



中央民族大学“985”、“211”工程项目成果

民族关系与公共政策译丛

李俊清 主编

自治与民族：

多民族国家竞争性诉求的协调

(美)盖伊 主编 张红梅 等译



*Autonomy and Ethnicity:
Negotiating Competing Claims
in Multi-ethnic States*

東方出版社

013060752

D562

10

自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调

Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States

(美) 盖伊 主编

张红梅 等译



D562
10

東方出版社



北航

C1667433

责任编辑:陈寒节

责任校对:湖 催

图书在版编目(CIP)数据

自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调/(美)盖伊主编;
张红梅 等译. - 北京:东方出版社,2013.7

(民族关系与公共政策译丛/李俊清主编)

书名原文:Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims
in Multi-ethnic States

ISBN 978-7-5060-4044-0

I. ①自… II. ①盖… ②张… III. ①民族区域自治-研究
-世界 IV. ①D562

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 215885 号

自治与民族:多民族国家竞争性诉求的协调

ZIZHI YU MINZU;DUOMINZU GUOJIA JINGZHENGXING SUQIU DE XIETIAO

(美)盖伊 主编

张红梅 等译

东方出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:324 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-5060-4044-0 定价:55.00 元

邮购地址:100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话:(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

著作权登记号 图字:01 - 2009 - 3342

Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States

By Yash Ghai

© Cambridge University Press 2005

First published 2005

本书中文简体字版由英国剑桥大学出版社授权中国东方出版社在中国境内独家出版发行。

《民族关系与公共政策译丛》

前 言

民族是人类社会一种普遍的文化与政治现象,几乎生活在这个世界上的每一个人都属于某个特定的民族。民族传统和民族习俗深刻影响着个人的思维方式和生活习惯,民族心理和民族认同也在一定程度上支配着个体的行为方式。当今世界有 3000 多个民族,民族问题是深刻影响人类历史和社会发展的重大问题,也是世界上多民族国家面临的一个普遍问题。民族构成是影响国家结构形式的重要因素,而和睦的民族关系则是国家统一、社会稳定、经济发展的必备条件。

中国是一个统一的多民族国家,民族区域自治制度是我国的基本政治制度之一。实践证明,这一制度适合中国国情,得到了各民族的衷心拥护,具有强大的生命力。但随着改革开放的不断深入、市场经济体制的成长壮大、社会结构调整和利益格局的变化,以及国际社会的影响,民族区域自治制度也面临着许多新的情况和问题。改进与完善民族区域自治制度,既要立足于中国国情,也需要借鉴国际经验。

中央民族大学“985”工程“中国少数民族地区公共管理与公共政策研究中心”在对中国民族地区公共管理与公共政策若干重要问题进行深入研究的同时,组织编译了《民族关系与公共政策译丛》。“译丛”对所译著作的选择主要考虑了以下三个方面:一是从学科专业领域的角度,尽量选择以公共管理和公共政策视角分析民族问题的著作;二是选择近年来出版的著作,力求反映国外相关研究的最新成果;三是在著作性质方面,既选择基础性理论研究著作,也选择了有关英美和亚太地区实证分析的成果。《译丛》由李

俊清教授任主编,张红梅、施巍巍、谷明任副主编。管理学院行政管理专业04和05级王宏宇、贾丽莎、徐慧杰等部分研究生参与了翻译工作,在此一并致谢。由于民族问题的复杂性,译著涉及内容极为广泛,加之时间和水平所限,所以我们在书目选择和翻译的准确性方面必然会存在许多问题,恳望读者批评指正。

李俊清

2010年10月

致 谢

在此,对 Neelan Tiruchelvam 致以我诚挚的谢意,是他首先提出了让我来主编该著作的计划。Neelan 是我的亲密挚友,我从他那里了解了许多有关民族关系的复杂性及其与立宪之间相互影响的知识。

