

非政府组织在加强少数民族事务工作中的作用

——以欧洲罗姆人非政府组织为例*

杨友孙 卢文娟

内容提要 冷战结束以来,欧洲少数民族事务领域的非政府组织发展迅速,这些组织在与欧洲国际组织和各国政府一道,在推动少数民族事务工作的过程中发挥了重要的作用。其中,罗姆人非政府组织的发展尤其引人注目。它们在影响欧盟少数民族政策、推动罗姆人融入社会,加强对罗姆人的司法救助,引领罗姆人参与政治等方面发挥了重要作用。但由于各方面的原因,它们的发展也存在着一些难以克服的问题,影响力还有待提高。

关键词 罗姆人 非政府组织 社会融入

加强少数民族事务工作,推动少数民族更好地融入社会,必然需要借助各方面的“推动力”,中央政府和地方政府无疑是最主要的推动力,但仅靠政府是远远不够的。欧洲各国,尤其是欧盟及其成员国十分重视发挥非政府组织的作用,以加强少数民族工作的成效。欧盟委员会要求,各国的罗姆人融入战略应当在“设计、执行和监督的过程中,与罗姆市民社会组织、地区和地方政府保持紧密合作与持续对话”。^① 欧盟经济与社会委员会还专门设立了“市民社会奖”,以奖励那些在罗姆人事务工作中贡献突出的组织和个人。2011年2月,在“罗姆人融入2020战略”出台之际,一些罗姆市民社会组织也联合起来,呼吁欧盟在执行罗姆人政策时应加强与罗姆人非政府组织的磋商。^②

可见,在欧洲,不仅国际组织、政府已经认识到非政府组织在少数民族事务中的重要作用,少数民族群体自身也希望它们能在少数民族事务中发挥更大作用。

一、欧洲罗姆人非政府组织的发展状况

科彻(Kóczé)、洛卫德(Rövid)将罗姆市民社会组织的发展分为三个阶段:第一个阶段是20世纪的70—80年代,罗姆市民社会组织主要关注罗姆人的民族自决问题;第二阶段是20世纪90年代到21世纪初,主要关注罗姆人的人权保护问题;第三阶段是21世纪第一个十年的后期开始,主要关注罗姆人的经济与社会融入问题。^③

* 本文系江西省研究生创新专项资金项目《“一带一路”背景下我国海外经贸园区发展的比较研究》(YC2019—B096)的阶段性成果。感谢《世界民族》编辑部老师和外审专家的修改意见,作者文责自负。

① European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, *Brussels*, 5 April 2011, COM(2011) 173 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0173>

② European Roma Rights Centre, “Civil Society Appeal for Consultation on EU Roma Strategy Development”, *Press Release*, 15 February 2011, Budapest: ERRC.

③ Angéla Kóczé and Márton Rövid, “Pro-Roma Global Civil Society: Acting for, with or Instead of Roma?”, in Mary Kaldor, Henrietta L. Moore and Sabine Selchow, *Global Civil Society 2012: Ten Years of Critical Reflection*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 110–122.

20世纪90年代以前,罗姆人组织只是零星地存在,例如1957年匈牙利罗姆人成立的“匈牙利吉卜赛文化协会”(Hungarian Gypsy Cultural Association)、1974年匈牙利官方支持成立的“吉卜赛理事会”(Gypsy Council)、1968年捷克斯洛伐克出现的“吉卜赛-罗姆人协会”(Association of Gypsies-Roma),但影响不大,罗姆人争取权利运动并没形成气候,罗姆人组织也不能自主和自由发展。不过,在这些组织的活动下,罗姆人面临的一些共性问题开始受到关注,例如大屠杀问题、罗姆人财产补偿问题等。真正的变化源于1989年,世界进入了“非政府组织潮”时期(NGO Boom),罗姆人非政府组织在欧洲,尤其是在中东欧国家不断涌现。到20世纪90年代末,中东欧国家普遍有数以百计的罗姆人非政府组织:捷克有113个,匈牙利有250个,斯洛伐克有92个。^①这些组织关注的议题主要是罗姆人的权利保护。21世纪以来,罗姆人组织继续朝着联合、跨国化的方向发展。尤其是欧盟、世界银行、联合国开发计划署、透明社会基金会资助和支持的非政府组织发展迅速。

