

# 人民自决权的主体范围

赵建文\*

---

**内容提要：**有关人民自决权的国际条约和其他国际文书均规定或表明所有人民都有自决权。在现代国际法上，自决权是国际社会所有人民的权利，即所有主权国家的人民和所有其他领土上的人民的权利。具体说，人民自决权的主体范围包括殖民地人民、外国占领或统治下的人民、主权国家的全体人民和少数者人民这四种类型。在国家主权和领土完整问题上，自决权的主体应当是全国人民。国际法上的自决权的主体是人民而不是民族。殖民地人民和外国占领下的人民作为人民自决权的主体应当是暂时的或例外的情形，主权国家的全体人民和少数者人民作为自决权的主体才是长期的和正常的情形。

**关键词：**人民自决权 全体人民 少数者人民 非自治领土 托管领土

---

我国已经批准的《经济、社会和文化权利国际公约》和已经签署的《公民权利和政治权利国际公约》的第1条均规定所有人民都有自决权。但我国流行的教科书观点则是只有殖民地人民有自决权。因此，有必要根据国际法和国际实践澄清人民自决权的主体范围，明确哪些群体具有“人民”资格从而可以享有自决权。

## 一、国际人权文书明文规定所有人民享有自决权

有关人民自决权的大量的国际文书均明文规定所有人民都有自决权。在现代国际法上，自决权是所有人民的权利，即国际社会所有主权国家的人民和所有其他领土上的人民的权利。<sup>〔1〕</sup>

### （一）1945年《联合国宪章》

根据《联合国宪章》第1条第2款，“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”是联合国的宗旨之一。该宪章第55条规定：“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：（子）较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。（丑）国际间经济、社会、卫生、及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。（寅）全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言、或宗教。”该宪章这两个条款中的“人民”，是指国际社会所有人民，如果把这里的人民概念解释为国际社会的部分人民，就缩小了联合国宗旨的适用范围。

---

\* 郑州大学法学院教授。

〔1〕 Philip Alston (ed.), *Peoples' rights*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 38.

在联合国成立之后的十几年里,联合国大会决议多次重申所有国家和人民享有自决权。例如,1952年12月16日联合国大会通过的题为《人民和国家的自决权》的第637(VII)号决议,其中决议A全面涉及联合国各会员国以及殖民地(托管领土和非自治领土)人民的自决权问题,决议B仅涉及非自治领土人民的自决权的某些具体问题。决议A声明,“联合国各会员国依照宪章规定,应尊重其他国家内自决权之维护”,“联合国会员国应坚持所有人民和国家之自决原则”,“联合国会员国应承认并提倡行使各该国管理下非自治领土及托管领土人民之自决权”;决议B声明联合国应“采取行动以提倡尊重人民和国家之自决权,尤其提倡尊重非自治领土人民之自决权”。

## (二) 1960年《准许殖民地国家和人民独立宣言》

《联合国宪章》中没有“殖民地”、“殖民主义”的用语。第二次世界大战的战败国的殖民地被置于联合国的托管制度之下,在《联合国宪章》中称为“托管领土”,同时,包括战胜国在内的其他国家的殖民地在《联合国宪章》中称为“非自治领土”。1960年12月14日联合国大会通过的《准许殖民地国家和人民独立宣言》,要求“迅速和无条件地结束一切形式和表现的殖民主义”,发展了联合国宪章的规定。

该宣言序言声明:“鉴于需要创造建立在尊重各国人民的平等权利和自决的基础上的稳定、福利以及和平和友好的关系的条件”,“承认一切附属国人民要求自由的殷切愿望和这些国家的人民在获得独立中所起的决定性作用”,“考虑到联合国在帮助托管领土和非自治领土内的独立运动方面的重要作用”,“相信所有国家的人民都有不可剥夺的权利来取得完全的自由、行使主权和保持国家领土完整”,等等。宣言序言的这些内容表明,自决权并不仅仅是附属国或托管领土或非自治领土的人民的权利。

该宣言正文前5段的内容是:“1. 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,并妨碍了增进世界的和平与合作。”“2. 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。”“3. 不得以政治、经济、社会或教育方面的准备不足作为拖延独立的借口。”“4. 必须制止各种对付附属国人民的一切武装行动和镇压措施,使他们能和平地、自由地行使他们实现完全独立的权利;尊重他们国家领土的完整。”“5. 在托管领土和非自治领土以及还没有取得独立的一切其他领土内立即采取步骤,依照这些领土的人民自由地表达的意志和愿望,不分种族、信仰或肤色,无条件地和无保留地将所有权力移交给他们,使他们能享受完全的独立和自由。”

在这5段的内容中,第2段规定所有人民都有自决权,其余4段规定附属国或殖民地人民的自决权。这说明该宣言的重点是解决殖民地国家和人民的独立问题,但并不认为只有殖民地国家和人民才有自决权,而是把殖民地国家和人民作为享有自决权的所有国家和人民的一部分来对待的。

## (三) 1966年《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》

在1966年《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》(以下简称“1966年两项人权公约”)起草过程中联合国大会的有关决议表明所有人民都有自决权。联合国大会1948年12月10日通过《世界人权宣言》之后,就责成经济及社会理事会之下的人权委员会开始起草国际人权公约,把《世界人权宣言》的内容变成有法律拘束力的条约规定。1950年12月4日联合国大会通过题为《国际人权公约及其实施办法草案:人权委员会将来的工作》的第421(V)号决议,宣布“人民和国家的自决权”(the right of peoples and nations to self-determination)是基本人权之一,并请求经社理事会要求人权委员会研究保证“人民和国家自决权”的方法和手段。

1952年2月5日联合国大会通过的题为《在国际人权公约中添列关于人民自决权条文》的第545(VI)号决议,决定“国际人权公约中添列关于所有人民和国家的自决权之条文一条,重申联合国宪章揭橥之原则”,并要求“草拟此项条文时应依照下列文句:‘所有人民都应有自决权’(All peoples shall have the right to self-determination),并应规定所有国家,包括负有管理非自治领土责任之国家,皆应依照联合国宗旨和原则,推进此种权利之实现;负有管理非自治领土责任之国家

对于此种领土内各人民 (peoples), 亦应推进此种权利之实现。”

1966年两项人权公约第1条的规定都是：“一、所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。二、所有人民得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源，而不损害根据基于互利原则的国际经济合作和国际法而产生的任何义务。在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段。三、本公约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家，应在符合联合国宪章规定的条件下，促进自决权的实现，并尊重这种权利。”

该条第1和第2款都规定“所有人民”享有相关的权利，把“所有人民”仅仅解释为殖民地人民，是与公约的明文规定不相符合的；第2款规定人民处置其自然资源和财富的权利，如果解释为只有殖民地人民享有此项权利，是荒谬的；第3款中的“本公约缔约各国，包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家”，既突出了殖民地人民的自决权问题，又表明了“自决权”的享有者不限于殖民地人民。在第3款中插入“包括那些负责管理非自治领土和托管领土的国家”这一短语，当时是南斯拉夫的建议。该建议就是为了表明自决权适用于所有人民。<sup>〔2〕</sup>从该条的用语及其上下文可以明白无误地得出结论：人民自决权是所有人民的权利，所有人民是指所有主权国家的人民和其他所有领土的人民，不论是独立的、托管的还是非自治的领土。<sup>〔3〕</sup>

1979年4月10日印度加入《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》时声明：“两公约第1条中的‘自决权’的表述，仅仅适用于外来统治下的人民，并且这些表述不适用于主权独立国家或者人民或国家的一部分 (a section of a people or nation) ——这是国家完整的实质。”印度的这项声明被不少学者用来作为自决权仅仅是殖民地人民的权利的论据。然而，在截至2008年3月10日《经济、社会和文化权利国际公约》的157个缔约国和《公民权利和政治权利国际公约》的160个缔约国中，只有印度提出了这样的解释性声明或保留。

