

加拿大维护国家主权安全的策略分析〔*〕

○ 周少青

(中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100102)

〔摘要〕主权是国家所固有的最重要和最基本的权利,它是国家最重要的属性,是其赖以生存和运行的最重要、最本质的保障。由于特殊的历史经历和建国历程,加拿大多民族国家建国伊始就面临着欧洲传统民族国家和其他移民国家所没有的主权唯一性和完整性问题。为应对土著民族所谓的“先在的主权”和法裔少数民族提出的“独立的主权”要求,加拿大联邦政府采取了一系列的政治和法律手段,牢牢将土著民族的“建国”诉求和法裔少数民族的分离主义主张控制在主权安全的红线以内。

〔关键词〕国家主权;土著民族;法裔少数民族;政治策略

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.10.021

主权是国家所固有的最重要和最基本的权利,它是国家最重要的属性,是其赖以生存和运行的最重要、最本质的保障。对内主权是指国家对其所辖领域所享有的至上的、排他的政治权力,即所谓“决定一切职权的职权”;对外主权强调国家保持独立自主、不受干涉的意志和权力(利)。可以毫不夸张地说,主权是一个国家的生命线,没有主权,或者说主权的缺失^{〔1〕}或损害达到一定程度将会引起国家的解体或灭亡。由于特殊的历史经历和建国历程,加拿大多民族国家一开始就面临着欧洲传统民族国家和其他移民国家所没有的主权完整性和唯一性问题。在加拿大历史上和现实中,对联邦国家主权完整性和唯一性构成较大威胁

作者简介:周少青,中国社会科学院民族学与人类学研究所世界民族研究室研究员,法学所博士后。

〔*〕本文系国家社科基金重点项目“少数民族权利保护与国家安全问题的国别比较研究”(项目编号 17AMZ006)的阶段性成果;中国社科院民族所创新工程“民族政治学:国外民族问题与民族政策的比较研究及经验教训借鉴(加拿大卷)”的阶段性成果。

的是土著民族所谓的“先在的主权”和法裔少数民族的“独立主权”说。为应对土著和法裔少数民族的主权诉求,加拿大联邦积极运用一系列的政治和法律手段,将土著民族的“建国”诉求和法裔少数民族的分离主义主张牢牢控制在主权安全的红线以内。加拿大人在维护国家主权安全方面所表现出的政治策略和政治智慧,值得进一步思考和总结。

一、土著民族的主权诉求

土著民族的主权(Sovereignty)问题既是一个历史遗留的政治问题,也是现实中的一个权利(力)诉求问题。从历史的角度来看,自18世纪初以来,英国殖民者包括后来的加拿大政府与土著民族共签订过近500个条约。其中从1700年到1850年签订的条约被认为是民族(国家)(nation)与民族(国家)(nation)之间的“和平与友谊”条约^[2],这些条约以及后来的许多条约都被土著民族视为基于主权身份的政府与政府的条约。尽管几个世纪以来土著民族都作为被监护者受制于英国殖民者(加拿大政府),但他们始终认为他们的主权身份自欧洲殖民者到来时就已经确立并得到承认。从现实的权利诉求的角度来看,至少从20世纪60年代以来,土著民族就已经开始争取被他们视为主权标志的自治权或自主权。为了实现这一权利,土著民族积极参与到收回宪法的斗争中。1980年后期到1982年早期,印第安第一民族和其他土著民族群体的代表远赴欧洲游说英国议会,他们的目的是为了历史得到承认和确认的土著权利和条约权利在英国国会就宪法收回问题作出决议前得到确认和保护。尽管英国议会没有让土著民族遂愿,但加拿大政府最终还是答应在宪法中做出一些让步和语言上的改变。土著民族坚持“新”宪法必须包括承认并对土著权利和条约权利做出永久保护的条款,他们中的绝大多数人对1982年宪法做出的“承认土著民族现存的土著权利和条约权利”表示不满意^[3]。

1982年修宪之后,土著民族继续致力于宪法的进一步修改,以期所追求的自治权能够明确无误地写进宪法文本。1987年米奇湖修宪会议拒绝将土著民族的自治权写进宪法,这一事件进一步激发了土著民族的权利斗争。1990年8月在围绕魁北克奥卡(Oka)周边土地的斗争中,莫霍克族印第安人正式提出了他们的“主权”诉求,在与联邦政府和魁北克省政府的交涉中,莫霍克人声称他们代表一个“主权国家(sovereign nation)”,认为自己的主权是“先在的”,“外来的政府(alien governments)”无权将他们的法律强加于生活在莫霍克领土之上的莫霍克人民。莫霍克人民的所作所为“仅仅是在捍卫他们的主权”^[4]。

