

欧盟少数民族保护理念的发展脉络及评价^{*}

杨友孙

内容提要 欧盟发展至今,在少数民族保护理念方面经历了三次重大变化:以保护个人人权为基础的少数民族保护理念、以保护集体人权为基础的少数民族保护理念和以促进“社会融入”为基础的少数民族保护理念。三个理念逐步优化并互为补充,其中促进“社会融入”理念是新世纪以来的最新发展,需要学术界进行特别关注和研究。

关键词 欧盟 少数民族 个人人权 集体人权 社会融入

从上世纪中叶欧洲一体化开始,欧共体就开始遇到少数民族保护问题,但直到上世纪90年代初,欧盟才真正重视该问题,并出台了系列政策。进入新世纪以来,欧盟在少数民族保护方面又加大了力度,使其超越欧洲委员会、欧洲安全与合作组织,成为欧洲地区少数民族保护的核心推动力。半个多世纪以来,欧盟的少数民族保护政策出现了几次调整,而这些调整主要是由于欧盟的少数民族保护理念的变化促成的。笔者认为,欧盟在少数民族保护方面先后出现过三个理念并使欧盟的少数民族政策形成三个阶段:第一阶段从欧共体建立之初到上世纪80年代末,是基于个人人权保护的理念;第二阶段从上世纪90年代初到本世纪初,是基于集体人权保护的理念;第三阶段从本世纪初至今,是以促进少数民族“社会融入”为基础的理念。

一、第一阶段“个人人权”理念阶段(20世纪中叶至80年代末)^①

上世纪中叶,在对欧洲事务的安排中,普遍的认识是,由1949年成立的欧洲委员会负责处理欧洲的政治事务(包括人权问题),而欧共体则着力于欧洲大陆的经济复兴。这样,在欧共体早期,由于将经济问题放在首位,结果其他问题都相对靠后了。^②因此,欧共体早期并不存在专门的少数民族保护政策,甚至也没有专门的人权政策。不过,由于人权问题和共同体的“四大自由”——商品、

* 本文为2012年国家社会科学基金项目“欧盟少数民族‘社会融入’政策及其启示研究”(项目号:12CMZ041)的阶段性成果。

① 个人人权(个人人权)与集体人权(群体人权)是依照人权主体的不同而对人权所作的一种分类。个人人权是每一个人都应享有的人权,其权利主体是个人。集体人权是相对于个人人权而言的某一类人所应享有的人权,其权利主体是某一类特殊社会群体。个人人权是人权的主要形式。从历史发展看,个人人权的内容和形式一直都在不断扩展和丰富。人类文明发展至今,个人人权大致包含如下三个方面的基本内容:一是人身人格权利,如生命权、健康权、人身自由权、思想自由权、人格尊严权、通讯自由权、住宅不受侵犯权、私生活秘密权等;二是政治权利与自由,如选举权、被选举权、言论自由权、出版自由权、集体自由权、结社自由权、游行示威自由权、信息权、知情权、监督权等;三是经济、文化和社会权利,如财产权、就业权、享受劳动保障福利权、同工同酬权、休息权、受教育权、家庭权、参加工会权、享受社会福利权等。集体人权包括国内集体人权与国际集体人权两类。国内集体人权,又称特殊群体权利,它主要是指少数民族的权利、儿童的权利、妇女的权利、老年人的权利、残疾人的权利、罪犯的权利、外国侨民与难民的权利等。国际集体人权,又称民族人权,按照现今国际社会通常的理解与承认,它主要是指民族自决权、发展权,此外还有和平与安全权、环境权、自由处置自然财富和资源权、人道主义援助权等。少数民族的集体人权主要是少数民族发展自身语言、宗教等文化权利和实现少数民族参政或少数民族自治等政治权利。具体可参见学界的相关研究,例如邱本《论有限集体人权》载《社会科学战线》2008年第3期;陈瑛《人权:从集体主义角度》载《道德与文明》2003年第6期;李步云《论个人人权与集体人权》载《中国社会科学院研究生院学报》1994年第6期。

② Gabriel Toggenburg, “Minority Rights in Europe”, *European Minorities and Languages*, vol. 1, 2000.

