

欧盟反种族主义政策：发展历程与新动向

盛文沁

摘 要：欧盟反种族主义与歧视政策从位于欧盟社会政策的边缘到中心的进程，主要是由欧盟社会政策模式之变化推动的。后者对基本权利的诉求，以及消除自由市场障碍的就业战略合力推动其发展。欧盟与其成员国在政策之法律权限上的博弈斗争贯穿了政策的整个发展历程，并最终获得了打击种族主义的权限。欧盟种族立法对于打击欧洲种族主义与深化一体化产生了积极影响，但由于受从属性原则的制约，其对成员国种族立法的影响仍然有限。

关键词：欧盟；反种族主义；欧盟社会政策

中图分类号：D5；D814.1 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2007)11-0062-13

作者简介：盛文沁，上海社会科学院欧亚研究所助理研究员（上海 200020）

作为全球主要的移民迁入地区之一，移民及其带来的种族与族群问题是欧盟各国高度关注的焦点。种族与族群歧视更是生活于欧盟国家内的百万民众不得不面对的现实。因种族问题引发的犯罪和社会冲突也屡屡发生。例如在英国，1999～2000 年，警方登记了 47814 件种族犯罪，绝大部分是财产伤害或言辞侵犯。在意大利，平均每三天有一个移民被杀。此类案件中的 2/3 由于种族因素引发。调查显示，在德国，20% 的土耳其求职者因种族问题被拒。1997 年，33% 的欧盟被调查者承认是种族主义者，此比例在比利时高达 55%，法国则是 48%。2000 年年初，欧盟委员会的调查则显示：“欧盟国家 66% 的公民‘承认自己有些种族歧视心理’……法国一项调查显示，92% 的人认为在法普遍存在种族主义，2/3 的人自称有种族主义倾向，仅有 10% 的人认为可以与移民和睦相处。”据 2001 年的调查，每五个欧盟被调查者中有一个认为，所有的外来移民，不论合法或非法，其子女即使是出生在欧盟，也应该回自己的国家。

就欧洲范围的反种族歧视事业而言，欧盟与成员国各有其反种族主义法律与政策。本文着眼于分析欧盟层面的种族政策，不对欧盟成员国的种族政策做总体概括。50 年来，通过不断健全法律法规，欧盟已经建立起一套非常发达的反种族主义与歧视制度体系。本文主要追溯欧盟反种族主义与歧视政策之起源与历史流变、归纳其发展特征、并辨析促其发展的动力因素，力图揭示该政策作为一种社会包容手段在欧洲一体化过程中所起的作用。文章结构如下：首先，梳理欧盟

收稿日期：2007-09-30

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford, 2002, p54.

《欧洲时报》2000 年 3 月 19 日，转引自孙恪勤《欧盟国家安全的新隐忧——移民问题》，《现代国际关系》2001 年第 3 期，第 36 页。

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p54.

反种族主义政策的发展历程；第二，归纳现今欧盟种族政策体系的主要内容；第三，分析欧盟种族政策与欧盟社会政策变化之间的内在联系；最后，从欧洲一体化角度分析其影响与前景。

一、欧盟反种族主义政策的发展历程与阶段特征

自 1957 年欧盟成立至今，其反种族主义政策的发展历程由两条主线贯穿：一是反种族主义逐渐被纳入欧盟社会政策内容之中，并成为其重要组成部分；二是欧盟与成员国在反种族主义政策的法律权限问题上不断博弈，并最终获得了专门权限以打击种族主义与种族歧视。从以上两条主线出发，纵观欧盟反种族主义政策的发展历程，大致可归纳为以下四个阶段：

（一）欧盟无作为阶段：上世纪 50 年代后期至 80 年代中期

反种族主义属于欧盟社会政策范围。1957 年签署的《建立欧洲经济共同体条约》（即《罗马条约》，以下即称之）中包含有社会政策这一标题，但其中没有关于种族方面的内容。这主要是由共同体创建时社会政策的角色定位决定的。欧盟的早期社会政策受制于共同体的成立目标，即：建立一个共同市场，包括产品（商品与服务）和生产要素（劳动力与资金）的自由流动；消除影响劳动力、商品和资金等自由流动的人为障碍，确保资源的最佳配置与利用。因此，“在欧共体创立者的眼里，在市场运转没有失败的情况下，欧共体的角色只是提供完全流动性的条件（法律的市场创立功能），而非干涉各成员国的规范能力”。这就导致早期社会政策完全以“市场一体化”为中心与导向，只有需要维系共同市场良好运转之时，欧盟才能干涉社会领域。具体到劳动力市场，当时的目标是取消劳动者流动障碍，设立“欧洲范围的劳动力市场”，种族问题显然不属于共同体内部的劳动力市场，因此没有被纳入社会政策内容。相反，内部劳动力的平等待遇问题很早就规定了。欧洲煤钢共同体在成立之初便确立反国籍歧视原则，《罗马条约》第 119 条也规定了男女同工同酬、同值同酬原则。

种族歧视、种族平等没有得到重视，也与当时欧盟国家的移民构成有关。20 世纪 50 年代，外来移民潮刚开始兴起。战后西欧经济复兴造成 50 年代劳动力短缺，这些国家最初是从南欧征集劳力。1959 年，75% 的移民是共同体内其他国家的国民。但到了 1973 年，2/3 的移民是非欧盟国家国民。他们占欧盟劳动力的 5%。这一移民劳动力构成上的显著变化就解释了，与种族歧视相比，国籍歧视，即歧视其他共同体成员国家的国民，是当时起草欧共体条约时最关注的。另外，当时的主流观点认为：外来移民劳动者涌入仅仅是暂时现象。这一观点使欧盟更不关心种族歧视问题。因此，即使移民规模日益庞大，几乎没有人意识到必须采取措施整合移民劳动者及其家人。

共同体外部的移民涌入在欧盟法律与政策中造成了“第三国国民（third country national，原籍不属于欧盟国家）问题”。《罗马条约》在处理第三国国民问题上态度暧昧含糊，但部长理事会在 1968 年裁定，自由流动仅限于成员国国民。“1612/68 号法令更把欧盟法律中共同体优先原则奉为神圣，换言之，它保证成员国公民在共同体内各成员国求职时享有优先权。”由于外来移民没有自由流动权利，共同体要介入种族问题，就丧失了市场一体化理由。

上世纪 70 年代中期，欧盟对外来移民的态度出现了一些新变化。共同体各国在经历复兴繁荣之后，经济发展趋缓，失业重现，这一趋势在 1973 年石油危机后更为恶化。在此背景下，各成员国都倾向于控制移民流入规模。另一方面，则是强化对既有移民人口的整合同化。移民问题开始受到更多关注。1974 年，欧洲委员会开展了社会行动计划。包括一系列移民政策方面共同

[英]凯瑟琳·巴纳德：《欧盟劳动法》，中国法制出版社 2005 年版，第 3 页。

M Shanks, *European Social Policy: Today and Tomorrow*, Oxford, 1977, p31.

