

民族自决权、新干涉主义和国家主权

张骥 武树霞

(河北师范大学 法政学院, 河北 石家庄 050400)

[摘要] 近年来,以“民族自决”为口号的新一轮民族主义浪潮和以“人权高于主权”为口号的“新干涉主义”对国家主权提出了严峻挑战。究其实质是人权与主权的区别。因此,从民族自决权和新干涉主义同国家主权的区别入手考察人权与主权的区别,具有现实意义。为此,我们的立场是:维护国家主权,尊重合法、合理的民族自决权与人权,反对霸权主义。

[关键词] 民族自决权;新干涉主义;人权;国家主权

[中图分类号] D03 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2002)04-0009-06

国家主权是国家最根本的属性,它是指“国家具有独立自主地处理自己对内和对外事务的最高权力。分析起来,国家主权具有两方面的特性,即,在国内是最高的,对国外是独立的。这两个方面是关联而不可分的”。^{[1](P.75)}然而,冷战结束后,这种“最高权威”却受到了除全球化外另外两种挑战性力量的强有力冲击。它们就是以“民族自决”为口号的新一轮民族主义浪潮和以“人权高于主权”为口号的“新干涉主义”。本文拟从这两方面入手对人权与主权的区别作一些分析和探讨。

一、民族自决权和国家主权

90年代以来,以“民族自决”为口号的民族主义运动使许多国家分崩离析,如前苏联分为十五个主权国家,南斯拉夫、捷克斯洛伐克相继解体等。目前,要求“自决”和“独立”的分立趋势仍在继续,危及到许多主权国家的存亡。这就使人们对这两个经常出现的相互影响又相互对立的基本原则产生迷

惑:我们是应该坚持对国家主权的尊重还是应让世界各民族享有民族自决权。

(一)民族自决权概念的理论演变

“民族自决权”的概念是列宁最先提出的。他在1916年3月发表的《社会主义与民族自决权》一文中指出世界各民族均应享有决定自身命运的权利,被压迫民族应从帝国主义和殖民主义宗主国中解放出来。可见其原始意义是反对殖民主义,建立民族国家,寻求政治独立和经济自主。它主要适用于殖民地的人民和民族,它对于广大殖民地和半殖民地人民以及被压迫民族的解放与独立曾发挥过巨大作用,战后的非殖民化运动就是其突出表现。在这一运动过程中,在“民族自决”的口号下,越来越多的民族得以获得“国家地位”,进而成为国际关系体系中的“平等主体”(至少从国际法的法律地位上讲)。民族自决原则逐步得到了确认。《联合国宪章》第一章第二条规定:“发展国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之友好关系,并采取其他适当办法,以增强普遍和平”。

西方国家对民族自决原则采取了功利主义和现实主义的态度。最初,由于自身利益的原因,西方国家一直淡化和否认民族自决权,认为它只是笼统的一般原则,并不能用以支持反殖民主义,主张宗主国为维持其统治可以进行武力镇压,认为联合国无权讨论这些问题。而到后冷战时代,在殖民地已不复存在的情况下,当一些发展中国家内部的民族问题、种族问题日益突出时,西方国家的国际关系理论家和外交家又转守势为攻势,他们不再淡化和否认民族自决权,而是强调并赋予“自决权”新的涵义。他们将民族自决原则与人权联系起来,主张将这一原则不加区分地适用于所有民族问题,包括各个国家内部的少数民族问题。他们认为民族自决权应由两部分组成,即“对内自决权”(internal self-determination)和“对外自决权”(external self-determination),“前者主要指自主权、自治权以及发展自我经济、文化、宗教、习俗等权利;后者则主要指独立权或脱离权,即从原主权国家脱离开,组建新的独立国家的权利。”^{[2](P.45)}这样“人权”这一概念就通过“民族自决权”的中介与“国家主权”联系起来。