安大略的土著民族如阿尼什纳比克人(Anishinaabek)、穆舒科高戈克人(Mushkegowuk)、恩科威胡维人(Onkwehonwe)、勒纳普人(Lenape)认为“作为独特的和独立的国家(nations),我们固有民族自决权(inherent rights to self-determination),这些权利不是任何国家所赋予的,而是我们与生俱来的集体权利,它们来源于与造物主和我们的土地的联系,具有不可剥夺性。自决权意味着

我们可以不受外界干预,自由、独立地决定和实践我们的政治、法律、经济、社会和文化制度。换句话说,我们对我们的生活的所有方面都有管辖权”。安大略的土著民族还认为,历史上的条约确认了国家间的共存关系。这些条约今天依旧有效,它们继续确认着我们与加拿大的主权关系。我们现在并且永远都是原初意义上的国家(original Nations),从来没有放弃过我们的所有权、权利、语言、文化和治理的权利。^[5]

长期以来,在一般加拿大人的心目中,“主权”一词往往与魁北克省相联系,没有人关心或想到土著民族有一天也会公开提出自己的主权诉求。土著主权诉求的提出,一方面反映了在现代以民族国家为主要单元的国际社会里,主权仍旧是具有强烈合法性意味和强大生命力及权利保障功能的政治法律范畴,另一方面,也说明土著民族在加拿大国家长期未能将其自治权的诉求纳入宪法的情况下,不惜以主权来强化和保护自身的权利诉求。不仅如此,主流社会未能在宪法中接纳土著民族的自治诉求,最终还导致许多土著人反过来也不接受加拿大国家主权的合法性。许多土著人甚至认为加拿大国家的权力是非法的、压迫性的,因为它攫取了土著人的权力后转而否认土著民族权力(利)的合法存在。

土著民族的主权诉求与其说是要在加拿大建立无数个“国中之国”,不如说是为了实现他们对有关自身事务的控制权。他们斗争的目标不是为了另立一个宪法,而是在现行的宪法中清楚地写上保护他们自治权的条款。对他们而言,土著自治权入宪意味着其权利不再受反复无常的非土著政府的操控。在这个意义上,土著民族的所谓主权要求恰是以承认加拿大联邦和宪法为前提的。也许是因为认识到土著主权的这种实质,在加拿大不少来自主流社会的政治和知识精英支持土著民族的主权诉求,认为土著民族主张主权有着深厚的历史和道德根基,认为承认土著主权也是对过去的压迫性的土著民族政策的一种救赎(redress)。^[6]

当然也要看到,尽管“土著主权(Aboriginal Sovereignty)”远非近代欧洲民族国家意义上的那种“至高无上的、排他性的政治权力”,也尽管大多数土著人将“主权”与“自治权”视为同义语,土著主权实质上仅是加拿大主权范畴下的亚概念,而且从土著民族的实际情况来看,他们呈高度分散状态,不可能形成什么统一的“土著民族国家”,因而在实践层面土著主权诉求造成的影响几乎可以忽略不计,但是,在理论或法理上土著主权仍然是威胁加拿大联邦统一与完整性的一个重要问题。因此,以联邦主义或宪政主义原则化解土著民族的主权诉求,将其完全纳入统一的加拿大联邦和多民族国家仍是一件有政治和法律意义的大事。

二、应对土著民族主权诉求的主要措施

(一)将土著民族的主权诉求置于联邦宪法的框架内

由于历史的原因,土著民族长期游离于加拿大主流社会之外。直到20世纪60年代,他们才取得了全面参加加拿大社会的权利。从宪法层面来看,虽然1867年《不列颠北美法案》(即1867宪法)就“印第安人及印第安人的保留地”的

管辖权作出了规定,但这并不能理解为自治领或联邦政府将土著民族纳入了宪法框架内,恰恰相反,在这部宪法颁行不久,联邦政府就推出了将印第安人(土著民族)隔离出宪法秩序的《印第安人法》。20世纪60年代,随着对印第安人全面推行公民化措施的失败,包括印第安人在内的土著民族掀起了要求加权公民身份的运动。在此过程中,联邦政府逐渐接受了土著民族加权公民的事实,并在1982年收回宪法的谈判中将土著民族的相关权利写入了宪法。

