武漢大學學報【哲学社会科学版】
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Sciences)
第 67 卷 第 5 期 2014 年 9 月
Vol. 67. No. 5 Sept. 2014. 112～116

国际法上的民族自决权原则：基于《联合国宪章》和国际法院的解释

张颖军

摘　要：民族自决权在推动民族独立、建立民族国家，以及殖民地人民摆脱殖民统治的运动中发挥过巨大作用。虽然它已发展成一项国际法基本原则，但从国际法律文件和国际法院的实践来看，其适用和行使有严格限制。民族自决权的行使不能破坏国家政治统一和领土完整，且主要适用于联合国托管下的非自治领土和处于殖民统治或异族压迫下的民族。此外，是否允许既存国家的一部分从该国脱离，各国分歧很大。因此，国际法上的民族自决权原则还很不成熟，不应成为一国国内的少数人群体脱离本国的理论依据。

关键词：国际法；民族自决权；人权；少数人权利

2014 年 3 月 15 日，在乌克兰克里米亚自治共和国就“脱乌入俄”问题举行全民公投的前一天，联合国安理会召开紧急会议，审议有关由美国、法国和英国联合起草的一份旨在维护乌克兰“领土完整”的决议草案，但因遭到俄罗斯的一票否决，决议最终未获通过。俄罗斯常驻联合国代表丘尔在安理会陈述俄方立场时指出，“共同起草该决议各方的理念与一条关键的国际法准则背道而驰，那就是《联合国宪章》第一条所明确规定的‘尊重人民平等权利及自决原则’，该原则在联合国大会（下文简称“联大”）于 1970 年通过的《国际法原则宣言》以及各国于 1975 年签署的《赫尔辛基最后文件》中均得到确认……”①

作为一个政治思想和国际法律原则，民族自决权在推动民族独立、建立民族国家和殖民地人民摆脱殖民统治运动中发挥了巨大的作用。正因如此，《联合国宪章》在“联合国的宗旨”中明确提出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。这一规定被认为是现代国际法对民族自决权原则的正式宣示，也是上述俄罗斯代表申明其支持克里米亚从乌克兰领土分离的国际法依据。本文将从《联合国宪章》的这一规定入手，全面分析联合国的有关立法和实践，阐释国际法上民族自决权原则的现状、限制和适用条件，从而探寻目前国际法上关于民族自决权原则的规定能否成为支持民族从国家分离的依据。

一、对《联合国宪章》中民族自决权原则的分析和解读

民族自决权第一次作为一项法律原则出现是在《联合国宪章》中。

《联合国宪章》在第 1(2)条“联合国的宗旨”中明确提出“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”。《联合国宪章》第 55 条也有类似规定。此外，有人

①“俄罗斯一票否决安理会有关乌克兰决议草案”，联合国新闻，载 http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=21530&Kw1=%E4%B9%8C%E5%85%8B%E5%85%B0，访问时间：2014 年 4 月 12 日。

认为在《联合国宪章》有关非自治领土和国际托管制度的第11、12、13章中也隐含着对民族自决权的承认甚至是实施(白桂梅,1997:30)。从字面上看《联合国宪章》第1(2)条的表述并不是对自决权概念的明确阐释。它没有对该原则进行法律界定,也没有在这一点上寻求扩大联合国的权力,而仅仅是对自决原则的承认。至于如何实施该原则,则取决于各国政府①。

《联合国宪章》第55条界定了一些联合国应促进实现《宪章》第1(2)条和第1(3)条中所述的目的与宗旨的领域,并在一定程度上将这些宗旨细化了②。因此,对《宪章》第55条的理解和解释是建立在对第1(2)条和第1(3)条的解释基础上的。就民族自决权而言,《宪章》第1(2)条构成对这一原则一般性含义解释的基础。

二、对联合国此后有关决议的分析和解读

(一)对1952年《关于民族与国族的自决权决议》的分析

1952年联合国大会通过《关于民族与国族自决权》的决议,重申了《联合国宪章》第1(2)条及第55条对人民自决权的规定,承认和提倡各国管理下非自治领土及托管领土各民族之自决权,以及行使该自决权的方式。此外,还特别强调联合国各会员国应依照宪章规定,尊重其他国家内自决权之维护③。

