

论国际联盟对少数民族保护的历史贡献

张玉娥^{1,2}

¹内蒙古大学民族学与社会学学院, 内蒙古 呼和浩特

²内蒙古师范大学旅游学院, 内蒙古 呼和浩特

收稿日期: 2021年10月7日; 录用日期: 2021年11月4日; 发布日期: 2021年11月11日

摘要

国际联盟探索了以国际社会组织化的形式保护少数民族的新机制。它为联合国时期少数民族的权利保护从实体内容和程序路径两个方面搭建了法律框架。同时, 国际联盟还确立了少数民族权利保护的正当性及有效平等保护理念。

关键词

国际联盟, 少数民族权利, 国际社会组织化, 权利保护框架, 权利保护理念

On the Historical Contribution of the League of Nations to the Protection of Ethnic Minorities

Yu'e Zhang^{1,2}

¹College of Ethnology and Sociology, Inner Mongolia University, Huhhot Inner Mongolia

²School of Tourism, Inner Mongolia Normal University, Huhhot Inner Mongolia

Received: Oct. 7th, 2021; accepted: Nov. 4th, 2021; published: Nov. 11th, 2021

Abstract

The League of Nations has created a new mechanism for protecting the rights of ethnic minorities in systematization form in international community. A law framework also has been built to protect the rights of ethnic minorities for the United Nations from two aspects: substantive content and procedural path. At the same time, the League of Nations has also set up the spiritual idea of rights protection of ethnic minorities about Justification as well as the concept of effective and

equal protection.

Keywords

The League of Nations, The Rights of Ethnic Minorities, The Systematization of International Community, A Framework of Rights Protection, Idea of Right Protection

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

国际联盟诞生于联合国成立前，是国际社会第一个带有普遍性特征的一般性国际组织。是人类社会对一种普遍性集体安全机制的尝试([1], pp. 44-46)。作为一个由主权国家联合成立的政治性国际组织，国际联盟因各国各顾其私、美国不愿承担大国责任、德国的退出以及因利益问题不能完全公正对待被侵略国家等一系列复杂的原因，未能有效维护世界和平。但在客观上，国际联盟也在少数民族保护方面进行了一些有益探索。已有研究关注到了国际联盟少数民族保护体系确立的背景、脆弱性[2]、开创意义[3]、以及某些国家对这一体系所做的努力等[4]，但这些研究并未系统总结或直接揭示国际联盟对少数民族保护的具体做法，本文抛砖引玉，以期裨益。

2. 国际联盟探索并开创了以国际社会组织化的形式保护少数民族的新机制

前国际联盟时期，少数民族的保护主要以国家间签订条约的形式实施¹。是国家间为了自身利益、安全均势等而进行的行为，无统一的国际组织进行系统地设计。尤其是缺乏监督和制衡机制。当出现不履约情况时，更多采取的是自助即报复和反报复方式，甚至动用武力。随着国际关系的演进，在国家间双边关系占主导的同时，多边关系逐渐成为国际舞台的主流。多边关系需要与之适应的实现多边合作的国际性组织的协调与治理。常设国际仲裁法院、莱茵河委员会、多瑙河委员会、国际电报联盟、外国邮政联盟等便应运而生[5]。而这些寻求国家间合作的制度安排，要么地域上是局部的，不具有全局性；要么处理的事务上是单一的，不具有普遍性；要么处理的效果是不如意的，以至于从拿破仑战争后至一战爆发的百年时间里，欧洲国家常以会议方式处理重大问题。上述这些以国际社会组织化形式解决问题的尝试以及一战的爆发最终推动了一般性国际组织——国际联盟的诞生。

参加第一次世界大战的协约国和同盟国，于1919年6月28日在巴黎凡尔赛宫签署《凡尔赛和约》(以下简称和约)，第一次世界大战正式结束。1920年1月10日和约生效。国际联盟也于同日，因属于和约第一部分的《国际联盟盟约》的生效，被宣告正式成立。国际联盟成立后，从一战后的一系列条约中，获得了保护少数人群体包括少数民族的派生权力。第一次世界大战的后果之一，就是大幅重绘了欧洲和中东的政治版图，一批新国家诞生，一些国家则重新获得独立。有些国家特别是波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利、南斯拉夫、保加利亚、阿尔巴尼亚和罗马尼亚境内，存在族裔、语言、宗教各异的小块少数群