人员、服务、资金的自由流动——有着密切联系,尤其是与人员的自由流动关系密切而成为这个时期欧共体无法绕过的课题,少数民族成员权利保护问题也被作为人权问题的一部分被纳入了欧共体的视野。不过,如果将少数民族保护理解为少数民族需要享受不同于主体民族的权利,就必然违背欧共体“非歧视”、“平等”和“四大自由”等原则。也就是说,如果将少数民族权利视为与普通个人权利“有差别”的话,那它就必然与欧共体共同市场的“无差别”理念存在内在矛盾。^①在很长一段时期内,欧共体要求少数民族问题的解决不能违背欧共体的“平等”与“非歧视”原则,但由于少数民族权利保护有时又难以完全在绝对“平等”和“非歧视”框架内解决,因而欧共体在对少数民族权利保护上采取消极态度,更不愿意学习美国肯尼迪政府发起的“肯定行动”(Affirmative Action)^②而基于无差别的个体人权保护的少数民族保护理念则正好符合这个时期欧共体的要求。这种理念不仅反映在欧共体的文件、政策之中,也反映在共同体法院的一些判例之中。

1. 《罗马条约》(*the Treaty of Rome*)。^③正如法国著名欧盟法学者德尼·西蒙(Denys Simon)所指出的,在作为欧共体法院基本文件的《罗马条约》签署时,人权保护并非谈判者的优先目标,因此它在基本权利的保护方面是很薄弱的。^④从该条约的基本精神看,欧共体活动的核心是要促进欧共体成员国之间商品、服务、人员、资金的自由流动,为此,必须“取消成员国之间一切阻止人员、服务、资本自由流通的障碍”。^⑤因此,欧共体要求对共同市场内的所有公民实行“平等”与“非歧视”的原则,即“个体人权”原则。具体来说,《罗马条约》中涉及人权保护的条款主要包括:第6条规定,反对基于国籍的不同对成员国国民实行歧视;第7条规定,国家应该保证商品、人员、服务、资金的自由流动;第8条(a)款规定,公民有在共同体内自由选择地点居住的权利;第8条(b)款规定,公民在其居住地享有选举权和被选举权;第8条(d)、(e)款规定,公民有向共同体各组织进行申诉和报告的权利;第48条(1)、(2)款规定,劳动力有自由流动的权利,消除在就业、报酬、工作、就业等方面的基于国籍的歧视;第126条(1)款、第128条(1)款规定,共同体尊重成员国和地区语言和文化多样性;第128条规定,共同体将致力于促进成员国文化发展、文化交流,尊重国家、地区文化多样性。第130条(2)款规定,共同体积极促进成员国民主、法治、尊重人权与基本自由。^⑥

《罗马条约》的上述条款,都是为了促进共同市场的发展与完善,真正目的并不是为了维护人权。它保护的这些与经济发展有关的人权,“其支配原则就是平等与非歧视。”^⑦

2. 《欧洲人权公约》(*European Convention on Human Rights*)。这个时期,欧共体还有一个借用的人权条约——《欧洲人权公约》。该公约由负责人权问题的欧洲委员会牵头达成,1953年正式生效,是第一个区域性国际人权公约,也是欧洲最为重要的人权公约,对欧洲其他人权条约、条款

① 著名欧洲少数民族问题学者图根堡也认为少数民族保护与欧共体“四大自由”存在内在冲突。Gabriel N. Toggenburg, “Minority Protection in a Supranational Context: Limits and Opportunities”, in Gabriel N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, Createch Ltd., 2004, p. 23.

② “肯定行动”是指采取积极主动的支持政策,来弥补少数民族事实上的不平等。“肯定行动”的一个主要特点是不拘泥于规则平等,而以一种矫枉过正的特殊形式,对弱势群体的利益予以补偿和照顾,以求达到起点平等、公平竞争的最终结果。“肯定行动”的著名例子是20世纪60年代的黑人运动和民权运动期间及其后,为了改善黑人等少数族裔和妇女的权利,美国出台的“肯定行动计划”,其中有要求高校给黑人以一定配额、保证求职者的受雇和雇员的晋升不涉及他们的种族、信仰、肤色或民族血统等。

③ 《罗马条约》即1957年签署的《建立欧洲经济共同体条约》中与人权有关的条款。

④ 转引自赵海峰《论欧洲人权法院和欧洲共同体法院在人权保护方面的关系》,载《欧洲法通讯》(第5辑),法律出版社2003年。

⑤ 《罗马条约》第二部分,第3条(c)。

⑥ 《罗马条约》(英文版),载 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>。

⑦ Pospisil, Iva: *The Protection of National Minorities and the Concept of Minority in the EU Law*, <http://www.jhubc.it/cepr-istanbul/virtualpaperroom.cfm>。