我还要感谢科伦坡国际民族研究中心的工作人员,他们在项目的整个运作过程中给予我许多帮助。

我非常感激我的同事 Jill Cottrell,感谢他提供有价值的报道及相关索引的准备工作。

非常感谢福特基金会慷慨地提供基金资助,推动和促进了该项目的完成。

撰稿人

DANIELE CONVERSI: 林肯大学政治学和社会学高级讲师。他曾在布达佩斯(匈牙利首都)中欧大学、巴塞罗那大学和康奈尔大学讲学。他的出版物包括 *The Basques, the Catalans, and Spain: Alternative Routes to Nationalist Mobilization* (1997) 和 *German Foreign Police and the Breakup of Yugoslavia* (1998), 同时他在期刊上发表了大量文章。他目前正在撰写一本关于民族主义理论的著作。

REED COUGHLAN: 纽约州立大学社会学教授。曾发表关于民族与国家、民族认同与冲突理论、北爱尔兰和塞浦路斯的冲突等大量学术作品。他参与合编 *The Economic Dimensions of Ethnic Conflict* (1991)。他最近获得皇家奖学金,目前正在研究南斯拉夫的分裂问题和纽约州北部的波斯尼亚人社会团体。

YASH GHAI: 香港大学包玉刚爵士国际公法教授。之前曾担任沃里克大学法律学教授,东非大学法学系主任,耶鲁大学、哈佛大学、多伦多大学、新加坡国立大学以及威斯康星大学客座教授。他的著作包括 *Public Law and Political Change in Kenya* (1970); *Political Economy of Law* (1987); *Law, Administration and the Politics of Decentralisation in Papua New Guinea* (1993); *Law, Government and Politics in Pacific Island States* (1988); *Hong Kong's New Constitutional Order* (1997, 2nd edn 1998); and *Hong Kong's Constitutional Debate* (2000)。同时,他在 *Journal of Modern African Studies*, *International Journal of the Sociology of Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, *Pacific Review*, and *Development and Change* 等刊物上发表过文

章。他还是多个政府、政党、国际组织和非政府组织的宪法和法律顾问。

HEINZ KLUG:威斯康星大学法学院副教授;威特沃特斯兰德大学法学院麦迪逊荣誉研究员。他在南非德班(阿扎尼亚东部港市)长大,作为非洲人国民大会的活跃分子参加过南非反种族隔离斗争,曾流亡国外11年。他最先在威特沃特斯兰德大学教授法律,同时从1990年起为多个南非政府部门和非洲人国民大会委员会工作。他曾在南非众多刊物如 *South African Journal on Human Rights*, *Review of Constitutional Studies*, *Journal of Legal Pluralism*, *Verfassung und Recht in ? bersee*, *Hastings International and Comparative Law Journal*, *Wisconsin International Law Journal*, *Contemporary Sociology*, *American Journal of International Law* and *South African Law Journal* 上发表了大量文章。

SINIŠA MALEŠEVIĆ:加罗韦爱尔兰国立大学政治科学与社会科学系讲师。他在 *Nations and Nationalism*, *Europa Ethnica*, *East European Quarterly*, *Development in Practice* 等刊物上发表了大量的关于民族关系、民族主义、文化和意识形态的文章,同时他担任 *Culture in Central and Eastern Europe: Institutional and Value Changes*(1997)的编辑工作。

VASUKI NESIAH:1993年在哈佛大学获得法学博士学位,并于2000年在哈佛大学法学院获博士学位。她的博士论文主要探讨如何使国际法中领土一词概念化。她曾在锡拉库扎大学、哈佛大学法学院与波多黎各大学担任教学工作。她的研究领域包括国际法、财产法、法律史、法学、女权主义和比较联邦主义等。

JAMES C. N. PAUL:曾担任美国高等法院的首席法官助理并曾在北卡罗来纳大学、宾夕法尼亚大学和新泽西州立拉特杰斯大学教授法律。他曾在哥伦比亚大学担任助教工作多年,主要开设关于非洲法律和社会转型的研讨班。他于1962-1967年间参与海尔塞拉西大学法学院的创建工作,同时于1967-1969年间担任该大学教学副院长,并在1991-1995年间多次回到埃塞俄比亚作为其宪法委员会的特邀嘉宾,或作为特殊检察官的顾问被委任调查埃塞俄比亚在1979-1991年军事独裁时期的反人类罪行。

