

除一种认同而实现另一种认同，更不是各民族的“同质化”，而是要寻求二者的和谐共生和有机统一。在民族认同与国家认同的整合过程中，一方面，国家应摒弃民族同化政策，通过包容差异和对各民族权益的保护，赢得各族人民对国家的忠诚和认同；另一方面，各民族要在尊重国家权威的前提下，摒弃民族狭隘思想，积极参与国家公共事务的管理，承担对国家的应尽义务，树立国家至上的信念。通过这样的双向互动过程，既能实现多民族国家的内在统一性和有机性，又能避免国家内部的分散、无序或冲突。因此，这两个方面相辅相成，同时存在于民族认同与国家认同的整合过程中，不能只强调一方面而忽视另一方面，否则将不利于整合的有效实现和多民族国家的稳定。

【论 文】

试论欧盟民族政策的特点及其影响¹

田焯²

摘要：作为多民族共同体的欧盟，为了消除内部种族主义和极右势力对欧洲一体化发展事业产生的负面影响，欧盟制定了一系列条约和法令来反对民族歧视，保障少数民族的权益。虽然欧盟没有出台专门的法案具体制定民族政策，但欧盟制定的公约、标准、条约等正式文件中包含有大量的关于少数民族问题的规定，在此基础上形成了欧盟的民族政策。欧盟民族政策主要有三方面的特点，一是采用平等的原则赋予少数民族均等化权利，不对少数民族进行特别优待；二是重点保障少数民族的经济权益和文化权益，对少数民族的政治权利较少涉及；三是对少数民族权利的保护多为原则性的规定，对违反行为缺乏强制性的措施。尽管欧盟民族政策存在执行力不强、忽视少数民族政治权利的保护等问题及缺陷，但在保障少数民族平等就业权益，反对种族歧视，打击了欧洲民族主义势力，推动少数民族社会参与等方面起到了重要作用，从而为欧洲一体化的深入发展提供了制度保障。

关键词：欧盟；民族政策；少数民族

欧洲是现代民族国家的发源地，在“后民族结构”中，欧盟采取了“超越民族国家”的管理模式，将“想象共同体”（Imagined Communities）³——民族国家进行重新组合，但这种组合模式并没有改变欧盟由多个民族国家组成的事实。虽然欧洲一体化成就斐然，为区域性组织以及多民族国家的民族整合提供了可供借鉴的模式和经验，但欧洲一体化本身也蕴藏着危机，随着欧盟统一市场的形成与完善，欧盟区域内人口流动越来越大，民族交往愈加频繁，移民问题愈显突出，引起了一些成员国内极右势力和民族主义势力的兴起。从20世纪90年代以来，极右势力和民族主义势力在欧洲掀起了三次高潮，他们歧视少数民族，宣扬种族主义，反对欧洲一体化。这种情况不仅对欧盟成员国的政治经济生活产生了影响，而且阻碍了欧洲一体化的深入发展。为了妥善解决民族问题，欧盟的前身欧共体及欧盟制定了一些民族政策，这些民族政策主要体现在一些公约、标准、条约等对成员国具有一定的约束性的正式文件中，以此保护少数民族的权利，促进少数民族融入欧洲社会，为欧洲一体化的深入发展提供制度保障。

¹ 本文刊载于《广西民族研究》2015年第5期，第43-50页。

² 作者为河南大学马克思主义学院副教授。

³ Anderson, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism* [M]. London: Verso,



一、欧盟民族政策的内容

生活在欧洲的民族众多，民族构成十分复杂，既有传统的单一民族国家，也有多民族国家。欧洲对于少数民族（National Minorities）的界定，主要指属于民族或种族、宗教、语言的少数人（Minority）。¹ 欧洲委员会的咨询议会曾对少数民族进行过具体定义，认为少数民族具有五方面的特征。一是具有该国的公民身份并在该国长期居住；二是与该国保持长期、稳定和持久的关系；三是具有不同的种族、文化、宗教和语言方面的特征；四是具有一定的代表性，尽管在数量上少于该国或该国所在地区其他人口；五是在文化、传统、宗教和语言方面具有共同特性。² 这个定义为界定欧洲的少数民族提供了依据。

