俄罗斯、奥地利和普鲁士各国的臣民，应取得按照他们所属政府认为方便和适合他们的政治照顾的程度来规定的代表权和民族机构”<sup>④</sup>。维也纳《最后议定书》首次将民族上的少数民族（权利）保护问题提到国际法层面，并以“代表权”“民族机构”等作为保护形式，初步反映了国际社会保护弱小民族的共识，也体现了欧洲列强试图通过一定的制度和机构设置来安抚被瓜分的弱小民族以维持既得利益的政治意愿。

及至1814—1815年维也纳和会，国际社会对少数民族（权利）的保护，主要侧重于保护他们原有的权利和自由，（准）国家对少数民族（权利）主要承担不侵害、不改变等义务。在受保护的类别上，主要侧重于民事（财产）权利和宗教权利等。

1848年，美国与墨西哥签署了所谓《和平、友好、划界和移居条约》，这个条约开辟了以全面的公民权利保护少数民族（权利）的新时期。按照这个条约，“现在定居在以前属于墨西哥而按照本条约的规定将

① Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford: Clarendon Press, 1991, p. 25.

② 世界知识出版社编辑：《国际条约集》（1648—1871），世界知识出版社1984年版，第116页。

③ 同上书，第181页。

④ 同上书，第281页。

来是在美国的边界以内的领土上的墨西哥人”，可以在适当的时候，由美国国会决定在“维护和保护他们自由享受其自由权和财产，并保证他们不受限制地自由地从事其宗教活动”的同时，“享有美国公民的一切权利”<sup>①</sup>。20年后美国与俄罗斯签订的《转让阿拉斯加专约》规定“转让的领土上的居民，如果他们宁愿留在被转让的领土上，他们应被允许享受美国公民的一切权利、利益和豁免及在自由地享有其自由、财产和宗教信仰方面应得到支持和保护”<sup>②</sup>。在这两个条约中，美国对原属墨西哥人和俄罗斯人的少数民族承担给予公民权利的国家义务。

如果说，上述有关少数民族公民权利保护的双边条约，因仅限于个别国家而缺乏普遍性的话，那么1878年，德、俄、英、奥、法、意、土等国缔结的《柏林条约》<sup>③</sup>则由于涉及国家、民族较多而明显具有某种普遍性。《柏林条约》对那些新独立的国家如保加利亚、门的内哥罗、塞尔维亚和罗马尼亚等明确设定了保护少数民族（权利）的义务。关于保加利亚的义务，条约第5条明确指出，“保加利亚的国家法应遵循下述原则：宗教信仰的差别不得成为排除或不承认某些人在下述各方面的权利能力的借口：行使公民权和政治权，担任公职，获得职业和奖励，或者在任何地区从事各种自由职业和手工业。确保所有在保加利亚出生的人，以及外国人享有自由并能公开举行任何宗教仪式；同时不得对各种宗教团体的圣秩制度及宗教团体同其宗教领袖交往做出任何限制”。条约第27、35、44条分别对门的内哥罗、塞尔维亚和罗马尼亚也作出了类似规定。

《柏林条约》的一个最显著的特点是，它第一次将保护少数民族（权利）的国际共识，用明确的条文固定下来，使之成为一些相关国家尤其是新独立国家必须遵循的义务。《柏林条约》也是明确将民族国家独立建国的权利与尊重和保护少数民族（权利）的义务相结合的典范。

《柏林条约》之后，保护少数民族（权利）已成为国与国之间缔结国际条约的一个不可忽视的方面。在1912年保加利亚和希腊签署的《同盟

---

① 世界知识出版社编辑：《国际条约集》（1648—1871），世界知识出版社1984年版，第401、402页。

② 同上书，第452页。

③ 世界知识出版社编辑：《国际条约集》（1872—1916），世界知识出版社1986年版，第32—54页。

条约》<sup>①</sup>序言中,双方陈述了这样的共识:“在土耳其的各个民族以真正的、名副其实的政治平等为基础的和平共处,和对帝国内各基督教民族根据条约或其他方式而获得的权利的尊重,是巩固东方局势的必要条件。”1913年,土耳其与保加利亚签署的《君士坦丁堡条约》<sup>②</sup>第8条明确规定,“所有保加利亚领土上的伊斯兰保加利亚臣民应享受具有保加利亚血统臣民所享受的同样的公民和政治权利。他们应享有思想自由,以及宗教自由和公开的宗教活动,伊斯兰教徒的习惯应受到尊重”。同年,土耳其与希腊签订的《雅典条约》<sup>③</sup>第11条规定,“在被割让给希腊的领土上的将受希腊管辖的居民的生命、财产、荣誉、信仰和习惯应严格地予以尊重,他们应充分享受与希腊本国臣民相同的公民和政治权利。应确保伊斯兰教徒自由和公开地进行他们的宗教活动”。