(二)民族自决权与人权

从民族自决权的原始意义上看,通过民族自决获得国家的独立和自主,对于殖民地、附属国人民来说,是充分享受一切基本人权的先决条件。1952年联大通过的《关于人民与民族自决权的决议》中明确指出:“人民与民族应先享有自决权,然后才能保证充分享有一切基本人权。”1958年的《亚非会议最后公报》再次重申“自决是充分享受一切基本人权的先决条件”。1960年联大通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》进一步明确规定“所有人民都有自决权;依据这个权利,他们自由地决定他们的政治地位,自由地发展他们的经济、社会和文化”;它指出“使人民受外国的征服、统治和剥削这一情况否定了基本人权,违反了联合国宪章”;认为“需要迅速和无条件地结束一切形式和表现的殖民主义”。1966年联合国通过的两个人权公约作了与宣言相同的规定。1970年联合国大会通过的《国际法原则宣言》把各民族享有平等权利与自决权列为国际法基本原

则之一,并确认“根据联合国宪章所尊崇之各民族享有平等权利及自决权之原则,各民族一律有权自由决定其政治地位,不受外界之干涉”。由此可见,民族自决权是国际人权概念的组成部分,它作为一项集体人权,和国家主权一起构成了实现和享有其他各项人权和基本自由的基础和前提。

在殖民地已不复存在的情况下,民族自决实际上可能造成对人权的破坏。首先,从民族自决权的历史发展过程来看,它是作为未获独立的殖民地和自治领土受压迫民族的一项权力而被确定的,它不适用一国国内的少数民族。若一个统一的多民族国家内的某一民族坚持以建立一个新的独立国家的方式行使自决权,即实行所谓“对外民族自决”(这里不谈自愿允许分离的情况,那是极为罕见的)势必会破坏作为享有人权的先决条件的国家主权,特别是领土主权,从而引起武装冲突,造成破坏人权的灾难。斯德哥尔摩国际和平研究所1999年底最新发布的年度报告指出:“现在世界上发生的每10起武装冲突中,有9起是由于国内问题引起的,其中多为少数民族在捍卫其民族自决名义下而进行的斗争”。^{[3](P.146)}其次,从所谓“对内自决权”的内容来看(“对内自决权”指的是自主权、自治权以及发展自我经济、文化、宗教、习俗等权利),一方面,如果一国境内的少数民族、土著居民或部落在其所属国管辖之下(依宪法程序)行使对内自决权(如政治参与权、自治权、自主权等),并对自身的种族、宗教、文化特性等进行保护,那么这正是他们充分享有人权的体现,是其所在国对该少数民族、土著居民或部落的人权的保护和尊重(如中国在少数民族聚居的地方行使的民族区域自治制度)。另一方面,若对民族、种族特性过分强调甚至滥用,以至危及所在国的主权时,则会使该民族、种族或部落难以跟上时代发展的步伐,从而实际上不仅导致了对本民族、种族或部落的人权的破坏,而且往往还会造成对该国其他民族人权的破坏。国际社会此类例子不胜枚举。可见,在殖民地已不复存在的情况下,在一个统一的多民族国家内部,民族自决权的运用一旦危及国家主权,可能导致对人权的严重践踏,甚至会造成空前的

破坏人权的灾难。

(三)民族自决权与国家主权

从民族自决权概念的历史演变过程我们不难看出,民族自决权对于国家主权来说是一把双刃剑。在80年代末以前,民族自决权主要适用于殖民地的人民与民族,它意味着民族摆脱殖民统治,获得国家资格,成为独立的主权单位,在这种情况下受到损害的是当代已丧失合法性的宗主国原则,民族自决则是争取主权独立的工具;而在后冷战时代,一方面,一个国家及其政府越是充分保证其境内民族的合法、合理的在立法、行政、司法、宗教、文化、习俗等方面的对内自决权,其主权的完整性就愈加牢固。另一方面,在一个统一的多民族国家内,按西方学者的观点,民族自决(对外自决)还意味着分离出原属的多民族国家,即靠损害一国主权获得独立。在这种情况下,民族自决原则又成为国家主权的裂变性因素,为民族分离主义从事各种分裂活动提供了条件,为别国进行所谓“人道主义干涉”提供了借口,成为削弱民族国家主权的工具。

