

探索文化自治的內涵及實踐*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

前言

現代國家號稱是民族國家 (nation-state)，然而，很少國家的成員是同質的 (homogeneous)，也就是說，國家內部往往有多元族群 (polyethnic)、甚至於多元民族¹ (multinational) (Brubaker, 1996: 5)。在這樣的現實下，國家為了確保國民的政治忠誠以維持領土的完整，通常會採取同化的政策，不可避免會侵犯到少數族群 (ethnic minority)、或少數民族 (national minority²) 的權利，甚至於危及集體存在的意義；同化政策遭到反彈的癥結在於「非我族類、其心必異」的基本假設，原本的出發點是期待能夠促成內部多元的向心 (centripetal)，沒有想到在實質上卻是造成離心離德 (centrifugal)、社會分歧、政治衝突的反效果，甚至於導致國家的分崩離析，因此，也就有各種嘗試管理多元、化解衝突的機制。

就處理族群、或是民族齟齬的方式，除了透過國界的重劃、或是人口的強制遷徙，實施自治是比較委婉的作法 (Coakley, 2016: 2)。如果以廣義的自治 (autonomy, self-government, home rule) 安排來看³，根據人口分布究竟是聚居 (clustered) 在原鄉 (homeland) 或傳統領域 (traditional territory)、還是分散 (dispersed) 在全國各地或混居⁴，可以有地域式自治⁵ (territorial autonomy, TA，

* 發表於第 12 屆發展研究年會，台北，台灣大學，2020/11/7-8。

¹ 不管是學術、還是實務界，多元族群 (ethnic group) 與民族 (nation) 往往交替使用，甚至於結合使用，譬如俄羅斯的 ethnic nationality (Brubaker, 1996: 31)；Smith (2020) 在同一篇論文，就使用了 ethno-cultural group、ethno-cultural population、ethnocultural community、ethnocultural nation。

² Kymlycka (2007) 的用字是複合的 ethnocultural minority，Smith (2013) 用的是 ethno-national minority population，Dobos (2013) 用的是 minority community。

³ 這裡不討論地方自治 (local/municipal self-government, local autonomy)、或是行政自治 (administrative autonomy)，也就純粹為了行政方便所劃分的區域單位、或一般地方政府。

⁴ Coakley (2016: 7) 嘗試量化，提出三個族群領地 (ethnic territory) 的指標，包括納入度 (inclusiveness，儘量將自己人納在一起)、同質度 (homogeneity，儘量將非成員排除在外)、以及緊密度 (compactness，成員居住的地方是否連接在一起)；在 2013 年，世界各國少數族群的加總是 350，其中 285 個是聚居的、53 個是散居的、35 個住在都會區、7 個是慣性遷徙者 (habitual migrant) (p. 13)。換句話說，潛在可以採行文化自治的母體是 95 個少數族群。

亦即狹義的自治)、及非地域式自治 (non-territorial autonomy, NTA) 兩大類, 也就是有固定領域 (land-based)、或是沒有領域 (landless) 的自治; 而非地域式自治(也就是廣義的文化自治)又約略可以分為文化自治⁶(cultural autonomy, CA)、以及其他形式的機制, 後者包括政治參與⁷、及代表產生方式的保障⁸(選舉的保障名額或降低當選門檻、族群政黨的組織)、設置專責單位⁹、成立諮詢機構或是其他保障權利的作法¹⁰(Hawkes & Malove, 1989: 103-10; Lapidoth, 1996; Heintze, 1998: 18-24; Quer, 2013; Smith, 2013: 29; Malloy, 2015; Coakley, 2016: 13-17)。基本上, 地域式自治、以及非地域式自治的基礎, 分別是屬地原則 (principle of territoriality)、及屬人原則 (principle of personality) (Osipov, 2013b: 8)。

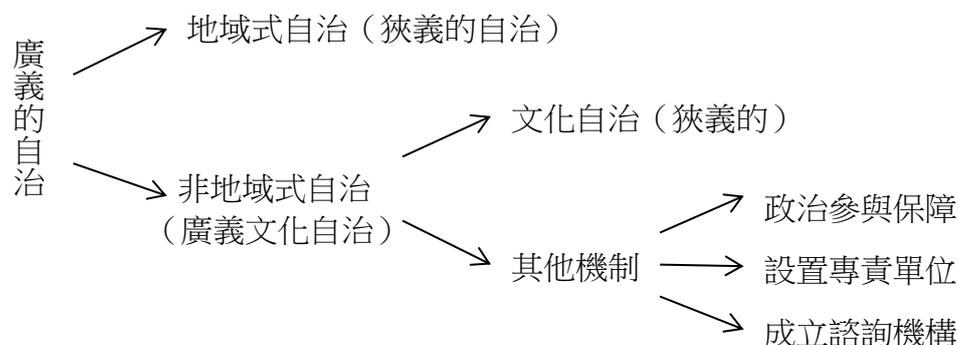


圖 1：各種自治的安排

顧名思義, 文化自治是指政府針對少數族群、或民族的文化事項, 尤其是語言、教育、媒體、甚至宗教方面, 相當程度將原本屬於中央政府的權力 (power)、或是權限 (competence), 加以下放 (devolve)、或是授與 (delegate), 用來表達

⁵ 這種傳統的自治方式, 又稱為政治自治 (political autonomy) (Bauböck, 2001)。

⁶ 根據 Osipov (2013a: 8) 的彙整, 文化自治又有民族文化自治 (national-cultural autonomy, NCA)、屬人自治 (personal autonomy)、組合式自治 (corporate autonomy)、域外自治 (extraterritorial autonomy)、以及分割式自治 (segmental autonomy) 等不同用字, 而 Bauböck (2001: 10) 直指那是結社自治 (associational autonomy)。Lapidoth (1996: 221) 提醒, 不要將屬人自治與個人的自主性 (individual autonomy) 混為一談。

⁷ Malloy (2015: 9-11) 指出, 聯合內閣、或是憲政法庭, 都算是政治參與的指標。

⁸ 譬如 Bauböck (2001: 9) 就認為, 紐西蘭的毛利席次 (Māori seats)、或是義大利波扎諾 (South Tyrol) 省分的比例代表制, 都算是文化自治。Malloy (2015: 4-5) 坦承, 即使少數族群能透過保障名額推選地方性、是全國性的民意代表, 由於很難滲透層層的立法、及立法機制, 實質上是「有代表、無自治權」(have representation rights without autonomous powers)。

⁹ 可以是公家機構, 也可以是受政府委辦的民間團體 (Malloy, 2015: 9)。

¹⁰ 譬如羅馬尼亞三種機制都有, 除了人口最多的匈牙利人, 國會選舉制度還針對其他 18 個少數族群特別設置保障名額, 加上族群關係部 (Department of Inter-Ethnic Relations)、及由非政府組織推派代表參加的諮詢機構少數民族理事會 (Council of national Minorities) (Smith, 2013: 37)。

多數族群、或民族妥協的善意 (Eide, 1998)。由於文化自治通常適用於無法、或是不方便採行地域式自治的情況，所以，文化自治概念往往與非地域式自治交互使用，甚至於將兩者結合而有非地域式文化自治 (non-territorial cultural autonomy, NTCA) 的贅語 (Marsal, 2020: 267-68)。

在台灣，原住民族權利運動的推動有三十年，在三大訴求當中，除了正名在李登輝政府時修成正果 (1984)、透過修憲將山地同胞改為原住民，至於還我土地、及自治則依然原地踏步。在陳水扁政府時代 (2000-2008)，儘管草擬過兩個自治區法版本，也就是實質版 (A 版)、及程序版 (B 版)，可惜因為朝小野大無疾而終。在馬英九政府時代 (2008-16)，由於全面執政，原本大家寄以厚望，甚至於把先前的兩個版本做了整合 (C 版)；沒有想到，後來推出所謂「空間合一」的版本 (D 版)，也就是文化自治的構想，最後乾脆又提出暫行條例 (E 版)，打算把現有的 30 個山地原住民鄉鎮結合唯一一個行政單位、由原民會主委兼任首長，伺機試辦看看意願、及可行性 (施正鋒，2005、2008、2010、2018a)。蔡英文政府在 2016 年上台以來，對於自治區的推動裹足不前、甚至於重提馬英九政府試辦的想法，終究以總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會支應，也是東施效顰的文化自治 (F 版)。

有關於文化自治的學理探究、以及實務經驗，相關文獻即使不是汗牛充棟，也有相當的累積，儘管經過研討會、期刊論文、再編輯成書，基本上還是以個別國家的案例為中心；當然，編輯者在首章的引介、或尾章的結論，多半有相對上比較宏觀的陳述，在方法上大體還是缺乏 George (1979) 所謂的「結構性的聚焦比較」(structured focused comparison)，即使我們放寬擴及一般性、或地域式自治研究，依然很難做跨國比較。我們打算耙梳現有的文獻，結合自身對於原住民族自治的研究 (施正鋒，2005、2008、2016；施正鋒、吳珮瑛，2014) 同時檢視冷戰結束後匈牙利的嘗試，看看理論是否充分、及實務是否順遂，或可做為我國未來立法的參考，而非人云亦云、盲目抄襲挪用。

文化自治的歷史發展

文化自治起源於十九世紀末、二十世紀初的歐洲，當時，奧匈帝國、鄂圖曼帝國、及俄羅斯帝國都有如何面對境內多元民族的課題，由於民族自決（*national self-determination*）的思潮高漲，要如何安撫這些少數民族、防止他們有割席而去的意圖，同時又擔心地域式自治是為終極的分離做鋪路，因此退而求其次，選擇安排可能比較沒有負面效果的非地域自治。當然，如果把視野放寬到區域性自治，以匈牙利王國為例，從中世紀起，為了對抗入侵的韃靼人、及土耳其人，就允許少數民族有各種自治安排，以捍衛邊地（Hévizi, 2005: 11）。

一般公認文化自治的歷史發展先例是鄂圖曼帝國米利特（*millet*）制度，將文化事務委由各個教派自理（Barbieri, 2013）。另一個來源則是在二十世紀初，奧地利社會民主主義者（*Social Democrat*）卡爾·倫納（Karl Renner）、及奧托·鮑爾（Otto Bauer）等所提出來的訴求，希望能將血緣與領土脫鉤，企盼透過文化自治將空間共享，大家共組一個多民族的聯邦國家（*federation of nationalities*），讓國家能超越族群的藩籬、專注與族群不相干的事物，以避免奧匈帝國分崩離析（Nimni, 1999; Gechtman, 2007; Smith, 2014: 18-19; 2013: 29; Kuzmany, 2016）。

俄國大革命後，蘇聯著手的是地域式自治，也就是讓境內大小不同的族群擁有自己的加盟共和國（*republic*）、自治共和國（*autonomous Soviet Socialist republic, ASSR*）、自治州（*autonomous oblast*）、或是自治區（*autonomous okrug*），也就是四級的安排。其實，列寧打從骨子裡反對地域式自治，只不過，為了鞏固新政權，必須獲得邊地少數民族的支持，因此，在戰術上暫時先權宜接受自治，也就是說，軟索牽豬，這是過渡時期的安排¹¹（Brubaker, 1996: 3-32）。

一次大戰後，戰勝國除了裂解鄂圖曼帝國、以及奧匈帝國以支應民族自決的原則，新成立的國際聯盟則偏好因勢利導會員國簽訂條約（*minority treaty*），要求他們誓言保護國內的少數族群、或民族的基本權利，甚至於視為之新獨立國家

¹¹ 有關於馬克斯主義者對於民族主義的看法，見施正鋒（2018c）。

獲得外交承認的先決條件，文化自治的族群治理模式乏人問津。例外的是波羅的海國家 (Smith & Hiden, 2012)，特別的是愛沙尼亞在 1925 年通過的『文化自治法』(*Cultural Autonomy Law*)，讓境內的日耳曼人、及猶太人成立文化理事會 (cultural council)，不過，在威權政府於 1934 年上台後，實質上被廢止 (Coakley, 2016: 14)。烏克蘭在 1918 年通過『民族屬人自治法』(*Law on National-Personal Autonomy*)，原本允許少數民族有自己的學校、報紙、及雜誌，然而，隨著蘇聯在 1928-36 年採取高壓統治，一切煙消雲散 (Antonovych, 1999: 251-52)。

二次大戰結束後，聯合國的人權保障機制把重點放在個人權利的保障，而學術上的探討、以及實務上的作法，主要放在傳統的聯邦制、以及協和式民主 (consociational democracy)，前者是中央與地方的垂直分工，後者則強調族群對話的過程、及中央政府的權力分享 (power-sharing) (Lijphart, 1968; Smith, 1995; Burgess, 2006; Watts, 2008; Caluwaerts & Reuchamps, 2015, 2020)。不過，Coakley (2016: 15) 認為，根據南非的 1983 年憲法 (*South African Constitution of 1983*)，國會有三個院，讓白人 (House of Assembly)、有色人種 (House of Delegates)、以及印度人 (House of Representatives) 各自推選議員 (分別是 178、85、45 席)，除了一般性事務 (general affairs)，分別處理本身的事務 (own affairs)，包括社福、教育、健康、社區發展、地方政府、及農業，因此，他認為這算是文化自治。那麼，許世楷在 1989 年《台灣未來的描繪》公佈的『台灣共和國草案』，主張國會的上議院由四大文化集團 (族群) 各選出十名議員，應該也算是一種嘗試處理台灣族群問題的廣義文化自治設計。

