

欧盟东扩视野下 中东欧少数民族保护问题研究

本书以国际政治变化为宏观背景，对中东欧少数民族保护问题进行了深入研究。首先考察了中东欧国家在20世纪的发展过程中少数民族问题的几次重要变化，在此基础上，对欧盟东扩过程前后中东欧国家在少数民族保护方面的变化进行了深入分析，揭示了欧盟在中东欧国家少数民族保护中的积极作用、不足之处和遗留问题，并从国际政治视角对未来中东欧少数民族保护问题提出了建设性意见。

杨友孙 / 著

江西人民出版社

欧盟东扩视野下 中东欧少数民族保护问题研究

杨友孙 / 著

江西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟东扩视野下中东欧少数民族保护问题研究 / 杨友孙著.

—南昌:江西人民出版社,2010.7

ISBN 978-7-210-04535-9

I. ①欧… II. ①杨… III. ①少数民族-保护-研究-中欧②少数民族-保护-研究-东欧 IV. ①D750.62

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第122126号

欧盟东扩视野下中东欧少数民族保护问题研究

杨友孙 著

江西人民出版社出版发行

南昌市红星印刷有限公司印刷 新华书店经销

2010年7月第1版 2010年7月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32 印张:7.875

字数:200千字

ISBN 978-7-210-04535-9 定价:22.00元

赣版权登字-01-2010-28

版权所有 侵权必究

江西人民出版社 地址:江西省南昌市三经路47号附1号

邮政编码:330006 传真:0791-6898827 电话:0791-6898893(发行部)

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换)

前言

从2001年到外交学院攻读博士学位开始,我就对国际政治中的少数族裔问题产生了浓厚的兴趣。多年以来,其他方面的一些研究旨趣或多或少发生了一些变化,但对少数民族问题的关注却有增无减。

主流国际政治科学中很少有学者研究少数民族问题,即使非主流的后现代主义的国际政治学者,对这个领域关注也十分之少,研究这个问题的,主要还是民族学、历史学方面的专家学者。然而,笔者认为,从国际政治或者从国际关系的角度看待少数民族问题,可能开辟少数民族问题研究的新道路,并极有可能成为今后少数民族保护问题研究的潮流。

笔者认为,研究国际政治中的少数民族保护问题,至少包含三个层次的研究:

第一个是国际关系理论层次。即少数民族问题在国际政治中的地位及其在国际政治科学中的地位。少数民族问题在国际政治中的地位是有目共睹的,它与战争、和平、稳定等直接相关。第一次世界大战和第二次世界大战爆发的一个重要原因就是少数民族问题没有处理好。然而,在主流国际政治学中,没有包含少数民族研究的内容。现实主义、自由主义和建构主义都是站在主体民族利益或者主体民族文化基础之上去考虑整个国家的决策和追求,它们没有考虑到少数群体的物质需要和文化追求。

这里并不是要为少数民族创立一种适合于它们的国际关系理论。事实上,威尔逊的“民族自决权”可以说是第一个关于少数民族的国际政治理论,但这个理论在实践中几乎无法实施,或者说只能局部地实施,后来的研究者们不断地为“民族自决权”的适用添加条件,以便使这个专门的关于少数民族的国际关系理论能够继续有效。除此之外,学术界也没有对形成一个专门的少数民族国际政治理论做成功的研究,将来这样的理论也许会产生,但适用度将很可能比“民族自决权”还要小。匈牙利政府在2001年出台了《邻国匈牙利人地位法》,为解决其他国家的匈牙利少数民族问题开了处方,勉强也算是一个少数民族的国际政治理论。但是这个“理论”争议很大,斯洛伐克、罗马尼亚以及一些国际组织与匈牙利之间针对该法的争论一直没有停止过。

笔者认为,应该在国际关系理论研究中,在相关问题上包含少数民族视角。例如研究国际政治中少数民族与战争、和平、合作、稳定等关系问题;研究少数民族问题在国际组织中的地位问题,少数民族问题在地区经济、政治、文化发展中的地位问题;少数民族事务在外交中的地位问题等。

