

周
勇
著



Jurisprudence
on
Minority Rights
in International Law

少数人
权利的法理



少数人权利的法理

——民族、宗教和语言上的少数人群体及其
成员权利的国际司法保护

周 勇 著

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

少数人权利的法理: 民族、宗教和语言上的少数人群体及其成员权利的国际司法保护 / 周勇著. — 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 4
ISBN - 7 - 80149 - 710 - 4

I. 少… II. 周… III. 人权的国际保护—研究 IV. D998.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 018886 号

少数人权利的法理

——民族、宗教和语言上的少数人群体及其
成员权利的国际司法保护



著 者: 周 勇
责任编辑: 刘 辉 严 波
责任校对: 闫晓琦
责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社
(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)
网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 东远先行彩色图文中心
印 刷: 北京美通印刷有限公司

开 本: 787 × 1092 毫米 1/16 开
印 张: 30.5
字 数: 527 千字
版 次: 2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 7 - 80149 - 710 - 4/D · 114 定价: 70.00 元

版权所有 翻印必究

**本书的出版获挪威奥斯陆大学
中国法治项目资助**

聽



1926 718

纪念联合国《在民族或族裔、宗教和
语言上属于少数群体的人的
权利宣言》颁布十周年

“促进和保护在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人
的权利有利于他们居住国的政治和社会稳定……有助于增强各国人
民间和各国家间的友谊与合作。”

——1992 年联合国《在民族或族裔、宗教和
语言上属于少数群体的人的权利宣言》

致 谢

本书论题的思考、研究和写作是一个孤寂而漫长的过程。从 20 世纪 80 年代初，我以研习国际法专业始，到 90 年代介入人类学、民族学以及民族法研究领域，这本探究国际法上少数人权利法理的论著似乎是我这段学术生涯的一个自然而合理的总结。但是，20 年间的中国改革开放风云激荡，也不可避免地带来社会转型期间的人心不古。一剑磨十年除了作者沐雨栉风、自甘向隅的耐性外，如果没有许多师友的鼓励和帮助，我的这项研究或可免泥牛入海之嫌，却必存沧海遗珠之憾。

作者写作本书的直接原因，是 1996 年美国福特基金会和中国民族法学研究会支持我组织“中国少数民族权利的法律保障”课题研究。福特基金会项目官员张乐伦女士 (Phyllis L. Zhang) 对于我这一研究项目的构思给予热忱的鼓励。时任民族法学研究会会长、国家民委政法司司长杨侯第先生和民族法学会副秘书长王平先生在项目运作初期也给予我极大的帮助。英国诺丁汉大学国际公法教授 David Harris 先生以其谦和的态度和渊博的学识，对我研习国际人权法和欧洲人权法予以精当的指导。英国外交部 David Barton 先生、英国文化教育委员会 Katy Manns 女士以及陈颖坤女士为我继续拓展和深入研究这一论题提供了热情真挚的帮助。Noëlle Quénivet 女士在法国斯特拉斯堡工作期间为我搜集了在一般图书馆中难以觅得的资料。1999 年春至 2000 年夏，我又应中国法治项目主任李莎 (Lisa Stearns) 女士之邀，在挪威奥斯陆大学做客座研究。在奥斯陆研究期间，中国法治项目组的 Anne Kari B. Johansen、北丽娜 (Christine N. Surlien)、熊北丽 (Elisabeth P. Bjoernstoel)、Ola Breidal、马耿 (Otto Malmgren)，挪威人权研究所图书馆的 oyvind Henden、Betty Haugen 女士以及高级技师 Sven Hoegdahl 给予我特别友善的帮助和支持，使我对挪威留下美好的印象，中国法治项目提供的出版资助也使这项研究最终得以顺利出版。也正是由于这样一段专心致志的研究经历，我得以有机会与联合国少数人问题工作组主席、挪威人权研究所前所长和高级研究员 Asbjørn Eide 先

