

[DOI]10.16164/j.cnki.22-1062/c.2019.02.017

挪威对萨米人的民族政策研究

陈志英

(海南大学 法学院,海南 海口 570228)

[摘要] 萨米人被称为北欧的印第安人,是北欧的土著居民。二战前,挪威官方对待萨米人的民族政策是建立在社会达尔文主义上的同化政策,意图将萨米人同化为挪威人,进而灭亡萨米族群。二战后,同化的民族政策逐渐转变为尊重和保护的民族政策,萨米人的权益逐渐得到承认和保障。挪威做法可借鉴的经验在于:其一,土著族群身份的确认和族群意识的形成是权利得到承认和尊重的前提;其二,特别重视土著民的文化权利,用充分的语言文字权作为形成和维系土著民族群意识的关键;其三,在族际关系的处理中尽量回避敏感性问题,避免直接的激烈对抗,用和平和规范的方式来实现具体权利的保障。

[关键词] 萨米人;社会达尔文;同化;少数民族

[中图分类号] D633.0

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2019)02-0109-08

根据相关数据统计,世界范围内大约有 3.5 亿土著民,或者称之为土著人,其中约有 5 000 个语言群体,生活在 70 多个国家,几乎遍布世界的各个区域。在英语语境中,该词汇的表述形式较为丰富,主要有:the first peoples/nation, aboriginal/aborigines, tribal groups/peoples, the natives, indigenous population, indigenous peoples, indigenous communities, indigenous nations 等。在国际法律文件中,这几个表述一度交替混合使用,最终国际劳工组织 169 号公约采用了 indigenous peoples 作为正式的公约法律用语,之后国际法律文件各种不同的表述形式最终统一到 indigenous peoples 之下。但究竟什么是“土著民”,如何对其作出一个明确的界定,则是一个更复杂和令人头疼的问题。不同的定义所划定的不同范围,使得国际文件所规定的土著民权利能作用和影响的群体范围表现出较大的差异性,也影响着各国的民族政策。

从 1919 年的《国际联盟盟约》开始,就存在着一直持续到今天的土著民概念的广义和狭义之分。其原因之一乃在于对土著民的认定是否以其具有被殖民的历史经历为要件。如果必须具

备此要件才能认定为土著民,那么国际法所保护的土著民权利只能适用于欧洲以外。欧洲国家中的那些民族与殖民入侵没有必然联系,人口少于国家主体民族的则被排除在“土著民”概念之外,从而不能享受作为土著民的特殊的权利保护。随着对土著民概念理解的不断深入,以及少数人权利保护理念和实践的不断深入,被殖民性已不再成为构成土著民的必备要件,欧洲国家逐步开始调整自己的民族政策。

一般而言,土著民都有被征服、被同化的历史经历,由于没有被殖民的历史,欧洲的土著民较少地受到新殖民主义的影响。古典殖民表现为直接同化,以文化整合来消灭土著民民族特性,力图将土著民同化进民族—国家的框架中。与其他国家关注政治和经济权利的民族政策不同,欧洲国家的民族政策更为关注土著民地位的认同和文化权利,挪威就是其中的代表^{[1]34-35}。

根据挖掘出土的文物为证,早在一万多年前的新石器时代,斯堪的纳维亚半岛上就已经有人居住,他们以狩猎、捕鱼和放养驯鹿为生,其活动区域从斯堪的纳维亚半岛的北延伸至南,并到达

[收稿日期] 2018-06-03

[基金项目] 国家社科基金重点项目(13AMZ006)。

[作者简介] 陈志英,女,海南大学法学院副教授,法学博士。

俄罗斯的白海。这就是被卡尔·尼库尔称为北欧印第安人的萨米人。萨米人是北欧的土著民,欧洲最大的土著族群之一,也是目前北欧本土上唯一的少数民族和仅存的游牧民族。他们将自己所开垦的区域称为萨米,横跨芬兰、挪威、瑞典和俄罗斯四国。据估计,萨米总人口在 80 000—95 000 之间:芬兰 8 000,挪威 50 000—65 000,瑞典 20 000,俄罗斯 2 000^{[2]137-139}。挪威是萨米人口最多的国家,因此挪威的萨米人政策对萨米人整体有着显著的影响。