土著权利的入宪是加拿大历史上的一件大事。它一方面结束了数个世纪以来土著民族“另类身份”的窘况,另一方面也表明,联邦政府通过对土著民族的权利保障而将他们成功地纳入加拿大宪法,使宪法在保障土著民族权利的同时,也对他们可能进一步的权利诉求起到一定的约束作用。20世纪80年代以来,土著民族将其权利诉求逐渐集中在自治权方面,但由于宪法未能明确规定土著民族的自治权,导致土著民族围绕自治权问题与联邦政府发生了冲突。冲突中土著民族重提土著主权问题并把它作为解决自治权的最终合法性依据。土著民族提出自治权作为土著主权的重要体现,具有超越任何非土著社会宪法和法律的效力。为了将土著民族的自治权诉求纳入宪政主义和联邦主义的法律框架,加拿大政府在宪法并无明文规定土著自治权的情况下,用政策性的声明把土著民族的自治权解释成一种宪法承认或许可的固有权利,从而在法理上结束了土著自治权究竟是一种高于或先于宪法的固有权利,还是其本身就是加拿大宪法规定或赋予的一个宪法权利之争。加拿大政府的这种政治策略或智慧,在解决土著自治权诉求的同时,也维护了加拿大联邦主权和宪法的统一性和权威性。^[7]

值得注意的是,联邦政府在坚持土著自治权的宪法权利属性的同时,也把土著民族坚持的“固有权利”属性纳入了宪法,这种宪法“通吃”的办法充分展示了联邦政府善用“承认”“妥协—包容”等理念的智慧。它不仅通过宪法的政策解释化解了土著自治权在宪法权利和固有权利属性之间的两难定位,而且巧妙地将土著民族的不受非土著法律约束的、超然的固有自治权纳入加拿大联邦宪法,使其受到加拿大主权的有效制约,而不是与之冲突或对立的一级。^[8]

从土著民族这一端来看,土著主权或自治权的宪法化也有着现实的权利认知基础。虽然土著民族将其所享有的主权或自治权说成是“与生俱来的”,甚至是“不证自明的”,但现实中他们依旧致力于使自己的这种权利得到非土著的或主流社会的宪法、判例法和法院决定的承认。在他们的意识或潜意识中,联邦政府的承认尤其是国家宪法的承认,仍旧是他们努力的重要方向。这一点,也为联邦政府将他们的主权或自治权诉求宪法化提供了现实条件。此外,土著民族还诉诸于“联合国土著人权利宣言”,认为这份国际宣言为土著人的生存、尊严和福祉以及他们的权利提供了保障。^[9]这从另一个向度上说明,土著民族的主权或自治权并不是自洽的,它需要得到包括宪法在内的其他现实法律的支撑。

20世纪90年代以来,随着土著民族自治活动的进一步开展,加拿大政府发布了《加拿大政府实现固有权利和土著自治权协商实施指南》对土著民族的固有

权利尤其是自治权进行规范。该指南明确承认土著民族有自治的权利,并且认为该权利受宪法第 35 条保护。但同时强调土著民族的自治权必须在加拿大宪法框架内进行,土著民族的法律必须与加拿大联邦、省和地区的法律保持一致。同时强调土著民族自治政府应该遵循《加拿大权利与自由宪章》,等等。

(二)通过一系列司法判决限制土著民族(主权)权利要求的广度和深度

在一定程度上承认土著主权和将土著民族权利保护纳入宪法框架的同时,本着宪政主义的价值原则,加拿大的司法系统通过一系列判例对土著民族的主权和其他权利诉求进行限制。在 1986 年的一个裁决中,联邦最高法院指出,土著民族与加拿大政府之间的条约是“独特的”——它既不由国际法规则创设,也不会由国际法规则消灭。^[10]从而明确了土著民族与加拿大政府的关系并不是国际法意义上的国与国或政府与政府之间的关系,而是加拿大国内主权框架下的一种内部关系。在 1990 年的判例中,联邦最高法院在重申这一观点的基础上,指出条约的目的是为了创设一种对加拿大政府和土著民族双方具有约束力的义务,之所以采取条约的形式,是为了显示约束力的庄严性。^[11]