生、少数人权利专家马丽雅 (Maria Lundberg) 博士、挪威人权研究所高级研究员 Tore Lindholm 先生以及欧洲人权委员会委员 Gro Hillestad Thune 女士经常讨论有关我这项研究的各种问题。他们在这一领域内丰富的知识以及慷慨的帮助对于我的这一研究成果的形成是无价的。在此期间,我还多次参加在世界各地举行的相关国际研讨会,其中尤其重要的是数次参加联合国少数人问题工作组的会议以及为筹备这一会议而举行的各类专题研讨会。这段与国际同行频密研讨的学术经历,对于我观察和感悟国际法上少数人权利保护的制度架构和标准的实施中的问题帮助极大。

我还要特别感谢瑞典隆德大学罗尔·沃伦堡人权与人道主义法学院院长 Gudmundur Alfredsson 教授对我从事这项研究的鼓励和提供的专家意见。他还慨允我在其 1997 年主持编辑的《少数人权利标准文献汇编》(A Compilation of Minority Rights Standards) 的基础上遴选增补一些文件作为本书的一个重要组成部分。

这里我也不能忘记在我的数次为这项研究的日内瓦之行中中国常驻联合国日内瓦办事处和瑞士其他国际组织代表团的任义生先生、丛俊先生,联合国日内瓦办事处的张范雄先生以及联合国图书馆的 Werner Simon 先生给予我的帮助和指引。

如果没有我所在的研究单位中国社会科学院民族研究所的大力支持,将我的这项工作纳入所内的重点研究项目,我也不可能在一相对集中的时段内有效利用域外的学术研究条件和资源,完成这项费时较长且国内相关资料奇缺的研究。这里我要特别感谢郝时远研究员和任一飞研究员给予的宝贵支持和理解。

本书的出版,还有赖于责任编辑刘辉先生的督促和鼎力相助。拙译《初民的法律》(1993)一书的美编朱虹女士在百忙之中慨允为本书进行装帧设计,也是我人生经历中的一大机缘。

最后,由于本书的写作,我对在我生活的家居中长期持续充盈着的紧张工作气氛深感欠疚。我的妻子张健同我一起度过了无数沉闷的假日、周末和夜晚。尽管这部书稿中她未著一字,但我们共同为此付出的极大的体力和心力使我甚至觉得这本书并不能算作是我个人的成果,我特别希望能同她一起分享收获我们共同劳动果实的喜悦。

序 言

我非常高兴为周勇先生的这项重要研究题写这一简短的序言。保护少数人以及和平地接纳多文化和多民族的社会群体是当今世界政治中最重要的问题之一。在联合国以及各种区域性的国际组织中（例如欧洲理事会）正广泛地就此问题展开讨论并进行规制。因此本书在提示人们注意国际社会围绕这一主题所作的广泛的工作方面十分重要。

联合国建立的人权制度的一个有意义的方面就是非常强调对所有的人的平等对待，这是基于这样一种假设，即任何领土上的居民，无论他们的种族、性别、语言、国籍或民族来源，都具有理性和良知，并应当以兄弟的精神彼此相待。为了防止歧视，必须寻得一些压制或消除任何否认或限制人的平等权利的方法。源于平等对待原则的非歧视原则，其精髓就在于如果一种区分没有客观的和合理的正当性说明，便是对这一原则的违反。

与此同时，属于民族、宗教或语言上少数人群体的个人应被允许保持他们的认同。特定的少数人规则是对普遍的、个人人权的补充。联合国促进和保护人权小组委员会在近年来一直致力调处群体冲突的情况，既顾及少数人群体的权利，也考虑到政府的关注，以改进相关国际标准并寻求和平的和具有建设性的解决这些问题的方法。其少数人问题工作组的职能是旨在促进依1992年联合国大会所通过的少数人权利宣言中所规定的属于民族或族裔、宗教或语言上少数人群体的成员的权利。