对于少数民族及其由此产生的民族问题，欧洲历史上不同时期有着不同的民族政策。英国学者安东尼·欧科克（Antony Alcock）曾将欧洲历史上的民族政策划分为五个时期：从16世纪的宗教改革运动到1789年法国大革命为第一个时期，这一时期民族政策的重点是保护有着不同宗教信仰少数民族群体；从法国大革命到第二次世界大战为第二个时期，这一时期民族政策的重点是保护有着特殊语言的少数民族群体；从二战结束到20世纪60年代末为第三个时期，这一时期民族政策的特点是以个体人权保护的形式保护少数民族群体，不强调少数民族的特殊权利；从20世纪70年代到80年代末为第四个时期，在这一时期欧洲经济共同体先后经历三次扩大，少数民族问题提上日程，少数民族特殊权利又重新受到重视；从20世纪80年代末苏东巨变至2000年是第五个时期，这一时期中东欧地缘政治的变化使欧洲国家的民族构成发生巨大变化，欧洲又开始重新思考少数民族政策，侧重于反对种族歧视。³ 这个总结比较符合欧洲民族政策的发展特点。

第二次世界大战后，在欧洲一体化尚未正式启动之前，爱尔兰、比利时、丹麦、法国、荷兰、卢森堡、挪威、瑞典、意大利和英国于1949年在伦敦签订《欧洲委员会法规》，正式成立了欧洲委员会，欧洲委员会（Council of Europe）和欧洲理事会（European Council）英文名称非常相似，两者是不同的机构，欧洲委员会是欧洲各国政府间合作组织，不属于欧盟。欧洲理事会又称欧盟首脑会议或欧盟峰会，是欧盟最高决策机构。欧洲委员会和欧盟是目前欧洲制定及实施民族政策的两大区域性组织。欧洲委员会在成立之初就制定了保护少数民族权益的相关公约。1950年，欧洲委员会成员国在罗马签订了《保护人权和基本自由公约》（European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms），该公约第14条规定：对于本条约规定的权利和自由，应当保障每个人都有权享有。所有人在享有本公约所规定的任何一项权利与自由时，不能因为性别、种族、肤色、语言、宗教、政治观念的差别，或者是其他方面的见解、民族属性，或者是社会阶层、财产、身份，或者是其他地位差别而受到歧视。⁴ 此外，欧洲委员会在发展过程中陆续出台的相关法律文件中涉及民族政策的主要有：《关于保护少数民族框架公约》（Framework Convention for the Protection of National Minorities, 1994年）、《欧洲地区与少数民族语言宪章》（European Charter for Regional or Minority Languages, 1998年）、《关于反歧视的第12号议定书》（Protocol 12—Discrimination, 2000年），等等。由于本文论述的重点是欧盟的民

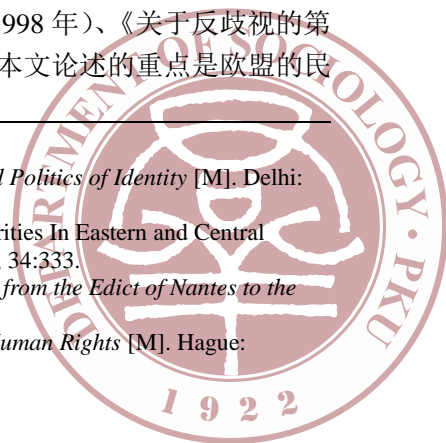
1991, p.6.

¹ Vembulu, R. Pavananthi. *Understanding European Integration: History, Culture, and Politics of Identity* [M]. Delhi: Aakar Books, 2003, p. 24.

² Charles F. Furtado, Jr. Guess. Who's Coming to Dinner? Protection for National Minorities in Eastern and Central Europe under the Council of Europe [J]. *Columbia Human Rights Law Review*, 1995, 34:333.

³ Antony Alcock. *A history of the protection of regional cultural minorities in Europe: from the Edict of Nantes to the present day* [M]. New York: Palgrave Macmillan, 2000, pp. 1-2.

⁴ *European Convention on Human Rights: Yearbook of the European Convention on Human Rights* [M]. Hague: Martinus Nijhoff, 1959, p. 14.