一、挪威民族政策的演进

同世界上其他殖民者一样,白人来到这片土地时,对当地土著居民采取了简单粗暴的殖民同化政策。同化政策的理论基础是社会达尔文主义,即认为人种(物种)有优劣之别,对此应采取适者生存、优胜劣汰的态度。这既体现在对萨米族群的侵犯中,也体现在对萨米族群的“保护”中。社会达尔文主义在根本上是一种殖民种族主义,视作为殖民者的日耳曼人为优等人种,制造其优越感,并产生征服欲^{[3]154}。在最坏的情况下,萨米人的权利被最大限度剥夺。在最好的情况下,萨米区成为隔离的活的文物馆,是人种的陈列馆。在这种理论的指导下,白人殖民者以优等民族的俯视态度来看待萨米人,称其为与犹太人和吉普赛人这些“劣等”民族差不多的低等种族,以能将其“救赎”——同化成为“先进”“现代”的挪威人为己任,这就是挪威最初的民族政策,即同化政策。

(一)同化政策

在欧洲民族国家兴起的大背景下,单一民族的国家成为各国追求的主要目标。挪威政府所追求的同化或挪威化的族际政策,实质上是一种变种的种族消灭政策。即通过同化——消灭差异,从而创造一种普遍的族群特性。预先设定挪威人的优越性,将挪威化设定为应当普遍的族群特性。当萨米人被同化为挪威人后,其萨米特性已然消失,也就意味着萨米族群的消失。

同化政策在文化领域表现得尤为明显,首当其冲的是教育。教育本质就是塑造人,通过对人的内在塑造,促使人的自我生成^{[4]4}。挪威官方期望通过教育改变萨米人的自我认定,达到深远和持久的目的——“一个国家一种文化”。因此教育成为同化政策的重要领地。1880 年通过的法律规定,萨米语言除非是不可避免的必然情况,

否则不得使用^{[5]185}。同时甚至还要求在高等教育的教师中萨米语也不再使用。这对萨米语言的生存和发展进行了毁灭式的打击。1902 年的《土地购买法》规定,土地财产必须有单独的挪威名称。挪威同化政策的结果使得当时只有挪威语和挪威文化才能在萨米人的土地上繁荣发展,萨米语则逐渐走向消亡^{[6]60}。据估计,能说萨米语的人里有超过 1 万人无读写能力,许多土生土长的萨米人已经不懂萨米语或者不能读写萨米语^{[7]341}。

除了文化方面,同化政策还体现在现实的物质层面上。萨米人的传统生活方式是放牧驯鹿,是一种依靠自然的生活方式,它牵涉有关土地和水资源的使用问题^{[7]12}。1902 年《土地购买法》的规定除了导致土地命名中萨米语的退出外,还客观上阻止了没有同化进挪威文化的萨米人购买土地,对萨米人的财产权进行了身份限制。萨米人崇尚大自然,土地是其赖以生存的重要物质资源,也是其萨米特性的重要发展载体,是萨米人的生活资料和生产资料。以萨米特性为理由对萨米人拥有土地进行限制,是企图从物质根源上克制萨米人的发展,使其逐步消亡。

精神和物质两方面的同化措施的最终结果是挪威萨米数量的减少。据相关统计,1860 年后,芬马克的非萨米人口已超过了萨米人口。而直到第二次世界大战,同化政策都基本保持不变^{[5]186}。

(二)对同化政策的反思

同化政策的高压下还是有部分萨米人坚持保有自己的萨米特性,并不断进行抗争。20 世纪初开始,一些萨米人开始表达了对同化政策的反对。转变的契机出现在二次世界大战中。二战中,犹太人的悲惨遭遇激发了萨米人对自身境遇的思考,逐渐意识到自己公民权的平等意义。二战后小部分萨米人开始建立一个有组织的种族政治运动,即萨米运动,这为后来挪威民族政策的转化奠定了基础。萨米运动的政治目标在于创造一个建立在平等基础上的社会,其中存在着众多的不同团体,这些团体能平等地进行对话、交流,甚至对抗,不再有团体被标上“低级”的耻辱烙印。同时二战后挪威政府开始改变了对土著民族的看法,主动对民族政策进行反思,同化政策开始松动。

与同化政策开始实施一样,最早的改变发生在教育领域。1945 年通过的教育政策与 19 世纪

80年代以来追求的同化政策明显分离。几个重新介绍和加强学校中萨米语言和文化的措施被通过,如挪威萨米 ABC 的出版(1951),懂萨米语教师工资的提高(1948),瑞典和挪威 1950 年的统一挪威萨米拼写模式等。萨米运动旨在建立一个分离的、特别的萨米人的自我理解。教育领域政策的松动对萨米运动而言是莫大激励,萨米人终于可以在一个有萨米特征的氛围内学习去塑造族群特性。通过萨米语在生活中重新出现和使用,萨米文化逐渐“复活”,以语言文化为载体的萨米特性越来越明晰。无论是萨米人还是挪威官方开始意识到萨米人是一个不同于挪威人的族群,同时也是一个独立、平等的族群。