印度的这项声明显然是为了防止“自决权”被用来破坏印度的国家完整，但由于它限定了享有自决权的人民的范围而引发了法国、德国和荷兰的反对意见。

法国在随后的反对意见中指出，印度的声明对行使自决权所附加的条件不符合《联合国宪章》的相关规定。<sup>〔4〕</sup>德国在1980年8月15日的反对意见中指出，所有人民都有自决权，而不仅限于被外国统治的人民，因而不能认为与两公约的明文规定相冲突的解释是有效的。荷兰在1981年2月12日的反对意见中指出，自决权是两公约授予所有人民的，这不仅从公约的用语清晰可见，而且见于相关法律的最权威的表述，即见于1970年《各国根据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》；任何限定此项权利范围或附加相关法律文件所没有规定的条件的企图，都将损害自决权的概念本身，并将严重削弱其普遍接受的性质。无论这三个国家出于什么动机反对印度的这项声明，它们的反对意见中的观点都是与两公约以及联合国其他有关文件相符合的。

后来，印度在1995年12月29日向人权事务委员会提交的履行《公民权利和政治权利国际公约》的报告在解释其有关自决权的立场和1979年的声明时指出：1960年《准许殖民地国家和人民独立宣言》第1段指出“使人民受外来奴役、统治和剥削这一情况，否定了基本人权”；第2段规定“所有人民都有自决权。他们凭这种权利自由决定他们的政治地位，并自由谋求他们的经济、社会和文化的发展。”该宣言第2段的规定后来被移植到1966年两项人权公约的第1条第1款。“印

〔2〕 Manfred Nowak, U. N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary, Kehl: N. P. Engel, Pub., 1993, p. 12.

〔3〕 Nihal Jayawickrama, *The Judicial Application Of Human Rights Law: National, Regional and International Jurisprudence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 225.

〔4〕 United Nations: *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General—General-Status as at 31 December 2002*, Volume I, Part I, Chapters I to XI, United Nations Publication, Sales No. E.03.V.3, p. 177. 本文以下所引用的有关印度的上述声明的反对意见，均来自该书第176至181页。

度在成为《公民权利和政治权利国际公约》的当事国时的声明,是根据对人民自决原则的历史背景的这种理解做出的。鉴于人民自决的概念的演变的历史背景,该声明只是意味着澄清谅解,并不是以任何方式减损印度根据该公约所承担的义务。”〔5〕这些解释可以理解为:印度承认其1979年的声明缩小了根据1966年两项人权公约对印度应当承担的有关人民自决权的国际义务的范围,但1979年的这项声明的内容是有历史背景的。

#### (四) 1970年《各国根据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》

1970年10月24日联合国大会通过的《各国根据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》(以下简称“《友好关系宣言》”)阐释了包括“人民平等权利和自决原则”在内的7项国际法基本原则。该宣言在“人民平等权利和自决原则”部分第1段规定:“根据联合国宪章所尊崇之人民平等权利及自决原则,所有人民都有权在不受外来干涉的情况下自由决定其政治地位,并追求其经济、社会及文化之发展。且每个国家均有义务遵照宪章规定尊重此种权利。”这里规定的与联合国宪章的原则相联系的“所有人民”的权利,不应当解释为仅仅是殖民地人民的权利。

该部分第7段规定:“以上各段不得解释为授权或鼓励采取任何行动,局部或全部肢解或损害在行为上符合上述人民平等权利和自决原则并因之具有代表领土内不分种族、信仰或肤色之全体人民之政府之主权独立国家之领土完整或政治统一。”第8段规定:“每个国家均不得采取旨在局部或全部破坏任何其他国家的国家统一和领土完整之任何行动。”如果自决权仅仅是殖民地人民的权利,该宣言就没有必要规定禁止各国采取旨在破坏其他国家的国家统一和领土完整的行动,更没有必要声明该宣言的规定不得解释为授权或鼓励对实行人民自决原则并有代表全体人民之政府的国家采取肢解或损害行动。

《友好关系宣言》在“总括部分”宣布“本宣言所载之各项宪章原则构成国际法之基本原则,因之吁请所有国家在其国际行为上遵循此等原则,并以严格遵守此等原则为发展其彼此关系之基础。”这表明,该宣言是把包括“人民平等权利及自决原则”在内的7项原则作为“所有国家”在“彼此关系”中应予遵循的“国际法基本原则”来对待的。“人民平等权利及自决原则”作为一项国际法基本原则,并不仅仅是占有殖民地的殖民国家应当遵守的原则,也不仅仅是各国在非殖民化过程中应当遵守的原则,而是所有国家在国际关系中都应长期予以遵守的原则。

在《友好关系宣言》之后,1975年8月1日欧洲安全与合作会议《赫尔辛基最后文件》把人民平等权利和自决权原则宣布为欧洲国家间关系的原则,声明与会国“尊重各国人民的平等权利和其自决权”。在国际社会的非殖民化任务基本完成的情况下,非洲国家1981年6月27日通过的《非洲人权和人民权宪章》第19—24条规定了包括自决权在内的人民权利,在第20条规定“所有人民都应有生存权。它们都应有无可争议的和不可剥夺的自决权。”这都表明,人民自决权并不仅仅是殖民地人民的权利。

#### (五) 1970年以来联合国大会有关“普遍实现人民自决权”的年度决议

在1970年10月24日联合国大会通过《友好关系宣言》之后,同年11月30日联合国大会通过了《普遍实现人民自决权和迅速准许殖民地国家和人民独立对于切实保障和尊重人权的重要性》的第2649号决议。从那时到现在,联合国大会每年都审议联合国有关人民自决权的条约和决议的总体执行情况并通过相应的决议。从1970年到1980年,每年的该议题的决议的名称都是相同的,只不过1970年到1979年的这些决议都把“普遍实现人民自决权”和“迅速准许殖民地国家和人民独立”的内容放在一起,而1980年的该议题的决议分A、B两部分,A部分的内容重点是殖民地人民的自决权问题,B部分内容的重点是普遍实现人民自决权问题。从1981年起,联合国大会有关人民自决权的条约和决议的总体执行情况的决议的名称改为《普遍实现人民自决权》,而“迅速

〔5〕 CCPR/C/76/Add. 6, 17 July 1996.

准许殖民地国家和人民独立”不再出现在该议题的决议的名称中，并且在此类决议中有关殖民地人民的自决权的内容也比从前减少了。

从1981年到2007年，联合国大会每年的该议题的决议的正文第1段都是完全相同的，即：“重申普遍实现所有人民，包括殖民地人民、外国和外来（foreign and alien domination）统治下的人民的自决权，是切实保障和尊重人权以及维护和促进这些权利的一个基本条件。”

由上可见，普遍性国际条约、联合国大会决议、区域性条约或文件都明文规定或表明所有人民都有自决权，没有发现任何国际文件明文规定或暗含人民自决权限于殖民地人民和外国占领下的人民的意思。在国际条约或其他国际文件一致规定或表明所有人民都有自决权的情况下，将“所有人民”解释为只包括殖民地人民是武断的，行不通的。这违反1969年《维也纳条约法公约》第31和第32条规定的条约解释规则，是对国际条约或国际文件的有关规定的曲解。

## 二、人民自决权的主体的四种类型

就人民行使自决权的各种具体情况而言，人民自决权的主体不外乎以下四种类型：

### （一）殖民地人民

殖民国家剥夺了殖民地人民的自决权。根据《国际联盟盟约》第22条，第一次世界大战的战败国的殖民地适用该盟约规定的委任统治制度，目的是逐渐促进委任统治领土的人民自决，而战胜国的殖民地则不受委任统治制度的约束，也无其他类似制度的约束。