族政策，因此对欧洲委员会的民族政策在此不做赘述。

许多欧盟的成员国是多民族国家，不同民族的文化、宗教、社会生活和价值取向等都不尽相同，产生了不同的政治诉求和利益争端，这些因素必然对欧洲一体化产生影响。因此，关注民族差异，保障少数民族权益，促进少数民族社会融入是欧洲一体化进程中必须要慎重考虑的问题。在经济一体化的初级阶段，欧共体对民族问题及民族政策关注不多。随着欧共体从经济一体化走向全面一体化，特别是自 20 世纪 90 年代开始，民族问题逐渐被欧共体和欧盟视为一体化进程中的重要问题。1990 年欧共体出台了《欧共体部长理事会关于反对种族主义和仇外的决议》，鼓励成员国采取行动，批准关于种族主义的国际公约，实施国内立法限制歧视行为，设立有效的教育与信息政策。¹ 1991 年欧共体成员国共同签署的《马斯特里赫特条约》(Treaty of Maastricht) 赋予欧共体理事会拥有针对民族歧视采取措施的权利，该条约规定：欧共体理事会可以采取适当的行动，以反对基于性别、种族、民族、宗教与信仰、伤残、年龄或性取向的歧视²。1993 年，欧盟出台了欧盟资格准入的哥本哈根标准 (Copenhagen Criteria)，在政治方面要求候选国有稳定的民主制度、尊重人权、法制和保护种族少数、宗教少数、人数的少数³。如果候选国存在民族压迫行为，将不具备加入欧盟的资格。1997 年欧盟成员国签署的《阿姆斯特丹条约》(Amsterdam treaty) 继续强化了《马斯特里赫特条约》有关反对种族歧视的条款，该条约提出：在本条约授予欧盟的权限范围内，同时在不影响本条约的其他条款的情况下，欧盟理事会根据欧盟委员会的提案，在同欧洲议会进行协商后，一致同意采取适当行动，向基于性别、种族、宗教信仰、身体缺陷、年龄或性生活取向的歧视进行斗争⁴。为了进一步反对民族歧视，1997 年欧盟还设立了专门的机构——种族主义和仇外心理欧洲监测中心 (European Monitoring Center of Racism and Xenophobia) 对民族歧视进行监管，该机构主要对欧盟境内的种族主义、仇外排外行为和活动进行监测，并通过制定应对对策协助各国解决境内的种族歧视问题⁵。该机构的建立，为维护欧盟境内少数民族合法权益提供了机构保障。

进入 21 世纪后，欧盟在保护少数民族权益方面进一步加大了力度。2000 年，欧盟出台了《种族平等指令》(Racial Equality Directive)，禁止在就业、教育、社会保障以及公共产品供给等领域的种族歧视与民族歧视，要求在这些领域中实施不分种族或民族的平等待遇原则⁶。2008 年，欧盟 27 国司法和内政部长在卢森堡签署了《关于反对种族主义和仇视外国人的框架协定》(Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia)，通过该协定推动欧盟成员国之间的司法合作，以此有效地打击长期困扰欧盟的种族主义和仇视非本国人的犯罪行为。该协定做出规定：将对下列行为进行惩罚，这些行为包括：公开宣扬针对基于种族、肤色、宗教、国籍、族属来界定一个群体，对这个群体或者个人进行暴力和仇视的活动；传播或散布有关种族主义的文图资料或者其他材料的行为；公开否认种族灭绝行为、危害人类行为和战争行为等活动，主要包括国际刑事法庭法令中定义各种种族灭绝行为、危害人类行为和战争行为以及在纽伦堡审判中定义的针对基于种族、肤色、宗教、国籍、族属来界定一个群体，对这个群体或者个人进行的各种罪行⁷。这些指令及相关政策的颁布和实施，对于消除种族歧视和民族歧视，保障少数民族的合法权益起到了重要作用。

¹ 盛文沁，“欧盟反种族主义政策：发展历程与新动向”，《社会科学》2007(11)，第 66 页。

² EU treaties [R/OL]. (2014-08-24) [2015-06-18]. http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm.

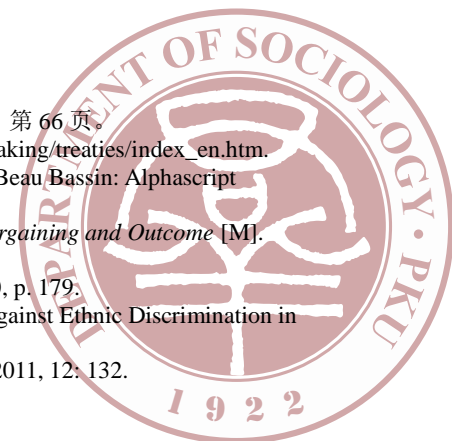
³ Frederic P Miller, Agnes F Vandome, John McBrewster. *Copenhagen Criteria* [M]. Beau Bassin: Alphascript Publishing, 2011, p. 5.

⁴ Laursen, Finn. *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation Interstate Bargaining and Outcome* [M]. Odense: University Press of Southern Denmark, 2002, p. 121.

⁵ P.S.R.F. Mathijssen. *A guide to European Law* [M]. London: Sweet & Maxwell, 2000, p. 179.

⁶ G. Von Toggenburg. The Racial Equality Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe [J]. *European Yearbook of Minority Issues*, 2001, 2: 238.

⁷ Mchagama, Jacob. *The Sordid Origin of Hate-Speech Laws* [J]. *Policy Review*, 2011, 12: 132.