Mark Bell: *Anti-Discrimination Law and the European Union*, p56.

行动的建议。1976 年又提出了专门针对移民及其家庭的一项特别行动计划。这些建议主要关注两点：控制移民流入和强化整合现有移民。欧洲委员会通过强调就业中共同体优先原则来控制移民流入。至于移民整合，第一步是修正了欧洲社会基金原则，允许第三国国民可以获取该基金。

反对种族主义与种族歧视尚未在欧盟层面取得政策突破之时，在上世纪 70 年代，多数成员国就已开始在国家立法层面反对种族歧视。随着 1965 年《消灭种族歧视国际公约》签订并于 1969 年生效，许多欧洲国家逐渐加入《公约》，并努力使本国达到其要求。1971 年丹麦与荷兰，1972 年法国和德国都分别制定了关于种族主义的新法规。这一进程在随后几年内一直持续，1976 年英国颁布《种族关系法》(Race Relations Act)，1977 年爱尔兰与意大利也相继立法。

欧委会对成员国立法的欣喜使其产生了乐观的错觉。为改变踟躇不前的局面，1978 年，欧委会提出了一份关于非法移民的草案，要求各国立法打击非法移民与雇工。该草案援引《罗马条约》第 100 条为依据，证明欧委会为确保共同市场功能而要求各成员国立法趋近是正当的。但此法律依据遭到一些成员国拒绝，他们提出，《罗马条约》第 235 条才可作为欧委会行动的法律依据。这一事件揭露了在移民与种族问题上，共同体与成员国围绕权限开始争论与博弈。毕竟，作为由主权国家组成的一体化组织，欧盟层面的任何政策权限都必须由相应的条约和法律授予，而《罗马条约》明确将社会事务的权力归于成员国。权限也成为后来欧盟反种族主义事业中不可回避而很难克服的障碍。

上世纪 70 年代欧委会努力的失败与同时期性别平等的进展形成鲜明对比，70 年代部长理事会连续颁布三条指令，扩大男女同工同酬的范围。毕竟，由于手握国家的选票，本国国民具有无法估计的讨价还价优势，如果他们感到受委屈了，他们就会投反对票。无论在哪里，女性在共同体人口和选民人数上都超过一半，移民则是成员国人口中的小部分，他们的政治权利是波动的。

(二) 反种族主义政策制定与缓慢发展阶段：上世纪 80 年代中期至 90 年代初

在上世纪 80 年代中期，欧委会重新关注移民政策。最主要原因是实现内部市场的需要。尤其是，1985 年内部市场白皮书指出，实现无边界的欧洲共同体需要更大程度地调整移民政策。就在当年，欧洲委员会提交了一份“共同体移民政策提纲”通讯。与 70 年代以控制移民与整合既有移民为主的政策相比，该纲要补充了一系列反种族主义措施。

与此同时，欧洲议会也关注种族主义政策。1984 年在欧洲数国的议会选举中，右翼奇迹般崛起，显著者如法国的“国民阵线”，获得 11.1% 的选票并赢得 10 个议席。鉴于此，欧洲议会成立了一个临时委员会调查欧洲的法西斯主义与种族主义状况。调查报告揭示，成员国存在着严重的种族主义与排外现象。1986 年 6 月 11 日，欧洲委员会、议会与部长理事会在斯特拉斯堡发表了《反对种族主义与仇外的联合声明》。该声明的重要性在于其象征意义，这是第一次由高层确认：种族主义受到欧盟关注。但部长理事会坚持认为，这不是行动的开始，而是结束。结果，

Council Resolution on an action programme for migrant workers and members of their families (1976) OJC 34/2.

《罗马条约》第 100 条全文：“理事会应根据委员会的提案以全体一致同意通过指令，以使各成员国的对共同市场的建立或运转发生直接影响的法律、法规和行政条例的各项规定趋于接近。”第 235 条全文：“在共同市场的运转中，当共同体有必要采取一项行动以便实现共同体目标的其中一项目标，但本条约未能授予采取此项行动的权力时，理事会应根据委员会的提案并同议会磋商后，以全体一致同意通过适当的规定。”欧共体官方出版局编：《欧洲联盟法典》(第 1 卷)，苏明忠译，国际文化出版公司 2005 年版，第 163、215 页。

1975 年的平等付薪指令 (Equal Pay Directive)；1976 年的《平等待遇指令》(Equal Treatment Directive)，1978 年《社会安全指令》(Social Security Directive)。

A Hargreaves and J Leaman (eds), Racism, Ethnicity and Politics in Contemporary Europe, Aldershot, 1995, p101.

声明所引发的瞬时动力在僵局中消失殆尽。

1989 年，除英国以外的所有成员国签署了《欧共体劳动者基本社会权利宪章》（简称《欧共体社会宪章》），这似乎显示了欧盟社会政策中一个崭新的“权利—导向”时代。其时，欧洲议会热切希望种族主义能纳入议程，但部长理事会以共同体法律权限为由提出反对，议会遂威胁要否决议案。最终，双方达成妥协，反歧视的重要性只在《宪章》的导言中提及，并再次申明第三国国民待遇乃成员国管辖之事。1989 年《社会宪章》的虚弱无力在欧委会决定不提交任何种族主义立法上表露无疑。

尽管如此，种族问题已列入欧盟的议事日程，这主要得益于自 1988 年来，不断有建议要求颁布反种族主义决议。在该决议的用语与条款方面，欧委会、欧洲议会与成员国产生了严重分歧，焦点仍是权限，成员国坚持第三国国民属于成员国权限范围。该决议大打折扣，遂不了了之。