在对土著主权进行限制的同时,加拿大的司法系统还对宪法中业已承认的土著权利和条约权利进行限制性解释。如,在如何理解宪法中的“现存的”土著权利和条约权利时,安大略上诉法院将“现存的”解释为土著权利被“冻结”在截至 1982 年的相关立法中,^[12]从而限制了土著民族可能对此规定作出扩张性的解释。虽然,在 1990 年的史帕罗案(Sparrow)中,联邦最高法院否决了这一狭隘的、限制性的解释,但它强调解释的灵活性,更注重随着时间和情势的变化,允许土著民族的权利发展变化。这实际上更有利于联邦政府包括省政府根据国家和省社会发展的需要来更加灵活地处理土著民族的权利诉求。此外,在史帕罗案中,联邦最高法院还对土著主权做出了近乎全面否定的判断。认为从殖民开始,土著民族先前的任何主权都被英国王权(the Crown)所吸收。最高法院指出“值得回顾的是,虽然英国对土著民族的政策建立在对他们对传统土地占有权利的尊重上,但 1763 年的皇家公告毫无疑问地见证:从殖民一开始,主权和立法权以及争议中的土地权利都属于英国王室”。关于自治权,联邦最高法院指出,即使是宪法第 35 条第 1 款可以推演出土著自治权是一种固有的权利,但这种权利也可以因为联邦立法而受到干涉甚至归于消灭,只要这种干涉或归于消灭符合一定的标准和条件。^[13]

除了在主权和自治权等层面限制土著民族的权利以外,加拿大的司法机构尤其是联邦最高法院还通过个案的裁决进一步限制土著民族的土地权利,如 1997 年联邦最高法院在一个裁决中指出,如果加拿大政府基于善意的目的,提出了充分和正当的理由,且尽到了与土著民族协商和咨询的义务,就可以变更或取消土著民族的土地权。^[14]关于土著民族土地权的取得和转让,裁决指出土著民族只能通过法院裁决或条约谈判的形式取得土地权;土地转让的对象只能是联邦政府。此外,在一些具体的权利诉讼中,法院也倾向于限制土著民族的权利

范围,如关于捕鱼的权利,法院一般只保护用于自身生活消费的捕鱼权,对于土著民族的商业性捕鱼权诉求则规定严格的举证责任。

(三)明确规定加拿大主权不属于开放协商的范围

为防范土著民族的自治权可能溢出联邦主权的范围,前述《加拿大政府实现固有权利和土著自治权协商实施指南》对土著民族自治权可能的或可谈判的范围作了明确规定。^[15]对于不属于或不完全属于土著民族内部或土著文化范围的事项,如离婚、劳动关系和培训、司法管理、监禁与假释、环境保护与测评、污染防治、渔业和迁移鸟类的合作管理、博彩业、灾害应对等,联邦政府认为应该优先让联邦或省政府立法,土著民族自治政府可进行补充性或变通性立法。两种立法发生冲突时,联邦或省立法优先。在对上述两类立法权作出规定的同时,联邦政府划出了不能进行协商的立法领域,这些领域包括两类,一类是与加拿大的主权、国防和外交相关的权力,另一类是涉及其他国家利益方面的权力,如国家经济的管理与调控、国家法治秩序的维护、广播和电讯事业、航空航天、海事运输、全国交通体系、邮政服务、普查统计等联邦事业。^[16]

加拿大政府通过划分土著自治权与联邦、省管辖权的范围,一方面维护了土著民族的自治权,另一方面也为这一自治权划定了不能逾越的界限,从而有效地将土著自治权或所谓的土著主权置于加拿大联邦主权的控制之下。

三、应对魁北克分离主义的措施

在加拿大,真正能够对联邦主权的统一与完整构成威胁的是魁北克分离主义运动。1980年、1995年的两次全民公约表明,法裔主导的魁北克不仅可能走向独立,而且事实上差一点实现独立。^[17]1995年魁北克独立公投失败后,为了从宪法和法理上约束或防范魁北克独立,加拿大联邦政府在联邦主义、宪政主义、民主政治以及保护少数等原则所允许的范围内,开始主动出击。在联邦政府的主导下,从1996年开始,加拿大联邦先后采取一系列措施,如邀请法学家释法、请求联邦最高法院释法、联邦议会立法等来应对魁北克的分离主义诉求。

(一)邀请法学家释法

1995年魁北克公投以微弱的劣势失败后,加拿大联邦政府邀请并资助一批著名的国内外法学家对魁北克分离主义的合法性或正当性做出评议。其中有加拿大著名法学家帕特里克·莫纳汉(Patrick J. Monahan)和米歇尔·布莱恩特(Micheal J. Bryant)等人,他们在对相关国际法、国内法及政治法律惯例进行广泛分析研究后提出了以下若干意见:分离行为一般情况下是被禁止的;单方面的分离行为是一概被禁止的;在分离问题上的公决行为必须由当事国政府和要求分离的一方通过讨论加以确认;关于哪些民众有权利在有关分离问题的公决中投票没有一个统一的模式;有关分离问题的公决一般由当事国政府或国际组织来监督实行;有关主权分离问题公决成功所需要的多数百分比没有普遍接受的限定;对公决结果的最后认定取决于当事国现行宪政法律体系;分离地区的边界