欧盟一方面直接出台相关政策保障境内少数民族权益，另一方面还积极推动欧盟成员国及候选国签署大量的少数民族保护公约，以此加强对成员国和候选国境内少数民族权益进行保护。例如，欧盟鼓励成员国及候选国签署《欧洲保护少数民族框架公约》(Framework Convention for the Protection of National Minorities)，该公约由欧洲委员会于1994年制定，是首个将少数民族权益保护列入人权保护的一部分的具有法律约束力的多边条约，也是为数不多的专门规定少数民族权益保障的区域性法律文件中最为全面的一个公约，该公约的制定具有里程碑式的意义。该公约实施后，欧盟通过推动其成员国及候选国积极签署该公约，促进成员国及候选国在少数民族权益保障方面做出努力。此外，欧盟还积极推动各成员国签署和实施《欧洲地区与少数民族语言宪章》(European Charter for Regional or Minority Languages)，该宪章由欧洲委员会从1998年起开始实施，主要用以保护和促进欧洲的历史性方言和少数民族语言发展¹。该条约不仅要求保护少数民族个体，同时也要求保护少数民族作为一个独立群体所特有的文化，对保障少数民族权益起到了重要的作用。

二、欧盟民族政策的特点

虽然欧盟没有出台专门的法案具体制定民族政策，但欧盟制定的一系列公约、标准、条约等正式文件中包含大量的关于少数民族问题的规定，在此基础上形成了欧盟的民族政策。欧盟民族政策具有以下几个方面的特点。

1. 采取平等的原则赋予少数民族均等化权利，不对少数民族进行特别地优待

从欧共体及欧盟出台的有关保障少数民族权益的各种文件分析，欧共体及欧盟实施的民族政策的一个总的原则是将少数民族作为普通欧洲社会公民进行对待，没有采用差异化方式赋予少数民族特殊的权利。2000年尼斯峰会签署的并于2007年修订的《欧盟基本权利宪章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union)中，对于人的尊严、自由、平等、团结、公民权利、司法权利的行使主体界定为任何人(Everyone)、任何劳动者(Every Work)、任何公民(Every Citizen)，没有专门规定少数民族的特殊权利，暗含人人平等的原则²。此外，在2000年出台的《种族平等指令》中，更是明确规定不分种族或民族而实施平等待遇原则³。另外，欧盟积极推动成员国及候选国签署的《欧洲保护少数民族框架公约》中也多次强调了平等的原则，提出“各方同意使少数民族成员享有法律面前人人平等、受法律平等保护的权力。”“在必要情况下，采取适当措施促进少数民族成员与主体民族成员在经济、社会、政治、文化生活等所有领域的全面有效的平等。”⁴

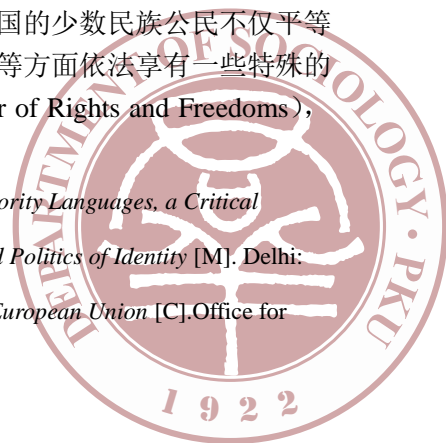
欧洲作为《人权宣言》的诞生地，在思想启蒙运动和资产阶级革命中逐渐树立了平等的观念，在对待少数民族问题上，欧盟倾向于把少数民族作为社会群体中平等的一员，平等地享有作为普通公民的权利，这点与一些国家的民族政策有所不同。许多国家对少数民族采取了特殊化的政策，例如中国、加拿大、美国等。中国通过实行民族区域自治制度解决国内的民族问题，通过设立民族自治地方保障少数民族在政治、经济、文化等方面的自治权利。中国的少数民族公民不仅平等地享有宪法和法律规定的普通公民权利，还在教育、生育、经济发展等方面依法享有一些特殊的权益。加拿大于1982年实施了《权利和自由宪章》(Canadian Charter of Rights and Freedoms)，

¹ Jean-Marie Woehrling, Patricia Wheeler. *The European Charter for Regional or Minority Languages, a Critical Commentary* [M]. Brussels: Council of Europe, 2006, p. 12.

² Vembulu, R. Pavananthi. *Understanding European Integration: History, Culture, and Politics of Identity* [M]. Delhi: Aakar Books, 2003, p. 271.

