

芬蘭的族群政治

謝國斌

興國管理學院通識中心副教授

摘要

芬蘭為人口僅有五百多萬的歐洲邊疆之國，近年來以其科技產業、競爭力以及教育成就聞名國際，也成為國人關注的焦點。然而，較少為國人所熟知的是，其多元文化主義的族群政治安排，使其與瑞士以及比利時同為歐洲著名的雙語／多語國家。雙語／多語主義往往意味著一個國家同時存有兩個以上具競爭實力的語言族群，例如在比利時有比例相當的荷語與法語族群，而瑞士則存有德語、法語、義大利語三大族群，在亞洲也有華語、馬來語、印度語三語鼎立的新加坡，這些國家的族群政治安排實有取其權力平衡的意涵。不過，在芬蘭我們卻看見人口比例懸殊，但卻仍順利維持雙語主義運作的情形。在芬蘭，人口僅佔不到 6% 的瑞典語族群，竟可讓瑞典語爭得在芬蘭憲法裡國家語言的地位，而人口超過 90% 的芬蘭語族群也欣然同意這項憲政安排。這樣的制度安排當然有其歷史背景因素，整個發展過程也歷經了若干的政治鬥爭，但今日卻是紮紮實實地落實在芬蘭社會。反觀有所謂四大族群的台灣，無論是人口佔少數的原住民族，還是佔人口主流的客家族群與鶴佬族群，其母語迄今仍無法取得官方語言的地位。究竟一個國家是要有單一的國語，還是應該容許雙語／多語的存在？何者是較好的制度安排？雖然不同的國家有不同的考量，但雙語／多語的安排似乎並不影響這些國家的競爭力與國家認同，尤其芬蘭更為今日許多國人認為足以為台灣效法的對象。

關鍵詞：芬蘭、雙語主義、族群政治、國家認同

壹、前言

芬蘭位於北歐，從其他歐洲人的觀點來看，它被視為歐洲的「終點之地」(final land) (Symington, 2006)、邊疆 (borderland)、前線、緩衝地帶，以及西方文明的邊界 (McRae, 1998)；甚至有人認為芬蘭是在地理、經濟、族群、與宗教四個層之東西方對抗前哨站 (McRae, 1998)。由於地處於如此關鍵的位置，使得芬蘭成爲一個歷史遭遇很特別的國家，也使得其在宗教、文化、語言、族群等層面存有多元的樣貌。

區隔族群界線的因素不外乎族群間具有差異的存在，而這種差異主要體現在種族、語言，以及宗教文化幾個層面 (Robertson, 1987)，而芬蘭的族群界線以及族群政治主要體現在語言的差異。以 2008 年底的人口統計爲例 (見表 1)，其總人口約爲 530 萬人，其中以芬蘭語爲母語的人口約佔 91 %，以瑞典語爲母語的人口約爲 5.4%，而以俄羅斯語爲母語者約有 1% 弱 (Statistics Finland, 2009)，另外住在北極圈內的原住民族沙米人 (Saami) 約有 2,500 人¹。雖然芬蘭的語言族群還算多元，但佔人口前兩名之芬蘭語族群以及瑞典語族群之間的關係，成爲芬蘭族群政治的主要場域²。

表 1：芬蘭的語言族群組成結構

	年	1900	1950	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
芬蘭語	%	86.75	91.10	93.53	92.42	92.27	92.14	92.02	91.89	91.64	91.51	91.24	90.95
瑞典語	%	12.89	8.64	5.94	5.63	5.60	5.58	5.55	5.53	5.50	5.49	5.46	5.44
沙米語	%	0.06	0.06	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03
俄羅斯語	%	0.29	0.12	0.08	0.54	0.60	0.64	0.67	0.71	0.75	0.80	0.85	0.92
其他	%	0.01	0.08	0.42	1.37	1.50	1.61	1.72	1.83	2.07	2.17	2.41	2.66

資料來源：Statistics Finland (2009)

¹ 見 Microsoft[®] Encarta[®] Online Encyclopedia (2009)。

² 雖然宗教因素常爲其他歐洲國家 (例如愛爾蘭) 族群衝突的來源，但由於多數芬蘭人都信奉基督教路德教派 (約 80.7%) 或無特定教信仰 (約 16.9%)，僅有約 1% 俄羅斯裔信奉東正教 (Statistics Finland, 2009)。因此，宗教因素並不若語言因素一樣，構成芬蘭族群差異與族群政治的根源。