的出台起了基础性作用,所有的欧洲委员会成员都必须签署该公约。^①1977年欧洲委员会、欧共同体委员会、欧洲议会签署了一个三方宣言,所有欧共同体成员国和候选国都必须签署《欧洲人权公约》,这就明确要求欧共同体成员国必须遵守该公约,并成为此后欧共同体与候选国进行入盟谈判的一个先决条件。欧共同体的人权条件在上世纪80年代西班牙和希腊加入欧共同体过程中显示了一定的威力,可以说欧共同体已经具备了对成员国和候选国人权状况进行调控的意愿和能力。

《欧洲人权公约》中没有使用“少数民族”一词,但有一条和少数民族保护密切相关,它就是第14条。该条款规定,“应当保障人人享有本公约所列举的权利与自由。任何人在享有本公约所规定的权利与自由时,不得因性别、种族、肤色、语言、宗教、政治的或者是其他见解、民族或者社会的出身、财产情况或者其他因素而受到歧视。”但是第14条还需要和《欧洲人权公约》的其他条款结合起来才能生效,因此该条款难以保证欧共同体“有差别”地对待少数民族。

3. 欧洲法院关于少数民族权利的司法判例。《罗马条约》第177条赋予欧共同体法院即欧洲法院对该条约的解释权和审理权,因此很多相关案例得以在欧洲法院解决。欧洲法院对各种案件的裁定,一方面依据《罗马条约》、《欧洲单一文件》等欧共同体的“一级法律”,另一方面依据《欧洲人权公约》。在人权保护方面,欧共同体法院的基本立场是,对人权的尊重“构成欧共同体法院保护的普遍法律原则必不可少的一部分”,这些权利来源于“成员国共同遵守的宪法传统”和“成员国之间一直合作与共同签署的国际人权条约”。^②

欧洲法院对于人权的判例并不少,其中有个别判例涉及少数民族成员的人权问题,从这些判例中可以了解欧洲法院及欧共同体的少数民族保护理念。

案例一 1985年,比利时德语区列日省的韦尔维耶(Verviers)地区法院拒绝卢森堡公民穆茨赫(Robert Mutsch)在诉讼过程中使用德语,因为按照列日省的规定,只有德语区的比利时人享有在公共事务中使用德语的权利。穆茨赫由此上诉到欧共同体法院。欧共同体法院认为,列日省当局单独给予比利时人以特别的语言权利,违反了“非歧视”原则,非歧视原则要求同等对待不同民族的成员,即同等对待所有欧共同体公民,换句话说,如果使用德语的权利给予了某个民族成员,那就要给予所有欧共同体公民同样的权利。因此,最后的判决是穆茨赫胜诉,他被允许在韦尔维耶地区法院中使用德语。

值得注意的是,穆茨赫的胜诉并不能被理解为欧共同体在积极地保护少数民族权利,而是正好相反,它是要“让所有的欧共同体公民享有本该只由某个民族享有的权利”。^③

案例二 1985年,荷兰女艺术教师格罗纳(Anita Groener)申请爱尔兰的一教师职位遭到拒绝,理由是她不懂盖尔语(爱尔兰的官方语言)。根据相关规定,该职位需要懂盖尔语,尽管该职位事实上只用英语而不需用盖尔语授课。格罗纳向欧共同体法院提起诉讼,认为这个语言要求违背了劳动力自由流动的原则。欧法院认为,欧共同体条约并不禁止成员国采取政策保护和发展某种民族语言,但实施该政策不能损害基本自由,尤其是劳动力的自由流动,因而实施该政策的措施必须适度,不能对其他国家的国民造成歧视。不过,这种情况又不能适用于职位性质所需要的某种语言。最后法院判决格罗纳败诉。

这个案例说明,欧共同体首先强调的是保护少数人权不能违背共同市场关于劳动力自由流动的原则,在这个基础上,又肯定某些职位本身具有特殊性,但这只是职位本身的特殊需要,而非保护某

① 该条约的具体内容详见欧洲委员会网站(<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>)。

② 详见欧洲法院在司法判例——Case 11/70中的人权立场表白,载<http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>。

③ Mutsch V. Public Prosecutors Office, Liege, 该案例详见 Judgment of 11/07/1985, Ministère public/Mutsch(European Court reports 1985 Page 02681) Rec. 1985, p. 2681, <http://curia.europa.eu/en/content/juris/index.htm>。