1985~1990 年，种族主义进入欧盟讨论范畴多承欧洲议会之力，但理事会的反对阻碍了任何进展。理事会依据欧共体条约中缺乏种族问题条款而坚持这不是共同体的法律权限。权限问题成为过滤装置，可以消解任何理事会不想涉及的议题。反种族主义争论在涉及欧盟法律中第三国国民的法律地位问题上纠结缠绕。因为后者没有自由流动权，理所当然不被视为内部市场要素，从而，对于多数成员国的移民问题，包括种族主义，欧盟的干涉没有合法性。

（三）快速发展至获得法律权限阶段：上世纪 90 年代至 2000 年

进入上世纪 90 年代，理事会对欧盟种族政策的反对态度很快转变，开始积极支持修改欧盟条约来为共同体提供相应的权限。究其原因主要包括：跨国种族主义发展迫使成员国不得不寻求欧盟集体层面的合作；欧盟移民政策的推进作用；欧盟反种族主义游说势力的高效行动；以及部长理事会态度发生了改变。

1、应对跨国种族主义的需要

上世纪 90 年代以来，种族主义日渐兴盛，特别是极右翼政党在成员国议会选举中势力不断膨胀。如 1994 年，欧盟国家议会选举中，极右翼共获得超过 800 万张选票。在法国和比利时，极右翼政党获得了超过 10% 的选票；德国的共和党（Republicaner Party）的选票甚至超过 100 万张。种族主义团体的跨境合作和利用各国立法差异来逃避制裁的趋势也日益明显。最突出的例子是种族主义宣传的跨境传播。如在 1989 年以前，爱尔兰没有任何法律禁止煽动种族仇恨，这与其他国家相反。爱尔兰警方发现，这一法律差异被极右翼团体利用来在爱尔兰印制大量种族主义材料，并运送到其他国家。

这种滥用各国立法差异的现象为欧盟干预创造了条件。另外，互联网的出现迫使各国加强合作。与此同时，人们也开始形成共识，种族主义可能会损害内部市场。由此，成员国态度终于转变，希望欧盟干预的倾向显著增强。欧盟第一个约束性措施在此背景下产生，即讨论种族主义材料跨境宣传和种族团体跨国合作。（1989 年，种族主义者电视广播的跨境传播已经被禁止）。1996 年 7 月 15 日，理事会通过了《关于与种族主义和排外行为进行斗争的共同行动文件》（96/4343/JHA）要求各成员国保证在将种族煽动、否定大屠杀、种族主义材料与组织定为犯罪方面实施有效的法律合作。

在协调各国法律以外，人们越来越明确：种族主义阻碍了人员自由流动。一方面，歧视与待遇不公阻碍人们获取工作、住房和享受公共服务；而且，不同国家保护力度的差异也会驱使易受种族主义侵害的人离开保障较弱的国家。

此一时期内，欧洲法院对第三国国民权利的一系列裁决，也为欧盟反种族主义事业注入了强

详见 Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p62.

R Morgan(ed), The Times Guide to the European Parliament, London, 1994, p65.

心针。欧洲法院裁定：在特定条件下，第三国国民享有自由流动权。1990 年，欧洲法院更表示：服务的自由流动包括公司有权将第三国国民派到另一成员国短期工作。欧盟移民劳工的家庭成员也获得了自由流动权。

2、欧盟移民政策的推动

欧盟移民政策的发展也是移民获准自由流动的动力之一。尽管多数成员国主要致力于取消欧盟内部边界，更重视成员国公民的自由流动权。然而它们不得不面对欧盟外部移民大量涌入的事实。尤其是冷战结束造就了中东欧移民潮，前南斯拉夫战争中的难民涌入使得欧盟难民数量翻了两倍多，从 1988 年的 170650 人激增到 1991 年的 420150 人。为应对这些情况，各国进一步加强移民合作。特别是 1993 年《欧盟条约》改变移民合作政策，将其置于一个明显的法律框架中，即“第三支柱”，移民问题被列为“共同利益”范围，需要理事会联合行动。而且，欧盟内劳工短缺和出生率下降的趋势也迫使其采取更积极的移民政策。

3、游说力量的高效行动

此一时期内，欧洲涌现了许多致力于反种族主义的游说团体。重要的如英国种族平等委员会，欧洲移民教会委员会等。这些组织，作为“起跑线团体”(Starting Line Group)，召集了欧盟许多法律专家起草欧盟指令草案，于 1992 年提交。这一“起跑线指令”建议，禁止种族、肤色、血统、国籍或民族与族群歧视，得到了 250 多个非政府组织的支持。但是，欧委会以该指令缺乏法律权限为由拒绝。“起跑线团体”转而建议修订共同体条约，给予欧盟相应的法律权限，这一倡议得到约 300 个非政府和半政府组织支持。到 90 年代中期，跨国游说团体逐渐发展起来，他们小心翼翼地使自己的建议符合欧委会与理事会要求。

4、理事会观念改变

1990 年以来，欧盟关于种族政策的高峰会议不断，显示出种族问题在欧盟议程中愈益突出。反种族主义的重要性在 1990 年都柏林会议、1991 年马斯特里赫特会议、1992 年爱丁堡会议、1993 年哥本哈根会议以及 1994 年科孚与埃森会议上都有表露。1990 年 5 月 20 日，《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，包括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，提供可以求助的法律法规，设立有效的教育与信息政策。

但是，欧盟在此领域中应扮演何种角色迟迟没有达成共识，这阻挡了理事会在这些非约束性声明上走得更远。1994 年 5 月，为了打破僵局，法德政府提议，建立“种族主义与仇外协商委员会”(Consultative Commission on Racism and Xenophobia，简称 ECCRX)，主要代表每个成员国，负责起草“建议，以适应国家与地区状况，达成政府间合作”。该建议在一个月后的科孚峰会上获得响应。

1995 年，欧盟在种族主义政策上出现了重要转折。当年春天，“种族主义与仇外协商委员会”的一份报告指出：加强欧盟层面的反种族主义行动十分必要。特别是，报告宣称：“修订条约，为

1995 年，法、德、卢、比、荷、西、葡依据《申根协定》取消内部边界；意大利和奥地利于 1998 年，希腊于 2000 年，挪威、丹麦、瑞典、芬兰及爱尔兰则于 2001 年都取消了内部边界。

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p66.