(三)新的民族政策:保护与尊重

在挪威说萨米语的人不少,但是具有萨米自我认知的人却很少^①。正是这少部分具有萨米自我意识的人的积极运动,促成了所谓第四次世界运动的建立,并把“运动”转变成了正式的组织——世界土著居民委员会(WCIP)。WCIP 成立后,萨米人中关于特别土著居民的观点开始形成,萨米人与世界土著居民共同命运的感觉逐渐发展起来。在萨米运动的推动下,同时也伴随着世界范围内土著居民权利保护规则的形成及被挪威的逐步接受,挪威政府开始对民族政策进行调整,从同化转变为保护和尊重。

1956 年挪威宗教与教育部任命了一个专门的委员会以审查萨米问题。3 年后,即 1959 年该委员会提交了一份报告,建议彻底告别同化政策,代之以新的措施。基于这项建议,宗教与教育部向议会提交一份报告,议会首次开始全面探讨挪威民族政策的基础,其后出台了一系列对萨米的保护性措施,如 1974 年建立萨米发展基金和 1976 年达成《驯鹿畜养协定》^{[8]445-447}。1973 年自我意识不断增长的萨米人与政府在阿尔塔河事件中爆发了严厉的冲突,这一事件的涡流唤起了明确萨米人法律地位的需要。1980 年 10 月政府指派了一个咨询委员会,即萨米权利委员会。委员会负责调查萨米人土地和水资源的权利状况,做出了法律方面的许多贡献,包括芬马克法案的第一次草案。1984 年,委员会发布了它的第一份

报告。报告重点讲了两个问题:萨米人是否应该有独立的代表实体;挪威宪法中是否应该包含特别的萨米人条款。委员会认为在有关萨米事务中萨米人应该发挥更大的影响,因此建议成立一个萨米议会以取代原先的萨米咨询会。与咨询会的成员由政府指派的不同,委员会建议萨米议会的成员应该从直选中产生。同时就第二个问题,委员会在报告中建议,处理萨米问题的特别条款应该包括在挪威宪法中。1987 年根据萨米权利委员会的建议,挪威通过了《萨米法案》。1988 年 5 月 7 日挪威宪法修正案也得以通过,增加了新的段落,即 110 条 A 款。该条款规定,政府有责任去创造条件,使得萨米居民能保持和发展他的语言、文化和生活方式。这意味着历经几个世纪的漠视和忽略后,萨米问题终于进入挪威的宪法,萨米人开始享受宪法的保护。1989 年,萨米议会的第一届选举与挪威国民议会的大选同时举行。

二、挪威现行民族政策的主要内容

现行挪威民族政策建立在两个重要原则之上:其一是肯定性行动,即肯定和尊重文化差异,并给予优惠政策;其二是积极义务,即尊重差异文化赖以存在和发展的物质基础,并对此履行积极的国家义务。现在挪威的萨米人在政治、经济和文化各方面都享受着较为丰富的权利保障。

(一)充分的政治参与权

无论是地区层面还是国家层面,挪威的萨米人都享有广泛的政治参与权。挪威北部的芬马克郡是萨米人的主要居住地,2003 年挪威政府向议会提出了芬马克法案的建议。根据该法案,大约 95% 的芬马克郡的土地从国家所有转移到一个新的实体——芬马克地产。芬马克地产的董事会由 7 个成员组成。芬马克郡议会和萨米议会分别选出 3 名定居于芬马克的成员,萨米议会选举的成员中至少有一位是驯鹿饲养业的代表。剩下一位成员由政府指派,其不拥有投票权^{[9]357}。这意味着至少得有一个由萨米议会指派的代表的支持,决策才能通过。同时法案还规定了对简单多数原则的例外情况,即对未开垦土地的使用