“冷战时期,在主权原则和自决权原则之间存在一种权宜之计,即不支持会导致任何现存国家分裂的、要求政治独立的民族自决权。冷战结束后,这一权宜之计被放弃。”^[4]科索沃危机就是明显的例证。

因此,无论从理论上还是国际政治的现实来看,民族自决权和国家主权之间的抵触已是不容回避的事实。我们对待这种抵触应避免简单化和片面性。在当今世界上殖民地问题已基本解决的情况下,民族自决原则应成为我们反对各种新型殖民主义和国际强权政治,坚决维护国家主权和领土完整,自由选择本国经济和社会发展道路的有力武器,而不是民族分离主义和所谓人道主义干涉的借口。所以一方面,我们要严格禁止和坚决反对为了本民族的自决而侵害其他民族的正当权益,甚至实行民族压迫或残杀,使得族际或国际交往无平等与和平可言的任何行动,严格禁止和坚决反对任何国家假借民族自决名义制造、煽动或支持民族分裂,破坏国家的统一和领土完整的任何行动。“因为就一个民族国家来说,作为民族的自决权已随同国家建立而上升为国

家主权,因而,维护国家独立、自主和领土完整,也就是维护民族的自决权。在这种情况下,煽动或制造民族分裂,就不仅是对民族自决权的曲解、滥用,而且也是对国家主权原则的破坏,是对一国内政的干涉,完全违背了国际法的基本原则。”^{[5](P.65)}另一方面,如果有民族正在经受种族灭绝和其他严重的反人类罪行之苦,或者说“在现状非常不义,缺乏和平调整的可能性,而且分离给当事双方人民造成的苦难和它导致的国际动荡并不过于严重时,理应将民族自决权置于优先的地位,”“而且确立现状是否不正义以及不正义的程度,主要应根据有关民族多数人口以各种自由方式表达的判断,而不应根据分离主义领导人或外国干预者的一面之辞”。^{[6](P.150)}因此,严格说来,自决既非意味着分离的权利,也非意味着民主名义下革命的权利。苏维埃解体和巴尔干分裂的例子是独特的,决不是创立了一种先例。理由是,我们仍然生活在一个多国体系中,所有国家在不惜任何代价保卫国家主权以及领土完整和政治独立方面,都有相同的既得利益。”^{[7](P181)}

可见,要尊重人权和民族自决权,首先要维护国家的独立、主权和领土完整。“说到底,民族自决、国家主权以及与这两者相连的各国各民族人民的生命安全、经济福利、尊严等等,都是集体人权,都应加以尊重。在不得不作出有所侧重的选择时,必须有所节制。”^{[8](P.150-151)}

二、新干涉主义与国家主权

新干涉主义(the new interventionism)作为一种与国家主权原则相对立的理论主张是20世纪90年代的产物,其主要特征就是以“人权”和“人道”为由,绕开联合国,干涉主权国家的内政。在新干涉主义者看来,“无论在任何地方,只要一个国家或国家之内的集团不能满足人民的人道主义要求,国际社会就有义务进行干预,进一步说,国际社会的义务是保护因冲突和政府的敌意而受到威胁的种族的、宗教的和其他的少数群体”。^{[8](P.223)}新干涉主义者认为主权的含义已经发生了重大变化:主权已经不属于国家,

而是属于国家的人民；独立自主不再是国家的对外独立权，而是民族自决权；主权已不再是建立国际秩序的工具，而是对国际行动的一种政治上的限制。英国学者保尔·西格哈德直言不讳地指出，“如果一个主权国家政府对其统治下的人民残暴不仁，其忤逆足以‘震撼人类的良心’时，其他国家有权进行干预，直至使用武力也不为过。”^{[9](P.27)} 北约对南联盟的狂轰滥炸就是新干涉主义在实践中结出来的恶果。克林顿还公开宣称科索沃模式可以成为人道主义干预的普遍模式，“今后需要用这种方式来干预全球范围的人道主义危机”。国家主权受到了新干涉主义的强烈冲击，对此我们应如何看待呢？