欧洲绝大多数罗姆人组织都属于非政府组织。根据不同的标准,可以将这些罗姆人组织划分为不同的类别。从其领导者和参与者来看可以划分为罗姆人发起和参与的罗姆公民社会组织(Roma Civil Society Organizations, CSOs)和非罗姆人为主发起和参与的罗姆人非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGOs);从其活动范围来看,包括跨国性组织、国别性组织;从其工作领域来看,可以划分为专门性组织和综合性组织;从其工作性质看,可以划分为学术性组织和非学术性组织。下文对欧洲罗姆人跨国性组织和国别性组织进行进一步分析。

(一) 跨国性组织

一般来说,跨国性组织或多或少受到官方的资助和支持,而且影响较大的罗姆人跨国性组织多是非罗姆人发起的、从事罗姆人事务的组织;而以罗姆人参加的跨国性组织,常常只具有论坛性质和联谊性质,由于缺乏资金,它们在推动罗姆人事务中声音微弱。

在跨国性非政府组织中,影响较大的有:

(1) 透明社会中心(Open Society Institute)及其资助者透明社会基金会(Open Society Foundation)。中东欧和东南欧绝大多数罗姆人组织都受到透明社会中心的直接或间接支持、资助。透明社会中心的主要特点首先是其跨国性,它支持的活动或项目一般不限于某国,而常常是欧洲地区范围甚至世界范围的。其次是资金雄厚,该组织特别重视资助有关罗姆人事务的活动或项目。它还在一些国际倡议和计划中发挥着重要的推动作用,例如它是“罗姆人融入十年计划”(the Decade of Roma Inclusion)、欧盟罗姆人框架战略(EU Roma Framework Strategy)的重要参与者和推动者。

(2) 欧洲少数民族问题中心(European Centre for Minority Issues)。该中心是1996年由德国政府和丹麦政府发起和支持的学术性研究机构,总部设立在德国边境城市弗伦斯堡(Flensburg),并在一些国家设有派驻机构,该机构重点研究欧洲少数民族存在的问题及欧洲少数民族政策,为欧盟及其成员国提供政策建议和参考。

(3) 欧洲反种族歧视平台(European Network Against Racism, ENAR)。该组织于1998年建立,由欧盟各国的草根市民社会组织联合建立,主要是加强各国市民社会组织的合作,以打击对少数民族的歧视和促进平等。该组织重点关注欧洲范围内对罗姆人、穆斯林族、欧洲黑人的歧视现象,以及在就业领域进行反种族主义和反歧视行动。

(4) 欧洲罗姆人权利中心(European Roma Rights Center, ERRC)。1996年,该组织在透明社会中心的支持下建立,主要致力于罗姆人权利保护,反歧视行动,司法援助等。

^① Peter Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, Berghahn Books, 2006, p. 103.

(5) 罗姆人教育基金会(Roma Education Fund)。该组织由透明社会中心、世界银行,以及英国、希腊、斯洛文尼亚等国出资建立,主要是发起一些奖学金项目、实习项目、资助项目等,资助罗姆青年获得更高的教育和培训,以及进行相关的专业交流。^①

(6) 欧盟支持成立的一些罗姆人组织,例如“罗姆人平台”(Roma Platform)、“欧洲罗姆人政策联盟”(European Roma Policy Coalition)、“欧洲罗姆人研究学术网”(European Academic Network on Romani Studies)等。“罗姆人平台”的工作重点是发起各种罗姆人会议,通过会议将政府、国际组织和罗姆市民社会组织集中起来,探讨各国罗姆人政策的合作、协调与经验互享。“欧洲罗姆人政策联盟”主要是推动、协调和监督各成员国执行欧盟的罗姆人政策。“欧洲罗姆人研究学术网”目的是利用优秀学者的共同智慧,推动跨文化对话和推动罗姆人融入社会。这些机构是推动少数民族事务工作的一种软约束或软治理,因为它主要依靠说服的方式推动工作。^②