些人特殊权利的需要。

案例三 由于历史的原因,意大利南蒂罗尔(South Tyrol)地区有较多奥地利人,当地政府给予了奥地利少数民族众多特殊权利,而这又造成了对其他人的一些“歧视”,给共同市场的“无歧视”原则带来了麻烦,引起诸多纠纷,这些纷争有的上诉至欧共体法院。欧共体法院在裁决这些纠纷时,基本上倾向于否定意大利南蒂罗尔地区政府的做法,因为维持共同市场的平等原则需要对少数民族的特殊权利加以限制。^①

欧洲法院判例说明:第一,欧共体秉持的人权保护原则是“平等”与“非歧视”,体现在少数民族问题上,就是尽量不将少数民族和主体民族加以区别,而只区别公民与非公民及欧共体公民与第三国公民;第二,在个别情况下,欧共体又适当地牺牲共同市场需要的完全“平等”和“非歧视”原则,肯定某些特殊情况下某些职位可以有特殊要求,但这种特殊要求必须“适度”,不能形成对某种特殊权利的肯定;第三,在欧共体时期,由于不存在明确的少数民族保护的条款,使欧共体对少数民族权利的司法判决具有一定的随意性,这与共同体法院秉承的“每个判例必有援引条款”有自相矛盾之处,也反过来说明欧共体在人权和少数民族权利保护方面的制度缺陷。

二、第二阶段“集体人权”理念阶段(20世纪90年代初至本世纪初)

20世纪90年代初,由于国际上出现了少数民族保护浪潮,同时也出于东扩的需要,欧盟开始积极关注少数民族保护问题。^②为了适应扩大的需要,1993年欧盟出台了接纳新成员国的哥本哈根标准,其中之一就是“保护少数民族”,即将过去吸收新成员的保护人权标准上升为少数民族保护标准。从此,欧盟对于少数民族“无差别”的个体人权保护理念转变为“有差别”的集体人权保护理念,从过去消极地处理少数民族保护问题转变为积极关注和主动介入少数民族保护问题。这个阶段,欧盟少数民族保护理念的变化反映在欧盟新出台的下列文件和政策之中:

1.《马斯特里赫特条约》(即1992年签署的《欧洲联盟条约》,以下简称“马约”)和《阿姆斯特丹条约》(1997年签署,以下简称“阿约”)。两个条约尽管也没有直接使用“少数民族”一词,但在保护少数群体人权方面比过去大大进步了。例如“马约”第151条规定,成员国应该尊重“民族与地区的多样性”。“阿约”第6条规定,“自由、民主、尊重人权、基本自由与法治”;第49条规定,任何遵守第6条所规定的原则的国家,都可以申请成为欧盟的成员国。“阿约”第6条和第49条是否包含了少数民族保护?欧盟委员会在2002年的委员会报告中做了解释:“阿姆斯特丹条约生效后,哥本哈根政治标准已经作为一个宪法原则被欧盟条约所覆盖。”^③同时,由于欧盟要求候选国在入盟前必须批准欧洲委员会的《欧洲少数民族保护框架公约》,而该条约第1条就明确少数民族保护是“国际人权保护的不可缺少的一部分”。由此可知,欧盟对“阿约”第6条做宽泛理解,认为在“人权”旗帜下包含着少数民族保护。^④

此外,经阿姆斯特丹会议签订的《欧洲共同体条约》第13条,是新引进有关少数民族保护的重

^① Anthony Alcock, “The Protection of Regional Cultural Minorities and the Process of European Integration: The Example of South Tyrol”, *International Relations*, April 1 1992, vol. 11, no. 1, pp. 17-36.

^② 欧盟这个时期特别重视少数民族问题的详细原因可以参见杨友孙《欧盟东扩与制度互动——从一个入盟标准说起》,世界知识出版社2008年11月,第60—76页。

^③ 2002年欧盟委员会年度报告,载 http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2002_en.htm.

^④ F. Hoffmeister, “Changing Requirements for Membership”, in A. Ott and K. Inglis(eds.), *Handbooks on European Enlargement*, The Hague: TMC Asser Press, 2002, pp. 90-102; Frank Hoffmeister, “Monitoring Minority Rights in the Enlarged European Union”, in Gabriel N. Toggenburg(ed.), *Minority Protection and the Enlargement European Union: The Way Forward*, p. 88.