³ *European Parliament, European Commission. Charter of fundamental rights of the European Union* [C]. Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

⁴ 夏敬革,尹航,“欧洲理事会《保护少数民族框架公约》”,《世界民族》1995(2).



赋予了土著民族（加拿大的印第安族、因纽特族和混血民族）在经济、文化教育方面的特殊权利，并在《红皮书》（Red Paper）中列入了《原住民族政策纲领》，明确指出了土著民族的自治途径以及模式，承认了土著民族特殊的自治权利¹。美国的印第安人保留地制度也赋予了印第安人特殊的权利，允许印第安人进行自治(Self-Governance)，从20世纪70年代以后，印第安部落开始逐渐行使自决与自治(Self-Determination and Self-Governance)权²。虽然从短期来看，欧盟民族政策中没有采取特殊优待少数民族的做法在一定程度上影响了少数民族的发展，但从长远上来看，欧盟对于少数民族实施的均等化政策对欧盟的长远发展有利，可以促进少数民族融入欧洲社会，增强少数民族的欧洲认同。

2. 重点保障少数民族的经济权益和文化权益，对少数民族的政治权利较少涉及

欧共体和欧盟制定的有关保障少数民族权利的法律及政策文件中，绝大多数是对少数民族的经济权益和文化权益进行规定，例如保障少数民族的平等就业权、受教育权，保障少数民族语言文化等等。对于少数民族特殊的政治权利，欧共体和欧盟的法律及政策文件中较少涉及。这种情况的产生主要有两个原因。第一，欧洲一体化最开始在西欧进行，西欧多为传统的单一民族国家，其中一些国家根本不承认少数民族在政治上的存在，最多认为少数民族是文化共同体。这也是英国、法国、德国、荷兰等国实施多元文化主义政策的依据，认为少数民族及移民只是特殊的文化集团，不享有特殊的政治权利。在《欧洲保护少数民族框架公约》中，由于各国在少数民族的界定方面上存在较大的分歧，以至于连保护的都无法作出明确的规定。坚决反对承认少数民族的典型代表是法国，法国不仅至今仍未签署《欧洲保护少数民族框架公约》，并且对联合国的《公民权利与政治权利国际公约》的第27条“少数人的权利保护”一直持保留意见³。在这样的背景下，在出台有关保障少数民族权利的法律及政策时，自然不会对少数民族的政治权利进行特殊对待。第二，欧洲一体化肇始于区域经济一体化，经历了煤钢联营、经济共同体、统一大市场、经济货币联盟四个发展阶段，经济一体化的深入发展要求建立一个统一的大市场，实行资本、商品、人员、服务的自由流通。为了消除人员自由流动方面的障碍，1985年法国、德国、荷兰、比利时、卢森堡5国签署了关于人员自由流通的《申根协议》，劳动力的自由流动带来了大量的外来移民和外来人口，这对本国的劳动力市场必然会产生冲击。从20世纪90年代开始，一些欧盟成员国国内极右翼势力开始兴起，1994年意大利极右翼势力自由联盟在选举中获胜进入内阁并首次成为执政党；1997年勒庞领导的极右翼势力法国国民阵线在议会选举中获得15.5%的选票成为法国第三大党，并形成左、右、极右三足鼎立的法国政治局势⁴；2000年奥地利极右翼势力自由党在海德尔的领导下参政⁵；2009年保加利亚右派政党“保加利亚公民欧洲发展党”在国会大选中取得压倒性胜利⁶。欧洲极右翼势力对外来移民和少数民族采取歧视或仇视态度，反对外来移民，强调民族主义，对统一市场的建立和欧洲一体化进程产生了严重的影响。因此，这个时期欧盟对少数民族权益的保护主要集中于反对种族歧视和就业歧视，强调平等就业权等经济权益。对于少数民族的政治权利问题，由于其尚未对欧洲一体化产生严重的影响，因而未得到充分重视。

3. 对少数民族权利的保护多为原则性的规定，对违反行为缺乏强制性的措施

由于欧盟成员国众多，不同国家的民族问题也不尽相同，因此欧盟在出台相关保护少数民族的法律文件时，大都是对共性的问题如反对种族主义、反对就业歧视、保障少数民族人权等做出规定，这些原则上的规定相对笼统，没有也不可能针对每个成员国的具体情况做出细致的规定。