当然,跨国性组织也有一些是罗姆人自己建立的组织,例如“欧洲罗姆人草根组织联盟”(European Roma Grassroots Organizations Network)、“欧洲罗姆人信息中心”(European Roma Information Office)、“世界罗姆人组织”(World Roma Organization)、“国际罗姆人联盟”(International Romani Union),但这些组织更多地具有“论坛”性质,主要发挥宣传、动员、信息传播等作用,在推动罗姆人社会融入方面力度远远不如上述受到一定官方支持的跨国性非政府组织。

(二) 国别性组织

国别性组织非常多,和跨国性组织一样,有些是专门性组织,即主要从事罗姆人事务或少数民族群事务的组织,有些是综合性组织,即少数民族群事务仅仅是其工作的一小部分。匈牙利的“库尔特·勒温基金会”(The Kurt Lewin Foundation)是一个综合性的民间社会组织,它的工作重点是推进民主和促进不同族群之间的合作与互动。它也十分关注罗姆人问题,它还是匈牙利“罗姆人融入十年计划”的伙伴关系组织。专门性的罗姆人组织例如罗马尼亚的“罗姆公民联盟”(Roma Civic Alliance),它是由26个罗马尼亚罗姆市民社会组织组成的,该组织工作重点是改善罗姆人的教育水平和就业水平,加强罗姆人在罗马尼亚的政治参与。捷克的杰诺协会(Dženo Association)则重点关注罗姆人的新闻媒体发展和信息服务,推动国际社会对捷克罗姆人生存状况的了解,它发起网络培训,创立罗姆语电台,发行杂志,对政府的罗姆人政策进行游说等。保加利亚的“罗姆人巴特基金会”(Romani Baht Foundation)则是索非亚附近的一个地方罗姆人组织,主要致力于争取罗姆人人权,对罗姆人进行司法援助等。其他影响较大的罗姆人组织还有:关注反歧视问题的“罗马尼亚社会介入与研究中心”(Romani Center for Social Intervention and Studies);注重反歧视、扶贫和社会政治参与等问题的捷克的“罗姆德洛姆中心”(Roma Drom)、“罗姆人服务中心”(IQ Roma Servis),保加利亚的“罗姆巴特基金会”(Romany Baht Foundation)、“罗姆人联合组织”(Roma Together)、“罗姆洛姆基金会”(Roma Lom Foundation),斯洛伐克的“罗姆人中心协会组织”(Community Center of the Association of Roma people)等。

二、欧洲罗姆人非政府组织发挥的主要作用

非政府组织在少数民族事务工作中具有其特殊的优势,它的作用既不是政府能够包办的,也不是学术机构所能代替的。它的优势之一是由少数民族发起、组建或参与组建,在组织的人员构成

^① 该机构发起的具体项目参见:<http://www.romaeducationfund.hu/ref-approved-projects>.

^② S. Kröger, “The Effectiveness of Self Governance in the Field of European Anti Poverty Policy: Operationalisation and Empirical Evidence”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, no. 2, 2009.

上,少数民族成员也往往占有较大比例,因而它们与少数民族群体联系更为紧密。其次,这些组织在处理少数民族事务上更加专业,其领导群体涵盖了少数民族精英,使其更了解少数民族的诉求,处理少数民族事务更有经验。再次,非政府组织的组建方式、内部管理模式更加灵活。欧洲少数民族事务的非政府组织多数由民间基金会筹资成立,成立之后,还通过承办、购买和代理政府工作或获得生存和发展资金,它们可以灵活地根据社会或政府需要来展开工作,例如承接政府课题、开展社会活动、少数民族信息收集、普法宣传、疾病筛查等,在少数民族事务方面成为政府的助手或咨询师。而政府则可以从繁琐的事务性工作中解放出来,专注于少数民族事务的法律、政策制定,关注民族事务中的较大问题,加强对少数民族非政府组织的监督等。