在分离后不能保证没有变化;英联邦全民公决的经验一般仅具有提供咨询的性质而没有法律上的约束力,^[18]等等。这些解释性意见为加拿大联邦政府及联邦议会通过政治的和立法的手段控制魁北克分离运动提供了重要的可操作空间。

鉴于宪法在主权国家中的重要地位,法学家们还就各国宪法中有关分离主义的规定作了系统梳理。在研究了 89 个国家的宪法后,莫纳汉等人指出,世界上绝大多数国家的宪法都不容许国家内部的族群、团体或地区分离出去。89 部宪法中只有 7 个国家的宪法有关于分离的条款,22 个国家强调主权与领土不可分割,有的国家如科特迪瓦和喀麦隆的宪法则完全禁止涉及领土变动的修宪。^[19]

为了从民族自决权的角度封堵魁北克的分离主义者,加拿大司法部还邀请剑桥大学著名法学家詹姆斯·克劳福德(James Crawford)对魁北克的情形是否适用国际法上的民族自决权问题进行解答。克劳福德提出,在民族自决权与分离主义的关系问题上,联合国先后出台过两个非常重要的决议,一个是 1960 年的“非殖民化决议”(即 1514 号决议),另一个是 1970 年的“友好国际关系决议”(即 2625 号决议),这两个决议的一个共同点是只承认三种情形下的民族自决权,即只有在殖民主义统治、外国占领和强权政治及种族主义政权的情况下,有关族群、团体和地区才有可能主张自决权。而魁北克显然不属于这三种情形中的任何一种。从政治参与的角度来看,魁北克无论是在省层面还是联邦层面都享有充分的、完全的政治参与;它不仅享有省层面高度自治的权利(力)和地位,而且在整个联邦范围内都拥有极其重要的政治代表地位或参与权。就后一种情况来看,最具有说服力的或许是,在迄今为止的加拿大 22 位联邦总理中,法裔人就占据了 7 个,而且这些法裔总理普遍在位时间较长,对联邦的影响力很大。此外,为了保障法裔民族在整个联邦的政治代表权问题,相关法律和政治惯例均保障他们在联邦议会占有一定比例的席位。

总之,无论是从相关国家的国内立法,还是从国际法的角度,抑或是从加拿大的国内族际政治状况出发,魁北克都不具有从加拿大联邦分离的合法性或正当性理由。

(二)请求联邦最高法院释法

为了解决加拿大宪法或宪法实践中缺少应对类似魁北克分离诉求的有关规定或先例等问题,法学家释法后,本着宪政主义原则中尊重最高司法裁决的基本精神,加拿大联邦政府正式向联邦最高法院提出了法律解释的要求。围绕魁北克分离主义诉求问题,联邦政府提出了三个问题:1.依据加拿大宪法,魁北克政府或议会有没有单方面宣布脱离联邦的权利? 2.按照国际法,魁北克政府或议会有没有单方面决定从联邦分离出去的权利? 国际法上的民族自决权是否适用于魁北克? 3.如果在魁北克的单方面分离权问题上,加拿大的国内法与国际法冲突,应该优先适用哪种法律?

1998 年 8 月联邦最高法院正式作出“魁北克分离咨询意见书”。该意见书首先阐明了解释法律所需要尊重或遵守的四大原则即联邦主义原则、民主政治

原则、宪政主义原则和保护少数原则。关于第一个问题,联邦最高法院重点围绕民主政治原则、联邦主义原则和保护少数原则对魁北克的分离权作了解答。联邦最高法院认为:魁北克在法律上不能仅用民主权利的原则片面地、单方面地宣布从加拿大联邦分离出去,因为这样做会侵犯到加拿大其他省份相同的民主权利,而所有省份都是加拿大联邦的组成部分。同时魁北克也不能用享有的民主权利来否定其在加拿大联邦中所承担的维护国家统一的责任,但加拿大联邦政府和其他省政府在宪法原则下,也不能拒绝魁北克民众运用民主权利、通过合法的民主程序来表达有关魁北克前途的意见。^[20] 联邦最高法院的回答实际上否定了魁北克单方面从联邦分离的权利。对于第二个问题,联邦最高法院作了与上述法学家释法相似的回答,即认为魁北克不符合行使民族自决权的任何条件。值得注意的是,联邦最高法院也不无客观地指出,国际法在实践中无法真正限制不符合宪法的、单方面的分离行为,但是分离的结果必须要得到国际社会尤其是当事国政府的承认。联邦最高法院强调,即使单方面的分离行为最终得到承认,其原初分离行为的合法性也不能得到宪法和国际法的追认。联邦最高法院这一表态,反映了在约束包括魁独在内的分离主义问题上,国际法的作用是十分有限的。联邦最高法院对第三个问题的回答是,在魁北克的单方面分离权问题上,加拿大国内法与国际法并不存在矛盾。^[21]