比利時比較特別，除了在中央政府採取協和式民主的權力分享，經過歷次的國家改造 (state reform)，一方面將原本的單一體制調整為聯邦制，將一些權力下放給佛萊明大區 (Flemish Region)、瓦隆大區 (Walloon Region, Wallonia)、以及布魯塞爾-首都大區 (Brussels-Capital Region)，另一方面還設置了帶有文化自治性質的共同體，也就是佛萊明語社群 (Flemish Community)、比利時法語社群

(French Community of Belgium)、以及比利時德語社群 (German-speaking Community of Belgium)；由於佛萊明大區議會 (Flemish Regional Council) 與佛萊明語社群文化理事會 (Cultural Council of the Flemish Community) 所轄的人口差不多，他們在 1980 年乾脆將兩者合併，也就是把地域式自治與文化自治混為一體 (Bauböck, 2001: 30; Stroschein, 2003; Farrel & van Langenhove, 2005; 謝國斌, 2008: 石忠山, 2008: 13-14)。

在冷戰結束後，南斯拉夫 (1989)、蘇聯 (1991)、以及捷克斯洛伐克 (1993) 相繼解體，中、東歐新獨立的國家為了加入歐盟，必須證明本身具有保障少數族群權利的意願，然而，卻又擔心在當下民主鞏固的階段領土繼續裂解，因此，文化自治算是比較保險的作法，這些國家的政府高度興趣，採行的國家有匈牙利、愛沙尼亞、俄羅斯、塞爾維亞、克羅埃西亞、斯洛維尼亞、蒙特內哥羅、以及羅馬尼亞、拉脫維亞、及烏克蘭有相關的少數族群法，羅馬尼亞也在研議當中 (Smith, 2020: 225)。連帶地，學術界的相關研究也方興未艾 (Nimni, 2005; Smith & Cordel, 2008; Smith & Hiden, 2012; Nimni, et al., 2013; Malloy, et al., 2015; Malloy & Palermo, 2015; Coakley, 2017; Smith, 2013)。另外，墾殖國家 (settlers' state) 面對原住民族 (indigenous people) 的權利保障呼聲，除了地域式自治¹²，由於原住民族在戰後移居都會漸多，也有文化自治的想像空間¹³。

少數族群的概念、及族群結構

作為文化自治的主體 (subject)，究竟少數族群與少數民族是不同的概念嗎？更基本的是，族群與民族有差別嗎？(一) 首先，這其實是同一個概念使用兩個不同的名詞來表達，美國、及西歐國家比較喜歡使用少數族群，相對地，東歐國家 (包括中國) 受到蘇聯的影響，習慣上不分人口多寡都稱為少數民族。(二)

¹² 譬如見 Boisvert (1985)、Léger (1994)、Van Cott (2001)，有關於加拿大，見 Cassidy (1990)、施正鋒 (2005、2016)、及施正鋒與吳珮瑛 (2014)。

¹³ 有關於原住民族在都會區的自治，見 Peters (1994) 編輯的研討會論文集。

接著，主要的差別在於少數族群比較單純、境外沒有族人（co-ethnic, co-national, ethnic co-national, kin）所建立的國家，相對地，少數民族意味著在境外有族人所建立的國家、有可能提供奧援（不管是人道援助、還是政治介入、甚至於軍事干預），因此，民族難免有領土收復主義的弦外之音，也就是追求統一（irredentism），此時，民族（nation）與國籍（nationality）高度關連。（三）再來，就主觀意願而言，少數族群比較中性，就是在政治、經濟、社會、或文化上的相對弱勢者，國家可以使用反歧視、或是平權的方式來加以安撫，相對地，少數民族代表有獨立建國的企圖心，也就是不排除行使民族自決權，政府的用字不免戒慎小心；Brubaker（1996: 5-6）指出，少數民族的身分代表著政治立場，而非像少數族群只是單純的人口分類，因此，當少數族群自認為民族、要求國家承認自己是民族、而且要求國家保障其集體權之際，那麼，他們就是少數民族了。

Kymlicka（1995）將少數族群的權利¹⁴分為文化權¹⁵、特別政治代表權（政治參與權）、以及自治權（地域的自主性治理），Bauböck（2001）也大致上分為文化權、認同權、及自治權；我們歸納整理，除了反歧視是所有公民應該享有的權利、也不去討論少數族群是否選擇獨立出去，可以將少數族群的集體權利分為認同權、文化權、政治權、自治權、及土地權（施正鋒，2005：33-38）。Kymlicka（2007: 381-82）認為，除了通用的少數族群權利（generic minority right），應該還要針對少數族群的差異賦予特定的權利（targeted minority right），也就是必須因族制宜，國家才有可能超越『國際公民暨政治權規約』（*International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*）第 27 條所提到的負面反干預權利（negatives rights of non-interference），由政府提供正面的協助（positive rights to assistance）、滿足少數族群所提出來的要求（claim）。

歐洲國家一般把少數族群分為新、舊兩大類，新的少數族群（new minority）就是指移民少數族群（immigrant minority, migrant group），而舊的少數族群（old,

¹⁴ 一般用字是 minority rights, Kymlicka(1995: 26)稱為 group-differentiated rights(團體差異權)。

¹⁵ Kymlicka（1995）的用字是 polyethnic rights（多元族群權）。

traditional, historical minority) 是那些傳統上就住在這裡的少數族群，後者又分為沒有國家的少數族群 (stateless minority, 無國家的少數族群)、及在鄰國有族人所建立國家的少數族群 (kin state minority, 跨國界的少數族群)¹⁶，前者是沒有搭上獨立建國列車者，譬如加泰隆尼亞人、或是車臣人，後者則是錯誤地住在邊界的外頭、被國界切斷跟族人的關係，譬如羅馬尼亞、及斯洛伐克境內的匈牙利人；美澳紐加等墾殖國家則比較特別，除了新移民、以及原住民族，多數族群基本上是墾殖者的後裔 (Kymlicka, 2007: 382-84; Quer & Memo, 2012: 160)。我們參考先前的歸納 (施正鋒, 2004: 182-83)，整理如圖 2：

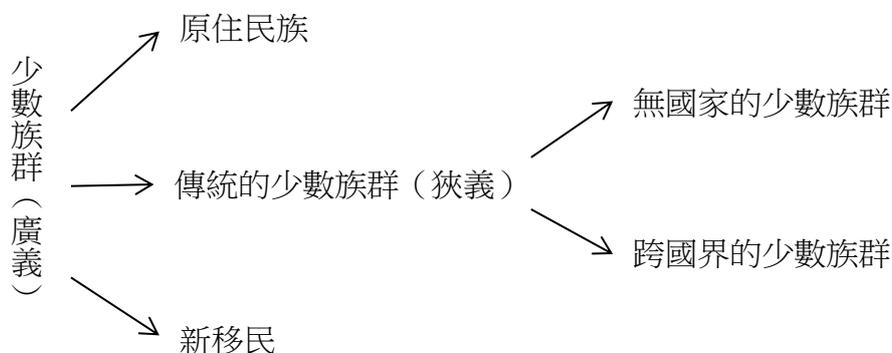


圖 2：少數族群的分類

受到 Brubaker (1996: 6, 55, 60-69) 的影響，我們先前曾經把少數族群、國家、以及鄰國的三角關係，根據是否有外部的聯繫，歸納為三種情況 (施正鋒, 1998: 15-17) (圖 3)：(一)「口袋狀」(enclave) 模式是指少數族群在境外有族人所建立的國家，不管是邊界的變動、或是人的遷徙，現有的國界與民族的分布並不吻合¹⁷，因此，萬一族群之間產生齟齬，政府會擔心鄰國可能會介入與跨國界的少數族群紛爭¹⁸，譬如愛沙尼亞的俄羅斯人¹⁹、波士尼亞與赫塞哥維納的塞爾維亞人；(二)「無祖國」(stateless) 模式是指這個民族的原鄉因故被瓜分，沒

¹⁶ 少數族群目前所居住的國家有各種稱呼，譬如 status state (現狀國)、host state (東道國)、nationalizing state (歸化國)、甚至於 nationalizing state (民族化的國家)，而外部的鄰國稱為 kin state (族人國)、external homeland (外部祖國)、external national homeland (外部民族祖國)，都不好翻譯 (Brubaker, 1996; Alcock, 1989; Smith, 2013)。

¹⁷ 對於甲國來說，這是國內的異族，對於乙國來說，那是國外的族人 (Brubaker, 1996: 33-34)。

¹⁸ 然而，海外的離散者 (diaspora)，譬如猶太人、印度人、或是華人，就比較沒有比鄰的壓力。

¹⁹ 見 Melvin (1995)、Laitin (1998)、以及 Smith 等人 (1998)。

有機會成立自己的國家，所以族人變成各國的跨國界的少數族群，也因此有可能被驅策當作對付敵國的馬前卒，譬如兩伊戰爭（1980-88）中的庫德人²⁰；（三）「孤兒式」是指少數族群並沒外部聯繫的情況，不過，要是被迫害，中性的鄰國可以提供人道援助、或是庇護，而敵國可能會藉機挑起爭端，譬如當年印度出兵幫助孟加拉（東巴基斯坦）由巴基斯坦獨立。

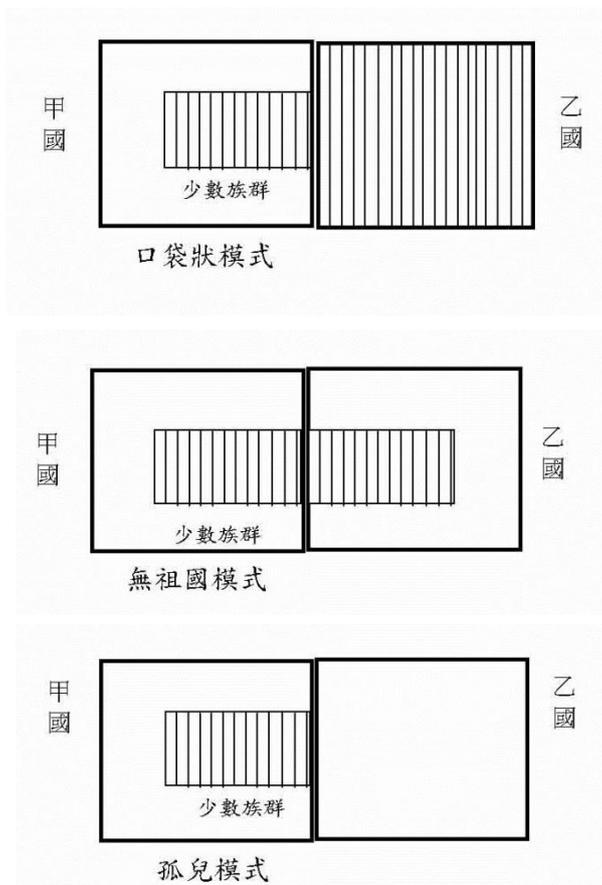


圖 3：族群的跨國界聯繫

Kymlicka (2007: 383-91) 主張，在同化、以及地域式自治之間，表面上看來是可以實施文化自治，然而，與其採取一體適用的政策，針對不同的少數族群與國家的關係，應該有不同的對策：（一）首先，新移民的目標應該是如何加以整合，採取多元文化主義（multiculturalism）的政策就可以，沒有必要另起爐灶安排特別的政治、或教育機構²¹；（二）接著，不管是否為無國家、或跨國的少

²⁰ 最特別的是過去被稱為吉普賽人的羅姆人（Romani people, Roma），除了散居各地，而且沒有自己的領地，是傳統的非地域少數族群（Quer & Memo, 2012: 152）。

²¹ 言下之意，不把新移民當作少數族群（Kymlicka, 2007: 383-91）。

數族群，文化自治可以適用住在少數族群自治區外的離散者²²，譬如加拿大住在魁北克省外的法語者（French-speaker）（施正鋒，2018d），也適用居住自治區、或少數族群原鄉內的其他族群的成員²³，譬如住在魁北克省外的英語者（English-speaker）；（三）最後，由於各國的原住民族都有不少族人被迫離鄉背井、遷徙到都會區去生活，文化自治或許可以用來彌補無法實施地域式自治的缺憾。

國際法上的規範

如果以 Karel Vasak 的「人權發展三代論」來看，人權可以分為第一代的公民權、以及政治權，第二代的經濟權、社會權、及文化權，以及第三代人權的共同權（rights of solidarity, peoples' rights, rights of peoples）；另外，人權往往又分為個人的權利（individual rights）、以及集體的權利（collective rights），那麼，第一代、及第二代人權是個人權，而第三代則是集體權（Baehr, 1999: 6; Alston, 2001; Crawford; 1988; Prott, 1988: 96-97）。顯而易見，少數族群的權利是集體權，應該是屬於第三代的權利；然而，由於文化權被列為第二代，所以，少數族群的文化權未嘗不可算是二點五代的權利。