欧洲罗姆人非政府组织的主要行动包括:信息搜集、调查研究、撰写报告、提供政策建议、经验互享、司法援助、推动政治参与、承接政府各类专项工作和服务等方面。多数人认为,罗姆人组织及支持罗姆人组织的积极活动,对推动国家、国际层次的决策者关注罗姆人议题发挥了重要作用,尽管这些努力到目前位置还没有促使罗姆人在社会、经济状况方面有明显改善。^①不少学者也认为,罗姆市民社会及其组织在过去发展较为有效,成为跨国游说的重要力量,在促使罗姆人问题纳入各方的重要政治议程等方面都发挥了较大影响。^②具体来说,这些组织至少在以下方面发挥了较大的作用。

第一,影响欧盟少数民族政策。在这方面比较积极的多数是跨国性组织,其中影响较大的包括“透明社会中心”“罗姆人反歧视平台”和“欧洲罗姆人政策联盟”等。2009年,在欧盟发起成立的“罗姆人平台”的布拉格会议上,就提出了推动罗姆人社会融入的10个原则,包括要求罗姆市民社会的参与和罗姆人的积极参与等内容。^③

长期以来,“罗姆人反歧视平台”和“欧洲罗姆人政策联盟”一直参与“欧盟罗姆人战略”的制定过程,它们不仅在宣传上造势,而且还对该战略的制定提供信息、咨询服务,直至2011年欧盟正式出台“罗姆人融入战略:2020”。2008年1月,欧盟12个成员国在西班牙成立了“欧盟罗姆人联合”(The EU Roma Network)工作平台,这是一个由欧盟发起的政府间合作组织,但受到了很多罗姆人组织的关注,它们和相关政府机构一起,联合制定了欧盟2007—2013财政年度、2014—2020财政年度结构基金的规划,并推动各国更加合理使用欧盟的结构基金,并将其部分用于罗姆人政策之中。^④此外,一些罗姆人组织还将注意力扩展到更加广泛的族群事务和反歧视问题之中。2012年,“罗姆人反歧视平台”向欧洲基本人权委员会提交了“欧洲黑人和欧洲非裔人”,并获得该委员会的采纳。该报告对欧盟成员国中存在的对黑人和非裔人的歧视现象进行了评述,提出了一些反歧视的好做法,最后提出了一些反歧视建议。^⑤“罗姆人反歧视平台”还参与了欧盟“季节性工人法令”的前期起草和磋商工作,对2014年2月欧盟“季节性工人法令”的出台发挥了不可忽视的作用。^⑥该法令要求各成

① Angéla Kóczé, “Civil Society, Civil Involvement and Social Inclusion of the Roma”, Roma Inclusion Working Papers, 2012. Report of United Nations Development Program.

② M. Ram, “Interests, Norms and Advocacy: Explaining the Emergence of the Rom onto the EU Agenda”, *Ethnopolitics*, vol. 9, no. 2, 2010; Thomas Acton and Andrew Ryder, Roma Civil Society: Deliberative Democracy for Change in Europe, Third Sector Research Centre Discussion Paper F, February 2013.

③ European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0173>

④ EURoma Report, “Promoting the Use of ESI Funds for Roma Inclusion”, 24 July 2016. [HTTPS://WWW.EUROMANET.EU/WP-CONTENT/UPLOADS/2018/01/EUROMA_REPORT_PROMOTING_USE_OF_ESI_FUNDS_FULL_REPORT2.PDF](https://www.euromanet.eu/wp-content/uploads/2018/01/EUROMA_REPORT_PROMOTING_USE_OF_ESI_FUNDS_FULL_REPORT2.PDF)

⑤ ENAR Fact Sheet of The People for Change Foundation, “Black Europeans and People of African Descent in Europe”, August 2012.