(三) 联邦议会制定“清晰法案”

需要指出的是,虽然前述法学家释法和联邦最高法院的法律解释都从法理或法律上否定了魁北克的单方面分离权,但它们都没有能够从根本上否定魁北克的分离权本身,所有的法理(法律)解释都认为魁北克实现分离必须满足一系列法律和政治条件。为了能够清楚地呈现这些法律和政治条件,加拿大联邦议会在法学家释法和联邦最高法院法律解释的基础上,制定和通过了“清晰法案”。“清晰法案”肯定和接受了加拿大联邦最高法院提出的四项基本原则,明确规定欲分离的省份(魁北克)只有在实体和程序上满足联邦主义、民主政治、宪政主义和保护少数四大原则的情况下,其分离诉求才可以进入与联邦政府及其他省份的协商谈判程序。具体而言,“清晰法案”规定了两大程序和实体方面的内容。第一,在(魁北克)独立公投举行之前,联邦议会下议院有权对公投的议题是否清晰、明确作出判断;第二,独立公投举行之后,联邦议会下议院有权判断赞成独立的投票是否构成了一个“清晰的多数(a clear majority)”。法案虽然没有具体规定“清晰的多数”的百分比,但暗示应该是“绝对的多数(supermajority)”而绝不是50%+1票。此外,法案还允许联邦议会下议院推翻独立公投的决定,前提是如果它认为独立公投违反了上述四个原则中的任何一种。

除了授予联邦议会下议院以上权力以外,法案还强调加拿大的所有其他省以及第一民族都应参与到有关魁北克分离的协商谈判中,协商谈判达成一致同意的,还需要修改宪法,等等。总之“清晰法案”对魁北克分离主义设置了种种法律的和政治的关卡,以至于一些评论者认为,如果按照“清晰法案”,魁北克的分

离主义梦想恐怕永远只能停留在“梦想”中。

(四)援引保护魁北克境内其他少数族裔权利的原则牵制魁独势力

除了用联邦主义、民主政治和宪政主义原则来限制魁北克独立以外,联邦政府、联邦最高法院以及联邦议会等还公开援引保护少数原则来制衡法裔魁北克人。联邦政府作为土著民族权利保护的“受托人”或义务者,一再警告魁北克分离主义者必须认真考虑和妥善处理居住在魁北克北部的土著民族的诉求。因为联邦政府不仅有义务保护作为少数人的法裔魁北克人,同样也有义务保护土著少数民族。联邦最高法院在回答联邦政府的第一个问题时指出:联邦尊重魁北克法裔少数民族权利的同时,也要求法裔魁北克尊重和保障其领土范围内的其他少数族裔的权益。联邦议会在“清晰法案”中不仅确认保护魁北克法裔少数民族的合法分离权,同时也保护魁北克境内土著民族和其他少数族裔群体的分离权。如此,在分离问题上,魁北克法裔人面临着进退两难的选择。按照保护少数的原则,法裔人作为联邦的少数民族有权利选择自己的身份和政治地位,甚至有权利选择退出联邦;同样作为(联邦)魁北克境内的少数民族和族群,土著民族和其他少数族裔群体也有权利选择从魁北克分离或继续留在联邦。因此,当魁北克法裔人片面强调魁北克领土“不可分割”的时候,魁北克北部的克里族大酋长针锋相对地提出“没有我们的同意,我们的民族及我们的土地是不会并入独立的魁北克国家中的”^[22]。在魁北克第二次公投前夕,魁北克的印第安克里族人和因纽特人都分别举行了自己的公投,结果显示两个民族主张留在联邦或反对魁北克独立的人均超过了95%。^[23]在参加魁北克公投的11万土著人中,反对独立的人数也占到62%以上。^[24]除了土著民族以外,魁北克境内还有61万占比8.7%的英裔少数民族和人口占比达9.5%的新移民少数族裔群体,他们也由于种种原因反对魁北克独立或坚持继续留在加拿大联邦内。事实上正是因为这些少数民族(族群)的踊跃参与,才使得联邦以微弱的优势取得守护联邦的胜利。