¹ 蔡志伟，“加拿大原住民族自治权的法制架构与发展”，《台湾国际研究季刊》2011(1)。

² 杨恕、曾向红，“美国印第安人保留地制度现状研究”，《美国研究》2007(3)。

³ 刘力达，“欧洲少数民族权利保护面临政治困境”，《中国民族报》2011-11-25。

⁴ 张英武、陈永亮，“当代欧洲极右翼政党分析”，《贵州师范大学学报》2004(2)。

⁵ 刘清，“近年来欧洲极右翼势力兴起的原因探析”，《上海党史与党建》2012(8)。

⁶ 杨友孙，“中东欧国家促进少数民族‘社会融入’政策及评估”，《俄罗斯学刊》2013(4)。



此外,在具体执行方面,欧盟主要采取建议及警告的方式对各成员国的少数民族权益保护情况进行监督,对于成员国国内出现的违背欧盟民族政策的事件及行为,欧盟主要借助道德和舆论的压力进行治理。由于对违背民族政策的行为缺乏具体的法律约束和强制性惩罚措施,民族政策的执行效果往往大打折扣。例如法国至今尚未签署《欧洲地区与少数民族语言宪章》与《欧洲保护少数民族框架公约》;捷克上议院否决了为种族平等立法的议案¹;等等。另外,从保护少数民族权益的重要法律文件上看,目前欧盟的民族政策对成员国也缺乏强制性的约束,大多是指导性的建议,需要成员国结合本国的具体情况进行细化。如《欧洲保护少数民族框架公约》主要是一些原则性的条款,需要各成员国在该公约的基础上制定和执行具体实施细则和针对性的法律。公约赋予各成员国相当大的主动性和选择性,其实降低了公约本身的权威性和约束力²。

此外,在民族政策的具体执行方面,还有着对候选国要求较多、对欧盟老成员要求较少的特点。虽然欧共体及欧盟的民族政策的实施范围是所有成员国,但在具体执行检查方面,欧共体及欧盟对新成员及候选国要求更高。1993年欧盟制定的哥本哈根标准中将尊重和保护少数民族列入入盟标准,对有意愿入盟的候选国进行资格审查,但对于已经入盟的成员国却没有审查要求。在推动成员国签署、批准有关保护少数民族的条约方面,欧盟对老成员国的要求也较为宽松,例如在欧盟的积极推动下,《欧洲保护少数民族框架公约》被2004年加入欧盟的10个候选国签署并批准,而像荷兰、比利时和卢森堡这些老成员国却没有批准,而法国尚未签署。

三、欧盟民族政策的影响

尽管欧盟民族政策在制定及执行中存在一些问题,但从其实施的效果来看,欧盟民族政策对于保障欧盟境内少数民族的合法权益,打击欧洲种族主义势力,促进欧洲一体化深入发展起到了一定的积极作用。从具体情况分析,欧盟民族政策主要产生了以下三个方面的影响。

1. 维护了少数民族的合法权益,推动了少数民族的社会参与

欧洲一体化进程强调欧洲认同,不可避免地会对少数民族带来潜在的同化影响,例如造成少数民族语言的逐渐消亡,导致少数民族传统文化逐渐消失,等等。欧盟通过相关民族政策的制定及实施,对各成员国内部的世居少数民族及其文化实行了多元化的保护措施。经过这些年欧盟民族政策的调整和实施,欧盟成员国国内的少数民族基本上获得了保护本民族语言、文化等方面的权利。在社会事务方面,少数民族也较过去更为活跃,少数民族政治参与的积极性比以前大为提高,少数民族的各种政治性组织不断出现,甚至出现了一些很有影响的少数民族政党。例如在中东欧,少数民族政党积极参与政治活动,斯洛伐克、匈牙利、保加利亚等国的罗姆人参政热情和参政能力也有大幅度提高³。罗马尼亚少数民族政党匈牙利族政党在1994年提出了司法裁判权、区域管辖权和单独的教育文化权利。1995年在两个匈牙利族聚居区内,民族自治委员会相继成立⁴。这一切说明欧盟民族政策对于维护少数民族的合法权益发挥了重要作用。

2. 打击了欧洲民族主义势力,促进了欧洲一体化发展

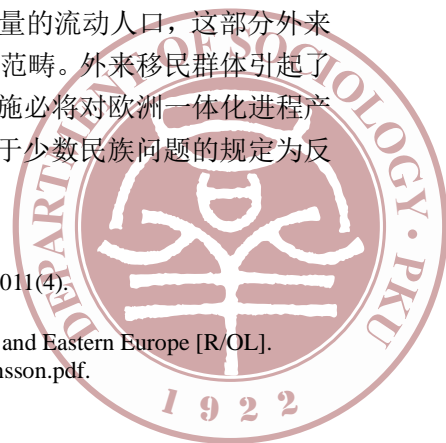
在欧洲一体化进程中,随着欧洲统一市场的逐步形成,带来了大量的流动人口,这部分外来移民群体相对于欧盟成员国国内的主体民族来说,也属于少数民族的范畴。外来移民群体引起了一些欧盟成员国国内民族主义势力的排斥和仇视,如果欧盟不采取措施必将对欧洲一体化进程产生严重的影响。欧盟制定的公约、标准、条约等正式文件中包含的关于少数民族问题的规定为反