⑥ Council of the European Union, “The Seasonal Workers Directive”, Brussels, 17 February 2014, 6429/14

员国必须允许第三国的“季节性工人”进入欧盟并享有加入工会、获得社会保障、养老金、培训等权利。

第二,发起社会融入计划、活动。几乎所有的关注少数民族的非政府组织都会发起一些促进少数民族融入社会和反歧视方面的计划或活动。在这方面,“透明社会中心”影响最大。2005年,该组织和世界银行发起并全程参与了“罗姆人融入十年计划”;2005年开始,透明社会基金会“媒体计划处”发起了“罗姆记者推动计划”(Romani Journalist Advancement Project),该计划强调加强政府与罗姆人非政府组织合作,目的在于培训罗马尼亚、保加利亚、匈牙利、捷克、斯洛伐克、塞尔维亚、马其顿等国记者的职业素质和技能。近年来,透明社会基金会还发起了“纪实照片项目”(The Documentary Photography Project),通过照片的方式记录和宣传少数民族的生活状态和遭遇,呼吁政府及主流社会反对歧视,推进平等;还有“婴幼儿计划”(Early Childhood Program),其目的在于推动国家、专业机构、社会和父母关注少数民族的儿童健康、福利等问题。此外,由该机构创立和支持的组织,也发起了不少相关计划和项目,例如“国际少数民族权利组织”(Minority Rights Groups International)在2013年9月发起了为期2年的“可持续公民参与学习”活动,主要通过讲座、培训、宣传动员、经验介绍、司法援助、实地帮助等方式,推动匈牙利、德国、立陶宛、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克等国的少数民族市民社会组织参与欧洲社会与政治;^①2014年1月发起了“V4经验推广活动”,主要内容为总结、分享V4国家(即维谢格拉德集团4国:波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克)在少数民族权利保护和推动少数民族社会融入方面的经验,并在欧盟的6个东部伙伴关系国家(即白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚)推广。

一些国别性罗姆人非政府组织也积极发起各种罗姆人融入计划和项目。例如创建于1997年的捷克“罗姆人服务中心”(IQ Roma Servis)就利用其与罗姆人联系紧密的优势,发起了众多推动罗姆人融入的项目、计划或活动。包括资助失学罗姆儿童上学、资助罗姆人接受职业技能培训、进行就业指导、改善罗姆人住房条件、参与反抗对罗姆人的社会偏见和歧视的活动。具体项目和活动有“有孩子的家庭项目”主要是建立学前学校、发起学前儿童及其父母的社会参与活动,“青年项目”主要是创建IT课堂、戏剧课程、英语培训班、工作俱乐部、学习指导、业余活动等,“成人项目”包括社会参与和法律指导,进行就业、住房、反歧视、家庭关系等方面的咨询活动,“社会项目”包括发起市民社会参与、职业培训,建立友好雇主关系,加强推动罗姆人融入的国际合作等。^②例如保加利亚蒙塔纳(Montana)地区的罗姆人非政府组织罗姆洛姆基金会,面对冷战结束后罗姆人失业率剧增、生活水平急剧下降的状况,发起了众多的培训项目,以提高当地罗姆人的知识水平和职业技能;组织罗姆人和当地其他居民合作,提升就业率;积极号召和支持罗姆人参与地方政府的选举和投票,以更有效地参与地方政府。^③

第三,加强对罗姆人的司法救助。除了在欧洲影响较大的“欧洲罗姆人权利中心”“欧洲罗姆人草根组织联盟”经常为罗姆人提供司法援助和司法救助之外,不少国家都有一些非政府组织也在这方面发挥着重要作用,例如匈牙利的“儿童机会基金会”(The Chance For Children Foundation)、保加利亚的“平等对待委员会”(The Bulgarian Equal Treatment Commission)、斯洛伐克的“帕拉德纳”组织(Poradna)等,它们为受到歧视、虐待的罗姆人提供司法救助,为罗姆当事人支付诉讼费、为

^① News of Minority Rights Group International, “Learning Sustainable Citizen Participation: Democratic Structures and Fundraising Strategies for Grassroots Citizen Organizations”, 23 October 2014. <http://www.minorityrights.org/12211/programmes/learning-sustainable-citizen-participation-democratic-structures-and-fundraising-strategies-for-grassroots-citizen-organizations-2/>

^② European Dialogue, “Promoting Roma Integration at the Local Level Practical guidance for NGOs and public authorities”, UK Centre 2005. http://www.europeandialogue.org/ED_PAGES/programmes_roma.html

^③ European Dialogue, “Promoting Roma Integration at the Local Level Practical Guidance for NGOs and Public Authorities”.