与《国际联盟盟约》不同，《联合国宪章》规定了与国际联盟时期的“委任统治”制度类似的“托管领土”制度，也规定了处理战胜国或其他非战败国的殖民地或“人民尚未臻自治之充分程度”的其他领土的“非自治领土”制度。1952年《人民与国家自决权》的决议宣布：“联合国会员国应承认并提倡行使各该国管理下非自治领土和托管领土的人民的自决权，并应按照联合国宪章对此两种领土所定之原则与精神以及有关领土之人民明白表示之愿望，设法便利此等领土之人民行使自决权。”1960年《准许殖民地国家和人民独立宣言》更加明确地宣布所有人民都有自决权，并强调了所有殖民地国家和人民的独立权，宣布了殖民地国家和人民独立的正当性。

此后，国际社会的非殖民化进程取得了巨大成就。1994年10月1日，由美国负责管理的联合国最后一块托管领土——帕劳宣布独立。1994年11月10日联合国安理会第956号决议认可了这一事实。至此，联合国托管制度下的所有托管领土都通过人民自决确定了它们的最终政治地位，联合国宪章所规定的托管制度完成了历史使命。

与此同时，大部分非自治领土也通过人民自决确定了最终政治地位问题，但联合国2002年的非自治领土名单上列出的16个非自治领土至今没有减少。2005年12月8日联合国大会通过题为《第二个铲除殖民主义国际十年》的第60/120号决议，“吁请管理国与准许殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会充分合作，为非自治领土逐个制订建设性的工作方案，以促进执行特别委员会的任务和联合国关于非殖民化的相关决议。”

自联合国成立以来，几乎每年都通过审议非自治领土情况的决议。2007年12月17日联合国大会就西班牙结束殖民统治之后出现的西撒哈拉问题通过了第61/125号决议、就法国管理的非自治领土新喀里多尼亚问题通过了第62/116号决议、就新西兰管理的非自治领土托克劳问题通过了第62/117号决议、就美国管理的3个非自治领土（萨摩亚、关岛、美属维尔京群岛）和英国管理的8个非自治领土（安圭拉、百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛、蒙特塞拉特、皮特凯恩、圣赫勒拿、特克斯和凯科斯群岛）问题通过了第62/118号决议，目的是促进这些非自治领土早日实现人民自决。此外，英国阿根廷两国存在争议的马尔维纳斯群岛（福克兰群岛）、英国西班牙两国存

在争议的直布罗陀也在联合国的非自治领土名单上。<sup>〔6〕</sup>

1966年两项人权公约的缔约国,凡是管理非自治领土的,在向人权事务委员会或经济、社会和文化权利委员会提交履约报告时,都应包括其管理的非自治领土的人民自决问题。例如,英国在1999年12月9日和2006年11月1日在其向人权事务委员会提交的报告中就包括关于其“海外领土”百慕大、英属维尔京群岛、开曼群岛等英国管理的非自治领土的人民的自决权问题。

### (二) 外国占领或统治下的人民

外国的占领或统治是对被占领或被统治国的人民自决权的否定。巴勒斯坦人民的自决权长期因外国占领而未能有效和充分行使。2004年7月9日国际法院发表的《在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果》的咨询意见强调指出:“以色列违反国际法在被占领的巴勒斯坦领土建立定居点——修建隔离墙及其相关的制度在当地造成可能是永久性的既成事实——这种情况有可能成为事实上的吞并——修建隔离墙严重阻碍巴勒斯坦人民行使自决权,因此构成以色列不履行尊重该权利的义务的行为。”

自1948年以来,联合国大会每年都讨论和通过有关巴勒斯坦问题的决议。2006年12月14日联合国大会就以色列占领巴勒斯坦所引起难民、国际人道法的适用等具体问题通过了第61/112—119号决议,目的是维护巴勒斯坦人民的合法权益。2006年12月19日联合国大会通过题为《巴勒斯坦人民的自决权》的第61/152号决议,确认该地区所有国家都有在国际承认的边界和安全条件内和平地生活的权利,重申巴勒斯坦人民的自决权,包括建立独立的巴勒斯坦国的权利,敦促所有国家和联合国系统的专门机构和国际组织继续支持和援助巴勒斯坦人民早日实现其自决权。2006年12月20日联合国大会通过题为《包括东耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土上的巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯人民对其自然资源的永久主权》的第61/184号,重申了巴勒斯坦及其他被占领土人民对其自然资源的永久主权。

1979年12月27日苏联入侵阿富汗。1980年11月20日联合国大会通过的关于《阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响》的第35/37号决议“重申各国人民均有在不受外来干涉、颠覆、胁迫或控制的情况下,决定他们的政体和选择它们的政治、经济和社会制度的不可剥夺的权利。”在苏联撤出阿富汗之前,联合国大会连年通过同样题目的决议,重申各国人民享有此类权利。

2003年3月19日美国入侵伊拉克以来,武力推翻伊拉克政府,对伊拉克实行军事占领,同样侵犯了伊拉克人民的自决权。2003年5月22日安全理事会第4761次会议通过第1483号决议,“重申伊拉克的主权和领土完整”,“强调伊拉克人民有权自由决定自己的政治前途和掌管自己的自然资源,欢迎有关各方承诺支持创造环境使他们能尽早这样做,并表示决心使伊拉克人治理自己的那一天迅速到来”。此后,2003年10月16日安全理事会第4844次会议通过第1511号决议、2004年6月8日安全理事会第4987次会议通过第1546(2004)号决议,2005年11月8日安全理事会第5300次会议通过的第1637(2005)号决议,2006年11月28日安全理事会第5574次会议通过的第1723(2006)号决议,都重申了上述内容。

在被外国军事占领的情况下,如果只能以武力方式结束外国占领、实现人民自决,那么行使自卫权是实现自决权的合法方式;如果可以用和平方式结束外国的长期占领、实现人民自决,那么人民自决权与自卫权基本无关。即使通过自卫结束外国占领,也并不排斥同时使用和平方式行使自决权。因此,那种认为在外国占领下只有自卫权问题,没有自决权问题的观点是不成立的。

### (三) 主权国家的全体人民

人民自决权的主体,在正常情况下是各主权国家的全体人民或全部人口。全体人民是以国籍或在一国领土上长期居住的事实为标准来确定的,不考虑种族、语言或宗教等人类学意义上的人类差

〔6〕 Non-Self-Governing Territories listed by General Assembly in 2002, <http://www.un.org/depts/dpi/decolonization/trust3.htm>, 2007-06-15.