第二是少数民族保护理论层次。这个问题具体包括国际社会是否该形成统一的关于“少数民族”的定义及其保护标准,如何形成标准,形成什么样的标准?每个地区、每个国家在少数民族保护制度和标准方面是否应该有自己的特殊性?国际社会是否该建立专门的机构、又该建立什么样的机构去出台、落实少数民族保护制度。国际社会少数民族保护制度、标准、条约、法律在国际法中具有何种地位?对国家的监督、约束、惩罚措施与惩罚程序应该如何等。

第三是少数民族保护实践层次。这个问题主要是少数民族保护实践中的问题。包括国家应该采取何种政策保护国内少数民族;少

数民族母国、东道国、国际社会应该如何协作解决少数民族问题;少数民族与母国关系问题;少数民族权利保护的方式、途径问题;各国少数民族保护的经验和教训问题;不同国家在少数民族保护问题上如何合作的问题等。

笔者经常对上述问题进行思考,但上述研究工作庞杂,因此只能从最低级、最容易的第三个层次开始工作。尽管曾经尝试过将少数民族保护问题的研究纳入国际政治科学研究之内,但能力所限,目前还未有实质性进展。

近几年,笔者主要是对新的国际政治格局下中东欧^①少数民族保护问题进行了一定的研究。

冷战结束后,中东欧国家在经济、政治、教育等方面都进行了重大调整,并展现了新的面貌,少数民族保护就是其调整的一个重要领域,总体上看需要进行以下方面的调整:第一,从过去各自为政的少数民族保护政策转向欧盟乃至整个欧洲统一的少数民族保护框架之内;第二,与过去中东欧国家对少数民族保护问题总体上忽视、同化等倾向不同的是,冷战结束以来,中东欧需要对少数民族保护问题进行积极的主动的介入;第三,少数民族保护问题从过去属于各国内政问题,开始逐渐暴露在世界的关注之下,成为欧盟、欧洲委员会、欧安会议等组织以及一些国际组织关注的重要问题,也就是说,少数民族保护既是中东欧国家的内政,也是欧洲国际社会的共同事务。因此,中东欧国家面临空前的压力,必须做出应对。

对中东欧国家少数民族保护问题影响最大三个国际组织是欧

① 本书的“中东欧国家”主要是指2004年入盟的波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛以及2007年入盟的保加利亚和罗马尼亚10个国家,在个别时候还将涉及西巴尔干其他国家。

盟、欧安组织和欧洲委员会。但是,欧盟的影响又远远超出其他二者。因为欧盟是一个非常紧密的国际组织,它除了军事上还没有形成核心力量之外,其他方面的行动能力都远远超出了世界上其他国际组织,它像一个巨大的磁石,在它周围形成一个强烈的磁场,这个磁场的力量,站在欧洲所有的位置上都能明显感受到。冷战结束后,中东欧发生的任何事件都和它有关。

从西方资本主义萌芽开始,中东欧国家的发展就落后于西欧国家。长期以来,这个差距几乎一直都在扩大,直到中东欧加入欧盟,几百年来东西欧差距不断扩大的历史才真正改写。

中东欧与西欧差距扩大的历史,就是中东欧逐渐沦为西欧统治的历史。而中东欧与西欧差距逐渐缩小的历史,则是中东欧逐渐回归真正的主权意义上的国家的历史。长期以来,中东欧为国外势力所统治、控制,无法掌握自己国家和民族的命运,少数民族保护问题也主要由他人说了算,真所谓“皮之不存,毛将焉附”。直到欧盟东扩,中东欧国家才真正为主宰自己的命运开辟了道路,在少数民族保护方面才可能有说话的余地。

然而,加入欧盟也没有使中东欧国家在少数民族保护方面完全处于主动地位。长期以来,在少数民族保护方面,中东欧国家就是个“问题孩子”,它没有正常地成长,没有经验,它需要国际社会的帮助和监督。这些“帮助”和“监督”尽管有一定效果,但对于中东欧国家来说,毕竟交出去大量的主权——比它们西欧的兄弟国家交出去的主权要多。从这个意义上说,中东欧国家在大国或者国际组织的阴影和夹缝中生存的历史仍然没有改写。欧盟、欧安组织、欧洲委员会三个组织对欧洲人权和少数民族问题的关注,重点就是中东欧国家。正因为如此,中东欧国家少数民族保护的发展,离不开国际组织,尤其离不开欧盟。这就是笔者从“欧盟东扩视角”考察中东欧少数民族