罗姆当事人聘请律师或直接为他们代理诉讼。在影响广泛的“D. H. and Others v The Czech Republic 案例”^①中,就有很多民间机构尤其是罗姆民间组织参与其中,支持罗姆儿童控诉捷克的教育隔离。该案例是关于捷克俄斯特拉发(Ostrava)地区18个罗姆学生被安排在特殊学校学习而发生的司法争议。1999年,欧洲罗姆人权利中心为罗姆当事人聘请了律师,将捷克政府告上了捷克宪法法院。捷克宪法法院以原告没有足够的证据证明存在教育歧视和宪法法院对该案例没有足够的管辖权为由,驳回了诉讼请求。^②欧洲罗姆人权利中心继续代表罗姆当事人向欧洲人权法院上诉,认为捷克政府违反了“欧洲人权公约”第14条(非歧视)和第一附加议定书第2条(受教育权)。欧洲人权法院认为,在该案例中,被告显然受到了歧视并被剥夺了受教育权;同时欧洲人权法院敦促各国改变教育隔离的做法。此后,欧洲罗姆人权利中心、罗姆人教育基金会、透明社会中心司法计划处(Open Society Justice Initiative)、透明社会基金会教育支持计划处(Education Support Program)、透明社会基金会“婴幼儿计划处”等组织积极向欧盟委员会呼吁,对捷克的歧视行为采取强制措施。此外,这些组织还持续关注捷克的教育隔离现象,并持续地发布了10个备忘录文件,对捷克的教育隔离的改善进行跟踪报道。^③此后,捷克采取了一些改进措施,例如建立了专门处理教育隔离的专家小组,出台的旨在取消教育隔离,实现教育平等的“学校法案”(School Act)。“欧洲罗姆人权利中心”等组织的呼吁也在更高层面上取得了一定的效果,例如2013年4月,欧盟委员会出台了“捷克对罗姆人的歧视违反了欧盟种族法令”的文件,^④文件批评捷克政府针对罗姆人的教育隔离做法违背了欧盟的反歧视法律,尤其是“种族平等法令”,要求捷克采取措施改变这个现象。

第四,推动罗姆人的政治参与。在这方面,罗姆人非政府组织也做出了很大的努力。例如“罗姆人公民联盟”在2011年组建了“罗姆公民民主联盟”党(Civic Democratic Alliance of Roma),并积极参与了此后的罗马尼亚中央和地方的议会选举。再如在斯洛伐克的罗姆人较多的盖兹马洛克(Kezmarok)地区,针对罗姆人政治参与程度过低的问题,“罗姆人中心协会”为了推动罗姆人参与中央和地方的选举,发起了有针对性的培训活动,重点加强罗姆候选人的竞选能力。该地区的11个罗姆人居住区,每个地区均派出了15人参与学习,结果有66人参与了选举,27人成功竞选到了政府部门职位。^⑤此后,该组织积极邀请参政的罗姆人和政府领导人共同商议罗姆人的发展问题,并建立了“罗姆公民论坛”,论坛以探讨罗姆人贫穷、社会排斥和政治参与等问题为核心议题。再如在2014年4月8日——世界罗姆人日,“欧洲罗姆人草根组织联盟”与“欧盟反种族歧视平台”和一些其他组织发起了“欧洲自由之墙”活动。活动号召罗姆人组织和罗姆人行动起来,搜集在即将到来的欧洲议会选举中可能出现的对罗姆人的仇视和歧视言论,以督促欧洲各级政治人物、官员充分尊重罗姆人。^⑥

三、非政府组织的优势、局限及存在问题

近年来,在处理少数民族事务问题方面,欧洲出现了跨国组织、国家、非政府组织协同努力的势

① D. H. and Others v The Czech Republic, Application no. 57325/00, Judgment Strsbourg, 13 November 2007, <https://www.womenslinkworldwide.org/en/files/2510/gjo-echr-dh-eng-pdf>

② D. H. and Others v The Czech Republic, Application no. 57325/00, Judgment Strsbourg, 13 November 2007, <https://www.womenslinkworldwide.org/en/files/2510/gjo-echr-dh-eng-pdf>

③ 10个跟踪报道文件参见: <http://www.errc.org/article/dh-and-others-v-the-czech-republic/3559>

④ The Czech Republic's Discriminatory Treatment of Roma Breaches EU Race Directive, 29 April 2013, EUR 71/005/2013. <http://www.amnesty.org/en/documents/EUR71/005/2013/en/>

⑤ European Dialogue, “Promoting Roma Integration at the Local Level Practical guidance for NGOs and public authorities”.