^① 在同化政策的长期熏陶下,一些萨米人已逐渐接受了种族的优劣之别,精神上已被“同化”,尤其是萨米人中放弃游牧生活的定居者。对定居者而言,如何更好地融入定居的社会是首要问题,他们不希望被贴上特别的标签,成为特别的群体。许多定居的成年萨米人认为,他们就是因为未能熟练地掌握挪威语而在社会和经济中受到阻碍,因此他们并不希望下一代遭受同样的命运。在许多萨米人眼中,挪威语的基础训练是教育系统的重要目标,他们害怕讲萨米语老师和萨米课本的引进是以牺牲挪威语为代价的。萨米人自身的这种看法是挪威长期同化政策的衍伸,这一政策不断侵蚀着萨米人的自我认知,实现了对萨米人思维方式的挪威改造。

状况的改变。一旦出现这样的例外,少数派可以请求将决策提交给萨米议会。

国家层面上,成立于1989年的萨米议会是挪威萨米人的全国性组织。萨米议会的存在还意味着萨米人拥有了双重投票权,即在萨米议会和挪威议会进行选举的政治权利,而且这两个议会的选举是同时进行的^{[10]23}。从发展趋势看,萨米议会的职能在不断扩大,在很多方面甚至已享有了决定权,正在逐步走向更高层次的自治。

2005年挪威政府和萨米议会商定了《国家当局与萨米议会的协商程序》。根据程序规定,对于可能直接影响萨米人的所有事项,挪威政府都必须完全告知萨米议会。而萨米议会也要尽快回复该事项是否需要在萨米议会中咨询协商。当事项提交内阁时,各部门提交的文件中必须明确体现与萨米议会最终达成一致意见的内容。如果出现无法达成一致的事项,政府报告中必须反映萨米议会的观点和立场^{[11]33}。

(二) 独立的文化权利

语言是文化的主要表现形式,是非物质文化遗产的重要组成部分。族群和语言是密切联系在一起的,族群的活动、生活方式、特性、传统都通过语言文字来记载和传承。因此语言文字的发展状态实际上也反映了族群文化的发展状态。当今世界,除非在公众生活中使用,否则一种语言很难长存。因此政府决定哪些语言为官方语言,实际上就是决定哪些语言将继续存在,哪些语言将死亡^{[12]75}。在长期的同化政策中,语言文字是遭受打击的重灾区。

随着族际政治制度的转向,挪威也调整了对萨米语言文字的政策,赋予其独立的语言文字权。1969年《小学及初中教育法》正式承认了萨米儿童享有接受萨米语教育的权利。阿尔塔河事件后,挪威不但成立了萨米权利委员会,同时也成立了萨米文化委员会。1990年挪威通过了《萨米语言法》。这是北欧诸国中第一部旨在保护和发展萨米人语言权利和文化权利的国家行政法令^{[6]59}。在萨米行政区内,萨米语和挪威语具有平等地位,同为官方语言。即便是在萨米行政区外,有关萨米人特殊利益的法律法规也需一律翻译成萨米文。目前萨米语的使用在挪威不断地得到推广和鼓励,在法庭上,在谈判中,萨米

语都得到了使用。甚至通过对电脑系统的改进,计算机、网站中萨米语都能得到应用。

为了保障和促进萨米语言的发展,挪威还对萨米语言的教育问题进行了专门规定。根据《萨米法案》和《中小学教育法》的规定,无论是否在萨米行政区,挪威儿童,包括萨米儿童和非萨米儿童,都有获得萨米语教育的权利。

(三) 争议的经济权利

与政治参与权和语言文字权不同,关于土地和资源的权利一向是富有争议的。另外,由于萨米人的游牧生活方式,萨米游牧者与定居者(包括萨米定居者和非萨米定居者),在萨米行政区内外都存在权利保障上的冲突和争议,使得问题更为复杂化^{[13]163-165}。萨米权利委员会尽力试图在萨米人利益和非萨米人利益间进行平衡,淡化各种措施的种族背景^①。

在挪威,对萨米人的土地和资源权的保障是基于两条思路展开的:第一,基于萨米人土著居民的地位而享有的对土地及资源权的保障;第二,作为语言文化权的物质和实践基础及其重要组成部分,对萨米人的土地和资源权进行尊重,以保障其文化的发展。

萨米人土著居民地位得到挪威政府的认可是在20世纪70年代的事情。1990年挪威批准了国际劳工组织(ILO)第169号公约。公约中对土地问题进行了专门规定。根据公约的规定,土著居民基于传统的土地所有权和占有权应当得到保障(土地权),同时土著居民基于传统的自然资源用益物权也应当得到保障(资源权)。