要条款。该条款规定“在不影响本条约其他条款的情况下和在本条约授予共同体的权限范围内,理事会可根据委员会的提案并同欧洲议会磋商后,以全体一致同意采取适当行动,以同基于性别、种族、宗教信仰、残疾、年龄或性生活取向的歧视作斗争。”^①其他一些条款例如,《欧洲联盟条约》第126条(经《阿姆斯特丹条约》的调整为149条)指出,尊重成员国文化、语言等方面差异,进行教育合作,提高教育质量的规定《欧洲联盟条约》第128条(经《阿姆斯特丹条约》调整为第151条)规定,促进成员国文化繁荣,尊重民族文化传统,保存具有欧洲意义的民族文化。

2. 欧盟2000年出台的《欧盟基本权利宪章》(EU Charter of Fundamental Rights)^②《欧盟基本权利宪章》提到欧盟尊重“文化、宗教和语言多样性”,禁止对“少数民族成员”的歧视,较之“马约”和“阿约”,又有所进步。例如第II-81条强调禁止基于性别、种族、肤色、少数民族身份的歧视;^③第21条第1款规定“任何基于诸如性别、种族、肤色、人种或社会出身、基因特征、语言、宗教或信仰、政治的或其他方面的意见、少数族裔成员之身份、财产、出身、残障、年龄或性取向为理由的歧视,均应予以禁止”;第22条规定“尊重文化、宗教与语言的多样性”。官方专家认为,由于欧盟成员国需要批准《欧洲保护少数民族框架公约》、^④《欧洲地区与少数民族语言宪章》。^⑤这些条约的一些重要特征就是都强调保护少数民族“集体人权”的重要性。《欧盟基本权利宪章》虽然没有为所有欧盟国家所接受,但欧盟认为,“尽管未批准却被国际社会所广泛接受”。^⑥

3. 欧盟部长理事会2000年出台的“种族平等法令”和“就业平等法令”。“种族平等法令”^⑦要求实现不同民族和种族出身的人的平等待遇和采取保护措施以反击在就业、培训、教育、社会安全、健康等方面的平等;允许采取“肯定行动”以达到事实上的不平等;给受到歧视的人以行政和司法帮助等。“就业平等法令”^⑧要求不论宗教、民族、信仰、是否残疾、年龄、性取向,在就业和培训领域要实现平等。

4. 欧盟少数民族保护的“集体人权”理念也反映在其对待“肯定行动”的态度上。这个时期,欧盟积极采取“肯定行动”以保护少数民族的集体权利。法尔计划、欧盟结构基金和团结基金的款项都有部分是欧盟指定用于少数民族保护项目的,其中尤以“法尔计划”闻名,该计划是欧盟为推进中东欧候选国在经济、政治、司法等方面进行改革和发展的资助项目。“法尔计划”有一部分是要求中东欧国家用于加强少数民族地区基础设施建设的,比如用于修建公路、创办少数民族医院和少数民族学校等。“法尔计划”从上世纪90年代中期一直延续到中东欧国家入盟之前。例如在保加利亚,欧盟2003年和2004—2006年两个“法尔计划”援助保加利亚罗姆人的款项达到344.7万欧元

① 《阿姆斯特丹条约》原文,载 http://europa.eu/documentation/legislation/index_en.htm.

② 2003年后增加了一些内容,并成为《欧洲宪法条约草案》的第二部分,该条约草案于2004年10月被批准。2005年,《欧盟基本权利宪章》在法国与荷兰的全民公决中未被通过。但是,作为该宪章的新版本《里斯本条约》已于2009年年底获得通过。

③ *Treaty Establishing a Constitution for Europe*, II 81-1, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#other>.

④ *The Framework Convention for the Protection of National Minorities*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.

⑤ *European Charter for Regional or Minority Languages*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG>.

⑥ Bruno de Witte, “The Constitutional Resources for an EU Minority Protection Policy”, in Gabriel N. Toggenburg (ed.), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, p. 114.

⑦ Council of the European Union Brussels, *Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*, June 20, 2000 Directive 2000/43/EC of the Council, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_43_en.pdf.

⑧ *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000, Establishing a General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation*, http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_78_en.pdf.

元,建立了一些罗姆学校、罗姆医院,培训了一批罗姆医疗教育人才。^① 欧盟的“肯定行动”还表现在欧盟要求成员国承诺并积极采取“肯定行动”方面。例如,1993年10月,欧盟要求有意愿入盟的中东欧国家签订双边条约,条约中必须包含互相保护对方少数民族的语言、文化、政治等权利以促进睦邻友好关系。^② 在欧盟的压力下,当1995年3月20—21日《稳定公约》签署之时,欧洲地区一共签署了92个双边《友好合作条约》,这些条约都包含了积极保护双方少数民族各项集体权利的内容。

三、第三阶段:促进“社会融入”理念阶段(21世纪初至今)