(二)对1960年《给予殖民地国家和人民独立宣言》的分析

1960年12月,第15届联合国大会通过了《给予殖民地国家和人民独立宣言》,宣布"所有人民都有自决权"。由于该《宣言》认为殖民主义的继续存在阻碍了国际经济合作和附属国人民的社会、经济、文化发展,以及联合国世界和平理想的实现,"需要迅速和无条件地结束一切形式和表现的殖民主义"④,因此,《宣言》所倡导的"所有人民都有自决权"实际是指作为殖民地的附属国的人民有自决权,是为他们摆脱殖民统治服务的。

(三)对1972年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》的分析

1970年10月,第25届联合国大会通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》虽然规定"各民族有权不受外界干涉地自由决定其政治地位,追求其经济、社会及文化发展,其他国家有义务按照宪章规定尊重此种权利"⑤,但同时规定这样做的目的是顾及有关民族自由表达的意旨,迅速铲除殖民主义⑥。不仅如此,它还采用谨慎的语言将殖民地和其他非自治领土定义为"享有与其管理国之领土分别及不同之地位"(熊玠,2001:170),以极力避免成为一国内的少数人群体或民族利用该原则将其聚居地从该国分离出去的借口。

(四)对1966年《公民权利与政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》的分析

1966年12月9日,联合国大会通过了《公民权利与政治权利国际盟约》和《经济、社会、文化权利国际盟约》。它们第一条都明确规定了民族自决权⑦,但对这一权利的实质内容和适用条件未做任何限定和说明。因此,一些国家担心这样做可能导致一国的少数民族要求行使自决权,在签署这两个公约时,有些国家对此持保留意见(白桂梅,1997:30)。《公民权利与政治权利国际盟约》第27条还专门规定了少数人的权利,但从其用词上看,它是专门给予"属于此类少数团体之人"的,因此被视为是个人的权利⑧。同时,从语义上分析,它并不是赋予少数人以利用第一条行使民族自决权的权利,而是在一国的内部保护属于少数人群体的个人使用自己语言、文化的权利,以保持其文化的独特性不被同化。

此外,为使《盟约》所规定的人民自决权不被误读为赋予少数人群体以独立的权利,盟约还规定了其

---

①Repertory of Practice of United Nations Organs, vol. 1(1955—1959), Article 1(2) (Separate study), p. 41, para. 51.
②Repertory of Practice of United Nations Organs, vol. 1 (1945—1954), Article 1(2), p. 8, para. 6.
③参见联合国大会《关于民族与国族自决权》的决议,A/RES/637(VII),1952年12月16日通过。
④参见联合国大会《给予殖民地国家和人民独立宣言》决议之序言,A/RES/1514(XV),1960年12月14日通过。
⑤参见联合国大会《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》,A/RES/2625(XXV)。
⑥参见《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》(e)项,A/RES/2625(XXV)。
⑦两公约第一条是这样规定的:"所有人民都有自决权。根据这种权利,他们可以自由决定其政治地位并自由谋求其经济、社会与文化之发展。"
⑧参见 Patrick Macklem, Minority Rights in International Law, I. J. C. L. 2008, 6(3/4), p. 536.

执行机制,即人权委员会只能受理有关盟约所规定的个人权利的申诉,不受理集体权利的申诉,从而极力避免盟约所规定的人民自决权被利用为分裂国家的工具。

(五)对 2007 年《联合国土著民族权利宣言》的分析

2007 年 9 月,联合国大会通过了附有《联合国土著人民权利宣言》(以下简称《宣言》)的第 61/295 号决议。《宣言》第 3 条、第 4 条专门规定了土著民族的自决权①。它突破了以往在联合国文件和实践中所体现的人民自决权适用于摆脱外国占领或统治的限制,正如有的国家所说,标志着"联合国在处理自决概念方面迈出了重要的一步"②。但是,在对《宣言》草案文本进行讨论时,各国对于这样规定土著民族自决权极为关切,他们担心这种不加限定的表述可能产生对主权国家领土完整、政治统一的潜在破坏。因此,在最终修订后提请表决的文本增中加了《宣言》的适用条件,即第 46 条第 1 款,规定《宣言》的内容不得被理解为允许或鼓励全部或部分破坏国家主权独立和领土完整③。这表明《宣言》从根本上是防止利用其对民族自决权的规定破坏国际主权独立、政治统一和领土完整的。