⑥ International Roma Day 2014 <http://www.ergonetw.org/ergo-network/news/130/000000/International-Roma-Day-2014/>

头 在罗姆人事务方面表现尤其明显 这是一种值得肯定的势头 虽然在解决罗姆人问题方面，“未达到预期目标”但总体在进步。^① 不过 罗姆人非政府组织在其组织结构、人员构成、施政力度等方面 仍然存在着不少明显问题。

首先 影响较大的非政府组织 基本都是非罗姆人发起和参与的。上文提到的透明社会中心、欧洲少数族群问题中心、欧洲罗姆人权利等组织 基本都是由非罗姆人发起和领导的 组织者及工作人员也以非罗姆人为主 他们大多数甚至也不是其他少数族群成员。2011 年联合国开发计划署发起的对中东欧 10 多个国家支持罗姆人的非政府组织的调查表明 这些非政府组织 虽然以保护罗姆人权利和推动罗姆人融入为其主要工作 但其员工基本都不是罗姆人。调查显示 27% 的组织中没有罗姆人 44.4% 的组织中只有 1—5 个罗姆人 15.9% 的组织中有 6—10 个罗姆人 只有 12.7% 的组织中有 10 个以上罗姆人。甚至连不少直接推行“罗姆人融入十年计划”的组织 也基本没有罗姆人工作人员。^② 这种情况表明 加强罗姆人权利保护、推进罗姆人平等融入社会的政策 仍然由社会的主体群体和上层决定；罗姆人的各项福利 仍然是他人掌握的。不少学者也担心 这种情况可能会使罗姆人和主体民族形成新的依赖关系。^③

其次 一些非政府组织的具体活动及组织形式也存在较多问题。例如“透明社会中心”支持、赞助的活动就受到一些批评。批评者认为 该组织只雇佣英语水平较好的罗姆年轻人作为其工作 而忽略了真正处于底层的罗姆人；对于欧盟发起的“欧洲罗姆人政策联盟”“罗姆人平台”等组织 有人批评它们是欧盟主导的 带有等级色彩的组织 不利于罗姆市民社会组织的参与；而草根色彩较浓的“欧洲罗姆旅居者论坛”（the European Roma Traveller Forum） 虽然理论上欧洲委员会成员国的罗姆人组织都能加入 并享有在其管理机构中的选举权、投票权 但由于担心参与组织过多 后来规定每个国家只能派一个非政府组织代表参与 这就和过去的“国际罗姆人联盟”一样 排斥了大多数草根罗姆人组织参与的可能。^④

存在上述问题原因很多 除了众所周知的罗姆人的经济、社会地位较低之外 一个非常重要的原因是罗姆群体的内部碎裂化。在大多数国家 罗姆人组织都非常多 互不隶属 也难以合作 呈现碎裂化状况 内耗严重。例如在冷战结束初期 匈牙利民族委员会曾经与一些罗姆人组织开会讨论过给予罗姆人少数民族地位和一些特殊权利的问题 但由于几个罗姆人组织都希望作为匈牙利罗姆人的代表组织 而使会议没有取得进展。^⑤ 再如在罗马尼亚 约有 200 个罗姆人组织。^⑥ 例如“民

① 2010 年欧盟委员会出台的评估报告（Commission Staff Working Document *Roma in Europe: The Implementation of European Union Instruments and Policies for Roma Inclusion – Progress Report 2008 – 2010*）和 2013 年进展报告分别参见：http://www.google.pl/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D4823%26langId%3Den&ei=KA8PU9_7JcS50QWU6IGQBg&usq=AFQjCNF6KjBDqKv03ncEZMbohmo_KNYUbg&bvm=bv.61965928_d. d2k;http://ec.europa.eu/justice/newsroom/discrimination/news/130626_en.htm

② Angéla Kóczé, “Civil Society, Civil Involvement and Social Inclusion of the Roma”, *Roma Inclusion Working Papers*, 2012 Report of United Nations Development Program.