1993 年 11 月 1 日《马斯特里赫特条约》批准生效，欧盟宣告诞生。欧盟内“三大支柱”(Three Pillars)亦与之而生。“第一支柱”包括早先的三个“欧洲共同体”(欧洲经济共同体，欧洲煤钢共同体，欧洲原子能共同体)，其所辖涉及经济贸易领域，包括各项共同政策。“第一支柱”事务由欧盟各机构管辖，适用共同体决策和立法程序，各国必须遵守。其事务也受辅助原则规制，即，欧盟在立法时处于辅助地位，各国法规如能达到较高标准，欧盟法律处于辅助地位；否则欧盟即积极运行干预。“第二支柱”为“共同外交与安全政策”，第三支柱包括司法、内务事务，旨在加强各国司法、警察合作，共同打击毒品走私与恐怖主义等活动。第二支柱与第三支柱皆属各国主权管辖事项。在处理相关议题时，由部长理事会依据政府间决策议程进行立法。

共同体提供明晰的权限必须被视为任何欧盟反种族主义战略中最重要一条。”这一报告的重要性在于，它由成员国代表提出，是在与各国现有的种族立法进行比较的基础上产生。只有英国拒绝，坚持认为对付种族主义的最佳方法应依据国情。事实上，这个报告的确鼓励了欧盟一系列措施的出台。如 1995 年 10 月，欧盟社会伙伴签署声明：反对工作场所中的种族主义。当月，两项针对就业与教育领域中种族主义的法令也出台。1995 年底，欧委会提议将 1997 年定为“欧洲反种族主义年”。1997 年，欧盟进一步设立了一个“独立专责机构”(decentralised community agency)，名为欧洲种族主义与仇外监督中心(European Monitoring Center of Racism and Xenophobia，简称 EUMC)。用以观察境内种族主义、仇外以及反犹太主义之发展，以制定应对策略并协助各国解决境内的种族歧视问题。

尽管这些柔性措施显示，种族主义作为与欧盟相关的议题已受到更广泛关注，但在是否需要更多约束性手段方面仍存在着共识上的困难。希腊、法国、英国以及丹麦，与比利时和德国不同，他们只同意 1996 年《联合行动》规定，加强各国的法律合作，而非在欧盟层面立法。事实上，1995 年底的情况显示：多数人支持将反歧视纳入共同体条约，包括种族歧视。主要的阻力仍然是英国，它坚持“歧视问题最好由国内法律解决”。然而戏剧性的是，在 1997 年《阿姆斯特丹条约》签订前不到两周时间，英国工党上台，最后的障碍被消除，理事会一致同意将两项条款加入条约，给予共同体反种族主义专门法律权限。这两项规定是：

《欧洲共同体条约》(the Treaty establishing the European Community，缩写为 EC Treaty)第 13 条(此为经《阿姆斯特丹条约》引进的新的条款)：“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的旨在同基于性别、种族、宗教信仰、残疾、年龄或性生活取向的歧视作斗争的行动。”

《欧洲联盟条约》(the Treaty of European Union，缩写为 TEU)第 29 条：“在不损害欧洲共同体权限的情况下，联盟的目标应为：通过在成员国之间开展刑事警务与司法合作的统一行动、以及防止与惩治种族主义与仇外，以建立一个自由、安全和公正的地区。”

第 13 条的最重要结果是 2000 年 6 月《种族平等待遇指令》颁布。尽管第 13 条是欧盟种族政策发展中的里程碑式转折，但必须指出，该条款本身没有规定内容执行的时间框架，甚至没有规定进一步措施。1999 年 11 月 25 日，欧委会提出了 3 项贯彻第 13 条的措施：一项禁止就业中基于种族、性别、残障、宗教等方面歧视的指令；另一项指令，禁止在就业、教育、社会保障、产品与服务获得方面的种族与族群歧视；一个行动计划，反对除了性之外的第 13 条规定的所有歧视。一年以后，在第 13 条生效后，《种族平等待遇指令》颁布。考虑到欧盟立法过程缓慢，尤其是种族立法过程漫长的渐进性发展，指令通过的速度已是很快了。

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p70.

该中心观察研究各式各样的种族歧视或仇外行为，尤其是在人员自由流动、新闻电视媒体、教育职业培训暨青年事务、社会政策(含就业政策)、商品自由流通、文化事务等领域。见 Mathijsen, P: A guide to European Law. London, 1999, p179.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf> 此为《阿姆斯特丹条约》第 6a 条，是其引进的新条款，第 13 条为经《阿姆斯特丹条约》修订后的《建立欧洲共同体条约》新编号。亦可参见尼格尔·福斯特《欧盟立法：2005-2006》(上卷)，北京大学出版社 2007 年版，第 7 页。欧共体官方出版局编：《欧洲联盟法典》(第 2 卷)，苏明忠译，国际文化出版公司 2005 年版，第 232 页。

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf> 此为根据《尼斯条约》修正。

Commission Proposal for a Council Decision establishing a Community Action Programme to combat discrimination 2001-2006, COM(1999)p567.

特别是在委员会提交建议数周内，一件意想不到的政治事件使得《种族平等待遇指令》的颁布更为紧迫。2000 年 2 月 3 日，奥地利总统府宣布，克莱斯蒂尔总统将于 4 日在总统府接受人民党和海德尔为主席的极右翼的自由党联合政府宣誓就职。这一举动遭至其他成员国抗议。欧洲议会 3 日即通过一项决议，谴责奥地利右翼政党自由党加入联合政府，并呼吁欧盟委员会和部长理事会作好准备，如果奥地利新政府破坏欧盟民主和人权的共同价值观，就中止奥地利的欧盟成员国权利。决议谴责奥地利自由党主席海德尔多次发表排外和赞扬纳粹的言论，认为接纳自由党加入奥联合政府无异于在欧洲把极右翼分子“合法化”。

毫无疑问，这一事件使得种族平等立法进程迅速加快，作为欧盟反种族主义的承诺。尤其是，欧盟时任轮值主席葡萄牙希望在 2000 年 6 月底通过指令。这就使议会在与理事会协商时占据上风。结果，议会迫使理事会同意一系列修订意见，以强化指令效果。各成员国立场也发生了微妙变化，没有国家愿意成为反种族主义的障碍。2000 年 6 月 29 日，欧盟部长理事会决议通过 2000/43/EC 指令，即《种族平等待遇指令》(Racial Equal Treatment Directive)，不分种族或民族本原而实施平等待遇原则；禁止就业、教育、社会保障以及公共产品供给中的种族与少数民族歧视。2000 年 11 月 27 日又颁布了 2000/78/EC 指令，即《就业框架指令》(Framework Directive)，禁止就业领域(不包括社会保险和其它社会保护领域)内的信仰、残疾、年龄与性倾向歧视。