基于以下理由,笔者认为,《土著民族权利宣言》不能成为一国境内的土著人群体以自决为由寻求政治独立或自治的国际法依据或习惯国际法的证据。

第一,《宣言》中关于自决权的规定本身就颇有争议,主要体现在对《宣言》草案文本进行磋商和各国对其表决立场所做的解释性发言中。

比如,澳大利亚认为,自决权适用于非殖民化以及国家分裂为小国家且人口群体界限分明的情况,也适用于一块领土内的某个群体被剥夺选举权和政治权利或公民权利的情况。澳大利亚不支持一种可能被理解为鼓励会损害,即使是部分损害拥有民主代议制政府制度的国家的领土和政治完整的行动的概念④。英国认为,承认国际法上人民自决权的这一普遍权利并不意味着国际法上的自决权就自动适用于土著人民本身,也不意味着土著人民就自动成为两个国际人权公约共有的第 1 条中所说的"人民"⑤。美国在表决认为,由于案文最重要的条款存在缺陷,案文整体无法被接受。这些条款包括但不局限于自决、土地和资源、补偿以及《宣言》的性质⑥。俄罗斯认为,虽然经过修订,《宣言》增加了有关不损害主权和独立国家的完整和政治统一的规定,但这些修订本身不足以使《宣言》成为真正平衡的文件⑦。

第二,虽然《宣言》第 3 条规定了土著民族广泛意义上的自决权,但是,第 46 条第 1 款被认为是规定了自决权的适用条件,即自决权的行使不能破坏国家的政治统一和领土完整,体现了对自决权的限制。这也是许多国家对《宣言》中所载自决权的主要关切。

比如,日本认为《宣言》第 46 条经修正后正确地澄清了自决权并没有赋予土著民族脱离其所在国和要求独立的权利,不能为损害一国主权、国家和政治统一或领土完整之目的而应用自决权⑧。墨西哥认为《宣言》第 3、第 4 和第 5 条规定的土著民族自决权、自主权和自治权应依照该国宪法行使,以确保其民族团结和领土完整⑨。泰国认为《宣言》第 46 条第 1 段非常明确地规定,《宣言》不得被认为是允许或鼓励完全或部分破坏或削弱独立主权国家的领土完整或政治统一⑩。挪威认为应根据国际法行使自决权,并应该在《关于各国依联合国宪章建立友好关系和合作的国际法原则宣言》的框架内理解这项宣

---

①这两条是这样规定的:"土著民族享有自决权。根据此项权利,他们可自由决定自己的政治地位,自由谋求自身的经济、社会和文化发展。""土著民族行使其自决权时,在涉及其内部和地方事务的事项上,以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上,享有自主权或自治权。"

②参见联合国大会第 61 届会议第 107 次全体会议之正式记录,列支敦士登的立场,A/61/PV.107,p.20.

③《联合国土著民族权利宣言》(中文作准本)第 3 条、第 4 条、第 46 条,联合国大会决议,A/61/295。其中,第 46 条第 1 款是这样规定的:"本《宣言》任何内容都不得解释为允许任何国家、民族、团体或个人有权从事任何违背《联合国宪章》的活动或行为,或被认为是允许或鼓励完全或部分破坏或削弱独立主权国家的领土完整或政治统一。"

④同前注,澳大利亚的立场,A/61/PV.107,p.10.

⑤同前注,英国的立场,A/61/PV.107,p.19.

⑥同前注,美国的立场,A/61/PV.107,p.13~14.

⑦同前注,俄罗斯的立场,A/61/PV.107,p.14.