（一）人权与主权

新干涉主义者的理由之一就是“人权高于主权”，国家主权因人权而受到限制。他们认为人权在本质上不属于国内管辖的范围，人权是无国界和超国界的。美国哥伦比亚大学教授路易·亨金说：“如果人权总是属于国内管辖的权限，从来不是任何形式的外部关心的合适的主题，那么，联合国宪章的条款，世界人权宣言，各种各样的国际人权协议和协定，联合国和其他国际组织的无数活动，解决人权问题的方案及法律都将成为越权的行为”，他据此得出的结论是，“人权问题基本上是国内而不是国际管辖的概念显然是一种误导。”^{[10](P.66,35)} 基于人权不再是属于国家主权范畴的命题，西方学者进一步提出，出于人权目的，国家主权还应受到相应的制约和限制，因而，人权高于主权。

我们认为，人权虽有其普遍性、国际性的一面，但它在本质上是属于一国主权范围内的问题，人权原则是从属于国家主权这一基本准则的。因为“在现代国际社会，不仅人权的内涵、目标和基本准则需要各主权国家来共同协议，而且共同协议的结果归根到底也只能由各主权国家在遵守国际义务的前提下，通过本国的法律制度来予以确认和实施。由于任何国家实现和维护人权的道路和方式都离不开本国的历史和政治、经济、文化等具体国情，所以各国因历史条件和基本国情的不同而采取不同的社会政治制度和发展模式来维护人权，这完全是各国的内

政”^[11] 因而不干涉内政、尊重国家主权等国际法原则也适用于人权问题。当然，强调人权的国内管辖并不否认人权的国际保护。国家必须保护人权，但由于人权本质上属于国家主权范畴内的事务，国际社会只有激励、促进、作出建议等非强制性的作用，而不能去强行干涉主权国家的内政。路易·亨金在其《国际人权与权利在美国》一文中指出：“当一个国家尊重和保障人权方面有欠缺的时候，国际人权法不是去取代国内法和国家机制，而是努力促使该国家改进其国家法律机制，使他们更为有效。”^{[12](P.57)} 事实上，西方在强调人权高于主权并引申出国际人道主义干涉的合法性时，在涉及本国的人权问题时也是决不承认人权高于主权的，比如美国，它在国内，在边界各地所犯下的反人权、反人道主义的行为多得很，有谁能设想国会容许或有可能接受国际社会的“人道主义干预”呢？美国政治传统中的一条重要法则就是国内法高于国际法，美国国会在批准国际法文件时都强调，如果国际法规则与美国宪法条文相抵触，必须以宪法为准。这种双重标准更从反面有力地证明了当代国际关系中人权不能高于主权的深刻本质。

（二）新干涉主义所提倡的“人道主义干预”同人权的国际保护原则有着本质区别

国际社会一般公认以下几类情况属于人权国际保护的范畴：侵略和侵略战争构成的侵犯人权的严重罪行；殖民主义、霸权主义行动；种族灭绝、种族隔离、贩卖奴隶、大规模制造、驱赶和迫害难民以及进行国际恐怖活动等；奴隶制度；严重违背对维护和保全人类环境具有根本重要性的国际义务；国家间有关人权的协议一致的条约、公约所规定的各项措施。但是，对于诸如一个国家的公民的权利和义务、对少数民族的保护、对妇女儿童的保护以及依法对犯罪分子进行惩处等，均是一国内政，属国内管辖的事项，国际组织和其他国家无权过问，否则就是干涉该国内政，就是对国际法的违背，对人权的国际保护原则的曲解。

新干涉主义同人权的国际保护原则有着本质的不同，主要表现在以下几个方面。

1.二者合法性不同。人权的国际保护行动是按照国际条约和公约的有关规定进行的,是经过联合国安理会的讨论决定的,因而是合法行为;而新干涉主义则是绕开联合国安理会、未经其授权也未经当事国邀请而进行的行动,是违反国际法的行为。正如《大英百科全书》所说:“在传统的国际法里,主权国家对自己的国民待遇有自行决定的权利,至于外部干涉,由于这种干涉无论正确与否,干涉的方式如何,总是单方面的,所以未被国际法所承认。”^{[12](P.150-151)}