除了以土著居民角色作为基础外,萨米的土地和资源权还建立在对文化权的认可上,作为保障文化权的方式和途径得以确立。这一点得益于对1966年的《公民权利和政治权利国际公约》第27条的宽泛理解^{[9]342}。公约27条规定:在那些存在着人种的、宗教的或语言的少数人的国家中,不得否认这种少数人同他们的集团中的其他成员共同享有自己的文化、信奉和实行自己的宗教或使用自己的语言的权利。挪威的萨米权利委员会认为,萨米人属于少数人,并对“文化”表达了特别理解,认为文化还应包括物质和经济方面,因为物质和经济是少数派群体维持和发展文化能力的关键,是保持生活方式的先决条件。

^① 萨米权利委员会的意见是,作出种族区分将导致不幸的结果,因为属于同样社区的人们对于与他们紧密直接相关的自然环境的权利使用将拥有不同的权利。这将在当地社区导致困难,对非萨米人口而言是不公平的,从外部看也是不幸的。

三、挪威民族政策发生转变的因素

从同化到尊重与保障,挪威的民族政策发生了华丽的转身,政府做出了很多努力,成绩显著。是什么促使挪威转变对萨米的态度,撤出了原有的利益分配模式,改变了民族政策呢?是德行的飞跃,还是为了更大的利益?原因有内因和外因两方面。内因是挪威国内整体氛围的改变,内部主流意识形态的逐渐转变。作为一个白人主体的社会,主流意识形态的转变来自压力之下的被动反应,即萨米人的不断抗争。当抗争终于成为一个严重的社会问题时,出于利益权衡,挪威的公共权威开始逐渐转变观念,进而转变相关政策。外因则是国际规则的引领。随着世界范围内人权运动的发展,形成了一批关于保障人权和处理主权国家和土著居民群体关系的国际规则,这些规则也极大地影响着挪威的民族制度。作为相关国际公约和条约的签署国,挪威的民族政策需要在德行上与国际规则保持一致。

(一)阿尔塔河之争促发的国内环境的改变

1973年,位于挪威北部萨米人聚居区内的阿尔塔(Alta)政府决定在阿尔塔河上修建一个用于水力发电的大坝。当地的萨米人认为大坝一旦修建,将会破坏阿尔塔河的生态环境与神圣意义。1978年11月30日,挪威议会通过了这个把阿尔塔河进行拦截的水电计划。这个决定引发了争议,以及当地民众的保护浪潮,萨米人、非萨米人、保守派以及其他团体都参与其中。萨米运动质疑议会通过这项决定的道德和法律能力。1979年7月,挪威的国内不服从运动爆发。1983年两个萨米人将该案诉诸欧洲人权委员会。

阿尔塔河事件(Alta Affair)标志着萨米人和挪威政府关系的转折点,在萨米人作为特别人群的自我发展上是一个非常重要的事件。挪威的民族政策遭到了国际的广泛批评,并引发了国内的广泛讨论。

首先,该事件在公众层面引发了强大的公众兴趣,萨米问题开始步入挪威的公共舞台。阿尔塔河事件激发了民众不断增长的对萨米人情况、对萨米人与挪威人关系的兴趣。在事件发展过程中,无论赞成还是反对,萨米人的抗争活动都引发了公众的强烈兴趣。1979年10月和1981年1月,萨米人在议会前进行了绝食和罢工的抗议,1981年2月13个萨米妇女发动了占领首相办公室的行动,这都对公众相当具有吸引力。公

众越来越激烈地在公共政治话语中讨论萨米问题。

其次,公众的关注转而构成了对政治家的巨大压力。作为民主国家,挪威政治家不能忽略民意,尤其是选举的时候。1981年普选前的问卷调查中就包含了这样的问题:保护萨米文化和他们在游牧区的权利是否比获得更多水电资源更重要?无论结果如何,该问题能够进入选举的问卷调查就意味着,挪威的政治家已经逐渐意识到,国内公众对于萨米文化的保持和发展存在着广泛的支持,公共权威需要作出某些行动以回应民众的需求。

最后,由萨米人激烈抗争引发的对恐怖主义的担忧在一定程度上将矛盾的焦点从经济利益之争中转移出来。尽管没有明确的证据表明萨米人的抗争与国际恐怖组织之间的联系,但无法排除的可能性使得挪威政治家忧心忡忡。他们担心国际恐怖组织可能在年轻萨米人中获得立足,并可能在挪威建立种族恐怖主义组织。对恐怖主义的担忧使得挪威的公共权威对萨米人作出了让步,达成和解,以防止将其推向极端,从而与国际恐怖组织建立联系。