2000年3月,为了加快经济发展、促进就业与社会稳定,欧盟15国领导人在葡萄牙首都里斯本举行特别首脑会议,通过了一项关于欧盟十年经济发展的规划,即著名的“里斯本战略”(Lisbon Strategy)。该战略的目标是希望通过鼓励创新、推动信息技术的应用与发展,探索面向知识经济的下一代创新,使欧盟在2010年前成为“以知识为基础的、世界上最有竞争力的经济体”。“里斯本战略”围绕经济发展、就业、科研、教育、社会福利、社会稳定等多方面问题,明确了之后10年欧盟的具体任务和目标。2005年3月,“里斯本战略”经过一定的修改后重新启动,将经济增长和就业确定为优先目标,欧盟各国将根据各自情况制定为期3年的“里斯本战略”实施方案。2010年3月,欧盟在总结前10年经验的基础上,又出台了“欧洲2020战略”,作为对“里斯本战略”的接替与革新。新战略强调将加强政策力度和统一各国步调。2011年4月,欧盟“罗姆族融入2020战略”出台,标志着欧盟少数民族“社会融入”政策力度进一步加大。“打击社会排斥,促进社会融入”,以推动经济更快更好增长,由此成为欧盟的重要目标之一。

2006年1月,欧盟委员会还专门创建了少数民族社会与劳动力市场融入高级组织(High Level Group on Social and Labour Market Integration of Ethnic Minorities),负责在欧盟现有政策和项目框架内,寻求促进少数民族融入社会、市场的可行方法。在“里斯本战略”框架的指导下,欧盟发起、参与、支持了一系列打击社会排斥,促进少数群体社会融入(促进少数民族的社会融入则是其中的重点之一)的计划和政策。首先,要求所有成员国和当时的中东欧候选国参与“打击社会排斥,促进社会融入”计划,并制定促进“社会融入”的战略计划,出台相应的“国家行动计划”(National Action Plan)。欧盟委员会对这些国家出台的计划和实施的情况进行监督,并每年出台进展和监测报告。其次,发起各种打击社会排斥,促进社会融入的活动,例如学习研究活动、跨国交流活动、专家报告会、圆桌会议等,同时,在社会政策、地区政策、“法尔计划”等方面又进一步大大加强了促进少数民族社会融入的内容。

正如比利时学者彼得·维美徐(Peter Vermeersch)所指出的,入盟前,欧盟促使中东欧国家基本上承认了各自的少数民族,并按照欧盟的要求建立了少数民族保护制度框架。入盟后,欧盟采取的方法主要不是促进群体权利的保护,而是促进少数民族的社会融入,反对歧视及促进平等待遇。^③

^① 由一些罗姆机构发起,对各国执行“罗姆融入十年倡议(2005—2015)”情况定期做“观察报告”,本引文来自对保加利亚的“观察报告”,载 <http://www.romadecade.org/index.php?content=6>。

^② European Commission, *The European Councils: Conclusion of the Presidency 1992 - 1994*, Luxembourg: Commission of the European Communities, 1995, p. 117.

^③ Peter Vermeersch, “Ethnic Minority Protection and Anti-discrimination in Central Europe before and after EU Accession: The Case of Poland”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 6(1), 2007, pp. 1 - 21. 该文也可以详见欧洲少数民族问题中心(European Center of Minority Issues - ECMI)网站(<http://www.ecmi.de/jemie/indexregion.html>)。

欧盟促进“社会融入”的主要施政对象是中东欧国家的罗姆人、波罗的海国家的俄罗斯人及西欧国家的穆斯林。例如在促进罗姆人的社会融入方面，欧盟做了以下努力：第一，在欧盟要求下，各成员国及候选国不仅制定了“少数民族融入计划”与“国家行动计划”，2004年前后，在欧盟的要求下，中东欧各国都发起了罗姆融入计划，很多国家还针对罗姆人出台了专门的“罗姆融入计划”及其行动计划。例如，2004年3月，匈牙利政府出台了“促进罗姆融入的”1021/2004号政府法令，以促进罗姆人在教育、就业等方面的融入；2006年6月，保加利亚出台了“学校教育及学前养育发展计划”，以在教育领域促进罗姆社会融入；2005年，斯洛伐克政府正式出台“罗姆支持者计划”，派遣1602位志愿者到罗姆人聚居地方的178所学校支教，政府为此每年拨款652万多欧元经费另加25万多欧元的培训经费。^①斯洛文尼亚于2004年推出“罗姆支持者项目”，通过该项目，罗姆人在受教育程度和罗姆儿童的学习成绩等方面，都得到了显著提高。^②爱沙尼亚于2000年推出了“2000—2007社会融入计划”，2008年又开始推出“2008—2013社会融入计划”。拉脱维亚于2001年推出“2001—2006社会融入计划”。通过这些计划，两国少数民族尤其是俄罗斯人的社会融入取得了较大进步，对官方语言的掌握在不断进步。^③第二，在欧盟的积极帮助下，中东欧9国于2005年发起“2005—2015罗姆融入十年倡议”。“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，国家必须根据自己国情制定本国的行动计划并付诸实施。从“倡议”的发起和执行，欧盟积极参与其中，在宣传、组织、资助、监督、鞭策等方面都发挥了重要作用。^④