1995年,他也参与了由厄立特里亚宪法委员会组织的国际研讨会。他目前是拉特杰斯威廉布伦南法学荣誉教授(退休),同时是设在纽约的国际法律发展中心的理事和秘书长。在过去的四十年里,他写了很多关于法律及其发展、人权以及南非撒哈拉周边地区的宪法秩序等方面的文章。

ANTHONY REGAN: 现在堪培拉澳大利亚国立大学太平洋与亚洲研究所工作,正在参与一个关于马来西亚社会和政府的研究项目。他还是一名律师,曾于1981~1996年间在巴布亚新几内亚工作过13年,在乌干达工作了3年。他的研究关注于后殖民主义国家中的国家与社会的关系,尤其是关于其宪法的作用、分权政策以及冲突解决等领域。自1981年起,他开始为布干维尔岛(巴布亚新几内亚东部,所罗门群岛中最大的岛)过渡政府工作,后从1995年开始同时为布干维尔岛过渡政府和人民议会工作。自1988年起,他作为一名专家参与布干维尔岛的分裂与冲突解决的谈判工作。

CHERYL SAUNDERS: 墨尔本大学法律学教授,比较宪法研究中心负责人,宪法100周年纪念基金会名誉主席。她写了大量关于联邦制和澳大利亚宪法改革的文章,同时,她还是澳大利亚联邦制与土著协调一致问题和关于其他影响澳大利亚土著人宪法问题的顾问。

NEELAN TIRUCHELVAM: 在哈佛大学法学院获得硕士和博士学位。曾是耶鲁大学法学专业讲师,哈佛大学法学院访问学者和讲师。同时,他还担任过科伦坡(斯里兰卡首都)民族研究国际中心负责人和法律与社会基金会负责人。他参加了许多国际选举评论代表团,于1999年9月参与协助哈萨克宪法草案的评估;同时参与了埃塞俄比亚立宪过程的早期审查和尼泊尔宪法的制定。他曾是由南非联邦和平秘书处和国际警备处成立的南非和平组织国际评估组的主席,还曾是斯里兰卡议会成员和宪法律师,在1998年3月被任命为总统的辩护律师。于1994年4月当选为英国伦敦少数民族权利国际组织的主席。

RONALD L. WATTS: 加拿大金斯敦皇后大学荣誉校长,政治学荣誉教授,政府间关系研究所的董事。他从1995年起在该大学工作,于1974-

1984 年间先后担任该大学副校长、校长之职;于 1988 - 1993 年间担任该大学政府间关系研究所负责人。1991 - 1998 年间,担任联邦制研究国际联盟中心主席,最近成为联邦制论坛理事会成员。他曾在 1980 - 1981 年,1991 - 1992 年间担任加拿大政府顾问,同时,他还担任过其他许多国家的政府顾问。作为一个政治学家,他四十多年来一直致力于联邦制度的比较研究,编著了超过 20 本书籍和专论,参与的其他书籍或文章的写作超过 45 个章节。他获得过 5 个荣誉学位,在 1979 年成为加拿大议员,他出版的书籍 *Comparing Federal Systems* 于 1999 年再版,名为 *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study* (1999)。

目 录

《民族关系与公共政策译丛》前言	1
致谢	1
撰稿人	1
绪论 民族与自治:框架分析	1

第一编 实施自治

第一章 加拿大联邦制度及其多样性	29
第二章 印度联邦制及其多样化	52
第三章 怎样保持中央集权:民主南非对区域和民族自治权力要求的 管理	76
第四章 西班牙的自治社会和民族协议	100

第二编 自治失败

第五章 南斯拉夫社会主义联邦共和国及其解体后独立国家的民族 与联邦制	129
---	-----

第三编 寻求自治

第六章 埃塞俄比亚和厄立特里亚的种族划分与新宪政秩序·····	159
第七章 斯里兰卡的联邦政治与多元化·····	186
第八章 塞浦路斯:从联合自治到地域性联邦的探索 ·····	208
第九章 布干维尔岛及其民族、自治和分离的辩证性 ·····	233
第十章 联邦制对澳大利亚土著居民的影响·····	259
实例目录·····	280
法律条例目录·····	283
索引·····	291