加拿大少数民族(族群)众多的、权利诉求各异的历史和现实状况,使得联邦政府在维护联邦统一和应对少数民族(族群)的权利诉求方面,有了纵横捭阖、权利平衡、权力制衡甚至“以夷制夷”的强大合法性工具。保护少数原则在赋权魁北克的同时,也将其权力(利)限制在一定范围内。作为少数民族,法裔魁北克人有自治甚至自决的权利,但作为魁省境内的主体民族,法裔魁北克人又承担着保护其境内少数民族(族群)的义务。面对同一种原则和法理,法裔魁北克人不能一方面坚持自己作为少数民族的权利,另一方面又否认其他少数民族的相应权利。联邦政府正是利用魁北克的这种进退两难之势,使其陷入不利局面。在保护少数原则下,加拿大政府在抑制魁北克分离问题上取得了重要的成功。

(五)在魁北克实施联邦主义教育项目

联邦政府在推行种种政治的和法律的措施的同时,还大力在魁北克推行爱国主义教育项目,这些项目的推行对于宣传联邦主义,争取魁北克民众的民心起到一定作用。^[25]

四、结 语

与传统的民族国家相比,加拿大联邦国家的主权建设一开始就建立在两个大的少数民族特有的历史条件之上。土著民族世居加拿大数千年,他们自称为并被接受为加拿大国家的“第一民族(First Nations)”。法裔少数民族最早来到并垦殖加拿大,经营“新法兰西”长达150年之久,长期以“建国民族”自居并极力争取与英裔群体“平起平坐”的“主权者”地位。面对这种复杂的形势,加拿大联邦审时度势,根据两个族群的自身特点和实际状况,充分运用加拿大的四个立国原则即联邦主义原则、民主政治原则、宪政主义原则和保护少数原则,采取有针对性的主权防护措施:针对土著民族争取自治权入宪的特点,将土著民族的权利诉求牢牢控制在宪法的框架内;通过一系列司法判决限制土著民族(主权)权利要求的广度和深度,严防土著民族的权利诉求溢出联邦国家的主权范围,同时明确规定加拿大主权不属于开放协商的范围。

针对法裔少数民族还没有加入联邦宪法^[26]因而难以用宪法去拘束的实际状况,加拿大联邦充分运用联邦主义原则、民主政治原则、宪政主义原则和保护少数原则,通过邀请法学家释法,要求联邦最高法院解释相关法律规定,以及在此基础上制定操作性很强的“清晰法案”等司法的和立法的措施,将魁北克法裔少数民族的权利诉求牢固地拘束在联邦主权允许的范围之内。

特别是在应用“保护少数原则”问题上,加拿大政府给魁北克出了一道难以应对的问题:即魁北克在要求联邦尊重其“少数民族”权利的同时,需要尊重和保障其领土范围内的其他少数族裔的权益,而其他少数族裔则坚决要求留在联邦内,如此彻底抽掉了魁北克借助于国际人权法保护少数原则谋求政治独立的底气。加拿大人在维护国家主权安全方面所表现出的政治策略和政治智慧,值得进一步思考和总结。

注释:

[1]在卢梭看来,主权是唯一的、完整的和不可分割的,任何试图分割主权的行为都意味着主权的毁灭。参见[法]让·雅克·卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆,1997年,第121页。

[2]参见加拿大原住民与北方事务部官网, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100028589/1100100028589>, 2017年3月17日。

[3][4][13] Harry S. LaForme, *Indian Sovereignty: What Does It Mean?* (Unpublished).

[5][9]《理解我们的主权》,参见“安大略酋长”网站, <http://www.chiefs-of-ontario.org/faq>。

[6] Jennifer Henderson, Pauline Wakeham, *Colonial Reckoning*, “National Reconciliation?: Aboriginal Peoples and the Culture of Redress in Canada”, *English Studies in Canada*, Volume 35, Issue 1, March 2009.