工作组业已强调指出，少数人权利的实施应当确保所有的个人之间以及社会上的少数人群体之间的平等；有助于所有社会成员享有一切人权；确保在平等的基础上获得资源；促进所有的少数人整合为和平、民主和多元社会的基本组成部分，并确保国家内部以及国与国（尤其是亲属国家）之间的稳定与和谐。促进少数人权利和保护他们认同的核心问题是语言和教育政策、宗教自由的保护、以及他们有效地参与社会、经济、文化和政治生活。在少数人聚居的情况下，最好的确保他们有效参与的方式就是在

这些少数人居住生活的地方提供广泛的地方自治。这种自治的宗旨就是将相当的立法和行政权能交由当地的自治机构来行使。研究不同国家的政府在少数人问题上如何依联合国及区域性机构所订立的标准制定相应的国内政策和法律制度是非常重要的，我相信周勇先生的这一研究对于此项工作的推进将贡献卓著。

联合国少数人问题工作组主席

阿斯比约恩·艾德

导 论

时至今日，人类文明的演化和社会交往已使世界上绝大多数的国家居民都形成一个多族群、多文化的人口组成。在过去，大多数的国家社会都经历了某种程度上的不同族群文化之间的紧张，20 世纪 80 年代以来，国家内部以及国家之间由于这种多元性而生成的政治、经济、社会和文化冲突又成为国际社会关注的重大问题之一。对这类冲突的调处不可能仅仅凭借道德上的善意和政治上的方略，还必须依据公平、正义、人权等人类的基本价值理念，通过法律的技术手段来协调和构建和谐和谐的族群关系。

对民族、宗教和语言上的少数人群体及其成员权利的确认和保护是国际人权保护的一个重要组成部分。这种国际保护的方式，是在全球或区域范围内，各主权国家承诺在对待少数人群体及其成员时都遵行某种国际标准，并接受某种形式的国际监督。鉴于人类历史上族群之间的不宽容、仇视以及压迫一直对世界和平与安全构成威胁，而民族、宗教和语言上的少数人群体及其成员通常成为这些冲突中违反基本人权行为的最直接的受害者，现代国际社会一直致力于建立一套各主权国家在这一领域内承担国际义务并进行国际合作的规则。

这种国际保护的标准和监督执行机制的建立过程缓慢而曲折，其最突出的代表就是在 1948 年《世界人权宣言》这份重要的国际文件中并没有提及对少数人群体及其成员的特别保护。由于来自国际国内政治上种种因素的影响，一些国家担心对少数人群体认同的确认及其相关权利的保护有碍于其国内政治上的统一和稳定，在这一领域进行某种形式的国际合作，又有可能授人以柄，致使别国有干涉其内政的藉口。主权国家为维护其政治独立性怀有上述疑虑是正常的。但是，依据《联合国宪章》建立的战后世界秩序是基于对国家主权和国际合作的双重关怀之上的，即国际法保护所有国家的主权平等，与此同时，又促进为人类共同的价值观和利益而进行的国际合作。因此，在少数人权利的保护这一领域内进行有效的国际合作是必要的和不可避免的。

这里关键在于对这种保护的正当性的认识,以及进行这种保护的方式和范围的恰当运用和界定。为此,对现有的少数人权利的国际标准及其国际保护的和合作和监督机制进行客观合理的考量和评估就是一项特别重要的工作。

本书的主旨就是通过对世界范围内全球性和地区性少数人权利的国际标准的制定和实施过程的分析观察,阐释围绕这些活动所产生的问题和争议,探究少数人权利的各种论辩的正当性,并通过对少数人权利的(准)司法保护的实践,具体阐明抽象含糊的法律条文在适用过程中形成的案例法准则。