(四) 新世纪以来反种族主义政策的进展与新动向

自 2000 年《种族平等待遇指令》颁布以来，欧盟种族政策的重心便是强化执行程序，尤其是监督和敦促成员国在其国家立法层面尽快制定与完善相关法律法规。

根据指令规定，各成员国在立法上贯彻种族平等指令的最后期限为 2003 年 7 月 19 日；同时，各国必须在 2005 年 7 月 19 日之前提交其执行指令情况的报告。但截至 2003 年底，几乎没有国家在规定期限内完成本国法律的改进工作。鉴于此，2004 年 6 月 19 日，欧盟根据《欧洲共同体条约》第 226 条启动了违程序(infringement procedure)，将五个没有采取必要立法以适应《指令》原则的成员国(奥地利、德国、芬兰、希腊和卢森堡)诉诸欧洲法院。

第二、伴随欧盟东扩进程，种族平等指令已成为欧盟新入盟国家必须接受的欧盟法律集成(acquis communautaire)的一部分。因此，新入盟的中东欧国家也被纳入欧盟种族政策范围。欧盟对这些国家也规定了它们在国内立法上的最后期限。2004 年 5 月 1 日入盟的所有国家，除了捷克，都向欧盟通报了国内立法情况。

第三、欧盟种族政策也延伸至更多的少数民族群，这一趋势在中东欧国家纷纷入盟后更为明显。其中较为突出的便是罗姆人(吉普赛人)问题。2005 年 4 月 28 日，欧洲议会以 497 票赞成，25 票反对，30 票弃权的结果通过了“关于欧盟境内罗姆人状况的决议”。该决议呼吁各方，包括欧盟机构以及成员国，采取专门措施打击针对罗姆人的种族主义行径。

第四、确定种族主义暴力的罪责。这方面德国是推动欧盟行动的重要动力。德国自 2007 年 1 月成为欧盟轮值主席国之后，将反种族主义与仇外再次带入欧盟政治议程中。德国希望在确定

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p78.

Migration Policy Group, European Anti-discrimination Law Review1(2005) <http://www.migpolgroup.com>第 226 条约内容主要是：如果欧盟委员会认为某成员国没有履行依据宪法应归其履行的某项义务，委员会可将此问题提交欧洲法院。见 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>。

罗姆人(Roma)为起源于印度北部，流散于世界各地的流浪民族。罗姆人和与他们有密切关系的信德人(Synti)合称为吉普赛人。吉普赛人源于欧洲人对罗姆人起源的误解，误以为其来自埃及，称之为“埃及人”。“吉普赛”为埃及(Egypt)的音变。当代罗姆人主要聚居地有巴尔干半岛、中欧、美国、前苏联加盟共和国、西欧等。

Migration Policy Group, European Anti-discrimination Law Review2(2005) <http://www.migpolgroup.com>。

散布种族主义与仇外言论的罪责方面达成最小程度妥协，并取得了重要进展。2007 年 4 月 19 日，欧盟 27 国司法和内政部长在卢森堡签署《关于种族主义和仇视外国人的框架协定》，以期通过推动成员国之间加强司法合作，更有效地打击长期以来困扰欧洲国家的种族主义和仇视外国人的犯罪行为。《框架决定》规定：“下列故意行为将会在欧盟各成员国中遭到惩罚：公开鼓吹针对基于种族、肤色、宗教、国家、民族来界定的一个群体或者这个群体中的个人的暴力和仇恨，宣扬或散布印刷品、图片或者其他材料；公开原谅、否认或者使种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪等罪行变得无足轻重的交易；国际刑事法庭法令中定义的针对基于种族、肤色、宗教、国家、民族来界定的一个群体或者这个群体中的一员的种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪等罪行；纽伦堡审判中定义的针对基于种族、肤色、宗教、国家、民族来界定的一个群体或者这个群体中的一员的罪行。”这一新的法案要求欧盟所有 27 个成员国惩罚以种族、肤色和民族为由的犯罪，最高可判入狱 3 年。这项法案也包括打击否认纳粹屠杀犹太人，以及使用纳粹标记和攻击宗教等行为，但这些行为必须是在有可能爆发暴力的情况下才能定罪。该法案将欧盟反种族主义事业推进了一大步，将煽动种族主义和排外行为列为刑事犯罪，可以说是欧盟种族立法领域的重大转折。这项法案在尊重基本的法定自由和打击犯罪行为之间取得了某种平衡。为了寻找这种平衡，欧盟各国已经进行了长达 6 年的艰苦谈判。

二、反种族主义政策的主要内容

自欧盟获得反种族主义法律权限后，欧盟种族政策体系基本建立起来，它主要由三个方面组成：法律权限、机制设置与主流原则。

1、法律权限

在立法方面，如前所述，《欧洲共同体条约》第 13 条是欧盟反种族主义与歧视立法的里程碑，它赋予欧盟专权，“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的旨在同基于性别、种族、宗教信仰、残疾、年龄或性生活取向的歧视作斗争的行动”。但该条款因没有规定具体的实施条件与范围，其实质仅是授予性条款。

2000 年《种族平等待遇指令》从界定“歧视概念”、明确实施范围等方面进一步具体化了第 13 条。该指令首先明文禁止四种基于种族或民族本源的歧视：直接歧视，即“一个人在可比的情况下已经遭受或者将要遭受的待遇比另一个人差”；间接歧视，“在表面中立的规定、判断标准或者实践中，如果使属于某一种族或者民族本源的人和任何其他人士比较处于特别不利的地位”；骚扰性歧视，“不希望的行为，其目的或者效果是亵渎一个人的尊严并产生威胁的、敌意的、丢脸的、羞辱的或者冒犯的环境”；以及指示性歧视，“指示基于种族或者民族本源的原因对人员进行歧视”。特别是明确“间接歧视”概念，对于维护人口较少的种族与族群权利具有重要价值。

其次，该指令范围很广，第 3(1) 条明确了具体实施范围，不仅包含了就业的各个方面，更

《打击种族主义和种族仇恨》，《中国民族报》2007 年 4 月 27 日。http://www.mzb.com.cn/zgmzb/html/2007-04/27/content_393.htm.