[7]在自治权的权利属性的讨论或争论中,土著民族坚持自治权的固有权利属性,认为自治权起源于远古(Immemorial)以来,土著民族对他们的土地的占有。他们提出的具体理由有:1.在欧洲殖民者到来之前,土著民族作为自我治理的社会就已经存在;2.土著民族社会在历史上被英国政府承认为独立国家,具有签订条约的能力;3.土著民族在历史条约中从来没有放弃过他们的自治权;4.即使土著民族的自治权曾被立法或英国政府的行为限制,但这种权利从来没有被消灭。土著民族领导人还认为“‘固有的’没有

从加拿大分裂的意思。如果说它是国际的,仅仅因为这是国际人权法的表述,被用于联合国人权公约序言中。它的含义是这种权利可以被承认,但不能被授予,它可能受到非法侵犯,但绝不可能被消灭”。而加拿大政府则认为土著自治权是一项或然性权利,需要土著民族和加拿大政府之间通过谈判来确定,并由联邦和省级立法机构根据新的宪法修正程序批准。郭跃:《加拿大政府的土著民族自治政策述评》,《大连大学学报》2010年第4期;Olive Patricia Dickason, William Newbigging, *Concise History of Canada's First Nations*, Oxford University Press, 2006, p.305。

[8]土著民族的主权或自治权诉求的最终宪法化还有待于加拿大联邦通过正式的修宪程序去实现。

[10]Simon v. The Queen [1986] 1 C.N.L.R.153.

[11]R.v.Sioui [1990] 3C.N.L.R.127.

[12]R.v.Hare and Debassige [1985] 3 C.N.L.R.139.

[14]Delgamuukw v. British Columbia [1997] 3 SCR 1010, 1081 DLR.

[15]“指南”提出的可以与联邦政府谈判的自治领域或事项包括自治政府的组成及选举;部族成员身份的认定;婚姻、收养和儿童福利;土著语言、文化和宗教事务;教育、卫生和社会服务;管理和实施土著法律,包括建立土著法庭和裁判机构,实施治安处罚,行使警察权;制定财产法、继承法;土地管理,包括土地规划、土地费、土地出租、利用和开发;自然资源管理,狩猎、捕鱼、套猎;农业;部族成员的直接税和财产税的征收;集体资金和财产的交易与管理;公共工程和基础设施的管理;住房;本地交通;自治区域内商业的经营、许可及管理,等等。See The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100031843/1100100031844>, 2015年9月16日。郭跃:《加拿大政府的土著民族自治政策述评》,《大连大学学报》2010年第4期。

[16]See The Government of Canada's Approach to Implementation of the Inherent Right and the Negotiation of Aboriginal Self-Government, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100031843/1100100031844>, 2015年9月16日。郭跃:《加拿大政府的土著民族自治政策述评》,《大连大学学报》2010年第4期。

[17]在魁北克人的具体语境中,“独立”与“主权”的意义并非完全重合,根据1990年公布的一项民意调查结果,有56%的人赞成魁北克获得“主权”,但同时又有53%的人反对魁北克从加拿大独立出去。王助:《加拿大国家主权之殇——魁北克独立运动的历史脉络》,《人民论坛·学术前沿》2015年第17期。

[18][20]朱毓朝:《魁北克分离主义的挑战与近年来加拿大联邦政府在法律和政策上的应对》,《世界民族》2007年第4期。

[19]Patrick J. Monahan & Michael J. Bryant, Nancy C. Côté, “Coming to Terms with Plan B: Ten Principles Governing Secession”, *CD Howe Institute Commentary* 83, June 1996;朱毓朝:《魁北克分离主义的挑战与近年来加拿大联邦政府在法律和政策上的应对》,《世界民族》2007年第4期。

[21]这样的解答一方面反映了在魁北克没有加入联邦宪法之前,加拿大的国内法难以对魁北克产生契约意义上的约束,另一方面也说明,加拿大国家所秉持的联邦主义、民主政治、宪政主义以及保护少数等原则在实质上与贯穿国际法精神的自由主义价值相一致。

[22]The Globe and Mail, 30 March 1995.

[23]The Gazette (Montreal), 28 October 1995.

[24]John Saywell, *Canada: Pathways to the Present, revised edition*, Toronto: Stoddart, 1999, p.108.

[25]当然,由于项目实施中存在的大面积的腐败现象,该项目并没有发挥应有的作用。

[26]由于种种原因,法裔主导的魁北克省一直未能加入加拿大宪法。1981年11月,加拿大总理特鲁多(Pierre Elliott Trudeau)与10省总理共同讨论协商“收回宪法”事宜(即讨论1982宪法),由于魁北克提出的包括分权在内的一些主张没有被采纳,协商会陷入僵局。11月4日深夜,特鲁多绕开魁北克,与其他九省总理连夜协商并签署1982宪法,导致魁北克成为加拿大唯一没有签署或加入新宪法的省份。

[责任编辑:刘姝媛]