促进社会融入策略表明，欧盟不再将少数民族保护问题仅仅看成是人权领域和少数民族权利领域的问题，更将它看成是欧盟的社会问题。欧盟在少数民族保护方面采取的促进“社会融入”的新战略和新理念，对于保护罗姆人、俄罗斯人、穆斯林等少数民族来说，是一个新的尝试，是针对过去较长一段时间内对这些少数民族保护效果不佳的情况下，而出现的一种积极的努力。

四、对欧盟少数民族保护理念的评价

欧盟少数民族保护理念的变化一方面反映了半个多世纪以来世界少数民族保护的总趋势，并在一定程度上对世界少数民族保护问题产生了重要的影响。其中，从个体人权向集体人权的迈进，更多的是被动接受世界少数民族保护理念和潮流的结果，而促进“社会融入”的理念，则是欧盟的创造，它的长期效果和综合效果还需要时间去检验。

个体人权、集体人权和促进社会融入三种少数民族保护理念可以分别称为欧盟第一代少数民族保护理念、第二代少数民族保护理念和第三代少数民族保护理念。总体上看，三代少数民族保护理念是一个不断演进和优化的过程，但又非完全取代的关系。“寸有所长，尺有所短”，三者相互融合于欧盟少数民族保护的总体框架之内。笔者认为，第一代少数民族保护理念是少数民族保护的底线，它实现的是绝对平等和形式平等；第二代少数民族保护理念是少数民族保护的基本目标和尺度，它实现了少数民族与主体民族的相对平等和法理平等，并为真正的事实平等开辟了条件；第三

^① Vasecka Šadovská and Vasecková, “Final Report Slovakia”, op. cit., p. 96. 转引自 *The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, Report of European Center for Minority Issues.

^② 罗姆儿童在平均成绩、初级学校毕业后进入中学读书的比例、初级学校毕业后参与就业培训项目的比例等方面都得到显著改善，详见欧洲少数民族问题中心(European Center for Minority Issues)报告《少数民族融入的文化视角》。*The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, Report of European Center for Minority Issues, December 2006, http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/ECMI_Report_60_OMC_Evaluation.pdf.

^③ *The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, Report of European Center for Minority Issues.

^④ 杨友孙《欧盟东扩及其少数民族保护的问题与出路》载《外交评论》2008年第5期。

代少数民族保护理念是真正实现民族平等的高级目标,它直接着力于实现内容平等与事实平等。以下是笔者对三者的比较:

少数民族保护理念	优势	劣势	备注
个人人权理念	重视个体平等权利,擅长于保护少数民族的个体人权,也不存在“逆向歧视” ^① 的纠纷。	忽视少数民族语言、文化等集体权;也容易忽视和掩盖少数民族问题;过于关注法律上的平等,忽视事实上的不平等。	统称为人权理念或权利理念,过于制度化和抽象化,从制度、目标到行动还有较长的距离。
集体人权理念	重视少数民族集体人权保护,有利于发展少数民族语言、宗教、文化等;关注民族间平等的结果而不是平等的程序。	过于突出少数民族的特殊性,可能扩大少数民族与主体民族的差异;此外,集体人权“有差别”的理念很难把握差别的“度”的问题。	
促进社会融入理念	从目标、措施领域入手,提纲挈领,操作性强,便于管理和监测;促进社会融入,有利于实现民族间的和谐。	难以掌握“社会融入”的程度、限度和政策力度,如果过度则容易造成“强制同化”;此外,促进“社会融入”难以实施于那些主要问题不是社会融入的少数民族。	容易操作和监控,但也容易迷失目标或标准。