绪论 民族与自治:框架分析*

亚什·戈海

我们这个时代的民族冲突比以往任何时代都明显。在过去的几十年里,国内冲突和国内战争远远多于国家之间的冲突。国内冲突的内容多数与国家的角色、结构、政策和社会公正有关。而国家对民族冲突的回应已经从镇压和民族清除发展到了民族之间的迁就融合,国家往往通过有力的政策、特殊的代表形式、权力分享和少数民族融合等方式来达到这一目的。最受欢迎的冲突解决方式就是自治。

尽管自治很受欢迎,但也存在很大的争议。许多冲突本身就是对自治的争取和抵制。有时候,自治似乎提供了一个解决或转变冲突的方式,因为同意考虑自治或协商自治的许诺已经成功地给某些互相敌对政党的关系带来了缓和。而另一些时候,自治可以安全地将一个喘息机会作为过渡期,或者为一个解决方案的长期探究和协商提供一个含糊其辞的权益之计。自治本是分离民众但却也能让民众团结起来。近年来,自治一直被看作是处理多元文化的万能药方,在政治认同以及我们对各个国家国内情况的差异不断了解的影响下,自治可能为那些同意自治进而维护国家统一的民众提供一种途径。但自治同时也可以被边缘群体所利用,比如在种族隔离的班图斯坦以及本书后面描述的埃塞俄比亚、南斯拉夫、印度的情形,当代的自治能建构隐形的控制或隔离模式。

本书探究在不同自治形式下民族和区域间的关系。为研究而选取的这

* 感谢香港研究资助局对我的自治体制研究的支持。

些国家都是以民族差异和冲突为特征的,但他们的情况又各有特色。一些国家主要有两个不同的民族,而相当多的国家则拥有更多的民族。在某些国家,民族之间的关系由于分歧的积累而恶化,而在另一些国家的民族分歧则在明显地缩小和缓和。同世界其他国家一样,他们的共同之处是希望通过政治手段重新划分区域而达到某种和解。我们知道有通过自治而获得国家相对稳定的例子(如加拿大、印度和西班牙),也有在自治的压力下解体的例子(如前南斯拉夫),还有正在追求自治的国家(如塞浦路斯和斯里兰卡)。南斯拉夫分裂后形成的地区,尤其是波斯尼亚—黑塞哥维那,正在用他们独有的方式来追求自治,而北约(NATO)却把自治强加在科索沃重建后的塞尔维亚。南非通过改变宪政避开了民族自治,即在国家政策和法律制定中通过行政区域划分来扩大群众参与。而于1976年通过协商成功地从巴布亚新几内亚得到自治权的布干维尔岛,现在正在重新为他们的地位进行谈判,而这更像一种协作而不是传统主权国家的权力分配。澳大利亚正在重新定义土著居民与国家的关系,但不同于加拿大,其领土协议没有占据重要的位置。实际上,这些国家不管是已经有了某种自治还是自治失败后正忙于建立新的自治形式,都显示出民族意识的变化及对自治的渴望。

把自治当作群体的一种权利进行使用,这改变了国际法的特征。在人权运动的推动下,个体为保留其在国际法中的地位,至今还拒绝这种群体自治的权利。而自治运动却使一些群体获得了认可,给予了他们自决发展的巨大动力。在民主层面上,自治开始转变我们对于国家政权组织的观念、国家公共权力合理化的观念和国家使命同质化的观念(Parekh 1993; Tully 1995; Walker 1997)。国内外的的发展都给关于国家和公权力的自由主义理论带来了挑战。新的权力配置、要求认可的新呼声以及理想的版图分化都对已建立的原则和实践带来了持续的压力,认同其呼声就会对国家出现的裂缝给予调解,否则就造成国家分裂的危险。自治已渐渐成为当今时代的特征。