近现代意义上的少数民族权利保护问题发轫于16世纪以来的欧洲宗教改革。在截至“一战”前的近四百年的时间里,国际社会关于少数民族权利的保护共识,经历了重要的发展。从受保护的权利主体来看,宗教上的少数民族是最先达成共识的受保护群体(其中新教少数民族是最初的受保护群体,后来扩至其他宗教群体)。1814—1815年维也纳和会后,民族上的少数人(少数民族)逐渐为各种国际条约所提及并逐步成为少数民族的重要部分。值得注意的是,这一时期,土著少数民族虽然也出现在某些国际条约中,但他们在很大程度上,不是受保护而是受限制或排斥的对象,如1867年美国与俄罗斯签订的《转让阿拉斯加专约》<sup>④</sup>规定“未开化的土著部落”不仅不得享受相关“权利、利益和豁免”及在自由、财产和宗教方面的支持和保护,而且还要“遵守美国对该国土著部落随时可能采取的法律措施”。甚至1882年墨西哥和美国还专门签署了《关于越界追逐印第安人的协定的议定书》<sup>⑤</sup>,双方就越界追逐“野蛮的”印第安人,制定了详细的程序和方法。从权利保护的范围来看,从一开始

① 世界知识出版社编辑:《国际条约集》(1872—1916),世界知识出版社1986年版,第480—482页。

② 同上书,第502—519页。

③ 同上书,第520—525页。

④ 世界知识出版社编辑:《国际条约集》(1648—1871),世界知识出版社1984年版,第452页。

⑤ 世界知识出版社编辑:《国际条约集》(1872—1916),世界知识出版社1986年版,第520—525、69—71页。



的“礼拜权”、财产权等，发展到后来的比较系统的宗教权利和民事权利，再发展到宗教自由、公民权、政治权等带有浓郁现代色彩的权利和自由，等等。这一时期还出现了“自己管理内政”“协商解决”等带有“自治”“协商”性质的新兴权利类型。当然，这种新兴权利实际上仅发生在潜在的民族国家与统治它的帝国之间。<sup>①</sup>从权利保护的理念（动机）来看，这时期还出现了接近实质正义的所谓“真正的、名副其实的政治平等”等内容。<sup>②</sup>

此外，从国际共识发生的区域性来看，出现了欧洲向美洲、亚洲的扩展态势；从国家分布来看，出现了西方国家向东方国家转移的趋势。

总的来看，自16世纪宗教改革至“一战”前，少数民族权利保护的共识，从受保护的主体、权利保护的内容和范围及权利保护的区域延展等各个维度，都有了较大发展。如果仅从权利的“名目”来说，当前世界范围内少数民族所享有的绝大部分权利，都已经在这个时期出现。然而，如果从权利保护的价值理念来看，这一时期少数民族权利保护的共识，还主要甚至完全基于维持列强间的均势和既得利益及各个（准）民族国家的国家安全，少数民族权利保护问题更多的是作为列强之间制衡、牵制的筹码，这一点我们也可以从后来全面爆发的第一次世界大战的动因中看到。

## （二）“一战”后少数民族权利保护的国际共识

第一次世界大战“长期的消耗，无效的战斗，无变动的战线，骇人听闻的人员伤亡”<sup>③</sup>使欧洲乃至整个世界为之震惊。由于少数民族问题在这场史无前例的战争中所起的触发作用，巴黎和会以及随后成立的国际联盟对少数民族的权利保护问题给予了很大的关注。巴黎和会专门成立了“新建国家和保护少数民族委员会”，主要协约国和参战国坚持同那些存在着少数民族的新兴国家缔结保护少数民族的特别条约（款）。这些条约（款）规定了不分宗教、语言、出身和国籍的平等的生存权、自由权及就

<sup>①</sup> 参见世界知识出版社编辑《国际条约集》（1648—1871），世界知识出版社1984年版，第253页。

<sup>②</sup> 世界知识出版社编辑：《国际条约集》（1872—1916），世界知识出版社1986年版，第480页。

<sup>③</sup> [美]帕尔默·科尔顿：《近现代世界史》，杨慧娟等译，商务印书馆1988年版，第940页。