土著民族的抗争作为推动民族政策转型的因素具有相当的推广性,权利的获得首先要依靠自身的努力,各国发展的历史皆是如此。需要注意的是,挪威萨米人的抗争不同于暴力武装反抗,更多的是利用现有法律框架内的途径和措施。也可能正是因为这一点,使得双方能够更为理性地进行利益的权衡。

(二)国际规则的引领和压力

阿尔塔河事件之后,特别国家人权法和旨在管理国家和土著居民关系的措施规则开始极大地影响着挪威的萨米政策。

对挪威的政治家而言,如果国际规则在国内有了广泛的支持,那么这些国际规则经相应的程序可成为挪威的国内法,成为政策制定的规则依据。国际规则对挪威政治家而言,也是一种道德的指引,使他们自觉意识到之前族际政策在德性上的缺失。同时,国际规则还必然对他们的选举产生影响,从而促使他们不得不在政策制定中将国际规则纳入考虑。

首先,就欧洲地区而言,尊重和保护人权与文化的多样性是欧洲在少数民族语言政策和法律实践中最基本的价值理念,这一理念体现在欧洲整体的规范制定、机构设置和组织活动中^{[7]301},

作为欧洲的一员,欧洲的少数人政策和理念对挪威的民族政策发挥着重要的影响力。在萨米议会建立的讨论过程中,挪威前司法常务委员会的主席英格尔·佩德森(Inger Pedersen)就认为,建立萨米议会的主张是对过去错误做法的一种纠正。从用语表述来看,佩德森表达了挪威过去的民族政策是错误的认识。这一观点得到了两位保守党成员的支持。保守党的斯泰纳尔·艾瑞克森(Steinar Eriksen)表示,在司法常务委员会的修正案中可以看到之前政策的德性缺失。另一位保守党的哈罗德·埃莱夫森也说道,就土著居民如何被对待的方式而言,在挪威和国际上都存在着坏的良知^{[5]214}。1997年在萨米议会的开幕讲话中,前挪威国王哈拉尔五世代表挪威官方对萨米人正式表达了歉意。这充分表明挪威的政治家逐渐认识到同化政策是欠缺道德正当性的,因为它不符合国际法的标准。反过来这样的认识也说明,在挪威政治家看来,国际法对挪威的民族政策具有德性的指引,违反国际法即违反了道德要求。对萨米人予以尊重和保护,不仅仅是因为国际法的义务,更重要的是将他们承认为地球文明的一部分。

另一方面,全球范围内,保护土著民族和少数民族的呼声也日益高涨。随着全球化的进行,国与国的联系日益紧密,国际事务对一国的重要性日益凸显。国际声誉成为国家的无形资产,是国家推进国际事务、处理国际关系的重要砝码。遵循国际规则将有助于国家良好的国际名声的形成。具体到挪威而言,挪威遵守相关的国际规则主要是因为挪威政治家具有在国际人权事务中发挥重大影响的强烈“野心”,因此他们渴望维持挪威在参与人权事务以及世界范围推动土著居民利益等方面的优良声誉^{[5]217}。维持高度国际形象和积极角色的愿望要求挪威的政治家遵守相关国际规则,并在国际和国内两方面都积极推进国际规则的运用。20世纪80年代后,挪威成为世界道德引领者的渴望几乎没有消退过。在相关国际人权工作中,挪威也进行了积极的活动^①。在对国际劳工组织公约的批准辩论中,挪威国内充满了对挪威作为文明国家、法治国家的声誉的担忧,出现了“假如我们不批准,挪威的信

誉将削弱”的声音。挪威民族政策的演进,对萨米人态度的转变,也与此密切联系。

然而这一点对其他国家而言,则很难具有普及性。尽管国际规则能形成特别的国际语境,尤其是全球化的情况下,对国家也能形成巨大的影响和压力,但目前还不具有普遍的推广性。有些公约,如国际劳工组织的公约,缔约国本就有限。而其他国际文件,如联合国的宣言等,则缺乏公约的义务约束性和强制执行力。其次,挪威这种道德引领者的渴望也过于特殊,难以具有普遍性。