别。一国的全部永久人口组成国家，全体人民与“国家”（nation）的概念相吻合，全体人民作为自决权的主体，其“人民资格”（peoplehood）是无需证明的。无论内部自决还是外部自决，正常意义上的人民概念都是全体人民。

《联合国宪章》序言开头的“我联合国人民”和宪章第1条第2项关于“人民平等权和自决”的规定中的“人民”是指全体人民，全体人民与自决权日益相关。<sup>〔7〕</sup>《世界人权宣言》第21条关于“人民的意志是政府权力的基础”中的“人民”也是指全体人民。《各国经济权利和义务宪章》序言强调“充分尊重各国人民的权利”的重要性，第1条规定“每个国家有依照其人民意志选择经济制度以及政治、社会和文化制度的不可剥夺的主权权利”。这里所说的“人民的权利”毫无疑问是各个国家的全体人民的权利，“人民意志”需要全体人民通过一定的自决方式来确定。

1966年两项人权公约第1条中的“所有人民”首先是指一国的全部人口或全体人民。1996年人权事务委员会第57届会议通过的关于《公民权利和政治权利国际公约》第25条的第25号一般性意见第1和第2段解释了人民自决权和公民个人的政治权利的关系，其中间接表明了人民自决权是全体人民的权利。该意见第1段指出：“《公约》第25条承认并保护每个公民参与公共事务的管理的权利、选举和被选举的权利和担任公职的权利。无论现行宪政或政府的形式如何，《公约》要求各国采取必要的此类立法和其他措施，确保公民具有享有《公约》所保护的这些权利的有效的机会。第25条处在基于人民的同意和与符合《公约》原则的民主政府的核心。”该意见第2段指出：“第25条之下的权利与人民自决权有关但又有区别。根据第1条第1款所涵盖的权利（人民自决权），人民有权自由确定其政治地位和享有选择其宪政或政府的形式权利。”这里所说的选择宪政或政府形式的权利不可能仅仅属于殖民地人民或外国占领下的人民，应当是所有人民的权利。

这两项公约的许多缔约国在报告中都表明，自决权适用于全体人民。在2003年6月27日中国政府向经济、社会和文化权利委员会提交的履行《经济、社会和文化权利国际公约》的首次报告中，在报告该公约第1条有关人民自决权的规定的履行情况时，介绍了中华人民共和国一切权力属于人民的宪法制度。<sup>〔8〕</sup>这里的人民的含义当然是中华人民共和国全体人民。

从1966年两项人权公约的其他缔约国的履约报告中有关自决权的内容来看，有不少都是明确地把本国全体人民作为自决权的主体。例如，1995年3月5日多米尼加共和国作为《经济、社会和文化权利国际公约》的缔约国向经济、社会和文化权利委员会提交的履约报告、1995年11月12日联邦德国作为《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国向人权事务委员会提交的履约报告、1996年3月15日法国向人权事务委员会提交的履约报告、2004年11月15日巴西向人权事务委员会提交的报告等。

1995年11月12日联邦德国向人权事务委员会提交的报告有关自决权两段话是这样的：“人民自决权和履行《公民权利和政治权利国际公约》第1条的相关问题都是特别重要的。强加于德国人民（the German people）的分裂局面和他们在分裂的40年间所遭受的难以表达的人类困苦证明了这一结论。由‘冷战’和全球的东西方对峙所左右的政治局势长期阻碍德国人民自由地决定他们自己的政治地位。”“人民自决权是不限于他们自己自由地决定他们的政治地位的权利的。‘内部自决’作为完整的自决权的一部分，是人民有权自由地决定他们自己的经济、社会和文化发展。根据联邦德国基本法所建立的自由民主的基本秩序（the free democratic basic order）就是为了达到此项目的。个人对这种发展发挥影响的权利包含在《公约》第25条所规定的公民权利之中。”

在事关全体人民利益的国家领土完整或国家主权与安全等事项上，自决权的主体应当是全体人民。如台湾问题涉及中国的主权和领土完整，就应当由包括台湾人民在内的全体中国人民来共同决

〔7〕 Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2002, p. 56.

〔8〕 E/1990/5/Add. 59, 4 March 2004.

定。一个国家的部分人民或少数者人民无权单方面决定从其所属国分离出去。1998年加拿大最高法院关于魁北克分离问题的咨询意见就是这样认为的。

#### (四) 主权国家的少数者人民

##### 1. 关于少数者人民的特征

少数者人民 (minority-peoples) 是一种特殊的少数者群体。《公民权利和政治权利国际公约》第27条规定:“在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中,不得否认这种少数人同他们的集团中的其它成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。”如果具备该条规定的“少数者群体”特征的群体同时具备“人民”的特征,就构成少数者人民。1981年,在为联合国人权委员会防止歧视和保护少数者委员会准备的一项研究报告中,Aureliu Cristescu 建议,关于人民的定义应当包含的要素是:具有清晰的同一性和它们自己的特性并与领土联系在一起的社会实体 (a social entity possessing a clear identity and its own characteristics; and a relationship with territory),即使它们被非法地赶出有关的领土,而由另外的人口来占领。<sup>[9]</sup>这个定义概括了有“清晰的同一性”,有“它们自己的特性”,“与领土联系在一起”,以及构成“社会实体”等特征。还有学者提出过更为复杂的标准。<sup>[10]</sup>即使在承认少数者人民的地位的学者中,目前也不存在判断少数者群体是否构成少数者人民的公认标准。以下有关这个问题的内容仅仅是介绍学者们的意见。

##### (1) 少数者人民的“少数者”特征

少数者人民与人民的多数相比,应具有自己的“清晰的同一性”或集体特性 (collective individuality)。这种同一性或集体特性相对于其他少数者群体或人民的多数而言就是“它们自己的特性”。这种少数者特征,使少数者人民成为一国范围内的甚至整个国际社会的独特群体。联合国人权事务高级专员在给乌克兰外交部长的信中指出:当国际的或乌克兰的法律文件涉及民族少数者时,适用于土著人民,但我并不是说民族少数者与土著人民没有区别。在我看来,一个重要区别,就是与民族少数者相比较,土著人民没有亲戚国 (kin state)。<sup>[11]</sup>土著人民没有“亲戚国”,具备整个国际社会的其他人民都不具备的独特性,是整个国际社会的独特群体。有些国家的少数者人民,在世界上存在同种同宗的“亲戚国”,只是其所在国的独特群体。

有一种观点认为,《友好关系宣言》自决权部分第7段关于政府应当代表全体人民而没有“种族、信仰或肤色” (race, creed or colour) 歧视的规定表明,只有具备种族或信仰同一性的种族或宗教少数者可以构成少数者人民,而民族的 (national) 或语言的少数者不可能构成少数者人民。反对者指出,一般认为该宣言提到“种族、信仰或肤色”仅仅是强调,而不是穷尽式的列举。即使说限于种族团体,也要依照国际文书有关种族的定义来理解。1965年12月21日联合国大会通过的《禁止一切形式种族歧视国际公约》第1条关于“种族歧视”的定义所指的歧视,并不限于种族 (race) 和肤色,而是包括民族或人种 (national or ethnical) 的理由。在有些联合国文件中,种族 (race) 和人种 (ethnic) 两个词往往交替使用,可以互换。<sup>[12]</sup>此外,1993年《维也纳宣言和行动纲领》采纳了《友好关

[9] 前引 [3], Nihal Jayawickrama 书,第226页。

[10] 例如,1990年联合国教科文组织的一次专家会议同意,为了包括自决权的国际法上的人民权利的目的,人民应具有下列特征:(1)全部或部分具有下列特性的个体人类的群体:a.共同的历史传统;b.种族或人种的同一;c.文化同质 (cultural homogeneity);d.语言统一 (linguistic unity);e.宗教或意识形态密切关联 (religious or ideological affinity);f.领土联系;以及g.共同经济生活。(2)该群体必须达到一定数量,不必大 (e.g. 微型国家的人口),但要多于仅仅一国之内个人协会;(3)该群体作为整体必须有作为人民的特性存在的意愿或意识到是一个人民,即使具有上述特征的群体或个别成员没有这种意志或意识;(4)可能地,有关群体必须有为其身份而表达其共同特性和意志的机构或其他方法。同上书,第226页。

[11] Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the Minister for Foreign Affairs of Ukraine, CSCE Doc. REF. HC/4/97, 14 April 1997; [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/2760\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/2760_en.pdf.html), 2006-07-17.

[12] UNESCO Doc. 20C/3/1. 1/2, 27 Nov. 1978.