本书的内容主要由三部分组成,即上编的理论论述、中编的案例法阐释和下编的国际标准文献资料摘编。本书上编是少数人权利国际保护的一般法理论述,其讨论问题的逻辑是依据下述顺序的追问,即“什么是少数人”、“为什么要保护少数人”、“在怎样的适当范围内保护少数人”以及“如何保护少数人”。在这一部分的第一章,我将首先讨论少数人的定义这个近半个世纪以来一直困扰少数人权利国际保护的难题。这里讨论的目的并不在于给出一个作者认为的恰当定义,而是通过对国际社会尝试定义少数人的过程中产生的争议来展示这一努力的困难,并试图解释这种困难的原因。作者希望尽可能厘清国际法上与“少数人”相关的概念,诸如“人民”、“土著居民或人民”、少数民族等名词术语的异同,并通过描述有关界定少数人的主观标准和客观标准等相关因素的争议来说明国际法上定义少数人的方法。由于现代国际法上尚缺乏一致认同的少数人概念,因此本书在论述和选择案例的过程中也就无从削足适履,而是将涉及到有关少数人权利的各种争议,尤其是土著民权利纷争的案例包容进来。

本书的第二章是对法律确认少数人权利正当性的探究。通常说来,对这一论题的诘问是“为什么要保护少数人”。这一问题是少数人权利法理中聚讼争议的焦点。作者的探究主要从“平等权利与特别保护”和“群体权利与个人自由”这两组看似相互矛盾对立的关系展开论述,作者认同这样的理念,即平等的价值之所以能够作为西方政治哲学的核心范畴之一流传久远,是由于其实质内容上的空泛和含糊。从逻辑上讲,平等的界定不过是一种循环论证,从内涵上讲,平等实际上就像是一只空盒子,里面可以放入不同的什物。将这一价值观仅仅理解为形式上的或机会的平等,便不能依此而达成实质意义上的社会正义。此外,揭示国家权力与民族性的关联以及历史上遗存下来的国家社会中对少数人群体及其成员的结构性歧视,可以为少数人享有某种特别待遇找到其正当的理据。但是,在具体使用这种补救措施以达成社会公正时,又必须在法律的技术层面上十分地谨慎小心,区分优惠政策与特殊措施的不同性质,并在具体采用这些措施时遵循方式和目的之间的恰当性原则。

在群体权利和个人自由的一些看似矛盾的问题分析上,区分群体权利的对外防御和对内限制的两种不同的功能可以廓清在这一争论中的许多含混之

处。这种区分的意义在于解说这一对范畴之间的对立并不是必然不可消解的悖论,但细致的技术设计和法理讨论又是必须进一步加以厘清的。

少数人权利的适当范围的拟订在另一个层面上影响到其权利的正当性的论辩,其具体的内容也是一个动态发展的过程。本书的第三章首先阐述了少数人权利在范围上的不同是受多元文化的不同类型所决定的,不同的少数人群体及其成员所需要享有的特别保护的权利是不一样的。在阐述少数人权利的具体内容时,鉴于权利的享有是以存在着义务的承担者为前提的,而作为人权保护体系中的少数人权利的享有主要又是以国家作为义务的承担者为必要条件的,因此本章对少数人权利内容的阐述是从国家所承担的(积极的和消极的)义务方面和不同类型的少数人群体及其成员的相应权利这两个方面分别进行的。为澄清这一讨论中的诸多误解,作者以《公民权利和政治权利国际盟约》第27条中规定的少数人权利为例,讨论了少数人权利的主体,即少数人权利是一种个人权利还是群体权利以及国家是否承担积极作为的义务来维护少数人权利等这几项富有争议的论题。

权利是与救济相关联的,没有救济就没有权利。少数人权利的保护在现行国际法中可以通过多种方式进行。本书的第四章着重阐述的是国际法对这种权利的司法或准司法保护的历史、现状、意义和途径。

本书的中编是有关国际组织受理涉及少数人权利纷争并适用相关国际法条款的案例法。在这一部分,作者分别就全球性和地区性人权保护体系中涉及少数人权利的(准)司法组织、程序及其重要的案例进行遴选和描述,并对具体案例结合相关的背景和法理进行必要的注解和评议。