四、结语:挪威民族政策的借鉴

(一)对萨米人作为土著人的族群身份的认可

在挪威民族政策演进的过程中,萨米人是否能被定义为民族,是否属于国际法保护的土著民族,对这一问题的认可起到了非常关键的作用,这是萨米人权利得到保障的前提条件。

1957年的国际劳工组织(ILO)107号文,即土著、部落和半部落人民公约,是最早关于土著人问题规定的国际文件,也是目前仅有的两个关于土著人问题规定的国际文件。尽管在该公约通过时挪威投了赞成票,但部分因为翻译的原因^{[5]195-196},挪威政府并未批准该公约。挪威政府认为,萨米人并不属于公约所定义的土著居民,连带着公约的内容也被认为与挪威无关。因为不被认可为土著民族,因此长期以来在挪威的公共空间中,几乎看不到萨米问题的身影,公众对此缺乏兴趣。国际规则的引入,国家边界的突破,首先需要对萨米人土著民族身份的确认,在这个基础上,国际规则才能在挪威发挥作用,成为挪威制度和德行的指引,挪威官方也因此因此在优惠政策外还被赋予了积极的国际义务。

挪威政府在这个问题上的态度和立场与国际社会和国际文件对土著民族特性和范围理解是一致的。土著民族一词最初与被殖民性紧密联系在一起,也因此使得大量欧洲国家的原住民被排斥在土著民族范围外,无法享受土著民族地位所带来的权利。随着世界范围内对土著

^① 在关于世界土著居民国际十年(1995—2005)的联合国大会决议中,挪威是提议国家之一。挪威同样支持在联合国体系内为土著居民建立一个永久的论坛。同样还有欧洲范围内萨米议会的成立,挪威也作出了相当的努力。1996年3月挪威政府指派了一个委员会去调查是否有萨米公约的需要。1998年,委员会得出结论并建议一个专家小组应该被指派去发展北欧萨米公约。2001年11月,芬兰、挪威和瑞典政府以及三个萨米议会联合决定建立一个北欧专家小组去发展北欧萨米公约的草案。

民族保护的不断扩大,国际劳工组织的公约将土著民族和部落民族并列,共同作为公约的保护对象,从而将公约的权利扩展至了未有殖民经历的原住民族。随后世界银行的手册在对土著民族特性进行描述时,则直接排斥了被殖民性,增强了文化认同性和对土地资源的依赖性。挪威政府顺应了这一变化,从而使得萨米人能够享受国际规则的保护。这对于其他欧洲国家而言具有极大的借鉴意义。

(二)对语言教育等文化权利的特别重视

对土著民族而言,政治、经济权利的享有都离不开其独特的文化,是文化维持了其独特的特性和地位。作为殖民主义表现形式的同化政策的根基就在于白人的文化优越感,以及由此产生的种族优越感。无论是消灭还是“保护”,文化上的压制所导致的族群意识的逐渐淡化乃至消失,是同化政策的最终目的。因此在萨米人权利保护的问题上,挪威并没有采用惯常的经济权利或政治权利为保护核心的做法,相反却特别重视文化权利。

萨米语是乌拉尔语系的一支,但它并非是一种单一的语言。从其内部关系来看,萨米的诸语言可以划分为西和东两个群组。每个群组还可以再细分为多个分组,直到最终至独立的各种语言。语言的内部分支和族群的内部分支恰好一致的语言状态,非常明确地印证了语言与民族文化、民族环境间的相互关联性。语言是民族发展的结果,是一定的族群在相应的自然、社会环境中发展的表现和反映。语言不仅是思维、沟通的工具,也是文化的载体和精髓,还是族群认同的象征和民族精神表达的重要方面。对少数族群而言,它更是本民族文化遗产的重要因素,是民族认同的重要内容。因此无论是同化政策还是尊重政策,都首先从语言和教育等文化领域表现出来。甚至挪威官方对争议性的经济权利做了特别理解,即以文化认可为基础,将经济权利作为文化权的物质基础予以确立。

(三)摒弃争议,采取规范与和平的方式来实现具体权利的保障

尽管在全球化的运动中,国家的权力边界呈现消融的趋向,但目前对个人或族群而言,国家依然是最大和最强有力的保护来源,权利需要在国家法的体系内得到保障。与国家合作,而非激烈极端的抗争,回避敏感性问题,采取对话机制来保障具体权利,是更适合少数派族群的道路。

挪威的做法就是如此,用充分的民主参与取代了敏感争议的外部自决,用妥协和协商代替了对抗和压制。这一点对各国解决民族问题具有强烈的借鉴意义和价值。长期以来,自决,尤其是外部自决问题是各国民族矛盾的焦点,由此引发激烈的民族对抗和斗争。无论从政府方面而言,还是从土著民族或少数民族方面而言,最理性和现实的选择在于在尊重民族国家框架的社会现实的基础上,以相互尊重的态度,用妥协的和平方式,来实现共赢。