系宣言》自决原则部分第7段的内容，但将《友好关系宣言》中关于政府应当代表全体人民而无种族、信仰或肤色的歧视的规定改为政府应代表全体人民而无任何种类的差别。

(2) 少数者人民的“人民”特征

与其他少数者群体不同，少数者人民是一种有领土联系的社会实体。

固有的领土联系是“人民”资格的必要条件，尽管不是充分条件。人民长期居住在自己的领土上，“与领土联系在一起”是人民区别于其他群体的最本质的特征。即使国与国之间发生领土割让，人民往往也不与自己的领土相分离。人民被外国侵略者赶出自己的家园，在法律上也并不丧失与其所固有的领土的联系。美洲印第安人世代生活在他们自己的土地上，构成土著少数者人民；而生活在许多国家的吉普赛人则无这种领土联系，不符合少数者人民的特征。

人民是一种“社会实体”或共同体（community）。加利在任联合国秘书长时曾在谈及“少数者”群体的定义和分类时指出，“共同体”是超出该群体的成员控制的具有同一的和自然的本质特征（与人工的或计划的相对）的群体。这不同于其成员有意或自愿建立起来的促进或保护其成员利益的“社团”（society）或“组织”（organization）。医生、律师、商人都可能组成社团或组织，但不是共同体。家庭、部落、民族、宗教群体和文化群体都可能是“共同体”，但不一定构成“人民”。除其他条件外，少数者人民是少数者群体中构成共同体的群体。<sup>[13]</sup>共同体的成员有归属感或认同感，有我们或他们的感觉或共同对外的感觉，有分享自己的共同遗产和分担共同命运的感觉。<sup>[14]</sup>这些作为整体（unit）而存在的共同体的特性超出了仅仅是个体成员的累加的特性，不会因个体成员的特征变化而变化。

绝大部分少数者群体是不构成“人民”的。不构成人民的少数者群体，不享有《公民权利和政治权利国际公约》第1条规定的自决权，但其成员可以享有该公约第27条规定的属于少数者群体成员的个人权利。在该公约起草过程中，苏联在人权委员会上提出的在自决权的背景下处理少数者保护问题的建议，遭到否决，除其他原因外，就是人们争辩说少数者群体成员的权利已经在单独的条款（第27条）中得到了保障。<sup>[15]</sup>如果这种少数者群体构成人民，除其个体成员应当享有少数者群体成员应当享有的个人权利之外，其群体本身还应享有人民自决权。人民的个体成员的权利不能代替人民的集体的自决权，因为个体的权利很难保护和发展整个人民的特性或利益。“自决原则或自决权，是紧密的国民群体（人民）（cohesive national groups（‘peoples’））自己选择政治组织形式和与其他群体的关系的权利。”<sup>[16]</sup>

1999年6月10日安全理事会第4011次会议通过1244号决议，“重申全体会员国根据《赫尔辛基最后文件》和附件2（有关解决当前危机的措施）的规定，对南斯拉夫联盟共和国以及该区域其他国家的主权和领土完整的承诺，重申以往各项决议中的呼吁，要求在科索沃实行高度自治和有效的自我管理（substantially greater autonomy and meaningful self-administration）。”安理会有关科索沃的决议刻意避免使用“自决”一词，有关科索沃的其他国际文件也都避免使用自决一词，把科索沃问题定位于不构成人民的少数者群体的权利保护问题。<sup>[17]</sup>

2006年7月24日，塞尔维亚领导人与科索沃的代表在联合国特使主持下就科索沃的最终政

[13] N. Lerner, *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, p. 29.

[14] Vernon Van Dyke, *Collective Entities and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought*, 44 *Journal of Politics* 23 (1982).

[15] 前引 [2], Nanfred Nowak 书, 第 20 页。

[16] Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5<sup>th</sup> ed., Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1998, p. 599.

[17] David Raić, *Statehood and the Law of Self-Determination*, The Hague; New York: Kluwer Law International, 2002, p. 27.

治地位问题进行了首次谈判。科索沃代表提出了科索沃独立的要求，而塞尔维亚领导人坚持科索沃是塞尔维亚领土不可分割的一部分。原定的谈判期限已到，双方未达成任何协议。2008年2月17日，科索沃单方面宣告独立，这在国际法上是无效力的。因为这不是科索沃人民享有自决权并行使自决权的结果，而是各方国际力量博弈的结果。

## 2. 国际实践承认少数者人民的存在

从人民自决权的产生和发展历史来看，第一次世界大战之前，引起国际关注的不是全体人民的自决权，而是一国的少数“民族或人种群体”（national or ethnic group）的自决权或其他权利问题。美国总统威尔逊主张的“人民自决原则”中的人民也是这样的含义。<sup>〔18〕</sup>第一次世界大战之后，国际联盟初步建立了少数者群体保护的国际法律制度，其保护对象就是一国之内的主要根据语言和文化特征确定的独特的少数者群体。<sup>〔19〕</sup>1930年国际常设法院在 Greco-Bulgarian Communities 一案的判决中就承认那些生活在特定领土上、具有独特的宗教、种族、语言或其他文化属性并且希望保留它们的这些特性的群体应当受到特殊保护。少数者群体的成员具有所在国国籍，由于人种、宗教或语言等方面的特殊属性使他们与该国的多数人民区分开来，在数量上是少数，通常处在弱势地位，所以需要特殊保护。

1966年两项人权公约的谈判过程表明，人民自决权的主体包括少数者人民。瑞典学者明确指出，《公民权利和政治权利国际公约》的谈判历史表明，人民的观念包括多民族国家（multi-national states）中的特定的少数民族或人种群体（ethnic or national group）。<sup>〔20〕</sup>人权事务委员会收到的一系列涉及自决权的来文，都是声称“少数者人民”的自决权受到侵犯。尽管这些案件最后都没有受理，但人权事务委员会的理由是“不能根据第一任择议定书规定的个人来文机制提交有关自决权的来文”，而不是少数者人民不享有自决权。《公民权利和政治权利国际公约》缔约国的履约报告中就有承认少数者人民的存在。2002年9月17日俄罗斯向人权事务委员提交的履约报告的自决权部分反复提到过去被非法压制的人民（repressed peoples），如 the Karachai, Balkir and Kalmyk 人民，和数量小的土著人民（small indigenous people），承认少数者人民的存在。

区域人权文书及相关实践也有承认少数者人民的存在。1995年非洲人权委员会关于 Katangese 人民会议诉扎伊尔案（来文号 75/1992）的意见，支持人民自决权适用于人种少数者群体的主张。该案来文者声称扎伊尔侵犯了 Katangese 人民的自决权，并要求非洲人权委员会承认 Katangese 人民会议是一个自由运动以及承认 Katangese 人民的独立。该委员会指出：本案不是所有扎伊尔人作为一个人民的自决问题，而是特定的 Katangese 的问题。在考虑了初步的事实之后，该委员会认为，为了自决的目的，Katangese 构成一个人民，尽管委员会驳回了来文者的分离要求。

从有关自决权的国际文件可以推出自决权的主体包括少数者人民。《友好关系宣言》、《赫尔辛基最后文件》、《维也纳宣言和行动纲领》、《关于新欧洲的巴黎宪章》等文件，在规范人民自决权的同时都提及领土完整原则，规定人民自决权不得被解释为授权或鼓励全部或局部肢解或损害主权和独立国家的领土完整和政治统一，但其前提是该国的所有人民都被作为人民自决权的主体加以对待。如果人民仅仅指全体人民，强调领土完整的规定是没有必要的，因为国际法从不禁止全体人民自愿地分解一个国家或割让其领土，就如 1993 年捷克斯洛伐克联邦分解为捷克共和国和斯洛伐克共和国那样。

〔18〕 Margaret Moor (ed.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, New York: Oxford University Press, 1998, pp. 2-3.

〔19〕 R. Emerson, *Self-Determination*, 65 AJLL 463 (1971).