保护的出发点。

2008年,我出版专著《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》^①,这个“入盟标准”,就是“少数民族保护”的标准。在该书中,笔者以少数民族保护问题为窗口,对欧盟东扩进程中对中东欧国家的“制度驱动”问题进行了一定研究,认为欧盟通过入盟条件的约束,对中东欧国家产生了较大的影响——尽管还未达到预期目标。在此基础上,笔者对中东欧少数民族保护问题进行了继续研究,形成了本研究成果。因此,本书可以说是《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》的姊妹篇,因此也在一定程度上借用了该书的研究成果。但是,本书与《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》还是有着较大的不同:(1)《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》研究的目的和重点是欧盟,是从中东欧少数民族保护的视角看欧盟的制度驱动,考察欧盟在制度驱动方面的成效,从而对欧盟本身的性质、行为模式和未来发展作出判断;而本书正好相反,研究目的和重点是中东欧,是从欧盟东扩的视角看中东欧少数民族保护问题的进展与不足,并对中东欧少数民族保护的未来发展提出一些设想。(2)《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》主要侧重于欧盟的制度驱动过程,即上世纪90年代初到中东欧入盟之时;而本书则对整个20世纪中东欧少数民族保护的发展情况进行了梳理,并着重探讨了欧盟东扩进程中中东欧的少数民族保护问题,另外,还分析了中东欧国家在入盟之后少数民族保护的新发展,以便于对欧盟东扩进程中中东欧少数民族保护的进展作出历史的、客观的、准确的判断。(3)《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》

^① 《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》,世界知识出版社2008年版。

主要是研究“制度互动”的进程与效果,它涉及欧盟对中东欧的影响以及中东欧对欧盟的影响,本书只涉及欧盟对中东欧的影响。同时,为了能对欧盟及欧盟东扩对中东欧少数民族保护的影响作出历史的分析,本书对欧盟、国联、欧洲委员会、欧安组织作了比较研究。(4)《欧盟东扩与制度互动——从一个人盟标准说起》更多的是侧重于欧盟东扩进程中欧盟和中东欧国家在少数民族保护“理念”、“制度”方面的变化,本书的涵盖范围远远超出了“理念”、“制度”方面,还包括中东欧历史上少数民族保护模式的变化、疑难问题的解决等方面。

从“欧盟东扩”视角去考察中东欧国家的少数民族保护,实际上包含两个层次的意思,一是欧盟的影响,一是欧盟东扩的影响。两者虽然接近,但不完全相同,前者是指欧盟直接动用自己的力量对中东欧国家施加的影响,后者主要是欧盟东扩这个因素对中东欧国家的影响,也可以算做是欧盟的间接影响。笔者对两个层次的影响都作了一些分析,但主要是欧盟层次的直接影响方面。

本书以国际政治变化为宏观背景,首先分析了中东欧国家在20世纪的发展过程中少数民族问题的几次重要变化,在此基础上,本书以欧盟东扩为背景,对欧盟东扩过程前后中东欧国家在少数民族保护方面的变化进行了深入分析,从其进步与存在的问题看欧盟东扩对中东欧少数民族保护发挥的作用和历史局限,最后指出了加入欧盟后中东欧在少数民族保护方面的一些遗留问题及今后的发展趋势。总的来看,在入盟前,在欧盟东扩的驱动下,中东欧国家对欧盟的制度要求主要是进行了“制度转移”,部分地进行了“制度内化”,而入盟后,中东欧国家的重点就是对欧盟要求的执行了,即“制度执行”。本书在对中东欧对欧盟制度的转移、内化和执行研究之后,认为中东欧国家在入盟之后对欧盟的制度执行方面取得了较大的进展,大多数少数民族保护问题都取得了进步,少数民族社会融入效果