芬蘭語族群的來源至今仍是個謎，但可以確定的是其住在芬蘭的時間已超過數千年。在語言學的分類上，芬蘭語屬於芬烏語系（Finno-Ugric language），與其比較接近的語言包括匈牙利語、西伯利亞語等。至於瑞典語族群何時開始出現在芬蘭也仍有爭議之處，但大多數的學者都相信其從 12 世紀才開始大量出現在芬蘭境內，並展現其影響力³。瑞典語屬印歐語系，與挪威、丹麥的語言同屬斯堪地那維亞語（Scandinavian），因此其是可互相溝通的（mutually comprehensible）。芬蘭語族群與瑞典語族群除了在語言學的分類上存有很大的差異之外，事實上其族群緊張最大的根源在於語言的差異所導致的政治、社會、經濟地位的差異。簡單地說，誰當家統治，誰的語言就是政治、社會、經濟的優勢語言。從 12 世紀瑞典征服並統治芬蘭直到 19 世紀初，瑞典人在芬蘭當家了大約七百年，使得瑞典語成爲這段期間的優勢語言。然而，從 1809 年芬蘭脫離瑞典統治而成爲俄羅斯的一個大公國（Grand Duchy）開始，芬蘭人開始享有相當大的自治權，而芬蘭語和瑞典語的地位也逐漸逆轉。當芬蘭在 1917 年獨立建國之後，芬蘭語族群名符其實地在統治上當家作主，因此芬蘭語也正式成爲優勢語言⁴。

被統治的多數人轉變成爲統治者之後，以及原爲統治者的少數人被扭轉變成政治的弱勢時，雙方對彼此的態度成爲族群政治觀察的重點。當轉變成爲統治者的多數人存有仇恨，或被扭轉局勢的少數人心有不甘時，則往往會有族群衝突升高而危及到該國政治穩定的情形，甚至出現迫害人權的問題。例如，1920 年代愛爾蘭獨立建國初期，爲數不少的新教徒（被逆轉者⁵）被迫移徙至英國或北愛爾蘭（謝國斌，2009b）。而在保加利亞，從

³ 在瑞典統治芬蘭之前，究竟芬蘭境內有沒有講瑞典語的人存在？這個問題至今仍是芬蘭不同族群之間爭辯的一個議題。瑞典語族裔認爲，瑞典語早在瑞典於 12 世紀統治芬蘭前就已經存在於芬蘭境內；然而，芬蘭語族裔則認爲，芬蘭境內的瑞典語始於 12 世紀瑞典的統治。雖然雙方各自提出不同的科學證據，但這個爭辯仍是意識型態的爭辯多於科學的檢驗。無論事實如何，多數的學者都支持瑞典語是在 12 世紀以後才在芬蘭境內逐漸拓展其影響力（Wikipedia, 2009a）。

⁴ 即使憲法上有雙語主義的規範，但在實際的運作上，芬蘭語仍處於相對優勢。

⁵ 本文所謂的「逆轉」或「被逆轉」，指得純粹是政治權力的改變，與一般國人熟悉的球

統治者變成被統治者的土耳其裔人在 1980 年代被禁止土耳其語教育、強迫去土耳其名而改斯拉夫名等，因而使數十萬的土耳其裔被迫逃離至鄰近的土耳其 (Yetman, 1991)。最近的例子則是，在 2008 年 2 月才宣布獨立的科索伏，由於從統治者變成被統治者的塞爾維亞裔不甘心，並聯合其塞爾維亞母國，使得科索伏的獨立建國過程並不平順。

與其他國家相較，芬蘭的兩大族群在政治權力轉換的過程中，似乎沒有太大且持續的衝突⁶。以今日的觀點來看，芬蘭這二大語言族群之族群政治主要體現在三個層面，包括芬蘭語/瑞典語雙語主義 (bilingualism) 的存在、瑞典人民黨 (Swedish People's Party) 的存在，以及以瑞典語族裔為主要人口之奧蘭自治省 (Åland Islands) 的存在。其中尤以雙語主義的存在特別令人矚目，因為在 1917 年獨立建國之始，其就已經有雙語制度的設計，而內戰後的 1919 年憲法更明文規定芬蘭語和瑞典語同為芬蘭的國家語言 (national languages)⁷。以當代的角度來看，芬蘭的雙語制度有效地規範了逆轉者的仇恨，也成功地安撫了被逆轉者的不甘與不安。當然，制度的設立往往有其複雜的歷史背景以及艱辛的政治折衝過程。本文的主要目的即在探究是什麼歷史因素促使芬蘭的族群政治運作是相對和諧的？其族群政治折衝的主要運作過程是如何進行的？以及，其族群政治之具體制度安