〔20〕 前引〔2〕，Manfred Nowdk 书，第 21 页。

从上述文件中的此类规定可以推知，一个国家除全体人民外，可能还有少数者人民，形成多人民国家（multi-people state）。只有少数者人民的自决权可能影响其所属国的领土完整。1998年加拿大最高法院关于魁北克问题的咨询意见反复引用《友好关系宣言》的规定。该咨询意见第124段承认人民可以是一个国家的全体人民，也可以是特殊的人民：“显然，人民可以包括一个现存国家的人口的一部分。自决权很大程度上是作为一项人权发展起来的，并且一般在文件中使用，同时出现‘（民族）国家’（nation）和‘（政治）国家’（state）的用语。这些用语的并列出现可以说明，‘人民’的含义不必是一个国家的全部人口。如果把人民的定义限定为一个国家的整个人口，就可能在很大程度上导致人民自决权的承认是重合的，导致大多数渊源文件中包含的保护现存国家的领土完整的需要是重复强调，还与权利救济的目的不相符合。”

土著人作为少数者人民享有自决权已经得到国际公认。1992年2月，加拿大魁北克的北美印第安人的克里族高级委员会（Grand Council of Crees of Quebec）在向联合国人权委员会提交的报告中指出：一个国家可以包括一个以上的人民，每个人民都应有自决权，必须根据国际法承认每个人民的自决权，不得有任何歧视。<sup>[21]</sup>2006年6月29日联合国人权理事会通过的《联合国土著人民权利宣言》第3条规定：“土著人民享有自决权。凭借这项权利，他们自由决定他们的政治地位，自由地谋求他们的经济、社会和文化的发展。”

联邦成员往往在联邦国家内作为一个“人民”单位，享有一定的自决权。2002年9月17日俄罗斯向人权事务委员提交的履约报告的自决权部分第1段阐述了俄罗斯国家结构的联邦概念和自决权是结合在一起的。2005年美国向人权事务委员会提交的履约报告的自决权部分指出：“规定在《公约》第1条的自决权，反映在美国宪法第四部分第4条，该条责成联邦政府保证每个州皆为‘共和政体’。”<sup>[22]</sup>

自决权的主体是否包括少数者人民，是特别有争议的问题。有的学者认为自决权的主体不包括少数者人民甚至否认少数者人民的存在，有的认为自决权的主体确定无疑地包括少数者人民。<sup>[23]</sup>对人民自决权的主体范围的认识，往往与对自决权的作用的认识相联系。有些学者试图通过限定人民自决权的主体范围的办法，来避免因滥用自决权而导致国家分离的潜在可能。这部分学者大都主张只有殖民地人民有自决权，而把他们自己的国家和人民排除在自决权的主体范围之外，尤其不接受主权国家的少数者人民享有自决权。这样的思路不符合有关人民自决权的国际法原则规则，忽略了人民自决权维护国家统一和领土完整的积极作用，无助于从法律上根本解决国家统一和领土完整的实践问题。分裂势力企图以“人民自决”名义或方式实现分裂，正说明我们应当以人民自决方式维护国家统一和领土完整。

主权国家的全体人民和少数者人民的自决权问题，本质上是人民与自己国家的政府的关系以及少数者人民的国内政治地位问题。这在许多国家的宪政制度中都有体现。目前仍然存在的殖民地人民和外国占领下的人民的自决权问题，首先是外部自决问题，即人民摆脱外来统治、建立或恢复独立国家的问题。当殖民地或外国占领下的人民结束殖民统治或外国占领之后，同样需要正确处理人民与本国政府的关系以及国内少数者人民的自决权问题。根据人民自决原则处理人民与政府的关系以及少数者人民的国内政治地位问题，有助于国家的长治久安，有利于巩固国家统一和领土完整。

[21] See Elsa. Stamatopoulou, *Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic*, 16 Human Rights Quarterly 78-79 (1994).

[22] CCPR/C/USA/3, 28 November 2005.

[23] 前引 [3], Nihal Jayawickrama 书, 第 226 页。

### 三、自决权的主体是人民不是民族

(一)《联合国宪章》、国际人权宪章及其他国际文书使用的是人民自决权的概念

#### 1. 《联合国宪章》规定了人民平等权利和自决原则

在《联合国宪章》中文本中,与英文本 *people* 或 *peoples* 相对应的用语是人民。

《联合国宪章》序言两处使用人民概念。宪章序言是以“我联合国人民同兹决心”(We the Peoples of the United Nations Determined)开头的,表明宪章是以“人民”的名义缔结的。宪章序言第11段要求促成“全球人民”(all peoples)的经济及社会之进展。

《联合国宪章》正文中有6条共13次使用“人民”(peoples)的概念。宪章第1条第2项和第55条都规定了“尊重人民平等权利及自决原则”(the principle of equal rights and self-determination of peoples)。宪章第73条有4处使用“人民”一词:“联合国各会员国,于其所负有或承担管理责任之领土,其人民(whose peoples)尚未臻自治之充分程度者,承认以领土居民之福利为至上之原则”,“充分尊重关系人民(the peoples concerned)之文化”,“按各领土及其人民(its peoples)特殊之环境、及其进化之阶段,发展自治;对各该人民(the peoples)之政治愿望予以适当之注意并助其自由政治制度之逐渐发展”。宪章第76条有3处使用了“人民”一词:“以适合各领土及其人民(its peoples)之特殊情形及关系人民(the peoples concerned)自由表示之愿望为原则”,“激发世界人民(the peoples of the world)互相维系之意识”。宪章第80条第1款规定,除宪章另有规定外,宪章第十二章有关托管领土的规定“绝对不得解释为以任何方式变更任何国家或人民(any states or any peoples)之权利”。宪章第83条第2款规定:“第七十六条所规定之基本目的,适用于每一战略防区之人民(the people of each strategic area)。”在宪章上述规定中,除第83条英文本中“人民”(people)一词是单数外,其余英文本中的“人民”一词都是复数形式。

从宪章序言和正文有关人民的规定的上下文来看,“人民”一词是不能替换成“民族”的。“因此,《联合国宪章》中规定的‘人民平等权利和自决’原则不是‘民族自决’。”<sup>[24]</sup>

此外, *people* 或 *peoples* 的含义,可以从制定联合国宪章的旧金山会议的材料得到证明。当时会议秘书处准备的一项会议备忘录,说明了 *state*、*nation* 和 *people* 三个词在《联合国宪章》中的含义。国家(*state*)用来指一个确定的(*definite*)政治实体,也用来指联合国的成员;(民族)国家(*nation*)包括诸如殖民地、委任统治地、被保护国、准国家等政治实体,也包括国家(*state*);人民(*peoples*)用来表达全体人类(*all mankind*)或所有人类生灵(*all human being*)的概念,包括所有人类生灵的群体,可能组成或可能没有组成(政治)国家(*states*)或(民族)国家(*nations*)。<sup>[25]</sup>《联合国宪章》正是在上述意义上使用“人民”(peoples)的概念的。

#### 2. 国际人权宪章间接或直接规定了人民自决权<sup>[26]</sup>

《世界人权宣言》中虽然没有提及自决权,但多处使用人民的概念,实际上已经涉及人民自决权及其他人民权利。宣言序言宣布:“一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临,已被宣布为普通人民(the common people)的最高愿望”,“联合国人民(the peoples of the United Nations)已在联合国宪章中重申”基本人权,发布“这一世界人权宣言,作为所有人

[24] 白桂梅:《国际法上的自决》,华侨出版社1999年版,第96页。

[25] 前引[3], Nihal Jayawickrama书,第226页。

[26] 1948年《世界人权宣言》、1966年《经济、社会和文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》及其第一和第二任择议定书,在联合国文件中统称国际人权宪章(International Bill of Human Rights)。