挪威萨米权利委员会研究国际法的工作小组对自决权的原则和历史以及《公民和政治权利公约》第1条的内容进行了彻底的研究,1984年挪威的官方报告就充分体现了研究的结果^[1]³⁴⁰。2002年挪威政府通知挪威议会对萨米人自决权范围的解释必须基于国际法和已出现的国际实践,此外萨米自决权必须在现存的民主挪威国家的领土范围内执行(挪威政府报告2000—2001)。对萨米人而言,在挪威国家主权和领土范围内,以国家主权接受的方式来充分行使内部自决,这是权利得以保障的现实途径,对此挪威官方也是尊重和积极倡导的。

为了争取自己的权利,萨米人进行了几个世纪的抗争,其中不乏激烈的手段,令人欣喜的是,这些抗争并没有滑向恐怖主义的极端,并未过分超越挪威和欧洲的民主程序和法律框架的限度,相反,他们总是力图以抗争的方式争得同挪威官方对话的机会,谋求利益诉求表达和保护的政治平台。另一方面,经过二战的洗礼,欧洲对种族问题进行了深刻的反思,主流意识形态已开始发生根本转变。欧洲层面的规则和机构框架对于少数民族权利保障问题尤为重视,这对挪威官方而言是一个强有力的约束。挪威官方对待萨米的抗争,也并非采取暴力压制的态度,而是积极用理性的方式来解决。萨米人权利的享有,除了自身的抗争外,挪威官方的努力也不可否认。

[参考文献]

- [1] Patrik Lantto. Sami Rights and Sami Challenges [J]. *Scandinavian Journal of History*, 2008, 33(1).
- [2] Nigel Banks and Timo Koivurova. The Proposed Nordic Sami Convention [M]. Hart Publishing, 2013.
- [3] Veli-Pekka Lehtola. Research and Activism in Sami Politics [J]. *Acta Borealia*, 2005, 22(2).
- [4] 雅斯贝尔斯. 什么是教育 [M]. 邹进, 译. 北京: 生活·读书

- 新知三联书店, 1991.
- [5] Anne Julie Semb. How Norms Affect Policy—The Case of Sami Policy of Norway [J]. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2001(8).
- [6] 周庆生. 挪威的萨米语言立法[J]. *世界民族*, 2001(2).
- [7] 李红杰, 马丽雅. 少数民族语言使用与文化发展政策和法律的国际比较[M]. 北京: 中央民族大学出版社, 2008.
- [8] Oyvind Ravn. The First Investigation Report of The Norwegian Finnmark Commission [J]. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2013(20).
- [9] Hans Petter Graver, Geir Ulfstein. The Sami People's Right to land in Norway [J]. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2004(11).
- [10] Dubois, Thomas. Sámi; A Parliament of their Own [J]. *Faces*, 2004(7).
- [11] John B Henriksen. The Continuous Process of Recognition and Implementation of the Sami People's Right to Self-determination [J]. *Cambridge Review of International Affairs*, 2008, 21(1).
- [12] 威尔·金里卡. 少数群体的权利: 民族主义、多元文化主义与公民权 [M]. 邓红风, 译. 上海: 上海译文出版社, 2005.
- [13] 周勇. 少数人权利的法理 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.

A Study of the Ethnic Policies of the Sami People in Norway

CHEN Zhi-ying

(School of Law, Hainan University, Hainan 570228, China)

Abstract: Sami, which is known as the Indian in North Europe, is the indigenous people in North Europe. Before World War Two, Norway's ethnical policy toward Sami is on the basis of Darwinian policy of assimilation, which intends to assimilate the Sami people into Norway. After World War Two, Norway's ethnical policy has transferred to respect and protect Sami Culture. Sami people's interest and right have been acknowledged and guaranteed. We can gain the following experiences from Norway's ethnical policy: First, before getting acknowledgement of interest, they must get the confirmation of ethnical identity and group ideology. Second, great importance is attached to their culture, especially their language and letters, to safeguard group ideology. Third, in dealing with the relationship between different ethnic groups sensitive issues would be evaded in a great effort, and direct and violent conflict would be avoided. Instead, peaceful and standard means are adopted to guarantee concrete rights.

Key words: Sami People; Social Darwinism; Assimilation; Ethnic Minorities

[责任编辑: 秦卫波]