¹ 盛文沁,“欧盟反种族主义政策:发展历程与新动向”,《社会科学》2007(11)。

² 赵纪周,“欧洲非政府组织与欧盟少数民族问题治理”,《西南民族大学学报》2011(4)。

³ 杨友孙,“促进社会融入”理念的优势与局限[N].中国民族报,2011-01-28。

⁴ Andreas Johansson, Nationalism versus Anti-nationalism in Post-communist Central and Eastern Europe [R/OL]. (2013-02-18) [2015-05-16]. <http://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/506/1/A.%20Johansson.pdf>.



对种族主义和种族歧视提供了法律依据，例如 2012 年德国一名警察曾因涉嫌种族歧视被起诉¹；2013 年法国内政部长也因对罗姆人的不当言论被反种族歧视组织告上法庭²，等等。如果没有欧盟制定的相关民族政策，这些种族歧视行为难以得到法院的受理。

欧盟制定的民族政策不仅在一定程度上遏制了种族歧视现象，打击了欧洲民族主义势力，还促进了欧盟成员国国内反种族主义立法的发展，为欧洲一体化的深入发展创造了条件。例如，2004 年法国颁布了 2004—1486 号法令，设立了一个独立的行政机构（High Authority）反对所有形式的歧视，包括种族与民族起源歧视；爱尔兰也于 2004 年通过了《平等法令》，禁止进行种族歧视；2005 年希腊通过了 3304 / 2005 号法令，规定不论种族或民族起源、宗教信仰、年龄、性倾向实行平等待遇原则³。随着欧盟民族政策的进一步推进，这将为欧盟成员国制定种族平等相关法案提供更多的指导与补充，并在具体实施中发挥越来越重要的作用。

4. 为少数民族提供了安全保障，在某种程度上促进了民族分裂势力的发展

进入 21 世纪后，欧盟成员国国内传统的民族分裂势力进入新一轮活跃期。2003 年 7 月 6 日，法国科西嘉就该地区是否应该享有更多的自治权进行全民公投，反对阵营以 50.98% 的得票率险胜“赞成派”的 49.02%，科西嘉保持现状⁴；2014 年 9 月 18 日，苏格兰就是否独立进行全民公投，结果 55% 反对独立、45% 支持独立，苏格兰独立遭到失败⁵；2014 年 11 月 9 日，西班牙加泰罗尼亚地区就是否脱离西班牙进行非正式公投，540 万选民中有超过 200 万人参加了投票，其中超过 80% 的选民投了支持票，不过西班牙当局谴责此次公投非法⁶。

欧盟成员国国内的民族分裂势力的新一轮活跃与欧盟的民族政策也有一定的关系，在欧盟的民族政策的影响下，欧盟成员国和候选国开始调整民族政策，部分少数民族陆续得到了国家的认定，并从法律上获得了基本权利，这为民族分裂势力登上国家政治舞台提供了条件。一旦有独立意愿的少数民族获得建立代表本民族利益的政党、参与政府选举的权利和机会，民族独立势力就会力图左右国家政治，为民族独立创造条件。另外，欧洲一体化的深入发展也为民族分裂势力提供了安全保障，处于欧洲一体化的大环境中，他们不必担心独立后发展前景。正如有学者提出：在围绕苏格兰乃至西班牙加泰罗尼亚等地区的独立争论中，欧盟成为一个具有反讽意味的重要角色：这些地区之所以一点也不担心受到孤立，是因为它们确信欧盟这个更大的家庭会接纳自己⁷。

结语

作为多民族共同体的欧盟，由于其境内复杂的民族结构，以及因为移民、种族歧视、民族主义等多种因素而产生的民族问题，倒逼欧盟在对待少数民族问题上形成相关决议和规定，并在欧盟制定的公约、标准、条约等正式文件中得到体现，在此基础上形成了欧盟的民族政策。民族政策（Ethnic Policy）是一个中文语境下的词汇，尽管欧盟出台的文件中并没有专门使用民族政策这一词汇，但其制定的公约、标准、条约等正式文件包含大量的关于少数民族问题的规定，从其内容上来，这些符合民族政策中文语境下的内涵和外延。因此，本文使用了民族政策这一名词

¹ 德国一警察涉嫌种族歧视被起诉，极右翼言行引担忧

[R/OL].(2012-11-02)[2015-06-16].http://china.cnr.cn/guantianxia/201211/t20121102_511286474.shtml.