该法案中包括打击使用纳粹标记，否认纳粹屠杀犹太人主要是由本届欧盟轮值主席国德国推动的。比利时在两年前担任轮值主席国时也提出类似建议，但未获支持。

《打击种族主义和种族仇恨》《中国民族报》2007 年 4 月 27 日。http://www.mzb.com.cn/zgmzb/html/2007-04/27/content_393.htm. 但为了缓和公众认为可能侵犯言论自由的疑虑，特别加上但书和解释，规定：“本决定不具有修改（公民的）基本权利和基本法律原则的作用，包括欧盟条约第六款中明确规定的言论和集会的自由。欧盟各成员国也不必修改与集会自由、出版自由、言论自由相关的本国宪法规定和基本原则。”

http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf 也可参见尼格尔·福斯特《欧盟立法 2005-2006》（下卷），北京大学出版社 2007 年版，第 204~205 页。

强调指出：“在给予种族或民族本源的歧视领域的具体行动应该超出参加就业和个体经营的行为，而包含诸如教育、包括社会保险与医疗保障在内的社会保障、社会利益以及获得与提供商品和服务领域”。

但另一方面，欧盟种族政策与欧盟层面的任何政策一样，其法律权力必须限于共同体被赋予的权限范围内。《欧洲共同体条约》第 13 条明确两点：“不影响本条约的其它条款”以及“在本条约授予的共同体权限范围内”。《种族平等待遇指令》则重申了“在赋予共同体的权限范围内”。具体体现在两点：（1）最低要求原则（指令第 6 条）：“成员国可以引入或保持那些本指令中规定更有利于保护平等待遇的规定”，“因而给予成员国采取或维持更有利规定的选择权”。（2）从属性原则，只有当成员国不能有效达到指令目标，保证高水平的反歧视保护，而欧盟由于行动的范围与影响可以更好实现目标时，欧盟才能采取行动。另外，在涉及“骚扰性歧视”概念时，指令特别规定：“骚扰的概念可以根据成员国的国内法律和实践进行定义。”

2、机制设置

机制方面，《种族平等待遇指令》创建了明确的纠正与执行措施，这也是其最具创新之处。

首先，《指令》第 13 条规定了成员国的义务。成员国应指派一个或数个机构来推动待遇平等。这一机构有责任为歧视的受害者提供独立援助，主持关于歧视的独立调查，提供关于歧视的独立报告。

另外，意识到执行问题不能完全移交给成员国也是该指令的进步。而在欧盟层面最重要的机构设置是反种族主义与仇外监督中心。该中心可以说是欧盟政策发展中的关键步骤，使得欧盟对种族主义的干涉制度化了。但是此中心的早期工作并不令人满意。尽管按规定，监督中心在 1997 年 6 月 2 日即宣布成立，但开始运转却迟至 2000 年 4 月。中心的角色定位也比较模糊，这与欧洲议会下属的“反种族主义与不宽容委员会”（European Commission on Racism and Intolerance，略为 ECRI）形成对比，后者成立于 1993 年，通过周期性地评论各国执政党的国家立法和政策，以及提出政策意见，现已成为非常突出的力量。2007 年 3 月，反种族主义与仇外监督中心升级为欧盟基本权利局（European Union Agency for Fundamental Rights，简称 FRA）。

在法定机构之外，欧盟于 1991 年成立了欧洲移民论坛，但该论坛没有成为反种族主义政策中的中坚力量。1998 年，欧盟提供了 602866 欧元支持建立欧洲反种族主义网络。从 2000 年 1 月 1 日起，18 个月内，欧盟资助飙升至 1320432 欧元。该网络被定位为监督反种族主义政策，以影响政策制定。因此，如果说反种族主义与仇外监督中心是欧盟政策的官方性辅助工具，反种族主义网络则承担了独立批评家的角色。

此外，除了专门的执行条款外，《种族平等指令》还规定了许多措施用来强化执行程序。如鼓励成员国与非政府组织对话；每五年，成员国必须向欧委会递交材料，汇编成报告。伴随欧盟扩大化进程，新申请国也必须提交反种族主义报告。尽管不算频繁，但这种周期性报告的要求是审查指令有效性的好机会。

3、主流化原则（mainstreaming）

主流化是从欧盟性别平等政策中借用的原则。所谓性别主流化，是指在策划所有社会事务中，始终区别对待男性与女性的生活状态，即将性别视角融入所有政策的制定与实施之中。简

http://europa.eu/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf.

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p83.

欧盟在 1996 年宣布接受应用性别主流化原则。欧洲议会在 1997 年提出建议，包括创立合适的协调组织结构，制定评判标准，从性别角度审核所有的立法建议等等。

言之，主流化原则的核心在于：不再单纯追求特别在整体制度框架之外，为保障受歧视群体设立专门机构或计划。在反种族主义政策中推行主流化原则，意味着在欧盟所有社会政策中贯穿反种族歧视立场。比如，反种族主义已经在欧洲社会基金中具有相当的优先性，最明显的便是2000～2006年平等计划获得了28.47亿欧元预算。

三、反种族主义政策与欧盟社会政策之发展

随着欧盟大力贯彻《种族平等指令》，反种族主义现已成为欧盟社会政策主要关注事务之一。将该政策置于欧盟社会政策发展历程中考察，我们发现：前者从边缘向中心的改变主要是由欧盟社会政策模式之变化推动的。

如前所述，欧盟成立之初没有关注种族问题，现实因素固然是当时外来移民潮刚刚初现端倪，但在根本上受制于欧盟最初的社会政策模式——“市场一体化”模式。此模式要点在于相信经济一体化（消除影响劳动力、商品和资金等自由流动的人为障碍，确保资源的最佳配置与利用）能自发地导致人民生活与工作条件不断提高，不需要协调各国社会政策，因而其强调社会政策最小化原则与内部市场优先。《欧洲经济共同体条约》第118条仅仅授权欧共体委员会促进“成员国之间的紧密合作并在所有的社会政策领域中方便成员国行动的协调”。这就导致种族主义所冲击的主要社会群体之一——第三国国民被排除出共同体内部劳动力市场，反种族主义自然也不会为早期社会政策所关注。

从上世纪70年代开始，欧盟社会政策的“社会维度”（social dimension）越来越受到重视，人们逐渐认识到社会条件与经济条件在事实上不可分开，社会政策有必要修正经济措施。1973年，欧盟长期奉行的社会政策不干涉原则遭遇松动，当年欧共体首脑会议发表了《巴黎公报》，宣布：“成员国强调在社会领域采取严格的行动对它们自身来说，与取得经济与货币同盟具有一样的重要性。”