在全球性的涉及少数人权利的(准)司法保护方面,作者选择了联合国系统中的两个重要机构即人权事务委员会和消除种族歧视委员会依据个人申诉程序进行的准司法活动。联合国的人权保护机制可大致分为基于宪章的和基于条约的两种。这两个组织机构是联合国基于条约的人权保护机制,前者是依据《公民权利和政治权利国际盟约》(本书以下简称《盟约》)而成立的,后者的成立则是基于《消除一切形式种族歧视国际公约》。

在第五章联合国人权事务委员会依据《公民权利和政治权利国际盟约》及其《任择议定书》程序审理的个人申诉中,作者将该委员会近20多年来处理的有关少数人群体及其成员的纷争,特别是涉及该《盟约》第27条的争议进行了遴选和归纳,共分为四类,即加拿大印第安人案、北欧萨米人案、语言上的少数人权利案和宗教上的少数人权利案。前两种都是美洲和欧洲的土著民援引《盟约》第27条或其他条款要求保护其自身传统的生产生活方式、或土地和自然资源的控制权方面的纷争诉讼,其实可以笼统地归为文化上的少数人权利纷争案例。人权事务委员会有关少数人权利案例法的特殊价值,主要在于其对于《盟约》第27条这一国际法上惟一具有普遍法律约束力的保

护少数人权利特别条款的适用和解释。

种族歧视是一种特别有害于少数人群体成员合法利益的行为。尤其是在当今世界经济发展不平衡和全球化的过程中,作为文化上属于少数族裔的移民群体及其后裔在其居住国所受到的歧视呈现出不断上升的趋势。第六章撷取联合国消除种族歧视委员会依据《消除一切形式种族歧视国际公约》第14条程序所受理的个人申诉案件,展示该委员会在针对种族偏见或种族歧视侵害缔约国公民的工作权利以及获得司法公正和有效救济权利方面的重要法理。

在地区性的涉及少数人群体成员权利的(准)司法保护方面,作者检讨了欧洲和美洲的人权保障体系中主要是欧洲和美洲的人权法院及其人权委员会的案例法。这两种区域性的人权保护体系有一共同的特点,即都没有保护少数人群体及其成员权利的特别条款和规定。但是,这并不是说少数人群体成员的利益就不能在这一普遍性的人权保护框架体系中获得保护,第七章和第八章所展示的正是民族、宗教或语言上的少数人群体成员在欧洲和美洲人权保护体系中有关权利的纷争得到或得不到支持的情况。一般说来,与美洲的人权保护体系相比,《欧洲人权公约》体系对于少数人群体成员利益的保护其功用更加显著,其范围更为广泛,其法理更具影响。

这里应当说明的是,对于上述四大条约组织在这一领域内重要案例的遴选和法理阐释实非易事。由于国际学术界并无同类的研究成果,本书的作者只能依据其现有的知识水平面对卷帙浩繁的案件材料进行筛选,然后将相关案例冗长的事实、争议和法理说明进行审读和概述,在这一过程中作者略去了这些案例中不相关的争议,仅采其有关少数人群体及其成员利益的要点,并对这些案件纷争的背景情况和重要法理在案后加以评注,以帮助读者更好地理解 and 把握案例法的要点。在该编每一章的最后,作者都试图对前述条约体系中案例法上的主要法理以及条约监督执行机构行使其职能的有效性 or 影响作一概要的评述,以期为读者更全面地理解和评估上述国际条约体系中的监督执行机构在这一领域内的实践提供一家之说的参照。