近年来,国际法的发展为自治提供了法律支持,虽然其法律基础还并不明晰(Hannum 1990; Thornberry 1998)。国际社会干预争端并在日常管理和

保证实施上发挥作用的可能性与法律基础有很大关系。尤其是存在国际或第三方政党调解的前提下,国际法或国内法中的自治权利是否缺失与限制其使用范围的条款一样,对于协商的进行及各政党在谈判中的相对地位都起着重要作用。自治的三项主要原则:少数民族权利、原住民族权利和有较大争议的自主权。对于少数民族权利,联合国人权委员会做了一个宽泛的解释,包括集体权利、国家的积极作为责任、国际条约中对少数民族的公民和政治权利的制度保障(UN ICCPR art. 27)。这种观点在联合国 1992 年少数民族权利宣言中被进一步推广运用。对于原住民,1959 年那种带有集权并主张同化的惯常做法,在 1989 年被另一种对传统文化和国家权利价值有着更充沛的热情态度所取代。原住民权利宣言的起草(1994)表明原住民拥有了包括自治权在内的自主决定权。这些观念影响了加拿大和澳大利亚的国家政策,引发了关于自治权利和集体权利的谈判。最后,自主决定权渐渐地被重新解释为少数民族政治权利和自治权利而写进了国家宪法。加拿大高等法院对联邦政府关于魁北克是否有单方面脱离联邦的权利所作仲裁的回应是对分离权一种新的歪曲。高等法院认为无论是依据加拿大宪法还是国际法,魁北克都没有退出联邦的权利,但是一旦加拿大某地区再申请希望退出的话,所有政党都必须对这个问题进行协商(Secession of Quebec, Re [1998] 161 DLR 4th 385)。

这种自治观点被一些国家的宪法所支持,这只不过体现了自治在当时那个阶段的发展趋势。现在,许多宪法都认可对自治政府授予权力,如菲律宾关于原住民和穆斯林少数民族的政策;西班牙对三个地区实施自治,而且欢迎其他地区与中央协商自治;巴布亚新几内亚批准各个省同中央政府就权力的真正转移进行谈判;埃塞俄比亚给予各个民族、部落和公民更大范围的权利,甚至还保证给他们退出联邦的权利。

俄罗斯 1993 年的宪法产生于苏联解体之后,为各个宪政地区包括加盟共和国和自治区提供了更大范围的自治权(Agnew 1995; Lynn and Novikov 1997; Smith 1996)。目前围绕认同但充满竞争的合理化理论反复出现,但仍没有一种比较完善成型的自治理论。我们大多数时候都是通过制度来体

现它的优势。然而我们已经找到自治的核心,即一般自治和特殊自治之间的平衡。现今对于自治的关注不断增长,使得我们在运用它时变成了机会主义者,存在很高的期望,而一旦自治本身出现变化就会过度敏感。本书的目的就是透过各个国家的不同经验来尝试分析自治的优势和缺陷。由于对自治的认可和实施依赖于几个因素,如历史、治理传统、领土面积、族群大小和数量、国内外压力等等,所以概括和比较都存在局限。但是,环境的多样性也能使我们发现自治的可行性和变化性,而这些差异可以作为变量而发生作用。

一、民族

这里使用的“民族”是一个宽泛的概念,包含一群人区分于另一群人的很多因素在内的一些特征。现在比较重要的差别是语言、种族、宗教和肤色。当这些因素不再仅仅意味着人在社会中被区分的方式,而是转换成为政治认同的基础和政治过程或政治权力中的特殊地位要求时,群体的差异就变成了民族性的差异。当今有许多著作都讨论了这种转换为何以及如何发生,包括从原生论和社会生物学的角度分析到运用政治和经济的理论对这些差异进行分析(Brass 1991; Eriksen 1993; Horowitz 1985; Kothari 1988; Rex and Mason 1986)。

本书多数作者都认为民族意识不是原本就有的,而且民族意识的情感力量将不可避免地导致政治上的冲突和诉求。相反,民族意识的盛衰以及对它的肯定和忽视都可以用各种经济社会因素进行解释,其中我们特别关注国家本身的设计和倾向性带来的影响。当知识分子和文学家创造出歪曲的历史或先知寓言时,大多数都作出了解释。但在本书里的许多研究表明民族性不仅仅是一个操纵的问题。经济和社会的发展能破坏传统模式而引起混乱,民族的怨恨就有了成长的空间,像在布干维尔岛。现代化也会是民族性的一个很有力的诱因。对斯里兰卡、布干维尔岛、巴尔干半岛的研究表明,民族意识和怨恨通常是由于国家或主流社会群体所给予的压力造成的。同时也有这样一个趋向,非社会主流的民族自身和媒体都会把冲突解释为