较好,不少疑难问题逐渐得到解决。当然,存在问题还不少,但只要国际社会、欧洲国际组织和中东欧国家共同努力,中东欧的少数民族保护局面将出现质的进步。

本书的特色或说创新之处主要体现在以下几个方面:

第一,本书从宏观上厘清了中东欧少数民族问题的历史渊源及其发展脉络,为我们理解当前中东欧少数民族问题提供了宏观的历史的视角。

第二,本书研究了欧盟在中东欧国家少数民族保护中的积极作用和一些不足之处,对欧盟、欧安组织、欧洲委员会等国际组织对中东欧少数民族保护的作用进行了对比,有利于加强我们对这些组织在中东欧国家发挥的不同作用的认识。

第三,我国学术界对中东欧加入欧盟前后的对比研究还十分少见,本研究对中东欧国家加入欧盟前后的少数民族保护问题进行了对比,总结了其成绩,同时也指出了不足和今后的发展方向,在一定程度上弥补了学术界在这方面研究的不足。

如果本研究能为国际社会少数民族保护问题总结经验和教训,提出一些有意义的意见和建议,提供一些有益的启示,则笔者幸甚。

杨友孙

2010年2月23日于江西财经大学蛟桥园

目录

第一章 一战后中东欧现代国家的形成及其 少数民族保护问题	1
第一节 一战后中东欧现代国家的建立及其少数民族问题	4
第二节 一战后国联体系下中东欧的少数民族保护:进展与问题	20
第二章 冷战期间中东欧少数民族保护问题	41
第一节 二战后中东欧民族构成的新变化和少数民族问题	41
第二节 冷战期间中东欧少数民族保护状况	46
第三章 冷战结束后中东欧国家少数民族问题及欧盟的参与	62
第一节 中东欧国家的新生与少数民族新问题	62
第二节 欧盟东扩与欧盟对中东欧少数民族问题的关注	76
第三节 欧盟关注中东欧少数民族保护问题的原因分析	90

第四章 欧盟影响下中东欧少数民族保护框架的建立及其成效 100

- 第一节 主动靠拢——中东欧政府主导阶段 103
- 第二节 强制靠拢——欧盟主导阶段 111

第五章 欧盟推动下中东欧少数民族保护疑难问题的进展与突破 121

- 第一节 中东欧的罗姆族保护问题 122
- 第二节 波罗的海国家的俄罗斯族地位问题 141
- 第三节 罗马尼亚、斯洛伐克和匈牙利双边关系中的少数民族
保护问题 150

第六章 入盟后中东欧国家少数民族保护的新发展 160

- 第一节 入盟后中东欧少数民族保护的新理念与新特点 164
- 第二节 入盟后中东欧少数民族保护问题的新进展 166
- 第三节 入盟后中东欧少数民族保护的突出问题 178

第七章 中东欧少数民族保护：欧盟的贡献、不足及遗留问题 182

- 第一节 欧盟对中东欧少数民族保护的历史贡献 182
- 第二节 少数民族保护“欧盟体系”的不足及改进措施 193
- 第三节 中东欧少数民族保护的遗留问题 201

参考文献 215

第一章

一战后中东欧现代国家^①的形成 及其少数民族保护问题

中东欧国家的一个十分明显的特性就是它们的现代民族国家形成得非常晚。在中世纪,在中东欧这块广袤大地上先后兴起过一些早期国家或者王朝,但没有一个持续到了 20 世纪。这些早期的王国