民和所有国家（all peoples and all nations）努力实现的共同标准”，“使这些权利和自由在各会员国本身人民及在其管辖下领土的人民中（both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction），得到普遍和有效的承认和遵行”。这里的“各会员国本身人民及在其管辖下领土的人民”中的不属于联合国会员国本身而是在其管辖下的领土的人民，就是指联合国宪章中规定的托管领土和非自治领土的人民，主要是殖民地人民。宣言第21条还规定“人民的意志（The will of the people）是政府权力的基础”，实际上是人民自决权的内部自决的内容。在宣言的任何上述内容中，“人民”一词也都不能替换为“民族”。

1966年两项人权公约共同的第1条和内容相同的《经济、社会和文化权利国际公约》第25条、《公民权利和政治权利国际公约》第47条英文本中使用的是people或peoples。例如：“所有人民（All peoples）都有自决权”，“所有人民（All peoples）得为他们自己的目的自由处置他们的天然财富和资源”，“在任何情况下不得剥夺一个人民（a people）自己的生存手段”，“本公约的任何部分不得解释为有损所有人民（all peoples）充分地 and 自由地享受和利用它们的天然财富与资源的固有权利”，等等。这些规定中的人民概念，都不可替换为民族。

### 3. 《友好关系宣言》等国际文件规定了人民自决权

1970年《友好关系宣言》通篇都是使用人民自决权的提法。例如，“深信使人民（peoples）受外来征服、统治与剥削，对于促进国际和平及安全乃系一大障碍”，“深信人民（peoples）平等权利及自决原则为对现代国际法之重要贡献”，等等。1986年《发展权利宣言》序言、第1和第5条使用的是人民（peoples）自决权的概念。1989年12月4日《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》使用的也是人民（peoples）自决的概念。公约序言指出：“认识到招募、使用、资助和训练雇佣军所进行的活动违反诸如国家主权平等、政治独立、领土完整和人民（people）自决等国际法原则”。1993年世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》提到自决权时，使用的都是人民的概念。例如，在宣言部分第2段规定：“所有人民（all peoples）均有自决权。”“考虑到受殖民统治或其他形式外来统治或外国占领的人民（peoples）的特殊情况，世界人权会议承认人民（peoples）有权依照《联合国宪章》采取合法行动，实现他们不可让与的自决权。”

（二）国际人权文书英文本中的“The Right of Peoples and Nations to Self-determination”的含义是“人民和国家的自决权”

英文“The Right of Peoples and Nations to Self-determination”中的“nations”不是“民族”，而是国家。“law of nations”是至今仍然有人使用的“万国法”或国际法的英文名称。联合国的英文名称是“United Nations”。《世界人权宣言》英文本中的“all peoples and all nations”中文本表述为“所有人民和所有国家”。同《联合国宪章》和《世界人权宣言》相一致，1952年12月16日联合国大会通过的英文名称为“The Right of Peoples and Nations to Self-determination”的决议中的“peoples”的含义是人民，“nations”的含义是国家，而不是“民族”。该决议的中文名称应当是《人民和国家自决权》。决议第二部分要求管理非自治领土的国家向联合国自愿提交有关“那些领土的人民行使人民和国家自决权的程度的详情”（details regarding the extent to which the right of peoples and nations to self-determination is exercised by the peoples of those Territories）的报告，不可以说成提交有关“那些领土的人民行使人民和民族自决权的程度的详情”的报告。因为人民可以行使属于人民自身的权利，也可以行使自己国家的权利，但人民不可以行使某个“民族”的权利。<sup>[27]</sup>

1960年12月14日联合国大会通过的《准许殖民地国家和人民独立宣言》（Declaration on

[27] 该决议在通过时，中文本中与英文“nations”对应的表述为“国族”，说明中文本的定稿者当时已经意识到“nation”的含义不是民族。但“国族”在现代汉语中不常用，而且与《联合国宪章》和《世界人权宣言》中文本不一致。

the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples), 也表明了人民权利和国家权利的一致。国家的独立权可以视为人民的独立权, 反之也是一样。这里的“peoples”一词的含义不是民族而是人民。“country”的含义与“nations”相近, 都是国家。只不过“nation”强调国家的人口, “country”强调国家的领土。这个宣言清楚地告诉我们, 在自决权问题上人民自决和国家自决的一致性。

1962年12月14日联合国大会通过的题为《天然资源之永久主权》的决议英文本中“the rights of peoples and nations to sovereignty over their natural wealth and resources”的中文意思是“人民和国家对其天然财富与资源之主权”, 而不是“人民和民族对其天然财富与资源的主权”。在国内法上, 没有哪个国家的自然资源是以民族为主体来拥有、使用和处置的。从国际法上看, 国家可以对该国的自然资源拥有永久主权, 人民可以有这种主权, 人民主权的提法早就有了, 而“民族对其天然财富与资源享有主权”在法理上难以解释, 也不符合现实。

以上这些有关人民自决权的联合国文件, 都把人民权利和国家权利并提, 是与国际社会对于联合国宪章中的“人民平等权利和自决”原则的认识分不开的。凯尔逊(Hans Kelson)认为, “人民自决权通常是指内部政策的原则, 民主统治原则。但是, 联合国宪章第1条第2款所指的是国家之间的关系。因此当‘人民’一词与‘平等权利’联系在一起时, 可能也是指国家, 因为只有国家才根据一般国际法享有平等原则。”<sup>[28]</sup>此外, “nation”的含义与“state”和“country”有所不同, “nation”的国家含义接近于全体人民或全国人口。1966年两项人权公约早期文本有关自决权的条文也是将人民和国家的权利并提。后来删除了“国家”(nations), 因为“人民”的概念是在更广泛的意义上使用的。<sup>[29]</sup>也就是说, 人民的概念可以是一国的部分人民, 也可以包括全国人民, 从而涵盖“nations”的意思。

此后, 联合国文件中提到自决权时偶尔还有“peoples and nations”并提的情况。例如自1981年以来联合国大会每年审议和通过的题为《普遍实现人民自决权》的决议, 审议全球范围内人民自决权的实现情况。<sup>[30]</sup>这些决议的序言中都提到“严重关切持续的外国军事干涉和占领行为或这类威胁, 正危害着或已造成对越来越多的主权的人民和国家(sovvereign peoples and nations)的自决权的压制。”

联合国这类决议中提到国家的自决权, 是沿袭原有的提法, 或强调外国军事占领或干涉以及此类威胁对主权国家的自决权的影响。如果解释为强调军事占领对民族的损害则是说不通的。巴勒斯坦是因外国占领而被剥夺自决权的典型。但有关巴勒斯坦的自决权的联合国决议一直题为《巴勒斯坦人民的自决权》(The right of the Palestinian people to self-determination)决议, 例如2005年12月16日通过的第60/146号决议。《准许殖民地国家和人民独立宣言》也没有把殖民统治看成是民族压迫, 该宣言提到自决权都是与国家和人民相联系, 没有出现被误以为含义是“民族”的“nation”。

“peoples and nations”这个词组在联合国所有文件中的含义应当推定为一致。1948年《世界人权宣言》英文本中的“all peoples and all nations”的含义是“所有人民和所有国家”, 1952年12月16日联合国大会通过的英文名称为“The Right of Peoples and Nations to Self-determination”的决议的中文名称应当是《人民和国家自决权》, 1960年联合国大会的英文名称为“Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples”的决议的中文名称应当是《准许

[28] Hans Kelsen, *The law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, New York, Frederick A. Praeger, 1950, p. 52

[29] 前引[3], Nihal Jayawickrama书, 第225页。

[30] 它们是: 1981年第36/10号决议、1983年第38/16号决议、1985年第40/24号决议、1987年第42/94号决议、1989年第44/80号决议、1991年第46/88号决议、1993年第48/93号决议、1995年第50/139号决议、1997年第52/113号决议、1999年第54/155号决议、2001年第5/141号决议、2003年第58/161号决议、2005年第60/145号决议。