⑧同前注,日本的立场,A/61/PV.107,p.17.

⑨同前注,墨西哥的立场,A/61/PV.107,p.20.

⑩同前注,泰国的立场,A/61/PV.107,p.22.

言①。英国则认为《宣言》第3条促进根据土著民族的具体情况，发展一种新型的自决权。该权利应视情在国家领土范围内行使，而不应对现有国家的政治统一或领土完整产生任何影响②。

第三，关于《宣言》的性质，大多国家认为它只是激励性文件，没有任何法律约束力。为避免产生误解，有的国家专门澄清，不能将《宣言》视为或体现国际法，或说成是习惯国际法的证据。

比如，澳大利亚认为各国的明确意图是，《宣言》应当是具有政治和道义力量而非法律力量的愿望性宣言。人们并不打算使宣言本身具有法律约束力或体现国际法。由于该宣言未能描述目前的国家做法以及各国认为它们必须根据法律所采取的行动，不能把它说成是国际习惯法发展的证据③。加拿大强调《宣言》不是一项具有法律约束力的文书。它在加拿大没有任何法律效力，其中的规定并不构成习惯国际法④。新西兰认为决议所附《土著民族权利宣言》这一案文，没有表明在国家行为中得到反映的、或是得到或将被承认为法律总体原则的主张⑤。美国认为《宣言》所存在的根本性缺陷意味着该文件没有获得普遍支持，以成为真正的业绩标准⑥。俄罗斯也认为该《宣言》显然未获一致支持，它未得到有关各方的适当赞同⑦。

三、国际法院实践中对民族自决权原则的解释

国际法院在一系列案件中阐述了对民族自决权原则的理解，反映了国际法院对这一原则的解释，也促进了这一原则的发展。

1971年6月21日，国际法院就“国家在西南非洲继续存在的法律后果”发表咨询意见。其中，对《联合国宪章》中有关非自治领土的自决权问题，法院阐述了自己的意见：“国际法在《联合国宪章》中非自治领土方面的随后发展，使得民族自决权原则可以适用于所有这些领土。神圣托管的概念被确认和扩大到所有‘人民尚未臻完全自治’的领土。它包括殖民统治下的领土。”⑧

1974年12月，联大根据摩洛哥和毛里塔尼亚的建议通过决议，请求国际法院对西撒哈拉的法律地位问题提供咨询意见。国际法院在咨询意见中回顾了“西南非洲案”中关于民族自决权的意见，并阐述了与该案一致的观点（朱利江，2006：29）。

在1991年国际法院受理的“东帝汶案”中，法院认为：“葡萄牙所主张的，从《联合国宪章》和联合国实践演变而来的人民自决权具有‘对一切’（*erga omnes*）的性质，是无可非议的。人民自决的原则已经在《联合国宪章》和国际法院的实践中得到了承认；它是当代国际法的基本原则之一”（朱利江，2006：29）。

2004年，“在被占领的巴勒斯坦领土内修建隔离墙的法律后果”发表的咨询意见，国际法院认为，“当前国际法在有关非自治领土正如《联合国宪章》所规定的那样，使民族自决权原则可以适用于所有这类领土。”“这些发展几乎毫无疑问地表明，神圣托管这些领土的最终目的，如同国际联盟盟约第22条第1段所提到的那样，‘就是所涉领土上人民的自决’。”⑨

2010年7月22日，国际法院就“科索沃单方面宣布独立是否符合国际法”的问题发表了咨询意见，指出“除了殖民地的自决或独立外，也存在一些国家（脱离所属国）宣布独立的例子。这些国家实践没有表明国际法上出现了禁止在这些情况下宣布独立的新规则。”⑩但是，对于除了非自治领土和正在遭受异族剥削、统治和压迫的人民的自决权外，国际法是否允许既存国家的一部分从该国脱离出来，或是否

①同前注，挪威的立场，A/61/PV.107，p.19.
②同前注，英国的立场，A/61/PV.107，p.18.
③同前注，澳大利亚的立场，A/61/PV.107，p.10.
④同前注，加拿大的立场，A/61/PV.107，p.11.
⑤同前注，新西兰的立场，A/61/PV.107，p.13.
⑥同注释，美国的立场，A/61/PV.107，p.13～14.
⑦同前注，俄罗斯的立场，A/61/PV.107，p.14.
⑧Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolutionn276 (1970), Advisory Opinion, I. C. J Report 1971, p. 31, para. 52.
⑨Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, I. C. J. Advisory Opinion of 9 July 2004, Para. 88, from http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf, visited at May 3, 2012.
⑩See ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010 on “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo”, para. 82.