在欧盟的倡导下,欧洲少数民族保护出现了从过去的“权利保护”时代进入“社会融入”时代的趋势。促进“社会融入”的做法与“权利保护”的做法相比优势在于,直接抓住了少数民族保护的目標和核心内容,提纲挈领,便于操作,很可能达到事半功倍的效果。不过,从欧盟目前的少数民族保护来看,欧盟促进“社会融入”的理念并非完全取代了人权理念,而是针对一些“权利保护”失效的少数民族,在“权利保护”理念的框架之外,寻找新的路径。尽管“促进社会融入”的理念及由此带来的很多措施、政策和方法也远不完善,但它作为一种新的思路,对国际上少数民族的保护以及一些民族问题的解决,有着巨大的启示意义。

从近几年的实施来看,促进“社会融入”的做法的确取得了初步的效果。但是,这个方法还存在着一些难题,这些难题至今仍未引起欧盟、欧洲委员会、欧安组织以及其他国际组织的关注和研究。笔者认为,随着促进“社会融入”做法的不断深入和扩展,一些疑难问题将逐渐暴露,并可能会十分尖锐,因此必须对下述问题进行具有前瞻性的思考和研究。

第一,如何理顺促进“社会融入”与“个人人权保护”、“集体人权保护”之间的关系。从促进“社会融入”的手段上看,它必然要对某些少数群体给予特别的政策,因而首先必须认可集体人权。但从促进“社会融入”的长期结果来看,主体民族和少数民族之间达到了真正的融入,差别弱化,最终将导致少数群体身份的丧失,也不再需要保护集体人权。从长远来看,可能应该将促进“社会融入”主要看作是促进个人人权,或者说是通过促进集体人权而最终实现个人人权的一种做法,因

^① 有人认为,对于少数民族过多的保护,将造成对主体民族的歧视,即逆向歧视。我国目前认为对少数民族的保护不会引起逆向歧视,但在世界很多国家,关于“逆向歧视”的纷争却不少见。

此,可以将其视为与“个人人权保护”更契合的一种理念。这与“个人人权是基础,个人人权先于、高于集体人权并决定并制约集体人权”,“从终极意义上说,集体人权也是个人人权,根本不存在脱离个人的集体人权”^①等理念也是相一致的。

第二,促进“社会融入”如何区别于“强制同化”。促进“社会融入”本身,暗含着与少数民族保护的矛盾。促进“社会融入”,意味着少数民族必须大幅度地放弃本民族的语言、传统和文化,而主动适应和融入主体民族。如果强力实行,各个少数民族的“民族特色”将会逐渐淡化,文化多元性将逐渐消失,这与苏联时期的民族同化政策十分接近,也与“多样性统一的欧洲”以及“多元化世界”的宗旨相去甚远。要做到“融入而不同化”,就需要厘清以下问题:“社会融入”的定义是什么,融入的限度是多少,融入可以和不可以采取的方法等。

第三,必须弄清促进“社会融入”是长期目标还是短期目标,是战略性目标还是战术性目标?如果是长久性的战略性的目标,那么其重要性可能应该高于人权理念意义上的少数民族保护。如果仅仅是战术性的目标、短期目标或者权宜之计,在少数民族问题上,就不能将重点放在促进“社会融入”上,而应该只将其作为保护少数民族和解决少数民族问题的辅助性手段。

第四,促进“社会融入”是否对每个少数民族都有效果?笔者认为,这要具体问题具体分析。有些少数民族,例如欧洲犹太人和美国犹太人,其“社会融入”已经比较深入,甚至已经实现了较高质量的民族融合,则政策重点应该不再是促进“社会融入”,而是保护其民族文化。对于在住房、教育、娱乐等方面基本上隔离于主流社会,在社会生活的各个层面还远不能和其他民族(包括其他少数民族)平起平坐的少数民族来说,在一段时期内,对它的政策的主导面应该是促其“融入”,在此基础上也要积极保护其独特的文化;当“融入”的目标基本达到,“融入”的目标就应该退居其次,而保护其文化的目标则应上升到第一位。

总之,促进“社会融入”虽然是有创造性的少数民族保护理念,但它必须和“权利保护理念”有机结合在一起,如果放弃后者,不仅将迷失方向,而且极容易走向“强制同化”。

Abstract The EU Notion of Minority Protection has being gone through three stages represented relatively by three expressions build on three basic concepts: human rights, collective human rights, and social integration. These paradigms made up for each other and were upgraded as the most recent notion of social integration perspective of minorities protection which is worth of our special attention.

(杨友孙,教授,江西财经大学马克思主义学院,南昌,330013)

(责任编辑:吴家多)

^① 邱本《论有限集体人权》载《社会科学战线》2008年第3期。