¹ 这些条约主要有《维也纳会议最后议定书》《柏林条约》《同盟条约》《君士坦丁堡条约》《雅典条约》等。《维也纳会议最后议定书》，是英、俄、奥、普、葡、法、瑞典七国就被分割在俄国、普鲁士、奥地利等国的少数民族一波兰人的“权利”保护问题所签署；《柏林条约》(1878)，是德、俄、英、奥、法、意、土等国所缔结，它为那些新独立的国家如保加利亚、塞尔维亚和罗马尼亚等设定了保护少数民族权利的义务即不得基于宗教的差别而歧视少数人；1912年保加利亚和希腊签订的《同盟条约》的序言，1913年土耳其与保加利亚签订的《君士坦丁堡条约》的第8条，1913年土耳其与希腊签订的《雅典条约》的第11条，均有保护民族上少数人的权利的表述。

体聚居区。这些少数群体有充分的历史理由对新政治秩序可能威胁他们的文化感到恐慌。因此，战胜国政府坚持与一战后的新兴国家缔结特殊条约，以保护新兴国家境内在族裔、语言和宗教上属于少数群体的权利。设立这种保护制度的第一个条约，由主要协约国和参战国与波兰之间签订，并成为同类条约的样板。在这些条约中，各国都承诺不歧视小块少数群体聚集区内的人，并赋予他们为维护族裔、语言和宗教完整所必需的特殊权利。为确保权利得到落实，条约均包含了协约国和参战国与波兰所签条约第 12 条类似的条款，即宣告波兰同意“只要以上条款中的规定影响族裔、宗教和语言上属于少数群体的人，它们便构成属于国际关注的义务，并置于国际联盟的保障之下。”[3]这类条款修正的条件是必须经理事会成员国同意。可见，为避免再次出现类似一战前巴尔干危机这样的导火索。少数民族的权利保护成为战后欧洲地区安全秩序重建工作的一部分。其具体作法是通过“缔结单独的保护少数民族的条约和在和约中插入保护少数民族的条款”，并强调由国际联盟来对这些条款或条约实施保障和监督[6]。如和约规定，波兰和捷克斯洛伐克必须承担保护“与主体人民在种族、语言或宗教方面不同的居民的利益”，波兰还在专门条约中承诺：不分民族“充分而完全的保护”所有居民的生命与自由。还有一些国家，在大国的压力下，以宣言、承诺或声明等特别方式加入到少数民族权利保护的体系中[2]。截止至 1922 年，有 12 个国家同意国际联盟行政院担任境内少数民族权利的保证机关。如 1921 年芬兰和阿尔巴尼亚加入国际联盟时，它们签署了包括少数民族条约条款的宣言。立陶宛于 1922 年，爱沙尼亚与拉脱维亚于 1923 年向国际联盟理事会作出了保护少数民族权利的承诺。希腊和土耳其则分别就其境内土耳其人和希腊人的保护，签署了条约及议定书[2]。

国际联盟作为战后欧洲秩序和《凡尔赛和约》实施的保障者，在“大国强加”和“以保护少数民族为名实施武装干预”等方面有诸多非议。如在国际联盟早期，有些国家的主权在少数民族权利保障方面部分地受到限制，少数民族权利处于一个超越主权的国际组织的保障之下。但在客观上，国际联盟在发展一个保护少数群体的国际制度方面发挥了十分重要的作用[7]，它探索并开创了以国际社会组织化的形式保护少数民族及其权利的新机制。

3. 国际联盟为联合国时期少数民族权利的保护搭建了法律框架

1946 年 4 月国际联盟举行了最后一次大会，会议通过了关于把国际联盟的权力和职务移交给联合国的若干决议，在处理了所有的财政义务后，国际联盟大厦和物资财产移交联合国，图书和档案的全部管理移交联合国新的秘书处，国际联盟宣布于 1946 年 4 月 19 日解散。但其一切明确的职权都以“这个形式或那个形式复活了”，在新创立的联合国中，所有新的机构都有“回溯到它们前身的经历的不断的线索”。“作为联合国成功之母的国际联盟”[8]，不论是其宗旨、职能、制度、计划还是机构、文档、办公场所和人员等精神和物质的因素都同联合国有一定的承继性。由此，国际联盟在其存续期间，为联合国时期少数民族的权利保护从内容和程序两个方面搭建了框架。

从上文所述的属于国际联盟机制内的有关保护少数民族的条约、条款、宣言、承诺、声明等的具体内容来看，这一时期，确立了不得基于出身、国籍、语言、种族或宗教等区分，平等保障少数民族的生存、政治参与、职业自由、享受荣誉、使用语言、经营产业等权利内容[9]。就保护方式看，包含平等保护和特别保护两方面的内容。虽然规定得不够精细，但其几乎囊括了联合国时期少数民族权利保护的全部内容，进而为联合国时期少数民族权利的保护搭建了内容框架。