① “现代国家”是相对于“传统国家”而言。我国政治学学者徐勇认为,“传统国家”一般被认为是前现代或者前资本主义的国家。在前现代时期,人类社会主要以氏族、家族、部族、地方性族群等共同体构成,并形成相应的政治单位。这些政治单元独立存在,分散而互不联系。尽管也存在国家,但是其行政机构并没有成功地在其领土范围内垄断合法使用暴力的权力,并加以有效的统治(参见徐勇:“‘回归国家’与现代国家的建构”,《东南学术》2006 年第 4 期)。吉登斯也有类似观点,认为传统国家的本质特性是它的裂变性,传统国家有边陲而无国界〔英〕安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,三联书店 1998 年版,第 4 页)。而“现代国家”形成于西方现代初期,是“一种自立于其他制度之外的、独特的、集权的社会制度,并在已经界定和得到承认的领土内,拥有强制和获取的垄断权力的现代理性国家”(《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版,第 490 页)。本书认同上述学者观点,同时认为,从民族角度来看,“现代国家”一般都是国家和民族紧密“融合”在一起,常常是一个主体民族加上多个少数民族形成的一种共同体,因此也可以说是“现代民族国家”。尽管不同民族地位有所差别,但它们都与国家共命运。由于“现代民族国家”一般不再是经常性地由外来民族统治和破坏,因此,“现代国家”境内的人口、民族构成与文化传统具有较大的稳定性和延续性。中东欧的“现代国家”基本是在一战之后才逐渐出现的,比西欧现代国家的出现(1648)晚了几乎 300 年。

或者王朝一个鲜明的特点是其没有比较固定的领土、人口、独立的主权等作为一个现代国家的基本要素。尽管在三十年战争之后,欧洲在《威斯特伐利亚和约》中肯定了国家主权、国家领土与国家独立等原则是国际关系中应该遵守的基本原则,但这个原则事实上只适用于西欧国家,这些原则对于中东欧国家来说,直到第一次世界大战之后才真正适用。因此,中东欧国家的领土、人口、民族构成等长期处于变动之中。

公元681年,古保加利亚人和巴尔干半岛的斯拉夫人建立了斯拉夫—保加利亚王国,成为中东欧地区最早独立的国家。在公元9、10世纪左右,这个地区又陆续建立了一些独立的王国,有的还比较强大,例如大摩拉维亚帝国、捷克王国、波兰、匈牙利。在南部,南斯拉夫人也在这个时期及其后先后兴起过克罗地亚国、塞尔维亚国等。但是,这些国家经常因为外来侵略而灭亡,几乎没有一个国家能够独立而连续地从中世纪走到近代。

近代之后西方的逐渐强大,使东欧逐渐沦为西欧的殖民地或者附属国。捷克于1620年沦落在哈布斯堡王朝的统治之下,后来又被奥匈帝国统治,直到1918年得以重新建立国家。波兰于1772年、1793年、1795年被俄国、普鲁士、奥地利三次瓜分而亡国,直到1918年才再次复国。匈牙利于1699年开始由哈布斯堡王朝统治,1849年4月虽然又建立了匈牙利共和国,但不久被奥地利和沙俄军队所扼杀,1867年,奥地利与匈牙利组成奥匈帝国。保加利亚第二王国于1396年被奥斯曼帝国吞并,1878年俄土战争后,在俄罗斯的帮助下,成立保加利亚王国,保加利亚才重新获得独立。

罗马尼亚的祖先为达契亚人,后同罗马人结合成今天的罗马尼亚民族。约公元前1世纪,布雷比斯塔建立了第一个中央集权的达契亚奴隶制国家。公元106年,达契亚国被罗马帝国征服后,达契亚

人与罗马人共居融合,形成罗马尼亚民族,并先后组成瓦拉几亚、摩尔多瓦和特兰西瓦尼亚三个政治结构。14世纪时建立了瓦拉几亚和摩尔多瓦两个封建公国。16世纪后成为奥斯曼帝国的藩属国。1859年摩尔多瓦和瓦拉几亚两公国合并为一个国家,称罗马尼亚,附属于奥斯曼土耳其帝国。1877年5月9日,罗马尼亚宣布独立。1878年南比萨拉比亚地区隶属俄罗斯。1881年罗马尼亚改称罗马尼亚王国,1918年1月摩尔多瓦(比萨拉比亚)宣布独立,同年3月与罗马尼亚合并。第一次世界大战结束后,1918年11月28日布科维纳、12月1日特兰西瓦尼亚分别宣布与罗马尼亚合并,至此,罗马尼亚才成为统一的民族国家。