存在所谓的“救济性脱离权”(remedial secession)的问题,国际法院以各国分歧很大、超出了联大寻求法院咨询意见的范围为由未予以回应(熊玠,2001:171)。

四、结　语

综上所述,国际法上的民族自决权虽已成为一项国际法基本原则,或者说“对一切的权利”(a right *erga omnes*)。但通过对该原则有所规定的联合国法律文件的解读,其行使不能破坏国家的政治统一和领土完整,且主要适用于联合国托管下的非自治领土和处于殖民统治或异族剥削压迫下的民族。此外,对于是否允许既存国家的一部分从该国脱离出来,各国的分歧很大,远未达成共识,更不用说形成国际法依据。

另外,从国际社会的实践来看,对于前苏联解体引发的战后最大一次非殖民地国家分立和脱离的浪潮,国际社会的反应背离了一般不愿支持非殖民地地区自决的做法。但即使如此,除了对波罗的海各国的独立迅速给予支持外,大多数国家对前苏联各共和国独立的反应是非常谨慎的,在其取得独立前,没有任何外国支持他们的自决权。在前南斯拉夫解体问题上也是一样,在南斯拉夫当局还能用武力压制斯洛文尼亚和克罗地亚的独立运动时,国际社会对其各共和国分离主义要求的支持同样是迟疑不决的(熊玠,2001:171)。在最近的这次乌克兰危机中,国际社会面对乌克兰克里米亚共和国及乌东、南部城市提出的举行全民公决来决定是否脱离乌克兰的做法也是坚决反对的。

因此,可以说,国际法上民族自决权原则的发展还很不成熟,除了殖民地人民摆脱殖民统治这一背景外,民族自决权的作用是微不足道的,远未发展成一般意义上的任何民族都有决定自己政治地位的权利,更不能成为国内的少数人群体脱离本国的法律依据①。

参考文献:

[1]　白桂梅(1997).国际法上的自决权与少数者权利,中外法学,4.
[2]　[美]熊玠(2001).无政府状态与世界秩序.杭州:浙江人民出版社.
[3]　朱利江(2006).国际法院对国际人权法的贡献,外交评论,5.

National Self-determination Principle in International Law: Interpretations Based on *The Chart of United Nations* and Practice in I. C. J.

Zhang Yingjun (Associate Professor, South-central University for Nationalities)

Abstract: The right of national self-determination has played a great role in the campaign to promote national independence and decolonization. Although it has developed into a basic principle of international law, but there are strict restrictions on its application. The exercise of national self-determination should not damage the sovereignty and territorial integrity and mainly applies to the Non-Self-Governing Territories and the people under colonial or alien exploitation. The practices among states differ greatly on whether to allow the existing part secede from its nation. Therefore, the immature principle of national self-determination is far from the principal that any nation has the right to determine their own political status and secede from its homeland.

Key words: international law; national self-determination; human rights; minority

■**作者简介:**张颖军,中南民族大学法学院副教授,法学博士;湖北 武汉 430074 。Email:zyj2161@sina.com。

■**基金项目:**国家社会科学基金重点项目(13AMZ064)
■**责任编辑:**李　媛

◆

①詹姆斯·克劳福德在其修订的《布朗利国际公法原理》第八版中指出:“在殖民地背景以外,民族自决权原则的适用范围和作用,以及分离的问题都是非常有争议的。”See James Crawford, Brownie's Principles of Public International Law (8th edition), p. 141～142, Oxford University Press, 2012.