③ Z. Barany, “Ethnic Mobilization Without Prerequisites: The East European Gypsies”, *World Politics*, 2002, vol. 54, no. 3, pp. 277 – 307; N. Trehan, “The Romani Subaltern Within Neoliberal European Civil Society: NGOization of Human Rights and Silent Voices”, in N. Trehan and N. Sigona (eds.), *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neo-liberal Order*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009; I. Rostas, “The Romani Movement in Romania: Institutionalization and (De) Mobilization”, in N. Trehan and N. Sigona (eds.), *Romani Politics in Contemporary Europe: Poverty, Ethnic Mobilization, and the Neo-liberal Order*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

④ Angéla Kóczé, “Civil Society, Civil Involvement and Social Inclusion of the Roma”, *Roma Inclusion Working Papers*, 2012 Report of United Nations Development Program.

⑤ Peter Vermeersch, *The Romani Movement: Minority Politics and Ethnic Mobilization in Contemporary Central Europe*, first published in 2006 by Berghahn Books, pp. 70 – 71.

⑥ Aidan McGarry, “Political Participation and Interest Articulation of Roma in Romania”, *JEMIE* no. 1, 2008.

主罗姆人联盟”(Democratic Roma Union)、“罗姆族群联盟”(the Ethical Federation of the Roma)、“罗姆人联盟”(the Roma Union)、“罗姆人总联盟”(General Union of Roma)、“罗姆人自由民主联盟”(the Liberal Democratic Union of the Roma)等。很多罗姆人组织职能重复,但又不能合并或合作,这是因为罗姆人是具有很强内部异质性的群体,导致其组织的碎裂化状况,它们相互猜疑、斗争,内部紧张与冲突总难以消除,使罗姆人难以以一个声音说话,外界也感到模糊。^①而罗姆人内部碎裂的重要原因在于其居住的分散化、缺乏共同的语言或宗教,因而它们常常缺乏一种共同身份,而缺少一个强烈的共同身份是罗姆人动员不足的关键因素之一。^②

总之,经过10多年的发展,在欧洲层面和欧洲国家层面,各种关于罗姆人问题的非政府组织已经具备了较为客观的组织数量和多层面的交流、活动平台。但由于罗姆人面临的问题众多,社会对罗姆人的歧视根深蒂固等,罗姆人内部又呈现碎裂化状况,因此,这些组织的出现目前并没有实质性地解决罗姆人面临的教育、就业、住房、健康等重大问题。不过,随着多方面的重视和持续努力,罗姆人的这些问题在今后将会得到进一步改善。但如何整合现有资源和组织,加强非政府组织参与的有效性、针对性,以及吸纳更多的罗姆人参与罗姆人非政府组织,是当前面临的重要而紧迫的问题。

Abstract Non-governmental organizations on ethnic issues in Europe developed very fast after the end of the Cold War, and they have played an important role in promoting the work on ethnic minority affairs in cooperation with European international organizations and governments, among which the development of the Roma NGOs is particularly conspicuous. They have played a major role in influencing the policies of the EU on ethnic minorities, promoting the integration of the Roma into the mainstream society, strengthening legal assistance to the Roma, and encouraging the Roma to participate in politics. However, due to some internal and external factors, the Roma NGOs still have some insurmountable weaknesses in their development, and their strength still needs to be improved.

(杨友孙 教授; 卢文娟 博士研究生 江西财经大学马克思主义学院 南昌 330013)

(责任编辑: 黄凌翊)

^① Z. Barany, “Romani Electoral Politics and Behaviour”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, no. 3, 2001, Available at: <http://ecmi.de/jemie/download/Focus11-2001Barany.pdf>

^② Barany Zoltan, “The East European Gypsies: Regime Change”, *Marginality and Ethnopolitics*, Cambridge University Press, 2002, p. 203.