『聯合國憲章』（*Charter of the United Nations, 1945*）在第 11 章「關於非自治領土之宣言」（Declaration Regarding Non-Self-Governing Territories）提到自治的概念²⁴，是有關於戰前殖民地如何由非自治領地（non-self-governing territory）

²² Bauböck（2001: 17）稱為外部少數族群（external minority）。

²³ 又稱內部的少數族群（internal minority），不過，這些人可能屬於全國性的支配性族群（national majority）（Bauböck, 2001: 15）。Bauböck（2001: 16）另外指出，還有所謂的雙重少數（double minority），也就是不管在全國還是地方（省、或自治區），都是少數族群，必須有特別的關照。

²⁴ 第 73 條：

聯合國各會員國，於其所負有或擔承管理責任之領土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承認以領土居民之福利為至上之原則，並接受在本憲章所建立之國際和平及安全制度下，以充分增進領土居民福利之義務為神聖之信託，且為此目的：

（子）於充分尊重關係人民之文化下，保證其政治、經濟、社會及教育之進展，予以公平待遇，且保障其不受虐待。

（丑）按各領土及其人民特殊之環境、及其進化之階段，發展自治；對各該人民之政治願望，予以適當之注意；並助其自由政治制度之逐漸發展。

Article 73:

Members of the United Nations which have or assume responsibilities for the

走向獨立 (Sohn, 1981: 9-10)。針對尚未取得獨立地位的「非自治領地」(Trust and Non- Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence)，聯合國大會先在 1960 年通過『許諾殖民地及民族獨立宣言』(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)，隨即又通過『聯合國憲章第 73 條 e 款規定的原則』(Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or not an Obligation Exists to Transmit the Information Called for under Article 73e of the Charter, 1960)，指出非自治領想要達成通盤自治 (full measure of self-government)，除了成為一個主權獨立國家，可以選擇跟其他國家締結自由結合 (free association)、或採行合併 (integration)。這裡的自治是廣義的，包含獨立在內，當然涵蓋狹義的內部／國內自治。

一般認為國際人權公約²⁵所規範的是個人權，不過，『國際公民暨政治權規約』、以及『國際經濟、社會、暨文化權規約』(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966) 開宗明義揭櫫「所有的民族享有自決權」(All peoples have the right of self-determination)，儘管有究竟誰是民族、以及如何實踐的爭議，也就是在同化之外，究竟是要外部自決 (獨立)、還是內部自決 (自治)，自治權依據毋庸置疑；值得一提的是『國際公民暨政治權規約』第 27 條明文規定國家不可被剝奪少數族群的文化權²⁶，或可被解釋為關注的是個人權利的保障，

administration of territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government recognize the principle that the interests of the inhabitants of these territories are paramount, and accept as a sacred trust the obligation to promote to the utmost, within the system of international peace and security established by the present Charter, the well-being of the inhabitants of these territories, and, to this end:

a. to ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social, and educational advancement, their just treatment, and their protection against abuses;

b. to develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples, and to assist them in the progressive development of their free political institutions, according to the particular circumstances of each territory and its peoples and their varying stages of advancement;

²⁵ 包括『世界人權宣言』(Universal Declaration of Human Rights, 1948)、『國際公民暨政治權規約』、以及『國際經濟、社會、暨文化權規約』。

²⁶ 原文是：

In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their

然而聯合國人權事務委員會 (Human Rights Committee) 在『第 23 號一般性意見』 (General Comment 23: The Rights of Minorities (Art. 27), 1994) 要求各國採取積極的方式 (positive measure) 保障這些權利²⁷，可以看出被援引為保障少數族群文化權的依據²⁸ (施正鋒，2018b、2018c)。

聯合國具體有關於少數族群保障的規範，除了負面的反干預公約、或宣言²⁹，正面協助的有『個人隸屬國籍、族群、宗教、或語言性少數族群權利宣言³⁰』 (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities, 1992)、及『聯合國原住民族權利宣言³¹』 (United Nations

own language.

²⁷ 原文是：

6.2. Although the rights protected under article 27 are individual rights, they depend in turn on the ability of the minority group to maintain its culture, language or religion. Accordingly, positive measures by States may also be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group.

²⁸ 目前國際法採取的是折衷的詮釋：「個人因為團體的身分而取得的權利，而且必須集體行使」 (Thornberry, 1995: 23)。

²⁹ 譬如『聯合國教科文組織反對教育歧視公約』 (UNESCO Convention against Discrimination in Education, 1960)、『消除各種形式種族歧視宣言』 (Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1963)、『消除各種形式種族歧視國際公約』 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965)、『聯合國教科文組織種族暨種族歧視宣言』 (UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice, 1978)。

³⁰ 原文是：

Article 1

1. States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.

2. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.

其實，『國際經濟、社會、暨文化權公約』第 15 條早先就有規範國家保護文化權應盡的義務：

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone:

(a) To take part in cultural life;

(b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications;

(c) To benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for the conservation, the development and the diffusion of science and culture.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity.

4. The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of international contacts and co-operation in the scientific and cultural fields.

³¹ 還有『國際勞工組織原住暨部落人口條約』 (ILO Convention 107: Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-tribal Populations in Independent Countries, 1957)、『國際勞工組織原住暨部落民族條約』 (ILO Convention 169: Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989)。

Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007)；在區域方面，歐洲理事會 (Council of Europe, CoE) 有『保障少數族群架構條約』(*Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995*)，成立於 1973 年的歐洲安全暨合作會議 (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE) 在歷年的高峰會議多次發表相關語言文化的宣言或建議書，特別是『哥本哈根宣言』(*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990*)，後來在 1995 年改名歐洲安全暨合作組織 (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) 也有『蘭德有關少數族群有效參與政治生活建議書暨說明』(*Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note, 1999*) (附錄 1)，對於非地域自治更是有詳細的建議 (施正鋒，2004、2008、2018b)

另外，歐盟在 1991 年公佈『承認東歐及蘇聯新國家方針的宣言』(*Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in East Europe and the Soviet Union*)、及『南斯拉夫宣言』(*Declaration on Yugoslavia and the Guidelines on the Recognition of New States*)，要求申請加入歐盟的國家必須按照 CSCE 所規定的架構來保障少數族群權利。接著在 1993 年，歐盟高峰會³² (European Council) 進一步決議，要求想要加入歐盟的國家，必須依據 CSCE 的『哥本哈根宣言』尊重及保護國內的少數族群，而且執行委員會必須每年向理事會、及議會提出各國的進展報告 (progressive report, regular report)，稱為『哥本哈根條款』(Copenhagen Criteria) (Johnson, 2006: 36-44; Hillion, 2013: 2-7)；基本上，由歐盟各國部長所組成的理事會 (Council of the European Union, Council of Ministers, Council) 決定入盟的條件、執委會 (European Commission) 監督申請國的進度，而少數族群權利保障則是基本條件 (Toggenburg, 2008: 6-8; Johnson, 2006: 36-44; Schweltnus, & Schimmelfennig, 2008: 1)。總之，儘管這些規約、或是宣言未必有約束力，卻

³² 由歐盟成員的國家元首、或行政首長 (總理) 組成的首腦會議，不同於歐洲理事會。

有助於理念的傳播、並敦促各國從事國內的法治化（Kymlicka, 2007: 379-80; Osipov, 2013b: 12）。

自治體的設計

Osipov (2013b) 將非地域自治（文化自治）的制度安排，分為單薄（thin）、及厚實（thick）兩種途徑：前者是原則性的宣示，象徵著政府對於少數族群的包容，淺嚐即止，實際上的內容相當空洞，也因此是包山包海，只要能跟少數族群的文化、或教育攀上一點關係就算數，所以是充滿著工具性盤算的味道；相對之下，後者有比較健全的制度安排、往往有公法人的身分、以及通常涵蓋所有的族人，而政府會授與比較多的權限，此外，由於具有相當程度的建制，可以透過成員的參與、議會的代表性、以及主事者的課責，來確保自治體的正當性。

除了概二分法，Malloy (2015: 3-4, 14-15) 根據經濟學家赫緒曼（Albert O. Hirschman）在《出走、出聲、以及效忠》（*Exit, Voice and Loyalty*, 1970）所提的三種選擇，進一步將政府設計非地域自治體制的策略分為出聲（voice）、準出聲（quasi-voice）、及無聲（non-voice）等三種：（一）出聲策略下的自治制度，是指政府願意把攸關少數族群事務，交給族人推選出來的代表去決定，因此，族人可以自由參與族群文化的保存、及發展，譬如匈牙利、及芬蘭；（二）準出聲策略則指儘管政府成立了少數族群的公法人、或推動民間組織各種社團，然而，這些團體基本上是聽命於政府部門行事，只能算是自我管理（self-management）、或自我治理（self-governance）³³，譬如加拿大；（三）無聲策略著重象徵性意義，因此，文化自治體不會被允許擁有實質的決策權，甚至於其作為有可能背離自治的核心價值，譬如愛沙尼亞、及如俄羅斯。

Lapidot (1997: 34-35) 指出，自治區的權力不外行政、立法、以及司法，就光決策的方式來看，一個極端是由中央政府保留所有的權限，另一個極端是全

³³ Heintze (1998: 23-24) 稱之為功能性自治（functional autonomy），介於行政自治與政治自治（political autonomy）之間（Malloy, 2015: 11-12）

部轉移給自治政府，而介於中間的則是平行權限（parallel powers）、以及共同決策³⁴（co-decision）。除了自治的項目（issue, sector），Malloy（2015: 7）則根據決策權的多寡，將非地域自治體分為強、中、弱三大類：強勢的自治體擁有共同決策權，甚至於可能發揮相當程度的自決權；中度的自治體或許可以有自我管理、或是一些自治權，特別是在教育、語言、宗教、或是民俗方面，或許再加上一點老人照護；至於積弱的自治體，儘管族人選擇加入與否的自由，大概只能有正式、或是非官方的諮詢功能，完全沒有自治的權限可言。

Bauböck（2001: 29-32）的基本立場是以地域式自治為主、文化自治為輔，因此，他對於文化自治的分類隱約有保留的弦外之音：（一）剩餘式文化自治（residual CA）主要是指中、東歐國家的相關法規，包括匈牙利、愛沙尼亞、及俄羅斯，基本上是針對四散、或非各國構成民族（constitutive people）的少數族群，出發點是保障成員的自由結社權，或可透過諮詢性的文化委員會組成，想辦法影響政府；（二）補充式文化自治（supplementary CA）適用於混居的情況，用來補地域式自治的不足，譬如義大利波扎諾在 1972 年取的自治，一方面必須降低義大利語在公共行政上的支配性，另一方面又必須保障義語使用者不受歧視，重點在於選制、及公共服務，並非真正的自治；（三）過渡性文化自治（transitional CA）是指中、東歐共產國家經歷聯邦體制的解體，驚魂未定，地域式自治可能會進一步導致領土支離破碎，因此暫時先採行文化自治，行有餘力，當然未嘗不可進一步談判地域式自治。

到目前為止，我們看到對於文化自治體制比較完整的描繪，是 Coakley（2016: 11-12）根據 Hooghe 等人（2009）所建構的區域權限指數（regional authority index），整理出族群自治的四大面向，包括制度的深化（地方分權的程度、以及中央是否有否決權）、政策的廣度（經濟、教育、文化、以及福利政策的權限）、財政的自主（是否可以課所得稅、公司稅、增值稅、或營業稅）、以及代表機構的產生（代

³⁴ 兩者應該就是與自治互斥的共享治理（share rule）（Hooghe, et al., 2009; Coakley, 2016: 11），相關的討論見 Torrisi 等人（2011）、及 McEwen（2017）。

表是直選、或間接選舉)與行政部門的特徵(首長是由中央派任、自治議會任命、還是族人直選)。我們歸納 Boisver(1985)、Hawkes 與 Malove (1989)、Lapidoth (1997)、Suksi (1998)、Dobos (2013)、Malloy (2015)、Coakley (2016)、及自身的研究(施正鋒, 2005、2008、2016; 施正鋒、吳珮瑛, 2014)將文化自治體的結構整理如圖 4:

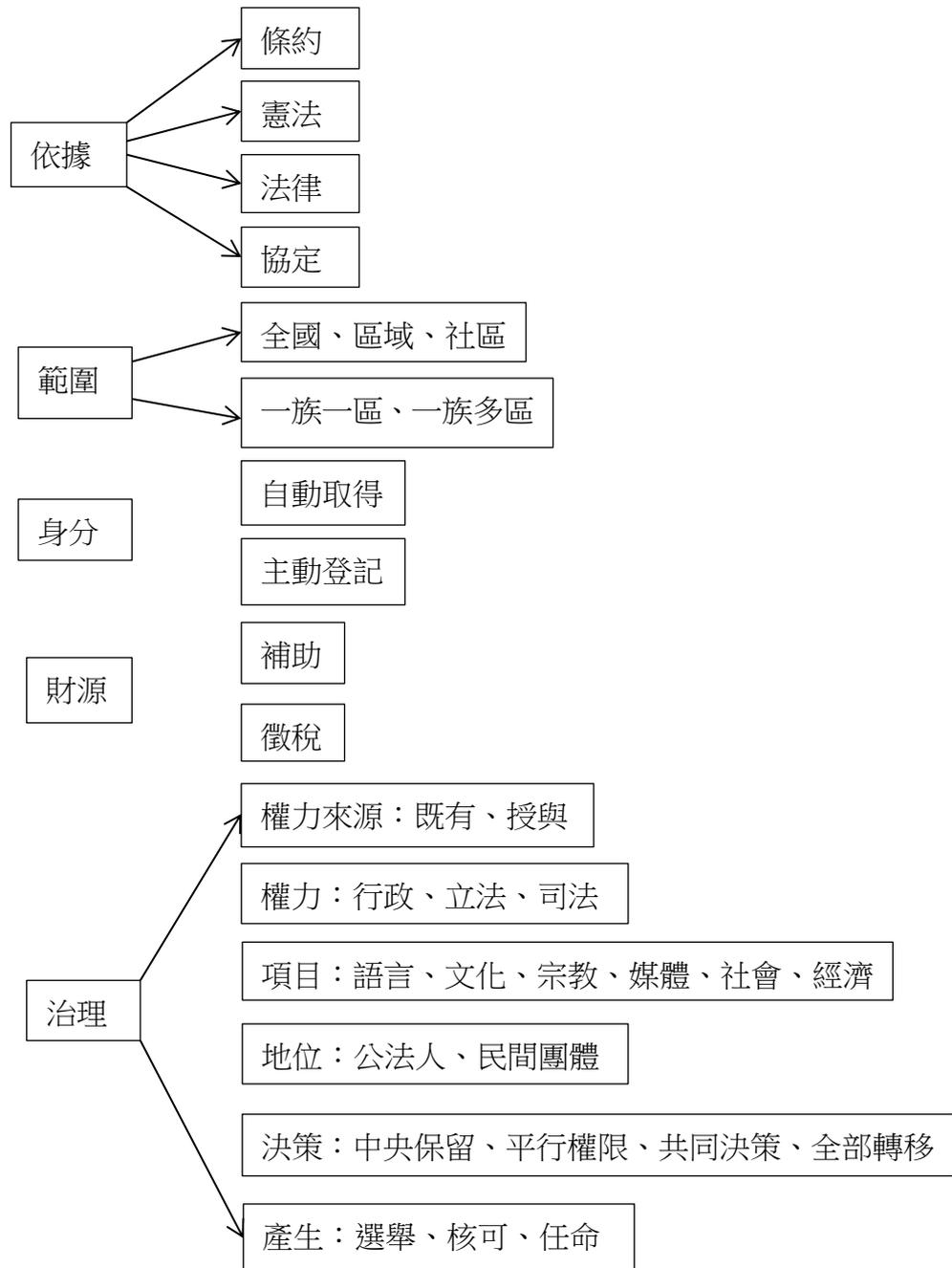
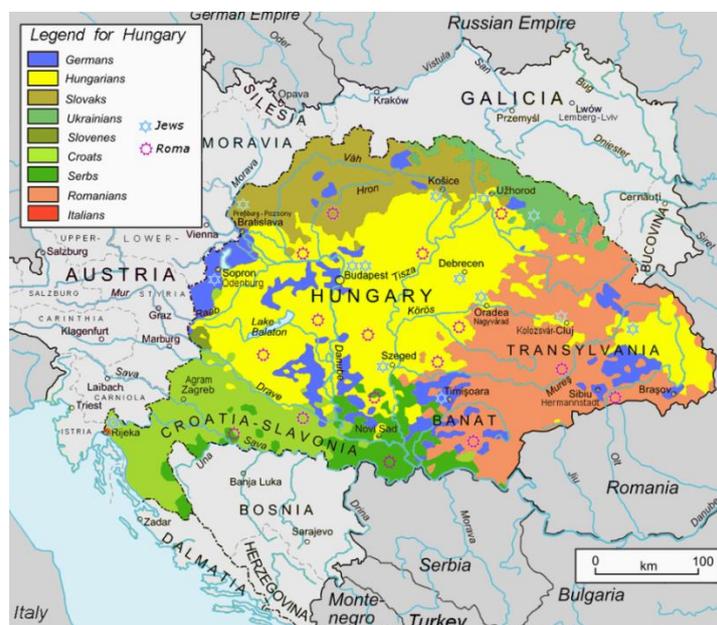


圖 4：文化自治體的面向

文化自治體的主要構面如下：(一) 依據條約、憲法、法律、還是協定；(二) 範圍有兩個構面，一是究竟這是全國性、區域性、社區政府，二是到底是一族一區、還是一族多區；(三) 身分是自動取得、還是必須主動登記；(四) 財源來自補助、還是稅收；(五) 治理有四大構面，包括權力來源（既有、授與）、權力多寡（行政、立法、司法）、自治項目（語言、文化、宗教、媒體、社會、經濟）、組織地位（公法人、民間團體）、以及決策方式（中央保留、平行權限、共同決策、全部轉移）、及產生方法（選舉、核可、任命）。

匈牙利少數族群的文化自治

匈牙利原本是奧匈帝國的一部分，境內有眾多的少數族群，也因此孕育了卡爾·倫納、以及奧托·鮑爾的文化自治想法，可惜巧思終究未能如願付諸於行。一次大戰結束以後，奧匈帝國解體，匈牙利在『特里阿農條約』（*Treaty of Trianon, 1920*）被迫割讓邊地給鄰國³⁵，面積及人口銳減，不過，境內仍然有為數相當多的少數族群（見圖 5、表 1）。



來源：Wikimedia Commons (2020: File:Ethno Hung.1910.png)。

圖 5：匈牙利少數民族的分布（1910）

³⁵ 根據『特里阿農條約』，匈牙利的土地由 325,411 平方公里減為 93,073 平方公里（28%），人口由 20,900,000 人降為 7,600,000 人（36%）（Wikipedia, 2020: Treaty of Trianon）。

表 1：匈牙利人口普查的族群組成（1910-41）

族群	1910	%	1920	%	1930	%	1941	%
匈牙利人	5,890,999	85.9%	6,730,299	88.4%	7,155,973	89.6%	11,881,455	80.9%
羅姆人							76,209	0.5%
日耳曼人	604,751	8.8%	553,179	7.3%	550,062	6.9%	533,045	3.6%
羅馬尼亞人							1,051,026	7.2%
斯洛伐克人	192,227	2.8%	165,317	2.2%	141,877	1.8%	175,550	1.2%
克羅埃西亞人	68,161	1.0%	62,018	0.8%	58,931	0.7%	12,346	0.1%
魯塞尼亞人							547,770	3.7%
猶太人							139,041	0.9%
塞爾維亞							213,585	1.5%
斯洛維尼亞人							9,400	0.1%
其他	98,277	1.5%	101,301	1.3%	80,026	1.0%	29,210	0.2%
總數	10,374,823	100%	10,198,315	100%	9,937,628	100%	14,679,573	100%

來源：Wikipedia (2020: Demographics of Hungary)。

說明：魯塞尼亞人／盧森尼亞人 = Ruthenians/Rusyns。

二次大戰後，共產黨政權並沒有少數族群政策，頂多視人口最多的羅姆人為社會問題，直到冷戰結束，政府覺悟必須解決族群問題，經過兩年的圓桌討論，在 1993 年通過『少數民族及少數族群權利法』(*Act on the Rights of National and Ethnic Minorities*)，經過 2005 年的修法，嘗試釐清自治政府的權限、想要讓運作更為透明化，乾脆在 2011 年改弦更張為『少數民族權利法』(*Act on Rights of Nationalities*)，主要是在擴充對於文化自治的規範³⁶，算是中、東歐國家的先驅 (Teller, 2002: 71; Dobos, 2016: 6-11; Ypsanis, 2019: 1, 28, 32-33)。我們在下面的討論，除非另外說明，主要還是針對當下所採行的 2011 年新法為主。

匈牙利國家當下承認的少數民族有 13 族，也就是居住在這塊土地已經超過一百年³⁷。匈牙利是單一體制的國家，除了首都布達佩斯，全國劃為 19 個州(*megye*)，

³⁶ 相較之下，『少數民族及少數族群權利法』被稱為骨架法 (*skeleton law*)，必須有其他的法配合 (Eiler & Kovács, 2002: 5)。

³⁷ Kocsis (2003: 180) 稱之為「土生土長」(*autochthonous*)。『少數民族及少數族群權利法』第 1 條：

(2) For the purposes of the present Act a national or ethnic minority (hereinafter 'minority') is any ethnic group with a history of at least one century of living in the Republic of Hungary, which represents a numerical minority among the citizens of the state, the members of which are Hungarian citizens, and are distinguished from the rest of the citizens by their own language, culture and traditions, and at the same time demonstrate a sense of belonging together, which is aimed at the preservation of all these, and the expression and protection of the interests of their communities, which have been formed in the course of history.

county)，下面又分為將近 3,200 個村鎮市³⁸ (municipality)，少數民族分散在 2,500 個地方行政單位；儘管少數民族有移居都會區的傾向，傳統的還是住在鄉下地方，包括羅姆人、日耳曼人、斯洛伐克人、克羅埃西亞人、羅馬尼亞人、以及斯洛維尼亞人 (Dobos, 2016: 6)。諸多少數民族當中，除了在東北角有一兩個羅姆人聚居的小村落、首都布達佩斯外圍一些村莊有較高比例的有日耳曼人及斯洛伐克人，其他大致上散居全國各地，甚至於在自己的傳統領域 (settlement³⁹) 也淪為少數，也就是只有在 50 個村鎮市過半⁴⁰，因此要採行傳統的地域式自治有其困難的地方，文化自治應運而生 (Teller, 2002: 73; Dobos, 2013: 169) (見表 2、圖 6)。

表 2：匈牙利人口普查的族群組成 (1990-)

族群	1990	%	2001	%	2011	%	2016	%
匈牙利人	10,142,072	97.8%	9,416,045	92.3%	8,504,492	85.6%	9,632,744	98.3%
羅姆人*	142,683	1.4%	189,984	2.0%	315,583	3.2%	309,632	3.2%
日耳曼人*	30,824	0.3%	62,105	0.6%	185,696	1.9%	178,837	1.8%
羅馬尼亞人*	10,740	0.1%	7,995	0.1%	35,641	0.4%	36,506	0.4%
斯洛伐克人*	10,459	0.1%	17,693	0.2%	35,208	0.4%	29,794	0.3%
克羅埃西亞人*	13,570	0.1%	15,597	0.2%	26,774	0.3%	22,995	0.2%
俄羅斯人							21,518	0.2%
中國人							15,454	0.2%
阿拉伯人							11,704	0.1%
塞爾維亞人*	2,905	0.0%	3,816	0.0%	10,038	0.1%	11,127	0.1%
烏克蘭人*							10,996	0.1%
波蘭人*							8,245	0.08%
越南人							7,304	0.07%
希臘人*							4,454	0.05%
保加利亞人*							4,022	0.04%
斯洛維尼亞人*	1,930	0.0%	3,025	0.0%	2,820	0.0%	2,700	0.03%
魯塞尼亞人*							2,342	0.02%
亞美尼亞人*							2,324	0.02%
其他	19,640	0.2%	57,059	0.6%	73,399	0.9%	26,349	0.3%
未表明			570,537	5.6%	1,398,731	14.1%		
總數	10,374,823		10,198,315		9,937,628		9,803,837	

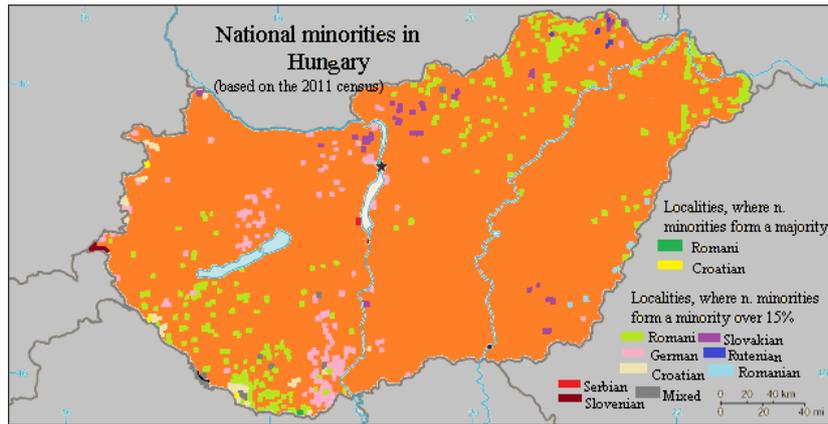
來源：Wikipedia (2020: Demographics of Hungary)。

說明：*代表居住超過百年而被視為少數民族。2016 年資料是根據匈牙利中央統計局的抽樣調查 (microcensus) (Központi Statisztikai Hivatal. 2018: 9, table 1.1)。

³⁸ 首都分為 23 個區 (járások, district)，19 個州分為 174 個區，往下再細分為 346 個市鎮 (város) 及 2,806 個村 (község) (Wikipedia, 2020: Counties of Hungary; Administrative divisions of Hungary; List of cities and towns of Hungary)。

³⁹ Settlement (傳統領域) 與 municipality (村鎮市) 往往交互使用 (Dobos, 2013: 169)，其實，就是地方 (local) 的意思 (Kocsis, 2003: 173)。

⁴⁰ 包括羅姆人 9 個、克羅埃西亞人 6 個、斯洛維尼亞人 4 個，加上日耳曼人、斯洛伐克人、魯塞尼亞人、以及塞爾維亞各人 1 (Dobos (2013: 169; Yupsanis, 2019: 12))



來源：Wikimedia Commons (2020: File:National minorities in Hungary.PNG)。

圖 6：匈牙利少數民族的分布（2011）

那麼，究竟匈牙利的少數族群有多少人？根據表 1，從 1910、1920、1930、到 1941 年的人口普查來看，差不多佔了一到二成；根據表 2、以及匈牙利中央統計局（Központi Statisztikai Hivatal. 2018: 11, table 2.1.1; Dobos, 2016: 3, table 1），從 2001、2011 的普查、到 2016 年的抽樣調查，13 個法定少數民族的人口總數（百分比）是 442,739（4.3%）、644,524（6.5%）、623,974（6.5%）。依據 Eiler 與 Kovács（2002: 27）所提供的各族自己估計，13 族的總數應該有 1,017,700 人（10.0%）；然而，要是根據 2010 年的自治政府選舉，只不過 228,038 人（2.3%），2014 年更是大為下降（Dobos, 2016: 30, table 6）（表 3）。

表 3：匈牙利的少數民族人數

	2010 選舉	2016 抽樣調查								2000 估計
		族群	母語	與親友 用語	族群與 母語	族群與親 友用語	族群、母 語、用語	母語與 用語	總數	
羅姆人	133,492	252,434	1,119	5,108	5,139	12,215	29,554	4,063	309,632	500,000
日耳曼人	46,629	57,660	3,648	55,079	5,750	10,680	27,572	18,448	178,837	210,000
羅馬尼亞人	5,277	9,876	3,362	6,394	3,843	1,759	8,700	2,572	36,506	25,000
斯洛伐克人	12,282	10,251	1,186	4,263	1,797	2,996	7,466	1,835	29,794	105,000
克羅埃西亞人	11,571	6,592	781	1,886	1,666	2,134	8,091	1,845	22,995	85,000
塞爾維亞人	2,432	3,529	550	1,880	937	780	3,065	458	11,127	5,000
烏克蘭人	1,338	3,251	815	1,334	1,305	795	2,603	893	10,996	2,000
波蘭人	3,052	1,909	283	1,342	1,066	340	2,987	318	8,245	10,000
希臘人	2,267	1,386	57	440	242	324	1,373	632	4,454	4,250
保加利亞人	2,088	1,386	442	432	226	157	1,148	231	4,022	3,750
斯洛維尼亞人	1,025	639	114	178	186	231	1,255	97	2,700	5,000
魯塞尼亞人	4,228	1,405	95	186	150	241	197	68	2,342	6,000
亞美尼亞人	2,357	1,662	79	201	58	10	224	90	2,324	6,750
	228,038								623,074	1,017,700

來源：2016 年的抽樣調查根據 Központi Statisztikai Hivatal (2018: 9, table 1-1)，2010 年選舉依據 Dobos(2013: 169, table 1)；2000 年估計依據 Eiler 與 Kovács(2002: 27)、及匈牙利外交部(Ministry of Foreign Affairs Budapest, 2000: 2)，如果有高低差距就取平均值。

即使是人口普查的資料，使用的方法不同，結果當然也不一樣。在 1940 年之前、以及 1970 年的普查，民眾只被間接問到母語；在 2001 年之前，除了沿用過去問母語是什麼，更直接問百姓的族群認同；到了 2001 年的普查，總共問了 5 個題目，包括族群身分的選擇、特定族群文化價值及傳統的認同、母語、以及與親友互動的用語；2011 年普查則剔除文化認同，保留族群身分、母語、以及用語，另外還問了是否還有另外一個族群認同⁴¹。我們可以看到，政府的作法是想辦法透過多面向的認同指標，也就是族群、文化、族語、及用語，旁敲側擊，希望能將隱晦不明的認同引出來，想要以聯集的方式逼近一般所推估的數字。

如果比較 2011、及 2001 年的數字(Központi Statisztikai Hivatal. 2018: 11, table 2.1.1; Tóth & Vékás, 2014: 99, table 1; Dobos, 2016: 3, table 1)，13 族的人口數增加了 146.6%，其中族群認同 177.0% 成長最多，親友用語 136.7% 次之，母語 109.3% 殿後。照說匈牙利的少數民族已經高度被同化，連老人家使用的「方言」都成為「記憶中的語言」(language of remembering)，而且政府在社會、經濟層面的整合也相當成功，加上匈牙利的人口數從 1980 年達到高峰 10,709,463 人以來就持續下降，甚至跌落不到一千萬，那麼，除了歸因認同本來就是高度流動，究竟所謂的「族群」(ethnic revival)，到底是因為人口自然成長、普查的分類方式及統計方法、還是有其他因素使然 (Eiler & Kovács, 2002: 1-2; Dobos, 2016: 2-5)？我們接下來勾勒匈牙利自治體系的特徵。

(一) 設置的依據：匈牙利民主化的過程並未制訂新憲，而是在 1989 年共產黨政權下台後，沿用『1949 年憲法』(*Hungarian Constitution of 1949*) 大幅修訂，最後才在 2011 年通過新憲『匈牙利基本法』(*Basic Law of Hungary*)。根據增修的『1949 年憲法』第 68 條⁴²，少數民族及少數族群有權利成立地方性自治、

⁴¹ 因為允許雙重族群認同，2011 年普查、及 2016 年的抽樣調查，人口加起來超過 100%，也就是自認為匈牙利人、又是某一族少數族群的成員 (Dobos, 2013: 170)。其實，2001 年普查甚至於允許最多可以選三種族群認同 (Kocsis, 2003: 180)。

⁴² 原文是：

(2) The Republic of Hungary shall provide for the protection of national and ethnic minorities and ensure their collective participation in public affairs, the fostering of their cultures, the use of their native languages, education in their native languages and the use

及全國性的自治體，並在 1993 年的『少數民族及少數族群權利法』第 4 章（第 21-39 條）有詳細的規範；該法在 2005 年做了一些修訂，終究配合新定的『匈牙利基本法』，在 2011 年被『少數民族權利法』所取代（第 6 章第 50-123 條）。

（二）自治的範圍、及模式：少數民族及少數族群的自治政府（minority self-government, MSG）分為全國性（national MSG, national self-government of national minorities）、及地方性（local MSG）兩大類，基本上是一族只能成立一個全國性自治政府，在任何一塊傳統領域只能有一個地方自治政府。全國性自治政府是由地方自治政府的議員自動出任選舉人⁴³（minority elector），再由選舉人團（electoral assembly）互推自治政府／大會⁴⁴（general assembly, national council）的成員，因此是間接選舉（Eiler & Kovács, 2002: 11; Walsh, 2000: 49）。

根據舊法（1993），地方性自治政府可以使用三者方式產生⁴⁵，(1) 地方政府的民選議員如果有超過 50% 以特定民族、或是族群的身分當選，可以宣告這是少數族群的地方政府（minority municipal government），(2) 即使這些議員的人數未能過半、卻超過總數的 30%，也可以成立自治政府，稱為間接組成的自治政府（indirectly formed minority self-government），(3) 人數較少的族群也可以透過直接選舉產生自治政府⁴⁶，又稱為直接組成的自治政府（directly formed minority self-government）。第一種是將地方政府轉換為自治政府，第二種是自治政府納為地方政府的一部分，第三種則是兩者平行，我們參考 Teller（2002: 74）的構思、改繪如下圖 6：我們可以這樣說，第一種其實就是傳統的地域式自治，而後兩種才是文化自治。

of names in their native languages.

⁴³ 一個傳統領域（地方村鎮市）只能有一名，要是該地沒有議員，以選舉的方式產生代表。

⁴⁴ 也就是民族議會（national assembly, parliament）的性質，因此，希望能發揮內部整合的功能（Dobos, 2013: 177; Yupsanis, 2019: 30）。

⁴⁵ 前者是 Hawkes 與 Malove（1989: 103-10）所謂的「公共政府」（public government），也就是族人在領地上的人數佔多數，一般性的地方政府就可以算是自治政府，後兩者則是「族群政府」（ethnic government）。加拿大西北領地的 Inuit 另外成立 Nunavut 領地，其政府就是權宜的自治政府（施正鋒、吳珮瑛，2014：69-110）。

⁴⁶ 人口 1,300 或以下，必須選出 3 位議員，要是超過 1,300 人，最低議員人數是 7 人（首都 9 人）。

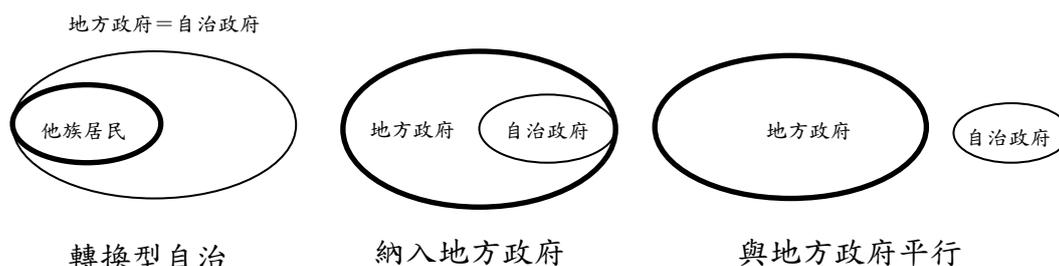


圖 7：自治政府的模式

根據新法（2011），儘管地方性自治政府簡化為直選、以及轉換兩大類，事實上大同小異：直選產生的地方性自治政府（local self-government of national minorities）分為村鎮市的居住地少數民族自治政府（settlement self-government of national minorities）、及增設的州級（及原有首都）的區域性自治政府⁴⁷（regional self-government of national minorities）；至於保留的轉換型少數民族自治政府（transformed self-government of national minorities）則施行於首都以外，就是將地方政府視為自治政府，條件是必須有超過 50% 的特定少數民族選民在國家名冊（national minority register）登錄、而且超過 50% 的地方選當選人是以特定少數民族的身分參選。到 2014 年為止，匈牙利的文化自治政府有 2,143 個、地域式自治政府（地方政府）有 61 個；到了 2019 年，兩者合起來有 2,715 個（表 3）。

表 4：匈牙利的少數民族自治政府數目

族群	地方少數民族自治政府						地域式自治政府			合計
	1994-95	1998	2002	2006	2010	2014	2007	2011	2014	
保加利亞人	4	15	31	38	41	33	2	2	1	37
羅姆人	477	768	999	1,118	1,248	1,197	20	20	20	1,383
希臘人	6	19	31	34	37	35	1	1	1	36
克羅埃西亞人	57	75	108	115	127	112	7	7	7	136
波蘭人	7	33	51	47	497	41	2	2	1	53
日耳曼人	162	272	341	378	424	406	11	11	13	547
亞美尼亞人	16	25	31	31	39	32	1	1	1	33
羅馬尼亞人	11	33	44	46	71	61	3	3	5	168
盧森尼亞人	1	10	32	52	75	43	2	3	2	44
塞爾維亞人	19	35	44	40	48	45	2	2	2	63
斯洛伐克人	51	76	115	116	122	112	6	6	6	158
斯洛維尼亞人	6	10	13	11	11	10	0	0	0	44
烏克蘭人	0	5	13	19	23	16	0	0	2	47
總數	816	1,376	1,853	2,045	2,763	2,143	55	58	61	2,715

來源：除了 2019 年的數字來自 *Hungary Today* (2019)，其餘根據 Dobos (2016: 18-19, tables 3, 4; 2013: 172, tables 3)。參考 Kocsis (2003: 185, table 3) 有 1998、2003 年各族在各州自治政府的分布數字，另外還有羅姆人、日耳曼人、及斯洛伐克人自治區的全國地理分布 (pp. 86-88, figs. 2-4)。

⁴⁷ 州級的區域性自治政府是考慮大族的需要，在 1995 年增設 (Dobos, 2016: 17)。

(三) 成員的身分：根據修訂後的『1949年憲法』第70條⁴⁸，所有公民都可以參與少數族群自治政府的選舉，包括投票、及參選。在制訂『少數民族及少數族群權利法』(1993)的過程，少數民族由於過去的慘痛經驗⁴⁹，堅決反對登錄個人的族群別、要求完全尊重個人意願；此外，國會事先也把草案提交歐洲理事會評估，獲得相當正面的評價，特別是讚譽自由選擇認同的作法是世界第一 (Eiler & Kovács, 2002: 10)。所以，終究決定將少數民族及少數族群的身分採取主觀認定，第1條是這樣定義的：

(1) This Act applies to all persons of Hungarian citizenship living in the Republic of Hungary who consider themselves members of any national or ethnic minority and to the communities of these people.

原來，主動／積極的選舉權 (active franchise) 的用意是好的，在1998年的地方選舉就出現弊端：首先是所謂的「同情票、同情選民」(sympathy vote, sympathetic voter)，一些非少數選民對於候選人不熟悉，乾脆將票投給姓氏字母比較前面的；再來就是所謂的「族群生意」⁵⁰ (ethno-business) 候選人現象，投機的外族臨時轉跑道來參選，甚至於為了當選不惜改掉自己的姓；最糟糕的則是當選地方自治政府的假身分議員後不再參與，讓全國性的自治政府的會開不成，形同杯葛 (Eiler & Kovács, 2002: 9-12, Fns. 34, 37; Dobos, 2016: 26-27)。由於少數族群一致反對身分註記，解決之道是改為被動／消極的選舉權 (passive franchise)，一是候選人必須事先公開宣布自己打算代表哪一個族群參選，另一個方式是必須獲得全國性自治政府的同意 (Eiler & Kovács, 2002: 10-11)。

⁴⁸ 原文是：

(1) All adult Hungarian citizens residing in the territory of the Republic of Hungary have the right to be elected and the right to vote in Parliamentary elections, local government elections or minority self-government elections, provided that they are present in the country on the day of the election or referendum, and furthermore to participate in national or local referenda or popular initiatives.

⁴⁹ 戰後各國著手人口交換，日耳曼人、匈牙利人、及斯洛伐克人被強迫遷徙、甚至於驅逐出境，南歐斯拉夫人、及羅姆人被歧視，依據的就是官方的族群註記；譬如匈牙利的日耳曼人戰後被逐，就是根據1944年人口普查的資料，老一輩的因為當年匈牙利與捷克的人口交換協定，心有餘悸，人們對戒慎小心 (Dobos, 2016: 25; Eiler & Kovács, 2002: 1)。

⁵⁰ 參見附錄2。

根據 2005 年的修法，選民必須事前往地方選務機構登錄身分，選舉名冊則在選後必須銷毀，只不過，官員仍然無從判斷誰屬於哪一個族群；至於候選人，限定族群的團體才可以推薦人選，也就是至少在選前三年就確定族群身分，此外，打算參選者必須宣示具有通曉族語、文化、及傳統的能力，同時公開聲明先前未曾代表過其他族群參選；儘管如此，2006、及 2010 年的選舉結果仍然成效不佳，令人詬病的是候選人資格審查流於形式，特別是族語能力、及文化傳統的熟稔，終究還是讓當事人自我認定，所以才有 2011 年的新法 (Dobos, 2016: 27-28)。依據『少數民族權利法』第 53 條，選民必須事先主動在國家少數民族名冊 (national minority register) 登錄⁵¹，實質上就是強制登記身分才有自治政府的投票權⁵²；至於候選人，除了必須名列國家少數民族名冊，至少在先前兩次大選未曾披其他族群的戰袍，而且必須聲明代表某族群參選，並具有族語能力、及通曉文化傳統。

(四) 財源：自治政府沒有課稅的權限，日常營運所需要的經費主要靠中央政府的齊頭補助款⁵³、及地方政府的捐贈，至於教育、及文化等特別計畫可以跟國家少數族群基金會 (State Foundation for Minorities) 申請，譬如幼兒園、及雙語學校，另外，也可以接受外國的捐贈 (舊法第 8 章、新法第 7 章)。從 2008 年開始，政府為了鼓勵績效，將補助分做兩大塊，75% 的國家補助款定額給每個自治政府，25% 看個別的實際需要、及表現；從 2012 年起，中央政府的三分之

⁵¹ 此後，國家少數民族名冊在選後不再銷毀，而且必須不時更新，而少數民族團體也可以參閱 (Dobos, 2016: 28)。有關於國家少數民族名冊的規範，見新法的第 123 條。

⁵² 原文是：

Section 53 (1) Those recorded in the national minority register shall have the right to vote in the elections. Those Hungarian citizens

a) who are entitled to vote in the elections of local government representatives and mayors,

b) who belong to any of the national minorities specified in this Act, and

c) who declare their belonging to the national minority concerned with the content specified in this Act and in accordance with the Act on electoral procedure shall be, at their request, recorded in the national minority register.

(2) Everyone may be recorded in only one national minority register at one time.

(3) Voters shall be recorded in the national minority register

a) in the settlement of their domicile or

b) in the settlement of their registered place of residence reported by the thirtieth day preceding the election being called.

⁵³ 有關於歷年來中央政府對於各級自治政府的挹注，見 Eiler 與 Kovács (2002: 8, Fn. 30)、Dobos (2016: 22, table 5)。

一用來補貼自治政府的一般性營運，三分之二補助個別的申請計畫(Dobos, 2016: 22-23; Yupsanis, 2019: 30, 34-35)。

(五) 治理的構面：

1. 權力來源：由於匈牙利是單一體制國家，沒有聯邦國家共享主權 (shared sovereignty) 的傳統，所以自治政府的權力是中央政府所授與的。事實上，國會如果判定自治政府違憲，可以加以解散 (Dobos, 2016: 23)。

2. 權力多寡：自治政府完全沒有立法的權力，更不用說司法權，體質先天上相當積弱。根據舊法，地方性的自治政府可以針對少數族群的權利，向公家機構要求資訊、提出建議、推動措施(第 26 條)；自治政府如果能維持一樣的水準，可以接收教育機構，國家不得降低補助(第 47 條)；最大的權力是針對基礎教育、地方媒體、文化傳統的推動、語言的集體使用，相關機構首長的任命，以及發佈相關的行政命令 (decree)，必須獲得同意 (第 29 條)。至於全國性的自治政府，可以針對相關法規提建言，也可以監督各級少數族群學校，除了高等學校，少數族群的教材必須獲得同意 (第 38 條)。儘管同意權可以解釋為否決權 (veto)，問題是，地方政府針對少數族群議題往往採用法規 (regulation)、而非行政命令，同意權沒有發揮的餘地；此外，自從 2010 年，政府逐漸把同意權調整為諮商權，形同空包彈，侈談應該有的共同決策 (Walsh, 2000: 40, 51-52; Eiler & Kovács, 2002: 14-15; Dobos, 2016: 21; Yupsanis, 2019: 17-18)。

3. 自治項目：限於教育 (語言)、文化、以及媒體。

4. 組織地位：儘管定位是公法人，實際上介於公家機構、及民間團體之間。

5. 選舉方式：原先，各級自治政府產生的方式是複數選區相對多數決，也就是得票最高的那幾位當選；在 1995 年，考慮到各個族群內部的多元，區域、及全國性的選舉人團改採比例代表制 (Dobos, 2016: 15-18; 2013: 170-71)。

6. 府際關係：新法增設有關自治政府與中央政府⁵⁴、及地方政府合作的條文

⁵⁴ 除了國會的人權、少數族群、及宗教委員會 (Human Rights, Minority and Religious Committee)，相關的行政單位包括少數民族及少數族群辦公室 (Office for National and Ethnic Minorities)、教

(第 79-86 條)，由於自治體制納入地方政府的框架，包括地方政府必須設置攸關族群議題的委員會、提供一棟建築或是一個辦公室，原本期待的是伙伴關係、平行行政，世紀上的運作上必須看「仁慈的大哥」(merciful big brother) 是否有配合的政治意願，特別是在國民教育、及文化保障方面，即使中央政府提高對於自治事項的補助，地方首長難免有濫權、或是資源挪用⁵⁵，由於法律的規範不夠詳盡，地方上族群的齟齬頂多只能向國會的少數族群監察使⁵⁶ (Ombudsman for National and Ethnic Minorities) 陳情 (Walsh, 2000: 39-40, 44-48, 58-60; Teller, 2002: 78-80; Eiler & Kovács, 2002: 6-9, 13-16; Dobos, 2016: 23-24; Yupsanis, 201: 25)。

學界對於匈牙利在文化自治的努力，整體而言是給予正面的評價 (Eiler & Kovács, 2002: 22; Yupsanis, 201: 9)，歐洲理事會大體上也是予以肯定 (ACFC, 2001, 2004, 2010, 2016; Venice Commission, 2012)，而政府雖然未必言聽計從、原則上從善如流 (Hungary, 1999, 2004, 2009, 2015, 2019)。最大的指控是文化自治忽略族群界線原本是流動的、而族群內部往往是多元的，很可能會造成團體主義 (groupism)，也就是現有族群界線的制度化、甚至於族群之間的相互隔離，然而，這樣的說法未免倒因為果，畢竟，文化自治的用意原本就是想要解決族群分歧，既然族群認同是自我選擇，所謂流於本質主義 (essentialism) 的說法有失公允，至少這是化解衝突的途徑；至若所謂對於少數族群的權利保障有失公平⁵⁷，那是在政治哲學上自由主義與多元文化主義 (multiculturalism，或自由式多元主義 liberal pluralism) 的爭辯，學術上已經相當程度塵埃落定，而歐洲理事會更是對成員國循循善誘、要求定期提出報告說明具體的作法 (Yupsanis, 2019: 4-8)。

當然，由於匈牙利的文化自治體妾身未明、權責有限，相關法規充斥一般性

育部、內政部、及羅姆人行動計劃 (Action Plan for the Roma) (Terrler, 2002: 79)。有關於少數族群在國會的代
表，見 Walsh (2000: 51)、Eiler 與 Kovács (2002: 19-22)、Dobos (2013)、Dobos (2016: 24-25)、Majtényi 等人 (2018)。

⁵⁵ 譬如地方政府為了爭取中央政府的補助，可以很輕易地將公立學校劃為少數族群教育學校 (Teller, 2002: 79)。

⁵⁶ 正式名稱是 Parliamentary Commissioner for the Protection of National and Ethnic Minority Rights (Terrler, 2002: 79)。

⁵⁷ 譬如見 Deets 與 Stroschein (2005) 的抨擊。

的宣示、缺乏具體的程序規範，各單位流於各說各話，特別是自治政府缺乏立法、及徵稅的權力，而同意權往往是參考用，儘管在制度上一再調整、法規增補了施行細則、政府的補助也漸次提高，不免被質疑為只是最低標準、甚至於是虛應故事，實質上的成果未如原先的期待，而所謂的國際標竿未免言過其實；尤其是除了羅姆人以外，其他少數族群在社會經濟上已經十分整合、在語言文化上也達到相當高程度的同化，議者難免質疑文化自治是否對症下藥，特別是經濟弱勢的羅姆人在社會上被歧視的困境（Eiler & Kovács, 2002: 16-17, 24; Dobos, 2016: 31; Yupsanis, 2019: 6-10; Sansum & Dobos, 2020: 251-52）。

值得一提的是匈牙利推動文化自治的動機，除了對於羅姆人的補償，有些人批判並非單純為了保障少數族群的權利，而是為了轉口內銷，希望透過示範效應，鄰國能投桃報李、善待其境內的匈牙利人、改善他們的生活條件（Walsh, 2000: 19-22; Dobos, 2016: 30; Yupsanis, 2019: 10; Sansum & Dobos, 2020: 256）。根據估計，喀爾巴阡盆地（Carpathian Basin，又稱潘諾尼亞平原 Pannonian Basin）有 14,000,000 匈牙利人，包括匈牙利國內有將近 10,000,000 人，另外有 3,300,000 住在周邊七個國家（圖 7），那是因為一次大戰後簽訂『特里阿農條約』割地，被劃歸他國所屬，匈牙利政府覺得有義務加以照顧，而境內少數族群的文化自治，未嘗不可視為從事歷史和解的努力，一魚兩吃，如果能相輔相成，很難說在道德上有何瑕疵（Wikipedia, 2020: Hungarian diaspora; Duplain, 1996）。



來源：Wikimedia Commons（2020: File:MagyarsOutsideHungary.png）。

圖 8：匈牙利在鄰國佔人口多數的地方

結語

戰後以來，西歐國家面對多元族群，基本上是採取地域式權力下放，譬如比利時、英國、西班牙，相對之下，冷戰結束後的中、東歐，由於擔憂地域式自治會進一步催化少數族群走向分離，因此比較偏好文化自治。照說，文化自治是用來處理四散、或混居的少數族群，也就是用來互相補充（*complementary*）、或是互強化（*re-enforcing*）地域式自治不足的權宜之計，出發點是好的，至少當作實踐自決權的次佳選擇；然而在國際社會上，政府採行文化自治，有可能是拿來當作推動地域自治的擋箭牌，兩者儼然變成相互排斥（*mutually exclusive*），司馬昭之心路人皆知，不可不察。

根據 1998、及 2003 年的資料，斯洛伐克人、盧森尼亞人、日耳曼人、及羅姆人自治政府的平均人口數是 150-190 人，亞美尼亞人、保加利亞人、及波蘭人自治政府的平均人口數是 20-60，其中斯洛伐克人最高（233 人）、亞美尼亞人最低（21 人）（Kocsis, 2003: 184, 182, table 2）。那麼，這些具有公法人身分的少數族群自治政府，究竟是民間團體、半公半私的機關、還是真的就可以算是族人自己的民族議會？

附錄 1:『蘭德有關少數族群有效參與政治生活建議書暨說明』(1999)

The Lund Recommendations

III. Self-Governance

A. Non-Territorial Arrangements

17) Non-territorial forms of governance are useful for the maintenance and development of the identity and culture of national minorities.

18) The issues most susceptible to regulation by these arrangements include education, culture, use of minority language, religion, and other matters crucial to the identity and way of life of national minorities.

- Individuals and groups have the right to choose to use their names in the minority language and obtain official recognition of their names.
- Taking into account the responsibility of the governmental authorities to set educational standards, minority institutions can determine curricula for teaching of their minority languages, cultures, or both.
- Minorities can determine and enjoy their own symbols and other forms of cultural expression

Explanatory Note to the Lund Recommendations

III. Self-Governance

A. Non-Territorial Arrangements

17) This section addresses non-territorial autonomy – often referred to as “personal” or “cultural autonomy” – which is most likely to be useful when a group is geographically dispersed. Such divisions of authority, including control over specific subject-matter, may take place at the level of the State or within territorial arrangements. In all cases, respect for the human rights of others must be assured. Moreover, such arrangements should be assured adequate financial resources to enable performance of their public functions and should result from inclusive processes (see Recommendation 5).

18) This is not an exhaustive list of possible functions. Much will depend upon the situation, including especially the needs and expressed desires of the minority. In different situations, different subjects will be of greater or lesser interest to minorities, and decisions in these fields will affect them to varying degrees. Some fields may be shared. One area of special concern for minorities is control over their own names, both for representative institutions and individual members, as provided in Article 11(1) of the **Framework Convention**. With regard to religion, the Recommendation does not advocate governmental interference in religious matters other than in relation to those powers (e.g. concerning personal civil status) delegated to religious authorities. This Recommendation also does not intend that minority institutions should control the media – although persons belonging to minorities should have the possibility to create and use their own media, as guaranteed by Article 9(3) of the **Framework Convention**. Of course, culture has many aspects extending to fields such as welfare, housing and child care; the State should take into account minority interests in governance in these fields.

附錄2：當原住民族群委員不被族群接受*

從八月到現在，已經過了一個多月了，原住民族委員會忙著派要員到東部噶瑪蘭族的部落去滅火，要求族人撤簽一份陳情書。到目前為止，不止是耆老忿忿不已、年輕的族人強烈譴責，原住民族立委也出面關心，連地方上的情治人員都被驚動而皺眉頭，到底發生了什麼重大事情？

事情是這樣子的：原民會設有各族的有給職族群委員，在會內有辦公室，基本責任是在內部會議代表族人建言，因此聘任的應該都有起碼的代表性。在瓦歷斯·貝林擔任主委之際，還特別交代應該勤跑部落、反映輿情。曾幾何時，族群代表淪為選舉前的樁腳、或選後論功行賞的酬庸，情何以堪？

癥結在於原民會日前公布，聘任了一位族人擔任噶瑪蘭族的族群委員，雖然在九合一參選過鄉民代表，平日並未關心噶瑪蘭族的事務，特別是正名運動。最讓大家無法接受的是，這位年輕人自來的認同是阿美族、撒奇萊雅族，一直到沒多久前才將自己的族群身份別登記改為噶瑪蘭族。

按照這位新科族群委員陳科睿的說法，他的祖母是噶瑪蘭人，自己是帶著尋根、及強烈的認同才回復身分，是想要替更多沒有身分的族人奮鬥。只不過先前，他在長輩的帶領下前往花蓮縣豐濱鄉新社部落借用族服遭拒，耆老還質問其長輩：真的可以認同一位不曾參與族群事務的人為族人嗎？

根據原民會主委夷將·拔路兒的說法，族群委員也不過是聘用委員、性質類似機要或約雇人員，應該讓年輕人有機會服務部落；立委緩頰說，這只不過是「政令宣導員」、「年輕人成長營」。原民會聲明表示，陳科睿當初是從父登記為阿美族，後來發現父親有噶瑪蘭族血統，因此身分變更合法。

然而，合法只是社會上的最低標準，卻未必合理。族人強烈懷疑，一位沒有噶瑪蘭認同的人可以擔任噶瑪蘭族群委員嗎？未來又如何能夠代表族人就語言文化等發聲？最無法接受的是其他族群的訕笑：「噶瑪蘭族沒有人才，才會讓一

* 《蘋果日報》2020/9/10。原題〈原住民族的族群委員與族群生意人〉。

個外族人當你們的族群委員！」因此，這是族群集體尊嚴的課題。

這裡牽涉到的是族群身分的標準。在美國、及加拿大，原住民族的身分有四項判準，血緣的多寡（由八分之一到三十二分之一）、是否會講族語、是否居住在原鄉（或至少跟部落維持密切的聯繫）、以及族人是否接受。因此，要是對於族人有貢獻的外人，也有可能被張臂接受。

早期，原住民只要嫁給漢人就失去身分，後來改為可以回復原民身分，條件是必須冠媽媽的姓，表達主觀的意願。相較於、美加，我們的規定寬鬆多了，不管通婚到怎麼樣的程度，只要有一天想通了，就可以立即回復取得百分之百的原民身分，我們不免可以看到頓悟的所謂「族群生意人」。

在中歐、東歐共產國家的民主化，為了要加入歐盟，根據所謂的「哥本哈根條款」，各國必須證明如何保障境內的少數族群，有各式各樣的政治安排，最常見的作法是保障名額、或成立族群委員會。其中最有爭議性的是族群代表如何產生，最令人詬病的是中央政府指派的人未必有代表性。

以羅馬尼亞、以及匈牙利三十年來的經驗來看，歐洲理事會的意見是族群必須是由下而上產生、不可以由上而下指派，此外，有關於族群身分的標準必須審慎，不應該讓投機客隨時可以換跑道、攫取族人的政治參與。澳洲過去設有原住民暨托雷斯海峽島民委員會，委員由族人產生，值得借鏡。

民進黨政府社會運動起家，一旦進入廟堂，儘管有透過選舉永續經營的企圖心，暫且不管把族群代表視為未來參選暫時存取的作法是否妥當，此番強行指定噶瑪蘭的族群代表，已經引起跨族群的公憤，不分平地原住民、還是山地原住民：今天是噶瑪蘭族，誰知道，明天會硬塞哪一位投機客？

附錄 3：國際規約、一般性意見、宣言、建議書

Treaty of Trianon, 1920

Charter of the United Nations, 1945

Universal Declaration of Human Rights, 1948

Hungarian Constitution of 1949

ILO Convention 107: Convention Concerning the Protection and Integration of Indigenous and Other Tribal and Semi-tribal Populations in Independent Countries, 1957

UNESCO Convention against Discrimination in Education, 1960

Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1960

Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or not an Obligation Exists to Transmit the Information Called for under Article 73e of the Charter, 1960

Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1963

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965

International Covenant on Civil and Political Rights, 1966

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966

UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice, 1978

ILO Convention 169: Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, 1990

Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in East Europe and the Soviet Union, 1991

Declaration on Yugoslavia and the Guidelines on the Recognition of New States, 1991

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious or Linguistic Minorities, 1992

Act on the Rights of National and Ethnic Minorities, 1993

General Comment 23: The Rights of Minorities (Art. 27), 1994

Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1995

Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and Explanatory Note, 1999

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007

Basic Law of Hungary, 2011

Act on Rights of Nationalities, 2011

參考文獻

- 石忠山，2008。〈當代比利時憲政體制〉《當代比利時民主政治》頁1-42。台北：台灣國際研究學會。
- 施正鋒，1998。〈少數族群與國家——概念架構的探索與建構〉《族群與民族主義——集體認同的政治分析》頁1-37。台北：前衛出版社。
- 施正鋒，2004。〈少數族群的權利——國際規約的考察〉《台灣客家族群政治與政策》頁179-215。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2005。〈加拿大原住民族自治體制〉《台灣原住民族政治與政策》頁225-70。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2008。〈原住民族自治的探討〉《原住民族人權》頁321-48。壽豐：東華大學原住民族學院。
- 施正鋒，2010。〈縣市合併與原住民族自治的挑戰〉《台灣族群政策》頁1-89。台中：新新台灣文化教育基金會。
- 施正鋒，2016。〈加拿大Sechelt原住民族自治〉《人民的權利與轉型正義》頁323-65。台北：台灣國際研究學會。
- 施正鋒，2018a。〈台灣原住民族自治的路徑〉《原住民族的權利與轉型正義》頁297-354。壽豐：台灣原住民族研究學會。
- 施正鋒，2018b。〈歐盟的少數族群權利保障〉《原住民族的權利與轉型正義》頁155-89。壽豐：台灣原住民族研究學會。
- 施正鋒，2018c。〈原住民族的礦權〉《台灣原住民族研究學報》8卷1期，頁1-45。
- 施正鋒，2018d。〈加拿大的少數族群語言教育權利——以法語族群為例〉《原住民族的權利與轉型正義》頁367-409。壽豐：台灣原住民族研究學會。
- 施正鋒、吳珮瑛，2014。《原住民族的主權、自治權與漁獲權》。壽豐：台灣原住民族研究學會。
- 施正鋒，2018c。〈馬克斯與愛爾蘭〉《台灣國際研究季刊》14卷3期，頁159-91。
- 施正鋒，2020。〈當原住民族群委員不被族群接受〉《蘋果日報》9月10日。
- 許世楷，1989。《台灣未來的描繪》。台北：自由時代週刊社。
- 謝國斌，2008。〈比利時的族群政治〉《當代比利時民主政治》頁269-90。台北：台灣國際研究學會。
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe (ACFC). 2001. "Opinion on Hungary." ACFC/INF/OP/I(2001)4 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008be53>) (2020/9/4)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe (ACFC). 2004. "Second Opinion on Hungary." ACFC/INF/OP/II(2004)003 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c197>) (2020/9/4)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe (ACFC). 2010. "Third Opinion on Hungary." ACFC/OP/III(2010)001 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c688>) (2020/9/4)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National

- Minorities, Council of Europe (ACFC). 2016. "Fourth Opinion on Hungary." ACFC/OP/IV(2016)003 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac04b>) (2020/9/4)
- Alcock, Antony E. 1979. "The Development of Governmental Attitudes to Cultural Minorities in Western Industrial States," in Anthony E. Alcock, Brian K. Taylor, and John M. Welton, eds. *The Future of Cultural Minorities*, pp. 102-19. London: Macmillan Press.
- Alston, Philip. 2001. "Introduction," in Philip Alston, ed. *Peoples' Rights*, pp. 1-6. Oxford: Oxford University Press.
- Antonovych, Myroslava. 1999. "The Rights of National Minorities in Ukraine: An Introduction," in Peter Cumper, and Steven Wheatley, eds. *Minority Rights in the "New" Europe*, pp. 251-57. The Hague: Kluwer Law International.
- Baehr, Peter R. 1999. *Human Rights: Universality in Practice*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Barbieri, Sara. 2013. "Ottoman Millet System and National-Cultural Autonomy: A Distance Dialogue." Paper presented at the European Consortium for Political Research 41st Joint Sessions, University of Mainz, March 11-16 (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3f7eeb14-eee4-4fa7-b849-7faed99f35f5.pdf>) (2020/9/13)
- Bauböck, Rainer. 2001. "Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities?" (<https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP22.pdf>) (2020/9/3)
- Boisvert, David A. 1985. "Forms of Aboriginal Self-Government." Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University (<https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/pub/archive/aboriginalpapers/background/BG2FormsofAboriginalSelf-Government.pdf>) (2020/9/3)
- Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparing Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge.
- Caluwaerts, Didier, and Min Reuchamps. 2015. "Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?" *Ethnopolitics*, Vol. 14, No. 3, pp. 277-95.
- Caluwaerts, Didier, and Min Reuchamps. 2020. "Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation.'" *Politics of the Low Countries*, Vol. 2, No. 1, pp. 28-50.
- Cassidy, Frank. 1990. "Aboriginal Governments in Canada: An Emerging Field Study." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1, pp. 73-99.
- Coakley, John. 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy." *Ethnopolitics*, Vol. 15, No. 1, pp. 1-23.
- Coakley, John, ed. 2017. *Non-Territorial Autonomy in Divided Societies: Comparative Perspective*. Abingdon: Routledge.
- Crawford, James, ed. 1988. *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press.
- Deets, Stephen, and Sherrill Stroschein. 2005. "Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe." *Nations and Nationalism*, Vol. 11, No. 2, pp. 285-303.
- Dobos, Balázs. 2013. "The Role of Elections in Minority Contexts: The