2.二者的目的不同。人权的国际保护是为了维护国际公正与正义,为了真正维护有关国家的主权与人权,是出于对国际道义的追求而进行的行动;而新干涉主义则有着深刻的战略图谋,它以“人权”、“人道”为名,行霸权主义之实,以人权作为思想武器来为自身的扩张和利益服务。

3.二者采取的方式也不同。人权的国际保护力求采取政治方式和手段来协商解决,尽量避免军事介入;而新干涉主义则不同,它或者是与武力威胁相联系,或者是赤裸裸的军事打击,这使得国际人道主义干预被彻底异化为被人为赋予了“道义”色彩的霸权行为。它在实践中不但没有维护了人权,反而造成了新的“人道主义”灾难。北约对南联盟的人道主义轰炸就是很好的例证。

4.人权的国际保护承认人权问题虽有国际性、普遍性的一面,但本质上是一个主权国家管辖范围内的事情,因而客观存在的行动是应主权国家的邀请而进行的,是尊重和维护该国的国家主权的;而新干涉主义则以自己的标准作为普遍的人权标准,否认了人权的特殊性,把主权国家的内部事务与人权搅在一起,并在未受到当事国邀请的情况下擅自进行所谓的“人道主义干预”,是对国家主权的侵犯和践踏,是对主权国家内政的粗暴干涉。

5.人权的国际保护原则认为人权有超越政治和意识形态的方面,如生命权、发展权、平等权、人格权等,这是人权的共性,这样的方面是属于国际管辖的方面。人权问题也有属于国内管辖的事项,如个人所享有的经济、社会、文化权利与公民权利、政治权

利等所谓的个人人权等,这样的事项应当按主权原则由一个国家自行处理;而“新干涉主义则把人权政治化和意识形态化,把任何人权问题都同政治和意识形态联系在一起,从而不可避免地戴着一副有色眼镜去评判他国的人权状况”。^[13]

可见,新干涉主义所提倡的“人道主义”实际上是一种“假人道主义”(false humanitarianism),是一种“成事不足,败事有余”的高高在上的“人道主义”,它不是对人权的保护,而是对人权的践踏。

(三) 新干涉主义与国家主权

干涉在本质上就是妨碍、削弱、限制、取消国家行使主权的行爲,这是各种干涉行为的共性,无论是合法的还是非法的。新干涉主义当然也不例外。

长期以来,在国际关系中形成的共识是“不干涉原则”,即主权是不容干涉的,这在各国的国内法和国际法中都有体现。如法国在1793年宪法第119条中规定:“法国人民决不干涉别国的政治。他们也不容许别国干涉自己的政治。”^{[14](P.148)}《联合国宪章》第2章第7款规定:“本宪章不能认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,且并不要求将该事件依本宪章提请解决。”在西方学者中,大多数人对不干涉主权的原則是持肯定态度的。约瑟夫·奈认为:“不干涉主权国家内部事务是国际法的一个基本准则。这个准则之所以是一个强有力的规范,是因为它影响到秩序与正义。在无政府的世界体系中,主权与不干涉是提供秩序的两个原则。与此同时,不干涉亦影响到正义。由于民族国家的人民有权在它们自己国家的边界内发展共同的生活,因此其他国家应当尊重他们的主权和领土完整。”^{[15](P.133-134)}

尽管不干涉主权的原則是得到了广泛的承认,但在西方,人们仍认为有两个例外:“一是国家为保护其在国外的国民的生命、财产和物质利益的时候,二是当别国以一种远低于文明人所认可的标准虐待公民并因此震撼人心的时候,国家可以进行干涉。”^[16]尤其是冷战结束以后,强调主权地位下降的“新干涉主义”思潮更是大行其道。前联合国秘书长佩雷斯1991年说:“人们现在日益感到,不能把不干涉国家

国内管辖权的原则视为可以大规模或系统地侵犯人权的保护性屏障。”^[16]英国外交大臣库克呼吁在科索沃冲突结束后,赋予联合国一项新的权力——干涉民族国家的内部事务,他说,一国政府若对本国人民进行侵略,然后声称拥有主权,不管自己打算做什么,都一律以此作为保护,这是不能接受的。

毫无疑问,新干涉主义者以人权为借口,干涉别国内政,就是要从根本上破除主权国家的“坚硬外壳”,以便他们可以扫除实现其战略图谋的障碍。他们表面上似乎在强调人权,实际上是用人权否定和限制主权,更确切地说是否定和限制广大发展中国家的主权,因为在西方大国看来,正是这些所谓“愚昧”、“落后”国家的主权束缚了“民主”、“自由”、“人权”的发展。这是对人权的国际保护的曲解,完全违背了国际人权文件规定的精神,其目的是以霸权代替人权,以霸道代替人道,以霸主代替民主,最终达到称霸世界的目的。

总之,在当代世界,无论其民族自决权的行使,还是人权的享有都是以维护国家主权为前提的。尊重别国的主权就是尊重别国的民族自决权和人权,也是进行人权领域正常的国际合作的基本前提;而破坏和不尊重别国主权则是不尊重别国的民族自决权和人权,也是人权遭到国际性侵犯和人权领域的国际合作受到严重妨碍的首要根源。因而,民族自决权、人权的国内管辖、国际保护和国际合作都必须以“主权”和“主权平等”为基础。鉴于此:我们尊重民族自决权,反对一切践踏民族自决和实行种族歧视的政策,更反对借口民族自决煽动和制造民族分裂、破坏国家的主权和领土完整;我们尊重人权,但反对任何国家利用人权问题干涉别国内政,强迫别国接受自己的价值观念、意识形态、政治标准和发展模式,否定和弱化别国主权。我们要坚决维护国家主权,尊重合法、合理的民族自决权和人权,反对一切形式的霸权。

[参考文献]

- [1] 周鲠生. 国际法(上册)[M]. 上海: 商务印书馆, 1976.
- [2] 曾令良. 论冷战后时代的国家主权[J]. 中国法学, 1998(1).
- [3] 刘明. 国际干预与国家主权[M]. 成都: 四川人民出版社, 2000.
- [4] 范军. 美国学者论新干涉主义和第三世界[J]. 国际政治, 2000(7).
- [5] 端木正. 国际法[M]. 北京: 北京大学出版社, 1997.
- [6] 时殷弘. 民族主义与国家增生的类型及伦理道德思考[A]. 李世涛. 知识分子: 民族主义与转型期中国的命运[C]. 北京: 时代文艺出版社, 2000.
- [7] [美]熊玠. 无政府状态与世界秩序[M]. 余逊达, 张铁军. 杭州: 浙江人民出版社, 2001.
- [8] 刘杰. 经济全球化时代的国家主权[M]. 北京: 长征出版社, 2001.
- [9] 彭城. 国际人权论[M]. 上海: 上海人民出版社, 1993.
- [10] [美]路易·亨金. 权利时代[M]. 北京: 知识出版社, 1997.
- [11] 董云虎. 论国际关系中的人权与主权关系—兼驳“人权高于主权”谬论[J]. 求是, 2000(6).
- [12] 富学哲. 从国际法看人权[M]. 北京: 新华出版社, 1998.
- [13] 杨小云. 全球化、新干涉主义和民族自决对国家主权的挑战[J]. 现代国际关系, 1999(12).
- [14] 周一良. 世界通史资料选辑(近代部分上)[M]. 上海: 商务印书馆, 1985.
- [15] Joseph S. Nye, Jr. Understanding International Conflicts[M]. New York: Longmont, 1997.
- [16] 李少军. 干涉主义及相关理论问题[J]. 世界经济与政治, 1999(10).
- [17] Lilich, R.. Humanitarian Intervention and United Nations[M]. Charlottesville: Universe Press Of Virginia, 1973.

(责任编辑 齐琳)