殖民地国家和人民独立宣言》，1962年12月14日联合国大会通过的题为《自然资源之永久主权》的决议英文本中的“the rights of peoples and nations to sovereignty over their natural wealth and resources”的含义应当是“人民和国家对其天然财富与资源之主权”。

因此，在联合国范围内的有关自决权的国际人权文书将“peoples”和“nations”并提的时候，“nations”一词的含义是国家而不是“民族”。“中文‘国族’指与国家概念相连的民族，如‘中华民族’、‘美利坚民族’等，在英文里用‘nation’来表示；中文里狭义的民族在英文里用‘nationality’来表示；《联合国宪章》中凡遇到英文‘among nations’中文相对应的词都是‘国际间’，意思是国家之间。”〔31〕

### （三）国际法上的自决权不是民族自决权

如上所述，《联合国宪章》和《世界人权宣言》使用的是人民（people）的概念，其他国际人权文书都是以这两个文件为基础而发展起来的，其基本概念来自这两个文件，与在这两个文件中的含义是一致的。在国际人权文书中，英文“people”的含义是人民不是民族，“nation”的含义是国家，也不是民族。只有人民自决权的概念才是与《联合国宪章》、《世界人权宣言》等国际法文件的自决概念是一致的。国际人权文书中“国家”（nation）偶尔与自决权相联系的时候，都是“人民和国家”（peoples and nations）并提，从来没有单独出现过国家自决权，实际上还是人民自决权，即全体人民意义上的自决权。因此，“国际法上的‘自决’如用‘民族’显然容易造成用语上的混乱。为减少这种混乱，也为了与国际公约和联合国文件保持一致，应采用‘人民自决权’。”〔32〕

据说“民族自决权”的提法与列宁的提法和前苏联国际法教科书的提法是一致的。〔33〕王铁崖先生主编的《国际法》（1981年版）中，使用的是“民族自决”的概念：“民族自决原则，属当今公认的国际法基本原则之一，对反对殖民主义、推动民族解放运动的发展和第三世界的兴起有着重大的意义。……被外国奴役和殖民统治下的被压迫民族有自由决定自己命运、摆脱殖民统治、建立民族独立国家的权利。这就是国际法上民族自决原则的内容和真正含义。”〔34〕此后，我国许多学者都采取“民族自决权”的提法。中国人权研究会2005年在《人民日报》发表的《什么是民族自决权》的文章认为：“民族自决权又称‘人民自决权’，是《联合国宪章》规定的一项重要原则，是国际人权法确定的一项基本人权。”〔35〕这种认为自决权的主体是民族或者认为人民自决权和民族自决权是相同概念的观点，是不符合国际人权文书有关规定的本来含义的。

许多国际人权文件的中文本，也存在人民自决权和民族自决权的混淆现象。除《联合国宪章》、《反对招募、使用、资助和训练雇佣军国际公约》、《土著人民权利宣言》之外，其他有关自决权的国际文书，例如，《准许殖民地国家和人民独立宣言》、《自然资源之永久主权》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《友好关系宣言》、《发展权利宣言》、《维也纳宣言和行动纲领》，在联合国大会通过时的中文本都有这种混淆。例如，在《友好关系宣言》中文本中，《联合国宪章》规定的“人民平等权利及自决原则”在序言中表述为“人民平等权利及自决原则”，在正文中却表述为“各民族享有平等权利与自决权之原则”。再如，在《维也纳宣言和行动纲领》中文本中，《联合国宪章》的这项原则，在序言中表述为“平等权利和人民自决原则”，在第一部分第2段表述为“平等权利和民族自决的原则”。诸如此类，不一而足。即使后来经过修补的文本，也仍然不能令人满意。

民族在国际法上不享有自决权。殖民地人民享有自决权不是以民族为单位，而是以殖民地国家、

〔31〕 白桂梅：《论人民自决权》，载《中国国际法年刊（1993）》，中国对外翻译出版公司1994年版，第93页。

〔32〕 同上文。

〔33〕 同上文。

〔34〕 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社1981年版，第60页。

〔35〕 中国人权研究会“人权知识百题问答（25）”：《什么是民族自决权》，《人民日报》2005年5月18日。

托管领土和非自治领土为单位,以这些国家或领土的人民为主体。当年美国摆脱英国的殖民统治的时候,主要不是印第安土著人民或民族与英国的冲突,而是同属盎格鲁萨克逊的国家或人民的冲突。美国《独立宣言》一开头就指出,该宣言是“在人类历史事件的发展进程中,在情况变得使一个人民必须解除与另一个人民的政治联系(it becomes necessary for one people to dissolve the political bonds which have connected them with another)”的时候发表的,该宣言提及北美殖民地人民和英国人民有“同种同宗的联系”(the ties of our common kindred)。同样,推翻西班牙和葡萄牙在拉美的殖民统治的,也主要不是土著人民和民族。在外国占领的情况下,也可能不是民族问题。例如,如果伊拉克长期占领科威特,两个国家都是阿拉伯民族。

当主权国家的全体人民享有自决权时,是以国家为单位,以国籍或领土为标准的。只有在主权国家的少数者人民是自决权主体的情况下,才可能有民族的少数者人民的问题。即使在少数者人民的情况下,也可能还有宗教或语言少数的问题,不完全是民族少数者的问题。据说全世界有5000个左右的民族(nation,这里实际上是nationality),其中印度有350个左右,前苏联地区有140个左右。<sup>〔36〕</sup>在这些民族中,如果符合上述人民的标准,人民和民族的概念是重合的,但这时候是人民享有自决权而不是民族享有自决权。如果不符合,民族群体属于少数者群体,不享有自决权,其成员可以享有少数者群体成员应当享有的权利。吉普赛人可能符合民族的特征,但不构成人民。在中国领土以外定居的汉族人,加入了当地国家的国籍,有唐人街这样的聚居地点,可能在很多国家符合少数民族的特征,但不符合一个人民的特征。

在我国,人们通常引用的民族定义是:“人们在历史上形成的一个有共同语言、共同地域、共同经济生活、以及表现于共同文化上的共同心理素质的稳定的共同体。”<sup>〔37〕</sup>这个定义没有包含民族概念中通常包含的血缘关系的特征,更接近于作为人民自决权主体的“人民”的概念。即使在某一领土上某一民族构成人口的绝大多数,在该领土的人民行使自决权的时候,自决权的主体也不是这个占人口多数的民族,而是这一领土上的包括其他民族在内的全体人民。例如,加拿大魁北克省的人民行使自决权的时候,不仅包括构成该省人口多数的法国后裔,而且包括土著人和其他在该省定居的那些民族的人。

殖民地人民和外国占领下的人民作为人民自决权的主体应当是暂时的或例外的情形,主权国家的全体人民或少数者人民作为自决权的主体则是永久的和正常的情形。目前乃至今后相当长的历史时期内,人民自决权都将由各主权国家的或各有关领土上的人民分别行使,还不可能由全世界所有国家和所有其他领土的人民作为一个整体而共同行使,只有少数政治联盟和经济一体化组织的成员国的人民有可能作为整体来决定自己的共同利益事项。但即使是各国和各有关领土上的人民根据国际法分别实现自决权,也仍然有利于人类社会向着全世界人民所期望的方向发展。

〔36〕 Paul H. Brietzke, *Self-Determination, or Jurisprudential Confusion: Exacerbating Political Conflict*, 14 Wisconsin International Law Journal 78 (1995).

〔37〕 《斯大林全集》第2卷,人民出版社1953年版,第294页。