中东欧国家独立地位之所以长期难以保障,英国学者帕尔默的话可谓是一语中的:“把德国和意大利两国同俄国分割开来的那些国家缺少天然疆界,它们好像是一些只有脊椎和动脉而没有外壳的生物体,不多的几条山脉都被河流切断,便不能阻绝游牧部落,也抵挡不了一支所向披靡、攻无不克的军队……这一辽阔地区,既对东方游牧民族敞开门户,又吸引着西方人前来殖民;于是,尽管其面积不到西欧总面积的三分之二,却成为至少十五个不同民族的家园。”^①

帕尔默说了15个不同民族,应该是指中东欧的主体民族,还未包括少数民族。长期以来,中东欧国家的断断续续,统治者的不断变化,国家地理疆界的不断更改,使这些国家的民族成分非常复杂,每个国家都有多个少数民族,并且人口众多,少数民族问题十分复杂。事实上,第一次世界大战就是因为民族仇恨,或者说由于这个地区少数民族问题没有处理好而造成的。一战后,带着复杂的少数民族问

^① [英] 艾伦·帕尔默:《夹缝中的六国——维也纳会议以来的中东欧历史》,商务印书馆1997年版,第3页。

题,中东欧走向现代民族国家。

第一节 一战后中东欧现代国家的建立及其少数民族问题

第一次世界大战后,统治中东欧和巴尔干地区的四大帝国俄罗斯帝国、德意志第二帝国、奥匈帝国和奥斯曼帝国解体,该地区地理版图在大国的安排下重新划分,政治结构重新确立。在战胜国的安排下,这块广袤大地上出现了一批新独立国家,包括波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、芬兰、波兰和南斯拉夫。

在四大帝国统治时代,这个地区的一个鲜明特点就是民族众多。例如哈布斯堡王朝统治的奥匈帝国,就包括德国人、马扎尔人(匈牙利人的祖先)、捷克人、波兰人、卢森尼亚人、斯洛伐克人、斯洛文尼亚人、塞尔维亚人、克罗地亚人、犹太人等,具体见下表:

表 1.1 1910 年奥匈帝国民族构成情况 ①

民族	人口(百万)	占总人口比例(%)
德意志族	12.0	23.9
马扎尔族	10.0	20.2
捷克族	6.5	12.6
波兰族	5.0	10.0
卢森尼亚族	4.0	7.9
罗马尼亚族	3.25	6.4
克罗地亚族	2.5	5.3
斯洛伐克族	2.0	3.8
塞尔维亚族	2.0	3.8

① Raymond Pearson, *National Minorities in Eastern Europe 1848 - 1945*, the Macmillan Press Ltd, 1983, p. 46.

续表:

民族	人口(百万)	占总人口比例(%)
斯洛文尼亚族	1.25	2.6
其他族	2.9	3.5
合计	51.4	100.0

由上表可见,奥匈帝国一方面是民族众多,另一方面没有一个民族超过了25%的人口,几乎个个都是“少数民族”。也就是说,奥匈帝国不存在人数上占绝对优势的主体民族,不同民族之间的区别,不在于人数,而在于是否统治者。作为统治者的民族就是“官方民族”,而其他的民族不论人口多少,都是少数民族。不过,不同民族的地位基本还是按照其人口多少排列的。奥匈帝国的这些民族特色在某种程度上上传承给了中东欧新独立国家。

第一次世界大战后期,美国总统威尔逊的“十四点和平计划”关于给予被奴役被压迫民族的“民族自决权”的誓言,曾经燃起中东欧波兰人、捷克人、保加利亚人、匈牙利人、塞尔维亚人、克罗地亚人成立单一的民族国家的期望,但期望不久就演变为失望。一战后,中东欧新成立的国家在民族构成上,大大出乎人们的预料:这些新成立的国家 and 过去统治他们的帝国一样,并不是真正的“民族国家”,而仍然都是“多民族”国家,并且民族构成仍然十分复杂。对于这些新成立的国家来说,少数民族问题也许是一个最烫手的山芋。一战后中东欧国家的民族构成情况见下表: