

中东欧九国“2005—2015罗姆人融合十年倡议”的初期实施及其得失^{*}

杨友孙

欧盟东扩对中东欧国家产生了重大的影响,其直接影响就是那些正在要求入盟的中东欧国家在入盟条件的指引下进行法律、制度的创新和政治经济的改革;而其间接影响则是使欧盟逐渐成为欧洲国际社会层次的核心,在欧洲的国际社会层次、国家层次(尤其是中东欧、东南欧诸小国)起着政策驱动的作用。例如,从欧盟上世纪90年代与中东欧国家进行入盟谈判,到2004年、2007年的两次东扩,整个过程中少数民族保护问题一直是欧盟关注的一个重要问题,其直接影响就是中东欧新入盟国家加强了其少数民族保护制度及其实践;而其间接影响则是使少数民族保护问题成为欧洲国际组织、欧洲国家,特别是那些欲加入欧盟的国家所关注的重大问题,几乎到了谁不加强少数民族保护,谁就将被隔离在欧洲主流社会之外的地步。

中东欧九国^①于2005年初推出的“2005—2015罗姆人融合十年倡议”活动(以下简称“倡议”)^②就是在欧盟影响下实施少数民族保护的重要成果,在一定意义上也可以说,9国发起“倡议”活动是为了做给欧盟看。本文将在考察中东欧九国执行“倡议”的初期实践基础上,对其得失做出判断,并探讨今后的发展方向。

一、“倡议”出台的背景及主要内容

1. “倡议”出台的背景。罗姆人(吉普赛人的自称,亦称“茨冈人”)一般认为是起源于印度北部、散居于全世界的流浪民族。罗姆人与跟他们有密切关系的信蒂人(Sinti)又合称为吉卜赛人或吉普赛人。不过,大多数罗姆人都认为“吉卜赛人”这个名称有歧视意义,所以不愿使用。全世界约有500万至1000万罗姆人,其中大多数居住在欧洲。罗姆人的主要聚居地有:巴尔干半岛、中欧、美国、苏联各加盟共和国,西欧、中东、北非也有罗姆人居住。罗姆人是中东欧国家的一个重要的少数民族,也是被严重边缘化的民族,同时又是欧盟与候选国谈判中最为关注的少数民族。在1996年欧盟委员会出台的专门针对罗姆人的指导性文件“罗姆——

^{*} 本文是教育部人文社会科学研究青年项目“欧盟东扩与制度互动”(项目批准号为06JCGJW002)的阶段性研究成果。

^① 在2003年“倡议”出台到2005年“倡议”最后批准时,参与的国家是8个:保加利亚、克罗地亚、捷克、马其顿、匈牙利、罗马尼亚、塞尔维亚和黑山共和国、斯洛伐克;2006年6月,塞尔维亚和黑山共和国分裂为塞尔维亚、黑山两个国家,两个国家均参与该“倡议”,因此变为9国。目前9国中有保加利亚、捷克、匈牙利、罗马尼亚、斯洛伐克5个欧盟成员国;克罗地亚属于正在入盟谈判的候选国,马其顿已经获得候选国地位,但尚未开始入盟谈判,塞尔维亚和黑山两国正在全力争取早日入盟。9个国家从地理上看分属于中东欧和东南欧,为了行文方便,在此统称为中东欧九国。

^② Terms of Reference for the Decade of Roma Inclusion 载 <http://www.romadecade.org/index.php?content=87>, 本文所引“倡议”内容,均出于此,不另注。

一个真正的欧洲民族”(The Roma—A Truly European People)以及 1997年制定的欧盟“2000 议程”中,欧盟批评了一些中东欧国家的罗姆人政策。1998年,欧盟委员会开始出台对中东欧国家入盟进展进行监控的“年度报告”,将罗姆人保护问题作为一个重点考察领域,直接与中东欧国家的入盟进程挂钩,这都反映了欧盟对罗姆人问题的高度重视。在 2003年中东欧 8国发起“倡议”活动前后,欧盟也是积极地进行宣传并给以资金和技术支持。在欧盟标准的直接压力下和国际、国内舆论的影响下,罗姆人比较集中的 8个中东欧国家开始合作,致力于解决这个棘手的问题。2003年 6月 30日至 7月 1日,在开放社会研究所(Open Society Institute)、世界银行、欧盟等国际组织的筹备、支持和参与下,中东欧 8国领导人、国际组织相关领导人和一些罗姆著名领导人聚集匈牙利首都布达佩斯,召开了关于促进罗姆人融入社会的会议,会议的主题是:“扩大欧洲的罗姆人:未来的挑战”。会议通过了“2005—2015罗姆人融合十年倡议”。“倡议”要求各国主要着力于罗姆人在教育、就业、住房和健康四个领域的融入问题,同时要求 8个国家根据国情制定本国的行动计划并付诸实施。2005年 2月,8国领导人聚首保加利亚首都索非亚,共同签署了“倡议”。8国的行动计划在此前后相继出台并开始实施;不久,又出台了实施“倡议”的具体条款,即“职权范围”条款,明确了执行“倡议”的领导机构和管理机构、资金来源等问题,以使“倡议”在更加规范有序的状态下运行。

“倡议”是到目前为止中东欧国家出台的最重要的罗姆人保护文件,它标志着“在罗姆人政策和改善欧洲罗姆人生活的政治决心方面的显著进步”,^①该“倡议”的主要发起人、开放社会研究所的负责人索罗斯(Soros)说,它是“政府最高层和国际组织的领导人与罗姆人聚在一起,帮助罗姆人自己决定自己的未来”。^②欧洲罗姆信息中心(European Roma Information Office)副主任尼古拉(Valeriu Nicolae)认为,“该‘倡议’活动很可能成为欧洲罗姆人状况改善的转折点”,“它有能力为罗姆人提供巨大的机会……而且也与欧盟委员会的里斯本策略十分一致”。^③

2. “倡议”的主要内容。“倡议”首先明确了四个重点政策领域:教育、就业、住房和健康;其次要求各国制定一个具体的行动计划;最后欢迎任何有意参与“倡议”活动的国家加盟。“倡议”的主要内容有以下几个方面:(1)申明了四个优先关注的领域:就业、教育、健康、住房,同时也要求各国政府在贫穷、歧视和性别平等方面做出努力;(2)参与该“倡议”活动的国家、国际组织和罗姆市民社会三方的主要责任,以及领导机构、管理机构和资金来源;(3)参与国家的主要责任是确保国家行动计划的及时、有效实施,为各国的行动计划提供资金,在十年期间至少担任一年的轮值主席国,建立监控机制、工作组监督国家行动计划的实施、每年向“倡议”的领导机构——国际指导委员会(International Steering Committee)——汇报国家行动计划的实施情况等;(4)参与“倡议”的国际组织——该“倡议”称之为国际伙伴组织,主要包括:联合国开发计划署、世界银行、开放社会研究所、欧洲委员会、欧洲安全与合作组织、欧洲罗姆人权利中心、欧洲罗姆信息处、罗姆教育基金会等。国际伙伴组织的主要责任是:积极参与“倡议”活动、确立相互支持机制、提供专业支持、支持罗姆人参与“倡议”活动等;(5)罗姆市

① Prime Ministers Endorse “Decade of Roma Inclusion”, Called by George Soros 载 http://www.soros.org/initiatives/roma/news/decade_20030701.

② 同上。

③ Valeriu Nicolae Decade of Roma Inclusion—Between Hopes Glitches and Failures 载 <http://www.eumap.org/journal/features/2005/rmadec>.

民社会的主要责任是:积极参与“倡议”、促进地方政府和当地罗姆人的对话、展开宣传、促成罗姆人更广泛地参与“倡议”等;(6)明确了领导和管理机构的建立、组成和职责。领导机构国际指导委员会由国际伙伴组织代表、国家代表和罗姆人代表组成;日常管理机构是“倡议”秘书处,秘书处由轮值主席国领导;(7)强调与欧盟委员会的合作,且应使参与国行动计划与欧盟关于少数民族的社会融入计划互补;(8)明确了资金来源、工作语言、生效时间(2005年11月18日)等。

二、“倡议”初期实施的主要成果

从2003年“倡议”提出到现在,已有五年多,从其正式执行至今也已经三年多了。在这段时间里,“倡议”领导机构和国际伙伴组织都直接或间接地对“倡议”的执行情况陆续做出了一些监控报告,对“倡议”在各国的初期实施进行了多方面的评价。其中比较有代表性的有:各轮值主席结束时的阶段性报告;2005年8月,开放社会研究所的“欧盟监测与倡导项目处”组织学术会议,与会学者对“倡议”执行情况所做的分析报告;2006年年底,开放社会研究所出台的“罗姆人平等接受素质教育监测报告”;2006年11月,欧盟与欧盟罗姆青年协会(EU Association for Roma Youth)等几个罗姆人机构发布的“欧盟资助之罗姆项目:匈牙利、斯洛伐克和捷克的经验”报告;2007年4月,“欧盟监测与倡导项目处”出台的对罗马尼亚、保加利亚、匈牙利、塞尔维亚执行“罗姆人平等接受素质教育”计划的报告(其他5国的监测报告要在2008年下半年出台);2007年6月,在开放社会研究所和世界银行的支持下,一些罗姆积极分子、研究人员和一些罗姆组织提供的9国执行“倡议”的观察报告。

这些报告尽管在某些方面的数据有限,但是已经大致反映出目前“倡议”的执行情况。总体上而言,问题多于成绩。其中成绩主要反映在以下几个方面:

1. 罗姆人保护问题在欧洲乃至整个国际社会受到越来越多的关注,初步建立了罗姆人保护的协调。罗姆人的生存、住房、教育、人权、健康等问题日益引起国际社会的关注。越来越多的国际组织和民间团体参加到罗姆人保护的行动之中。这些组织除了上面提到的国际伙伴组织外,还有联合国人权事务高级委员办公室、联合国妇女权利委员会、欧盟、罗姆妇女论坛等。从这些组织的大致功能来看,资金来源除了具体国家之外,主要是世界银行、倡议信托基金会(Roma Decade Trust Fund)、索罗斯基金会、欧盟等;在监控方面,国际指导委员会主要从内部进行领导和监控,外部的监控组织则是国际特赦组织等。从这些国际组织与“倡议”的联系程度来看,形成了以开放社会研究所、欧洲罗姆人权利中心为核心,以联合国、欧盟、世界银行、欧洲罗姆人信息中心、国际特赦组织、少数民族权利中心、罗姆妇女论坛等为外围的国际监测体系。

国际监测体系在罗姆人保护问题上主要发挥三个方面的作用:一是施压作用,即联合国、欧盟、国际特赦组织、少数民族权利中心、国际指导委员会等机构经常就罗姆人保护问题向相关国家施压。例如,联合国消除对妇女歧视委员会经常收到来自欧洲罗姆信息中心和欧洲罗姆人权利中心关于东欧国家侵犯罗姆妇女权利的报告,联合国消除对妇女歧视委员会在此基础上,对匈牙利、捷克、斯洛伐克等国强制罗姆妇女绝育的问题进行跟踪,在查实后,对相关国

家都进行了谴责。^① 再如 2006年 10月 11日,罗马尼亚图尔恰(Tulcea)地区发生了驱逐 100多名罗姆人的恶劣事件,欧洲罗姆人权利中心和罗马尼亚赫尔辛基委员会为此写信给罗马尼亚总理波佩斯库·特里恰努,要求尽快采取措施,制止这种严重侵犯罗姆人权利的事件,同时,该信件也送达联合国、欧盟和欧洲委员会,给罗马尼亚政府以巨大压力。^② 二是调解作用。欧盟委员会、欧洲委员会、欧洲罗姆人权利中心等机构经常对一些针对罗姆人的侵权事件进行调解。例如 2006年 6月,保加利亚一些地区发生驱逐罗姆人事件,欧洲罗姆人权利中心呼吁保加利亚制止这种行为,同时致信保加利亚总统,要求解决这一问题。在双方无法达成一致的情况下,这个问题被移交给欧盟委员会,以期进行进一步调解。三是诉讼作用。欧洲人权法院近年来在审判东欧九国侵犯罗姆人权利案件中发挥了越来越巨大的作用。例如,2007年 2月,欧洲人权法院判决,马其顿警方在 1998年的酒吧事件中,对马其顿的罗姆人贾萨尔(Jasar)使用暴力,违反了欧盟少数民族保护法律,并要求马其顿政府给予贾萨尔补偿。^③ 类似的案件还有罗马尼亚暴徒杀人案(Moklovan and Others v Romania),保加利亚警察枪击案(Nachova and Others v Bulgaria)等,均是这些国家侵犯罗姆人的案件。罗姆人在相关机构特别是欧洲罗姆人权利中心的帮助下,向相关国家法院或者欧洲法院提起上诉,罗姆人最终都获得胜诉。^④

国际组织在罗姆人保护方面发挥的积极作用,一方面使该问题在国际上受到越来越广泛的关注,另一方面也大大加强了罗姆人的维权意识。

2. 从国家层次看,各相关国家均建立了负责罗姆人事务的机构,并在逐步完善罗姆人保护制度和法律体系。“倡议”在 2005年初开始执行后,各国都采取了一些具体的执行措施。首先,在“倡议”精神的指导下,各国都出台了“国家行动计划”,并在 2005年先后执行。“国家行动计划”明确了目标、达到目标之措施、每项措施的负责机构和监测机构、每项工作的完成时间、资金来源等项目。^⑤ 其次,建立了负责罗姆人事务的机构。除了加强原有机构之外,各国都建立了罗姆人事务的“工作组”,在匈牙利还建立了罗姆人事务理事会(Council of Roma Affairs),由罗姆知识分子和一些非罗姆知识分子组成,由总理任理事会主席,主要是为政府制定罗姆人政策提供指导性意见和建议;克罗地亚建立了“政府委员会”,由各部代表、政府相关机构代表和 8名罗姆人代表组成,是克罗地亚罗姆人事务的指掌机构和协调结构。再次,出台了一系列具体的罗姆人保护制度。例如,2004年 3月,匈牙利政府出台了 1021/2004号政府令,主题是促进罗姆人的社会融合;2006年,罗马尼亚政府对本国罗姆人总政策(2001年的“改善罗姆人处境战略”)进行了修改,以适应“倡议”要求;2006年 6月,保加利亚出台“学校教育 with 学前养育教导发展计划”,阐述了罗姆人在教育领域的融入问题。

3. 唤醒了罗姆人的社会参与意识,增强了罗姆人的凝聚力。“倡议”的宣传及实施,使罗姆人保护问题不仅“上传”给国际社会,同时也“下达”给广大罗姆群众。使罗姆人比过去更有意愿、更有能力、也有更多途径积极参与社会,同时采取有效手段维护自身的权益。

在“倡议”的影响下,各种罗姆人论坛、会议和活动 in 相关机构的组织下逐渐展开,其影响在国际上逐渐扩大。首先是国际指导委员会经常举行协调会议,9国政府代表、国际组织和民

① 相关新闻和联合国报告载 <http://www.erro.org>

② 参见 Action to Stop Forced Evictions in Romania 载 <http://www.erro.org/cikk.php?cikk=2645>。

③ 参见 Macedonia Found in Violation of the European Convention on Human Rights 载 <http://www.erro.org/cikk.php?cikk=2724>。

④ 参见 Judgments/decisions 载 http://www.erro.org/Judgments_index.php。

⑤ 参见 Decade Action Plans 载 <http://www.rmadecade.org/index.php?content=70>。

间团体代表以及罗姆人代表参加了这些会议,其本身就是一个有力的宣传;2007年3月,由欧盟和欧洲青年论坛组织召开了罗姆青年峰会;2007年5月10—11日,保加利亚以“倡议”轮值主席国身份,在保加利亚政府和“倡议信任基金会”的合作下,在索非亚举行了关于罗姆人问题的“就业领域经验交流会”,包括“倡议”签署国家在内的60多国政府和许多相关学者参加了这次聚会。^①

罗姆人在这些官方宣传和官方活动的影响下,联合意识加强,开始积极参加一些社会活动,例如2003年成立的“罗姆妇女论坛”举办了多次论坛活动,此后接连举行了“罗姆青年论坛”、“罗姆妇女权利运动”、“罗姆权利运动”,以及参加索非亚的“就业领域交流会”等活动。一些罗姆艺术家积极参与了2007年6月11—12日在威尼斯举行的“威尼斯国际艺术双年展”,并参与组建了“罗姆展台”,该展台于6月10日开放,11月21日结束,这是罗姆人第一次在这个重大活动中亮相。^②

三、“倡议”执行存在的问题

近年来,中东欧九国罗姆人的处境依然没有实质性改变,他们基本上还“被排除在公共生活领域之外,不能充分享受住房、就业和保健服务等权利”。^③2007年6月由一些罗姆人自发组织调查而写成的“倡议”执行观察报告,对各国执行情况的评价也不高,观察报告对各国执行“倡议”的打分普遍比较低,见下表(满分是4分):

出现这样的局面,原因非常多,但主要反映在以下几个方面:

1. 各国政府基本上还处于被动应付检查阶段,缺乏真正重视罗姆人问题的政治决心。尽管各国在执行“倡议”方面步调不一,但总体上来说,从政府角度看,这些国家基本上还处于制订制度和应付检查阶段,很少主动为罗姆人的切身利益着想以及积极维护罗姆人的权利。各国都存在各种侵犯罗姆人权利的事件,对于这些事件,政府或漠视,或回避,或掩盖,甚至还直接参与。如在罗马尼亚、保加利亚、捷克等国发生的驱逐罗姆人事件,政府基本上扮演旁观者和幕后支持者的角色;而在匈牙利、捷克、斯洛伐克的强制罗姆女性绝育事件中,政府则成为罗姆人权利的直接侵害者。对于各国普遍存在的罗姆人“教育隔离”的做法,各国政府基本上持默认态度。

名次	国家	得分
1	匈牙利	2.29
2	保加利亚	1.84
3	斯洛伐克	1.82
4	捷克	1.76
5	罗马尼亚	1.72
6	克罗地亚	1.70
7	马其顿	1.37
8	塞尔维亚	1.24
9	黑山	0.63

资料来源:Decade Watch 载 <http://www.romadecade.org/index.php?content=6>。

在执行“倡议”时,一些国家为了完成某些数量指标,只做表面文章。罗马尼亚的罗姆人保护负责机构更关注是否完成了数量指标,而不是着眼于制度和机制的建设。一批批罗姆人

① 参见“Exchange of Good Practices in the Sphere of Employment” Workshop Presentations 载 <http://www.romadecade.org/index.php?content=115>。

② 关于这次展览的具体情况参见 <http://www.universes-in-universe.de/car/venezia/eng/2007/tour/rma/index.htm>。

③ EU Values at Risk over Treatment of Migrants and Roma 载 http://www.dzeno.cz/?c_id=14434。

在经过职业训练后被安排了工作,从法律上讲是就业了,达到了指标,但是事实上他们得到的只是临时性工作,经常是2-3个月后就又失业了。如罗马尼亚有一项法律就规定所有职位申请者以及某些职业培训的参与者,其前提条件是必须接受过初等以上教育,这就将很多没有完成初等教育的罗姆人排除在外。久之,不仅挫伤了罗姆人参与该计划的积极性,也挫伤了他们以后参加其他活动的积极性。^①

相关国家领导人在少数群体和罗姆人问题的认识上也存在很大问题。2007年4月初,捷克总理米雷克·托波拉内克在关于启动“欧洲全民机会平等年”活动时的讲话反映了这些国家领导人对少数群体权利的漠视和他们对少数群体权利保护的消极理解。他说:“没有好方法将不可能平等之事变为平等,正面歧视(Positive Discrimination)^②不能保证机会平等。”斯洛文尼亚政府也曾经说过很多推卸责任的话,并将罗姆人的边缘化和被隔离归结为“罗姆人主张不同的生活标准和道德价值”。^③

2. 社会排斥根深蒂固,融入非一日之功。“冰冻三尺,非一日之寒”。参加“倡议”的9国在对少数民族,尤其是对罗姆人的歧视,都可谓“历史悠久”。罗姆人在教育、居住地等方面一向处于被隔离的状况。社会对罗姆人的印象是“乞丐、小偷、人贩子”,这种根深蒂固的思想并没有根除,政府不仅没有努力去改变这种情况,甚至有时还在加深这种歧视。

主体民族对政府积极的罗姆人保护政策的反对是主要的阻力。例如在波兰,地方机构帮助罗姆人加强基础设施建设的努力遭到主体民族的反对,因为这将“使更多的罗姆人移民到这里来”。^④在保加利亚、罗马尼亚、斯洛伐克、立陶宛、捷克、匈牙利,也存在类似的现象。

在塞尔维亚,罗姆学生经常遭到学校官员、工作人员和同学的歧视,甚至教师也歧视他们。在开家长会时,教师通常不是帮助罗姆家长找问题,而是一味地批评罗姆学生和他们的家长。^⑤对罗姆妇女的歧视尤其根深蒂固。当罗姆妇女向有关机构申诉她们被歧视的遭遇时,得到的回应往往不是帮助和支持,而是怀疑和嘲笑。在塞尔维亚就发生过罗姆妇女因为遭到歧视向警方控诉,而警方认为,“如果她们行为得体,就不会发生这样的事”。^⑥

3. 负责罗姆人问题的机构面临被边缘化的危机。虽然在“倡议”的推动下,各国都成立了一些负责罗姆人问题的机构。但是最近几年里,各国政府对罗姆人问题重视不够、民间支持力量不足,各参与国的经济实力普遍比较薄弱,并且各国近几年将主要精力放在争取加入欧盟以及巩固入盟成果方面,无暇顾及罗姆人保护问题。^⑦目前,负责罗姆人问题的机构在这些国家普遍存在被边缘化的危机,主要表现在:罗姆人政策常常缺少政治支持,执行罗姆人政策的机构通常在人力和资金上缺少援助;“倡议”的资金来源十分有限,与执行“倡议”需要的资金相

① 参见 Florin Nasture Comparing Romanian Policies on Employment Lessons for the Roma Decade 载 <http://www.eunap.org/journal/features/2005/rmadec>.

② 采取积极措施保护少数群体以减少歧视的扶弱政策,将导致对主体群体的歧视,即正面歧视。

③ Rachel Guglielmo “Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslim in an Enlargement EU”, in Gabriel N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlargement European Union: The Way Forward*. Createch Ltd, Hungary, 2004, p. 44.

④ 同上,第45页。

⑤ Equal Access to Quality Education for Roma vol 1—Monitoring Reports on Bulgaria, Hungary, Romania, and Serbia 载 http://www.soros.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/equal_20070329, April 2007.

⑥ Mito Veronika The Invisible Ones: Human Rights and Romani Women in Vojvodina Women's Studies and Research 载 <http://www.dicens.org.yu/rankinje/rankinje.htm>.

⑦ 尽管少数群体保护问题也是欧盟标准之一,但是欧盟对这个标准并不是太重视,2004年5月和2007年1月欧盟的两次东扩只是在一定程度上暗示了这个规则。因此,少数群体保护标准相对于欧盟的“硬标准”来说,只能算个“软标准”。

去甚远,比承诺的也要少;各国媒体对“倡议”的报道非常少;罗姆人保护机构的工作人员不足等。^①例如在保加利亚,国家种族与人口委员会负责执行罗姆人平等融入保加利亚社会的框架计划,然而,这个机构不具有要求其他机关参与该计划的权力,只拥有十分有限的资金。因此,尽管计划十分好,但是执行难度很大。在罗马尼亚,监测和执行委员会的权力也非常小,只能不定期地与某些低级官员接触。^②

4. 国际监测总体上停留在“报告”层次,国内监测则有名无实。“倡议”建立了初步的国际协调和国际监测体系,但是,国际协调和国际监测总体上只是停留在“建议”和“报告”上,无法对具体国家采取惩罚措施。

尽管国际指导委员会、欧洲罗姆人权利中心、欧洲监测与倡导项目处、欧盟委员会、联合国消除对妇女歧视委员会、联合国特赦组织等经常在报告中对一些国家侵犯罗姆人事件进行谴责,但是这只是施加了舆论压力,无法产生直接效果。只有欧洲人权法院的判决才对已入盟的捷克、斯洛伐克、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚等相关国家有直接约束力。然而,能送达欧洲人权法院的罗姆人案件少之又少,因为就算国家政府不设置障碍,罗姆人也常常缺少打官司的费用,或者难以找到能为罗姆人打官司的律师。

在国内层次,更加缺乏监测制度。正如库巴诺瓦(Martina Kubánová)在其文章中指出的,在斯洛伐克,罗姆人政策制定者并不要求公务员深入理解和认真执行,也不对他们进行监测;而且,负责罗姆人事务的官员十分有限,他们没有余暇去监测罗姆政策的执行情况。^③不执行罗姆人保护制度的情况也十分常见,然而,相关官员并没有因此受到惩罚。^④

5. 罗姆人自身存在的问题。“倡议”执行过程中遇到的一些问题与罗姆人自身存在的问题有关。这些问题主要有:一是从总体上看,罗姆人至今还停留在寻找生计和维持生计这个问题上,“生存权”尚未完全解决,关于维护个人的“发展权”只能是空中楼阁。例如,虽然这些国家肯定和支持罗姆人享有平等受教育的权利,但是,很多罗姆儿童由于家庭贫困而交不起学费,或者由于很多学校没有懂罗姆语的教师而无法享受这个权利。二是由于罗姆人整体受教育水平很低,因此罗姆人律师、公务员很少,领导人更少;同时,有限的受教育程度也使他们无法使用法律武器来维护自己的利益,而且在多数情况下还存在着语言障碍。三是罗姆人参政经验不足,参政能力有限。在罗姆人历史上,很少有执政和参政的经历。即使现在,在这些国家中,罗姆人的政党也很少,且力量微薄。

四、结语与展望

上述提到的几个监测报告,尤其是2005年8月开放社会研究所的“欧盟监测与倡导项目处”组织学者写就的分析报告、2006年年底开放社会研究所出台的“罗姆平等接受素质教育监

^① Equal Access to Quality Education for Roma 载 http://www.soms.org/initiatives/roma/articles_publications/publications/equal_20070329.

^② 参见 Rachel Guglielmo “Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslim in an Enlargement EU”, in Gabriel N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlargement European Union: The Way Forward* p. 45.

^③ Martina Kubánová. *The Missing Link: Monitoring and Evaluation of Roma-Related Policies in Slovakia*. 载 <http://www.eumap.org/journal/features/2005>.

^④ Comparing Romanian Policies on Employment: Lessons for the Roma Decade 载 http://www.soms.org/initiatives/roma/articles_publications/.

测报告”，专门针对“倡议”执行过程中存在的问题提出了各种建议，包括加强监控措施，加强对资金的管理，进行制度配套改革，将罗姆人问题纳入地方一级的政府规划，注重罗姆人的社会参与，定期进行总结，注重长期效果而不是短期达标，加强学前教育，在罗姆人聚集区建立更多学校等。这些措施固然都是很好的，然而能否执行却是每个国家自己的事情。即使不执行，也不会带来太多负面影响，这是目前欧盟少数群体权利保护存在“执行差距”^①的主要原因，也是“倡议”实施过程中存在“执行差距”的关键原因。如果不解决这个“执行差距”问题，2015年中东欧九国要想达到“倡议”的目标是十分艰难的。

存在“执行差距”的重要原因，从“大环境”来看，是由于欧洲，特别是欧盟，还没有形成少数民族保护的统一的“硬标准”，成员国不执行难以受到惩罚，候选国不执行基本上也不影响入盟。从“小环境”来看，“倡议”的领导机构“国际指导委员会”没有发挥应有的权威作用，仅仅局限于对某些问题进行总结和协调是远远不够的，必须使这个领导机构在监测和惩罚方面发挥核心作用。

为了真正促进“倡议”的实施，相关组织有必要做出一定的调整：第一，必须进一步借重欧盟的力量。由于中东欧九国目前有的是欧盟的成员国，有的是候选国，有的正在争取候选国地位，因此欧盟最有可能施加压力和进行惩罚。对于“倡议”的实施，欧盟也需要加大主导权，在欧盟、国际指导委员会、欧安组织、欧洲委员会的合作下，以及其他相关国际组织的参与下，积极制定适用于候选国和成员国的少数民族保护标准和惩罚措施，使“软标准”朝着“硬标准”方向转变。第二，由于罗姆人不仅是一个少数民族，又是一个社会底层群体，因此，“倡议”不应该局限在少数民族保护范围之内，应该争取将该问题纳入欧盟、世界银行等组织的社会问题、贫困问题的资助框架之内，才有可能使“倡议”受到多方关注，得到多方资助。第三，有必要放低标准，对“倡议”做出一定的修正，将“倡议”希望达到的目标分成重点目标和次要目标，首先着力于重点目标的完成，次要目标可以放在2015年之后。

所幸的是，欧盟、世界银行、开放社会研究所等组织也已经意识到这些问题，并开始采取部分补救措施，包括集中目标、缩减任务、增强国际监督等。^②随着这些措施的逐步到位和经验的积累，“罗姆人融入十年倡议”活动的中后期有望比初期做得更好。

(杨友孙，副教授，江西财经大学人文学院，南昌，330013)

[责任编辑：罗 葳]

① 所谓“执行差距”是指虽然制定了制度，却没有执行或者敷衍地执行。参见 James Hughes & Gwendolyn Sasse “Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in CEECS”, in London School of Economics and Political Science UK, Issue 1/2003.

② Strengthening the Decade Next Steps 2007-2009, 载 <http://www.rmadecade.org/index.php?content=148>.