² 法国内政部长因罗姆人言论被反种族歧视组织告上法庭[R/OL]. (2013-11-13) [2015-06-17].

<http://gb.cri.cn/42071/2013/11/13/6851s4319923.htm>, 2014 年 11 月 3 日。

³ 盛文沁，“欧盟反种族主义政策：发展历程与新动向”，《社会科学》2007(11)，第 6 页。

⁴ 龙剑武。法国科西嘉公投决定保持现状，希拉克表示遗憾[R/OL].(2013-07-07) [2015-06-17].

<http://www.chinanews.com/n/2003-07-07/26/321637.html>.

⁵ 苏格兰公投：55% 选民反对独立[EB/OL]. (2014-09-09) [2015-06-17].

<http://www.xxsb.com/findArticle?mergerId=1808>.

⁶ 加泰罗尼亚非正式公投 80% 选民挺独[EB/OL].(2014-11-09) [2015-06-17].

http://world.chinadaily.com.cn/2014-11/10/content_18894984.htm

⁷ 陈季冰，“全球化时代的新型民族主义”，《经济观察报》2014-09-15。



来概括欧盟出台的有关少数民族及民族问题、种族问题、移民问题等相关政策。

通过对欧盟民族政策的上述分析，尽管欧盟民族政策存在种种问题及缺陷，但在保障少数民族合法权益，反对种族歧视，推动少数民族社会参与等方面起到了重要作用。在欧盟民族政策的影响下，欧盟境内少数民族的合法权益得到了重视，少数民族的社会参与意识也在逐步增强。但与此同时，欧盟民族政策对增强少数民族的民族认同和催生民族主义也产生了一定的影响，导致其成员国国内传统的民族分裂势力进入新一轮活跃期。因此，如何在保障少数民族合法权益和限制民族分裂势力发展两方面进行调控，是欧盟今后需要进行重点考虑的议题。

【论 文】

苏联解体中的民族因素对中国有哪些借鉴¹

——何俊芳《族体、语言与政策——关于苏联、俄罗斯民族问题的探讨》序言

马戎

中国作为一个国土辽阔、族群众多、历史悠久的古文明大国，自鸦片战争后在各帝国主义列强的侵略、压迫下被动地走上从传统的帝国体制向现代民族国家体制的转型之路。清朝治下的中原地区与边疆各群体之间的关系，在内外各种矛盾交织作用下经历了无数冲击，直至1949年中华人民共和国成立，中国大陆才得以重新建立统一的行政体制并迈入经济现代化进程。20世纪50年代直至70年代，在政治斗争和“土改红利”的基础上，阶级情谊和对共产主义幸福生活的共同追求克服了传统的族源、语言和宗教藩篱，中国各族精英人士与基层民众之间一度建立起情感相通的阶级认同，“祖国山河一片红”，各族人民热情歌颂共产党和毛主席。

文化大革命终结后，随着对文化大革命“极左”错误的公开批判和“伤痕文学”的流传，党的工作重点从“阶级斗争”转向了经济工作。而在民族和宗教工作领域的“拨乱反正”和落实政策，以及一系列以少数民族群体为对象的优惠政策的实施，在中国社会中重新构建了“民族认同”，并导致人们开始从“民族利益”的角度来看待身边发生的各种经济矛盾、治安问题、司法公正和社会冲突。随着中国经济的快速发展，沿海地区与西部边疆地区的发展建设与居民生活水平的差距不断扩大，而21世纪初实施的“西部大开发”战略推动的东西部之间的人口流动又使这些差距生动地展现在人们眼前，加上外部因素的影响，中国近年来的民族关系出现了许多令人不安的迹象，使中央政府把西部边疆的“长治久安”和社会稳定作为一项重要工作，也使许多社会科学研究者把自己的目光投向中国的民族问题。

社会科学的专题研究可以选用两个切入点，一个是纵向研究，即努力追溯中国民族关系的历史演变过程，总结族群互动交往的历史轨迹和变化规律，今天是由历史发展而来，割断历史，我们不可能深刻理解今天。另一个是比较研究，即把中国的民族关系现状和特征与世界上其他国家进行横向比较，在彼此间共性与特征的分析与讨论中更加认清中国民族问题的特点。如果把其他国家民族关系演变的历史轨迹与中国民族关系演变的历史轨迹进行比较，就可以把纵向与横向的

¹ 本文刊载于《青海民族研究》2016年第1期，第87-89页。