在社会政策领域，“社会维度”发展突出体现在：基本权利越来越受到重视，并渐渐成为政策制定的关键因素。尽管欧洲有悠久的人权思想传统，但是在跨国家的欧盟社会政策层面输入人权目标并没有在共同体创建时确立。如前所述，《罗马条约》中的社会政策，其规定很少以公民的直接权利形式来通过。《巴黎条约》中没有专门规定成员国必须实现人权；直至上世纪70年代人们才开始要求社会政策必须顾及人权问题。1977年，欧共体委员会、理事会与议会发表联合声明：“强调保护基本权利的极端重要性”。1989年斯特拉斯堡峰会上，除英国以外的所有欧共体成员国都签署了一项政治宣言——《欧共体劳动者基本社会权利宪章》。尽管它不具有法律效力，只是对“基本社会权利的严正宣告”，但该宪章体现了欧共体在思想上的重大转折，真正认识到了社会领域与经济领域的“同等重要性”，应该“平等发展”，也是“基本权利概念首次被引

Commission Communication establishing the guidelines for the Community initiative Equal concerning transnational cooperation to promote new forms of combating all forms of discrimination and inequalities in connection with the labour market (2000) OJC127/2, 转引自 Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p86.

“市场一体化模式”（market integration model）说法沿用 Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, Oxford, 2002. 凯瑟琳·巴纳德则将欧共体早期的社会政策特点描述为“用作市场创立的”（《欧盟劳动法》，第25页）。

欧盟早期社会政策相信经济一体化自发导致社会发展，在《罗马条约》签署前由各国外长起草的《斯帕克报告》中表露，该报告则受到战后初期国际劳工联合会（ILO）的奥林报告影响，见 Jeff Kenner, EU Employment Law, Oxford, 2003, pp2-6. 以及凯瑟琳·巴纳德：《欧盟劳动法》，第3～6页。

[英]凯瑟琳·巴纳德：《欧盟劳动法》，中国法制出版社2005年版，第3页。

EC.Bull.10/1972, 转引自凯瑟琳·巴纳德《欧盟劳动法》，第7页。

入社会政策”。1994 年《欧盟社会政策白皮书》明确将“民主与个体权利”作为“欧洲社会模式”的价值之一。而《阿姆斯特丹条约》则跨出了关键一步。它为欧盟社会立法确定了独立的法律权限，从而实施社会措施可以不必证明它们是为了内部市场的流动功能。随着欧盟逐渐将自己定位为基本权利的提供者与保障者，它需要完整地论述欧盟层面上的权利。2000 年 12 月 7 日，欧盟委员会、理事会以及欧洲议会在尼斯峰会上公布《欧盟基本权利宪章》，并将其作为《欧盟宪法条约》第二部分，从而弥补了欧盟条约中人权清单的阙如。该宪章定义了欧盟公民享有的 54 种权利，迈开了欧盟加强人权保护、使基本权利为欧盟公民家喻户晓的重要一步。尽管在《欧洲宪法条约》未获生效前，《欧盟基本权利宪章》没有法律效力，但在现实政治中它具有较高的权威性。正是对基本权利的强调重视使欧盟社会政策逐渐摆脱了单一的“市场一体化”导向，更注重从基本权利的立场实现劳动者平等待遇，因而推动了反种族歧视政策的深入发展。反种族歧视政策的发展历程清晰体现了基本权利诉求的深刻影响力。从第二次世界大战后至上世纪 70 年代的第一阶段，欧盟社会政策的首要目标是保证市场竞争不受扭曲，充分实现劳动力的自由发展和流动，构建统一市场；基本权利没有成为主要任务，此阶段反种族主义政策就位于边缘。自 80 年代至今，随着争取基本权利的进步思潮深入人心，在追求经济理性和效率之外，人们产生了对社会公正的新诉求，欧盟种族政策步入快速发展期。

但在基本权利的影响日益深远之时，市场因素仍起作用。推动反种族歧视优先的另一个更贴近市场的因素是欧盟就业战略（European Employment Strategy）。随着内部市场的逐步建成，自上世纪 90 年代以来，欧盟将就业放在共同体决策的核心位置。1997 年欧盟就业战略全面启动。2000 年欧盟里斯本会议更突出强调：只有消除失业，减少社会排斥才能达到社会融合。因此欧盟就业战略致力于扫除进入就业市场的樊篱，达到充分就业，增加社会成员对劳动力市场的参与率。基于此，欧盟尤其关注那些容易被市场排斥的劳动力群体，包括移民，并为他们制定了积极的社会政策。特别是，人们意识到随着欧盟各成员国工作年龄人口数量显著下降，外来移民将会有效缓解欧盟国家劳动力不足的现象。这一认识强化了保证移民以及少数民族之平等就业渠道的重要性。

因此，准确而言，欧盟反种族主义事业是在基本权利诉求与消除自由市场障碍这两股合力推动下发展的。

四、政策的影响与前景

欧盟反种族主义事业因欧洲种族困境而生，其深入发展的意义在于：

首先，在一定程度上打击了欧洲种族主义势力。欧盟指令及其约束性，是成员国立法反对种族主义的重要推动力。尽管自上世纪 70 年代开始，欧盟成员国国内反种族主义立法已经发展起来，甚至早于欧盟的相关立法，但欧盟层面的种族政策仍进一步促进其政策深化。法国 2004 年 12 月 30 日颁布的 2004 - 1486 号法令完成了欧盟《种族平等指令》的贯彻。该法令创制了反歧视的最高机构（High Authority）。法令于 2005 年 2 月 1 日生效，设立了一个独立的行政机构，对于国家法律禁止的所有形式的歧视，包括种族与民族起源歧视具有完全权限。该法令第 19 条更特别创制一条基本原则，禁止基于种族的直接与间接歧视。欧盟种族指令在法国的影响主要体现在引入间接歧视概念与创建了监督反歧视法律运用的独立机构。英国在贯彻欧盟政策方面则选择应用 1972 年《欧共体法》（European Communities Act）措施，而不是进行基础立法。该

Mark Bell: Anti-Discrimination Law and the European Union, p16.

Jeff Kenner, EU Employment Law, p303.

Migration Policy Group, European Anti-discrimination Law Review1(2005) <http://www.migpolgroup.com>.