为保证条约、条款和声明的落实，国际联盟还建立了一套保护少数民族权利的程序，这些程序包括：将影响属于少数群体的人的利益条约置于国际关注之下，并由国际联盟保障和管辖[10]；申诉制度；国际常设法院的咨询和司法裁决制度；少数民族委员会的政府间非正式交涉制度；国际联盟担任为保护少数群体权利所做的某些特殊政治安排的保证方制度[11]。上述这些国际联盟时期所提供的少数民族权利保

护路径都不同程度地为联合国所承继。尤其是个人申诉制度、国际常设法院司法解决纠纷这两方面更是一脉相承。此外，国际联盟时期“委任制度”为联合国时期的“托管制度”所承继。委任制度中，委任统治委员会审议受任国提交的定期报告并处理生活在委任统治领土上的个人申诉^[12]。这后来发展成了联合国时期的缔约国报告制度和个人申诉程序。

国际联盟时期建立的个人申诉制度。赋予少数者及其成员国向国际联盟的少数者委员会提交申诉的权利，截至1938年约有650件由少数者群体或其成员提交的申诉^[12]。在这种体制下，有关申诉的程序是：来自少数群体的申诉首先向国际联盟的秘书处提出，秘书处对此进行审查并决定是否受理。只不过这种申诉需由主权国家提出，少数人群体只提供信息^[13]。一旦秘书处决定受理，该项申诉就由行政院特别组成的一个3人委员会即少数人委员会进行处理。该委员会从申诉的成员国等各方收集相关的事实情况对此纷争进行审议，委员会最终可以采取驳回申诉、通过与有关成员国政府谈判解决争议或提出将该事项列入行政院讨论的议事日程等方式。无论委员会做怎样的决定，行政院的成员国都有权利将此争议提请行政院讨论。行政院因此可以采取行动并以其认为合适的方式做出指令，包括提请国际常设法院进行审理^[14]。这一个人申诉制度，在联合国时代发展成了专门为个人受害者设计的准司法程序，具有救济功能。是缔约国管辖下的个人认为其公约权利受到国家侵害时，在用尽国内救济的情形下，实名向公约监督机构进行投诉的制度。“随着个人申诉案件数量的增加，国际条约监督机构的这一项工作已成为当代国际法学关注的焦点之一”，“委员会的意见不仅用来解决具体争议，其对于条约相关条款具体的法理阐释成为少数人权利保护的国际标准制定的一部分，并对未来相类似的情况提供了具体的指导。”^[14]联合国时代个人申诉制度的良好效果离不开国际联盟时期为个人申诉制度奠定的良好基础。

国际联盟于1922年设立了国际常设法院，并通过了法院规约。依据《国际联盟盟约》第14条，国际常设法院有权就各方面提出属于国际性质的争议进行倾听和裁决，并能发表咨询意见。法院的裁判是终审判决^([10], p. 139)。国际常设法院设立后，从1922年到1942年22年中，共受理争端案件65件，其中作出判决的有32件，此外，还作出28项咨询意见。国际常设法院的设立，标志着国际司法制度开始在解决国家争端包括少数人权利纷争方面步入历史舞台^([1], p. 46)。国际常设法院在少数人权利方面，审理了相当数量的案件。法院发表的咨询意见对后来国际社会在这一领域的实践具有深远影响。作为常设国际法院的后继者，联合国国际法院继续承担着以司法解决少数民族权利纷争的职能。《联合国宪章》第92条规定，国际法院为联合国的主要司法机关，“应依所附规约执行其职务，该项规约系以国际常设法院之规约为依据，并为本宪章之构成部分。”另外，国际法院规约第36条明文规定，对国际常设法院的强制管辖权的接受应被视为是适用于国际法院的。规约第37条规定，一般性条约所规定的国际常设法院的管辖权由国际法院继承。而且这些明文规定还不排斥国际法院对国际常设法院的其他职能的继承^[15]。甚至于国际常设法院院长萨尔瓦多的格雷罗博士，曾出任联合国国际法院首任院长。由此可见，国际常设法院不论是在管辖权、规约还是在人员方面都对联合国时期国际法院的成立有所贡献。

从上述论述可知，国际联盟在强调少数民族权利保护的法律性方面作出了贡献。且不论是在少数民族权利保护内容还是在少数民族权利保护程序方面，国际联盟所建立的少数民族权利保护体系均为联合国时期少数民族权利的保护搭建了法律框架。