本书的下编部分是作者在瑞典隆德大学罗尔·沃伦堡人权与人道主义法学院1997年编选的同名文献汇编上增删修订而成的。此次增补特别增加了族群关系基金会、联合国少数人问题工作组新近的重要文献,以及2001年世界反种族主义大会的文件等。在偏选的过程中,作者尽可能地查寻相关文献资料的权威中文本。但是由于种种限制,有些文件本来认为应当有联合国中文译本的虽经多方努力却仍然未能找见;有些文件虽有中文译本,但因多有讹错而不宜采录;作者囿于时间的限制,也不能对这些文本进行修译和审校。鉴于国内收集这些相关资料的不易,因此暂且采录英文原文版本,聊胜于无。这样本书三个部分的叠加,便完成了作者希望呈奉给读者的有关少数人权利的一般法理论述、具体的案例法和相关国际文献这种三位一体的心愿。

最后,作者还想在此就本书的书名标题作一说明。正题中的“少数人”一词即是指副标题中所泛指“民族、宗教和语言上的少数人群体及其成员”,这主要是依据现行相关的国际法文件尤其是1992年联合国《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(本书以下简称《少数人权利宣言》)的用语,因此,这里的“少数人”一词大致相当于汉语文中的“少数民族”,但并不与之完全相同。“法理”一词中文上的理解与英文标题中的“Jurisprudence”的含义也有所不同。后者既是指有关一种权利理论的阐明,也可以指相关国际机构在适用有关法律于具体纷争案件时所形成的案例法。本书的中文正标题中的“法理”一词便是在这种意义上使用的。

此外,这里还应当说明的是中文副标题中的“司法保护”一词严格说来应标上引号或加以注解,因为本书所采撷的个人申诉案件不仅有欧洲和美洲人权法院这样严格意义上的国际司法机构,还有人权事务委员会、消除种族歧视委员会、欧洲和美洲人权委员会这样的准司法机构所审议的纷争案件,其最后意见并不具有法律的约束力,也不构成英美法系中严格意义上的案例法。但是为了避免标题过于累赘,这里只能删繁就简,在此后的篇章标题和阐述中,作者对此将作特别的澄清和标识。



纪念联合国《在民族或族裔、宗教和语言上属于 少数群体的人的权利宣言》颁布十周年

“保护少数人以及和平地接纳多文化和多民族的社会群体是当今世界政治中最重要的问题之一。在联合国以及各种区域性的国际组织中广泛地就此问题展开讨论并进行规制。本书在提示人们注意国际社会围绕这一主题所做的广泛的工作方面十分重要……研究不同国家的政府在少数人问题上如何依联合国及区域性组织所订立的标准制定相应的国内政策和法律制度是非常重要的。我相信周勇先生的这一研究对于此项工作的推进将贡献卓著。”

联合国少数人问题工作组主席

阿斯比约恩·艾德

周 勇 现任中国社会科学院民族研究所副研究员。1997~1999 英国诺丁汉大学谢弗宁学者，1999~2000 挪威奥斯陆大学客座研究员。研究的论题包括对法律的人类学研究、人权、中国少数民族权利的法律保护。主要著译有《法律民族志的方法和问题》、《初民的法律》、《超验正义》等。

封面设计：朱 虹

ISBN 7-80149-710-4



9 787801 497109 >

ISBN 7-80149-710-4/D · 114

定价：70.00 元

目 录

致 谢	(1)
序 言	阿斯比约恩·艾德 (1)
导 论	(1)

上 编 国际法上少数人权利的一般法理

第一章 定义少数人	(3)
一、定义少数人的尝试	(3)
二、定义少数人的困难	(4)
三、理解少数人概念的要素	(5)
(一) 少数人群体不属于国际法上的“人民”	(5)
(二) “土著民”、“少数民族”与“少数人”	(8)
(三) 定义少数人的要素	(11)
四、本章结语	(15)
第二章 少数人权利的正当性	(16)
一、平等待遇与特别保护	(18)
(一) 两种类型的平等观与特别保护	(18)
(二) 国家的民族性与社会的结构性歧视	(21)
(三) 特别保护措施的正当性审议	(26)
二、群体权利与个人自由	(32)
(一) 作为外部保护的群体权利与个人自由	(33)
(二) 作为内部限制的群体权利与个人自由	(36)