- Hungarian Case,” in Ephraim Nimni, Alexander Osipov, and David Smith, eds. *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*, pp. 163-80. Oxford: Peter Lang Academic Publishers.
- Dobos, Balázs. 2016. “The Minority Self-Governments in Hungary.” (http://www.world-autonomies.info/ntas/hun/Documents/Hungary__2016-01-15.pdf) (2020/9/4)
- Duplain, Julian. 1996. “Ethnic Hungarian Minorities in Central and Eastern Europe.” (<https://www.refworld.org/docid/3ae6a6c34.html>) (2020/9/13)
- Eide, Asbjørn. 1998. “Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order,” in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 251-76. The Hague: Kluwer Law International.
- Eiler, Ferenc, and Nóra Kovács. 2002. “Minority Governments in Hungary.” (https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/HU/2010/26-minority_goverments_in_hungary_p29.pdf) (2020/9/9)
- Farrell, Mary, and Luk Van Langenhove. 2005. “Towards Cultural Autonomy in Belgium ” in Ephraim Nimni, ed. *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, pp. 222-36. London: Routledge.
- Gechtman, Roni. 2007. “National-Cultural Autonomy and 'Neutralism': Vladimir Medem's Marxist Analysis of the National Question, 1903-1920.” *Socialist Studies*, Vol. 3, No. 1, pp. 69-92.
- George, Alexander. 1979. “Case Studies and Theory Development: The Method of Structured Focused Comparison,” in Paul G. Lauren, ed. *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, pp. 43-68. New York: Free Press.
- Hawkes, David C., and Allan M. Moslove. 1989. “Fiscal Arrangements for Aboriginal Self-Government,” in David C. Hawkes, ed. *Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles*, pp. 93-137. Ottawa: Carleton University Press.
- Heintze, Hans-Joachim. 1998. “On Legal Understanding of Autonomy,” in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 7-32. The Hague: Kluwer Law International.
- Hévizi, Józsa. 2005. *Autonomies in Hungary and Europe: A Comparative Study*, 2nd ed. Buffalo: Corvinus Society.
- Hillion, Christophe. 2013. “Enlarging the European Union and Deepening Its Fundamental Rights Protection.” *European Policy Analysis*, No. 11, pp. 1-13 (http://www.sieps.hemsida.eu/sites/default/files/2013_11epa.pdf) (2017/9/22)
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, and Arjan H. Schakel. 2009. “The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006).” (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.474.6036&rep=rep1&type=pdf>) (2020/9/2)
- Hungary. 1999. “Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.” ACFC/SR(1999)010 (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008af0a>) (2020/9/12)
- Hungary. 2004. “Second Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection Of National Minorities.” ACFC/SR/II (2004) 003

- (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b5ad>) (2020/9/12)
- Hungary. 2009. “Third Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection Of National Minorities.” ACFC/SR/III(2009)007
(<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7d7>) (2020/9/12)
- Hungary. 2015. “Fourth Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection Of National Minorities.” ACFC/SR/IV(2015)002
(<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f28a9>) (2020/9/12)
- Hungary. 2019. “Fifth Report Submitted by Hungary.” ACFC/SR/V(2019)005
<https://rm.coe.int/5th-sr-hungary-en/168092522f>) (2020/9/12)
- Hungary Today*. 2019. “National Minority Elections to Be Held on October 13.” July 31 (<https://hungarytoday.hu/national-minority-elections-october-13/>) (2020/9/8)
- Johnson, Cater. 2006. “The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe.” *International Journal of Minority and Group Rights*, Vol. 13, pp. 27-51.
- Kocsis, Károly. 2003. “Contributions to the Geographical Study of Minority Self-Government In Hungary.” *Geografický Časopis*, Vol. 55, No. 3, pp. 179-92. Központi Statisztikai Hivatal (Hungarian Central Statistical Office). 2018. “Mikrocenzus 2016: 12. Nemzetiségi adatok.” (http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mikrocenzus2016/mikrocenzus_2016_12.pdf) (2020/9/9)
- Kuzmany, Börries. 2016. “Habsburg Austria: Experiments in Non-Territorial Autonomy.” *Ethnopolitics*, Vol. 15, No. 1, pp. 43-65.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will. 2007. “National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms.” *Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 3, pp. 379-93.
- Léger, Marie, ed. 1994. *Aboriginal Peoples: Toward Self-Government*. Montreal: Black Rose Books.
- Laitin, David D. 1998. *Identity in Formation: The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapidoth, Ruth. 1996. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Lijphart, Arend. 1968. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
- McEwen, Nicola. 2017. “Route to Influence or Constraint on Autonomy? Examining the Relationship between Self-Rule and Shared Rule in Multi-Level States.” (https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/McEwen%20and%20Schakel_PSA%202017.pdf) (2020/9/3)
- Majtényi, Balázs, Alíz Nagy, and Péter Kállai. 2018. “‘Only Fidesz’ – Minority Electoral Law in Hungary.” (<https://verfassungsblog.de/only-fidesz-electoral-law-in-hungary/>) (2020/9/11)
- Malloy, Tove H. 2015. “Introduction,” in Tove H. Malloy, Alexander Osipov, and Balázs Vizi, eds. *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy*:

- Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, pp. 1-15. Oxford: Oxford University Press.
- Malloy, Tove H., Alexander Osipov, and Balázs Vizi, eds. 2015. *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. Oxford: Oxford University Press.
- Malloy, Tove H., and Francesco Palermo, eds. 2015. *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.
- Melvin, Neil. 1995. *Russians beyond Russia: The Politics of National Identity*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Marsal, Stéphanie. 2020. "National Minority Rights and Democratic Political Community: Experience and Perspective of the OSCE High Commissioner on National Minorities." *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, pp. 267-72.
- Ministry of Foreign Affairs Budapest. 2000. "The National and Ethnic Minorities in Hungary."
(file:///C:/Users/Genuine/Downloads/silo.tips_the-national-and-ethnic-minorities-in-hungary.pdf) (2020/9/10)
- Nimni, Ephraim. 1999. "Nationalist Multiculturalism in Late Imperial Austria as a Critique of Contemporary Liberalism: The Case of Bauer and Renner." *Journal of Political Ideologies*, Vol. 4, No. 3, pp. 289-314.
- Nimni, Ephraim, ed. 2005. *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*. Abingdon: Routledge.
- Nimni, Ephraim, Alexander Osipov, and David Smith, eds. 2013. *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice*. Oxford: Peter Lang.
- Osipov, Alexander. 2013a. "Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?" *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 1, pp. 7-26.
- Osipov, Alexander. 2013b. "Can 'Non-Territorial Autonomy' Serve as a Category of Analysis? Between 'Thick' and 'Thin' Approaches." Paper presented at Workshop Non-Territorial Autonomy, Multiple Cultures, and the Politics of Stateless Nations, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, March 11-16 (<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/a6c160fc-345e-4217-b68d-f436767a058a.pdf>) (2020/9/13)
- Peters, Evelyn J., ed. 1994. *Aboriginal Self-Government in Urban Areas*. Kingston: Queens University Press.
- Prott, Lyndel V. 1988. "Cultural Rights as Peoples' Rights in International Law," in James Crawford, ed. *The Rights of Peoples*, pp. 93-106. Oxford: Clarendon Press.
- Quer, Giovanni Matteo, and Sara Memo. 2012. "Releasing Minorities from the 'Nationalist Trap': From Territorial to Personal Autonomy in a 'Multiple Demoi Europe.'" *Cuadernos Europeos de Deusto*, No. 47, pp. 149-75.
- Quer, Giovanni M.. 2013. "De-Territorializing Minority Rights in Europe: A Last Look Forward." *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 1, pp. 76-98.
- Sansum, Judit Molnár, and Balázs Dobos. 2020. "Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking?" *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, pp. 251-66.
- Schwellnus, Guido, and Frank Schimmelfennig. 2008. "The Adoption, Implementation and Sustainability of Minority Protection Rules in the Context of EU Conditionality: A Comparative Analysis of Ten New Member States in Central and Eastern Europe"

- (https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/european-politics-dam/documents/SciencePart_SchwellnusSchimmelfennig.pdf) (2017/9/2)
- Smith, D. J. 2014. "Minority Territorial and Non-territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges," in Zoltán Kántor, ed. *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, pp. 15-23. Budapest: L'Harmattan.
- Smith, David J. 2013. "Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe." *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, No. 1, pp. 27-55.
- Smith, David J. 2020. "Introduction to the Special Issue on National Cultural Autonomy in Diverse Political Communities: Practices, Challenges, and Perspectives." *Nationalities Papers*, Vol. 48, No. 2, pp. 224-34.
- Smith, David J., and Karl Cordel, eds. 2008. *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*. Abingdon: Routledge.
- Smith, Graham, Vivien Law, Andrew Wilson, Annette Bohr, and Edward Allworth. 1998. *Nation-building in the Post-Soviet Borderlands: The Politics of National Identities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, James, and John Hiden. 2012. *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*. Oxon: Routledge.
- Smith, Graham, ed. 1995. *Federalism: The Multiethnic Challenge*. London: Longman.
- Sohn, Louis B. 1981. "Models of Autonomy within the United Nations Framework," in Yoram Dinshstein, ed. *Models of Autonomy*, pp. 5-28. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Stroschein, Sherrill. 2003. "What Belgium Can Teach Bosnia: The Uses of Autonomy in 'Divided House' States." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 4, No. 3, 1-29
(https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/37587/1/Focus3-2003_Stroschein.pdf) (2020/9/4)
- Suksi, Markku. 1998. "On the Entrenchment of Autonomy," in Markku Suksi, ed. *Autonomy: Applications and Implications*, pp. 151-71. The Hague: Kluwer Law International.
- Teller, Nóra. 2002. "Local Self-government and Ethnic Minorities in Hungary," in Rüdiger Pintar, ed. *National Minorities in South-East Europe: Legal and Social Status at Local Level*, pp. 71-83. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Thornberry, Patrick. 1995. "The UN Declaration on the Rights of Person Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations, and an Update," in Alan Phillips, and Allan Rosas, eds. *Universal Minority Rights*, pp. 13-76. Turku/Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights.
- Toggenburg, Gabriel N. 2008. "The EU's Evolving Policies vis-à-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End." (http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/Documents/Mirico/Web_de1%2030-EU%20and%20minortiy%20protection.pdf) (2017/9/22)
- Torrise, Gianpiero, Andy Pike, John Tomaney, and Vassilis Tselios. 2011. "Defining and Measuring Decentralisation: A Critical Review." (https://mpira.uni-muenchen.de/51441/1/MPRA_paper_51441.pdf) (2020/9/3)
- Tóth, Ágnes, and János Vékás. 2014. "National and Ethnic Minorities in Hungary in the Period 2001–2011 – Ethno-Demographic Trends as Reflected in the Census Data" *Hungarian Statistical Review*, Spec. No. 17, pp. 95-112.

- Van Cott, Donna Lee. 2001. "Explaining Ethnic Autonomy Regimes in Latin America." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 4, pp. 30-58.
- Venice Commission. 2012. "Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary." CDL-AD(2012)011
([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-e)) (2020/9/12)
- Walsh, Niamh. 2000. "Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol.1, No. 3, 1-73 (<https://www.ecmi.de/fileadmin/doc/JEMIE04Walsh30-07-01.pdf>) (2020/9/4)
- Watts, Ronald L. 2008. *Comparing Federal Systems*, 3rd ed. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Wikimedia Commons. 2020. "File:Ethno Hung.1910.png."
(https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ethno_Hung.1910.png) (2020/9/4)
- Wikimedia Commons. 2020. "File:MagyarsOutsideHungary.png."
(<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:MagyarsOutsideHungary.png>) (2020/9/4)
- Wikimedia Commons. 2020. "File:National minorities in Hungary.PNG."
(https://commons.wikimedia.org/wiki/File:National_minorities_in_Hungary.PNG) (2020/9/4)
- Wikipedia. 2020. "Administrative divisions of Hungary."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_Hungary#Counties_and_the_capital) (2020/9/5)
- Wikipedia. 2020. "Counties of Hungary."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Hungary) (2020/9/5)
- Wikipedia. 2020. "Demographics of Hungary."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Hungary) (2020/9/4)
- Wikipedia. 2020. "Hungarian diaspora."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Hungarian_diaspora) (2020/9/4)
- Wikipedia. 2020. "Hungarian diaspora."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Hungarian_diasporal) (2020/9/5)
- Wikipedia. 2020. "List of cities and towns of Hungary."
(https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cities_and_towns_of_Hungary) (2020/9/5)
- Wikipedia. 2020. "Treaty of Trianon."
(https://en.wikipedia.org/wiki/Treaty_of_Trianon) (2020/9/5)
- Yupsanis, Athanasios. 2019. "Cultural Autonomy for Minorities in Hungary: A Model to Be Followed or a Futile Promise?" *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 26, pp. 1-39.