法案严格限制了共同体指令使用范围,英国本身的《种族关系法》早于指令已规定为肤色、种族、国籍等方面的平等提供保护。2000年种族关系立法修正案则将范围扩展至几乎所有公共机构,并赋予公共机构法定权威来推进种族平等。根据《种族平等指令》要求定期提供种族情况报告的要求,2005年初,英国内政部也宣布,“将全面地对英国各地少数民族的权利进行定期评估,以提供第一手的,最有系统的英国少数民族是否受到不公平对待的官方统计……在新政策下,英国白厅的所有部门都要定期发布审计报告,以交代其打击种族歧视的进展,包括医疗机构在内的所有公营服务都要提交有关的报告”。意大利则在2003年7月9日通过法令贯彻《种族平等指令》,依据该法令第7条,2004年底反种族主义的国家机构建成。爱尔兰也于2004年7月9日通过《平等法令》。希腊则在2005年1月18日通过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。

在新世纪以来欧盟扩大进程中,反种族主义政策尤其对中东欧新入盟国家的种族主义有一定的制约作用。东欧与中欧国家种族主义势力与极右翼势力自上世纪90年代以来正处于上升阶段,如捷克有6000人在国家联盟、爱国阵线等新纳粹组织中注册。罗马尼亚极右政党和团体主要有大罗马尼亚党、法西斯军团运动、右翼党等。大罗马尼亚党在2000年11月选举中获得22.8%的选票。匈牙利有正义与真理党、独立小农党等。波兰的极右政党波兰家庭同盟在2001年9月议会大选中取得38个席位,成为波兰政坛一支不可忽视的力量。东欧极右政党和团体活动的主要特征是为二战纳粹分子平反,煽动种族仇恨,进行反犹反共活动,鼓吹极端的民族主义,要求“恢复”历史领土,反对加入欧盟,等等。这些国家加入欧盟以后,受到欧盟反种族主义法律与指令制约。如波兰议会在2004年11月4日通过了《民族与族群少数以及地方语言法案》;匈牙利的反歧视行政机构——平等待遇机构(Equal Treatment Authority)在2005年2月1日开始运行。斯洛伐克则启动了《2005-2015罗姆人一体化的国家行动计划》。

第二、深化了欧洲一体化与社会融合。种族平等在推进欧洲经济一体化方面的影响是显而易见的:有利于消除进入就业市场的种族樊篱,促进人员自由流动,加快共同市场形成。另一方面,反种族主义政策在加快欧洲社会一体化与社会融合上具有特殊意义。它在广泛的社会范围内体现反对社会排斥、加强社会融合原则。与性别平等政策相比,后者主要系于就业领域与劳动者;反种族主义政策延伸至医疗、教育、住房等更多社会领域。尤为重要的是,这些领域属于成员国掌控的传统社会政策范围,长期以来是欧盟被高度限制介入的——当然主要是这些领域与内部市场功能的联系稀薄。而种族平等指令的约束性使得成员国受制于欧盟,其立法及政策逐渐呈现出“欧洲化”(Europeanization)趋势,与欧盟政策形成联动。

第三、推动了欧洲公民社会建设。与欧盟条约的其他权利不同,种族平等指令不依赖于自由市场权利的优先性。因此,它在欧盟与公民之间建立了更直接的联系,强化了社会公民权,有利于塑造个体公民对欧盟的信任与归属感。

但其前景亦不容过分乐观。成员国的双刃剑作用仍是制约反种族事业深入发展的关键因素。一方面,各成员国的种族立法对欧盟种族政策有一定借鉴作用,如欧盟立法参照英国的《种族关系法》;新近签署的《关于种族主义和仇视外国人的框架协定》中包含打击否定纳粹屠杀犹太人内容,也主要由德国推动。但另一方面,某些成员国对欧盟种族政策仍持消极对待态度。并不是

《打击种族歧视 英政府将定期评估少数民族权利》,中新网2005年1月21日电。http://news.xinhuanet.com/overseas/2005-01/21/content_2491795.htm。

Migration Policy Group, European Anti-discrimination Law Review1(2005) <http://www.migpolgroup.com>。

孙恪勤:《欧洲极右势力为何屡屡抬头》,《求是》2002年第14期,第60页。

Migration Policy Group, European Anti-discrimination Law Review1(2005) <http://www.migpolgroup.com>。

所有欧盟国家都建立了打击种族主义的机构，还有一些国家没有对种族主义行为规定制裁措施。甚至，捷克上议院已经否决了为种族平等立法的议案。欧盟基本权利局在 2007 年 8 月颁布的《欧盟成员国种族主义和仇外现象年度报告》则显示：波兰、斯洛伐克、匈牙利和马耳他等东欧国家的种族主义问题有上升势头。大多数国家的种族主义犯罪都出现了增长。波兰和斯洛伐克两国的增幅超过 50%。德国的种族案件总数高达 18000 多件，为欧洲之冠。欧盟基本权利局还公开指责希腊、意大利、西班牙、塞浦路斯和葡萄牙不做任何关于种族情况的数据统计；并且，在这些国家，种族主义犯罪没有被专门对待，被宽泛地归为因仇恨导致的犯罪，或者作为流氓罪处理。可见，尽管在反种族主义歧视，乃至更广领域的反歧视事业中，欧盟权限扩大了，它在影响成员国政策方面发挥的作用至今仍属有限，绝大多数的法律和规定仍立足于国家法律层面。这无疑仍受制于欧盟政策的授权原则与从属性原则。

但是，从欧洲一体化角度而言，欧盟反种族主义政策的点滴推进，已经成为各国制定与深化种族平等的必要的指导与补充，实际上逐渐发挥越来越重要的作用，为欧洲经济一体化与社会一体化做出了积极的贡献。可以预见，欧洲一体化的深化也将推动它进一步发展。

（责任编辑：李 申）

EU Policy on Anti - Racism

Sheng Wenqin

Abstract: The change of anti-racism policy from the periphery to the centre in European social policy is clearly linked to the transformation of social policy which is more rightly-based. However, a further market-related factor also pushes the priority attached to combating racism which might be summarized as the removal of barriers to participating in the employment market. Though EU has attained legal competence on combating racism, it is restricted by principle of subsidiarity. Therefore, its influence on member states' policy on racism is supplemental, while not dominant.

Key words: Anti-racism, EU Social policy, European integration

Report on Racism and Xenophobia in the Member States of the EU http://fra.europa.eu/fra/material/pub/racism/report_racism_0807_en.pdf.

《种族主义犯罪和歧视重返欧洲》，《中国新闻周刊》（2007/9/21），第 51 页。