4. 国际联盟为少数民族权利的保护树立了基本的理念

国际联盟设立的初衷是通过盟约构建集体安全机制。其目的是防止战争，维护和平，提供纷争解决途径。保障少数民族权利，是这一机制的应有内容。因为在许多参战国看来，“欧洲帝国中的民族矛盾是一战爆发的重要原因”^[16]。“没有什么比对少数民族的不公正待遇更有可能扰乱世界和平的了。”^[17]对少数民族的不公正待遇是和平的威胁。国际联盟的成立是基于对和平理想的追求，而保护少数民族权

利是追求和平的应有之义。这就为少数民族权利保护树立了基于和平考虑的正当性。虽然国际联盟并没有阻止二战的爆发,但这并不妨碍其创建理念的先进性。某种程度上,正是由于国际联盟的运作没有完全践行此理念,才导致二战的爆发和对此理念的再实践即联合国的成立。

另外,在平等保护少数民族权利方面,前国际联盟时期采取了不得基于宗教差别而歧视少数人的普遍的平等保护和非歧视原则。这种观念根深蒂固,在二战后还持续了 20 多年。国际联盟时期,在普遍的平等保护和非歧视的理念下,又发展出了有效的平等保护理念,如早在 1935 年国际法院发表了关于阿尔巴尼亚少数者学校的咨询意见,意见明确提出了实质平等的思想,法院指出:“法律上的平等排斥任何形式的歧视,但是为了确立不同情形之间的均衡,事实上的平等可能会使得保持不同待遇成为必要……多数人与少数人成员的平等必须是有效的真正的平等。”^[18]这种理念超越了普遍的平等保护即形式平等理念,是对实质平等的追求。国际联盟国际常设法院对“有效的平等的保护”即实质的平等保护理念的贡献是显而易见的。

5. 结论

历史研究的意义是更好地看清未来。现如今,国际社会正在经历百年未有之大变局。中国倡导世界各国“共同构建人类命运共同体”,以国际联盟和联合国为代表的得到广大国际社会普遍认可的国际组织在本质上都是推动构建人类命运共同体的重要载体、平台和组织形式。而国际联盟作为人类社会一定历史阶段中产生的处理国际关系的政府间国际组织,既有其历史局限性,更作出了其特有的历史贡献。各国的社会科学研究者当从不同角度剖析其局限,总结其贡献,定会有所裨益。

基金项目

研究成果受“研究阐释党的十九届四中全会精神”国家社科基金重大项目“中国特色社会主义民族区域自治制度自信研究”(20ZDA011)资助。

参考文献

- [1] 饶戈平. 国际组织与国际法实施机制的发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 44-46.
- [2] 茹莹. 论国际联盟少数民族保护体系的确立及其特点[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2007(4): 122-126.
- [3] [美]托马斯·伯根索尔, 黛娜·谢尔顿, 戴维·斯图尔特. 国际人权法精要[M]. 梨作恒, 译. 北京: 法律出版社, 2010: 8-10.
- [4] Matikainen, S. (2016) The British Parliament and Minority Protection under the League of Nations, 1929-33. *Parliamentary History*, 35, 15-27. <https://doi.org/10.1111/1750-0206.12181>
- [5] 饶戈平. 国际组织与国际法实施机制的发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013: 10-43.
- [6] 于琳琦. 国际联盟对国际人权保护的贡献[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2004(2): 31-35.
- [7] Sohn, L.B. and Buergenthal, T. (1973) *International Protection of Human Rights*. The Bobbs-Merrill Company, Indianapolis, 213.
- [8] 杨和平. 国际联盟的历史方位[J]. 重庆大学学报(哲学社会科学版), 2007(3): 80-86.
- [9] 王铁崖. 国际法[M]. 北京: 法律出版社, 1995: 194.
- [10] Pollock, F. (1920) *The League of Nations*. Stevens and Sons, Limited, London, 161-163, 154, 139.
- [11] 周少青. 少数民族权利保护与国家安全问题——以国际(人权)法为观察视野[J]. 世界民族, 2013(1): 1-10.
- [12] [澳]曼弗雷德·诺瓦克. 国际人权制度导论[M]. 柳华文, 译. 北京: 北京大学出版社, 2010: 20-21.
- [13] Pollock, F. (1920) *The League of Nations*. Stevens and Sons, Limited, London, 154.
- [14] 周勇. 少数人权利的法理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 61-62.
- [15] 李铁成. 联合国宪章与国联盟约的历史比较[J]. 世界历史, 1992(5): 2-11.

- [16] 茹莹. 一战后东欧民族关系与国际联盟[J]. 世界民族, 2005(4): 21-29.
- [17] 茹莹. 从宗教宽容到人权保护——国际法中关于少数群体保护规定的演变[J]. 世界经济与政治, 2005(3): 26-31+5.
- [18] 吴双全. 少数人权利的国际保护[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 82.