賽用語有所差異。逆轉者指得是從政治弱勢變成統治者，而被逆轉者則是原先的統治者變成被統治者。

⁶ 芬蘭在 1917 年獨立建國後，隔年旋即出現紅軍與白軍對抗的內戰，而紅白衝突的內戰其實與左派和右派之意識型態差異密切相關。不過，意識型態的信仰與社會階層也有很大的關連，左派的紅軍幾乎都是講芬蘭語的農民，而右派白軍則多為中上階級的人，其中有為數不少的瑞典語族裔。此內戰除了導致數千人的死亡之外，也的確加深了階級之間的鴻溝，而族群之間的間隙也間接地被擴大。不過內戰的傷疤到了 1930 年代幾乎都已被治癒了 (Siaroff, 1999)。

⁷ 芬蘭憲法第 14 條規定：「芬蘭語和瑞典語應為本共和國的國家語言，…而芬蘭公民，無論是使用芬蘭語或瑞典語者，在法院與政府機構使用其母語的權利，以及獲取以其母語書寫的文件之權利，均應受法律保障。…而此二語言族群之權利，應該在平等的基礎上被國家促進，而其知識與經濟上的需求，也應在平等的基礎上被提供。」此外，憲法也規定芬蘭公民服兵役時，需被保障獲得以其母語來訓練的權利 (Mikesell & Murphy, 1991)。

排為何？

貳、芬蘭族群問題的起源與過程

芬蘭境內的語言族群從接觸到競爭約可分成三個階段：瑞典語獨大的階段、芬蘭語興起競爭的階段、芬蘭語為主流之雙語主義階段。以下茲以這三個階段來說明芬蘭族群問題的起源與過程。

一、瑞典語獨大階段

中世紀的瑞典曾經是歐洲的強國，並於 12 世紀開始征服並統治芬蘭直到 19 世紀初，前前後後大約七百年。瑞典的統治除了帶入了基督教等西方文化之外，更大量帶入了使用瑞典語的人口；而統治階層的語言，往往也會成爲一個國家的官方語言與優勢語言。在瑞典約七百年的統治期間，芬蘭境內使用瑞典語的人口有逐年增加的趨勢，一方面乃導因於瑞典政府鼓勵瑞典人民到芬蘭墾殖；另一方面則是因爲瑞典語是官方、貴族、上層階層，以及受過良好教育者的語言，它也成爲追求社會階層晉升所需要的語言，因此使得許多講芬蘭語的人也轉而學習瑞典語，最高峰的時候有將近 20% 的人使用瑞典語爲母語 (mother tongue) 或主要語言 (main language)⁸。相對地，芬蘭語雖爲多數芬蘭民衆的母語，但一直都僅是口說語言 (oral language)，且多數的芬蘭語使用者都爲農民與勞工，因此芬蘭語也僅被視爲地方的方言 (Sjöholm, 2004)。

值得注意的是，在瑞典王國統治期間，瑞典一直把芬蘭視爲瑞典領土的一個整體 (integral part)，而非將之視爲附屬的殖民地。因此，芬蘭人與

⁸ 由於早期的人口統計標準不一，有些時候資料統計者會以「母語」來調查，有些時候會以「主要語言」來調查 (McRae, 1998)。多數的時候母語等於主要語言，但有些時候卻不是，例如在台灣有許多人以鶴佬台語爲母語，但基於工作需要或其他因素，而使用所謂的「國語」爲主要語言。

瑞典人在法律上擁有一樣的權利與義務，包括在瑞典議會擁有代表權。在 17、18 世紀期間，瑞典更試圖把芬蘭人變得更像瑞典人，以期能讓王國更具有同質性。然而，瑞典化的結果反而使得芬蘭人離瑞典更遠，因為瑞典化使得瑞典語在政治行政之外又成為教育的語言，會說瑞典語因而成為社會階層晉升的重要指標。換言之，同化政策的結果反而與原先目標相反，瑞典語族群以及芬蘭語族群除了原先的語言差異之外，進而出現了階級的間隙 (Engman, 2005)，而階級差異正是拉大族群差異的一個重要因素 (Geschwender, *et al.*, 1998; Gans, 2005)。

瑞典王國統治的數百年期間，究竟芬蘭人在領域上 (territory) 或民族上 (nation) 有沒有清楚的芬蘭意識或認同仍是一個有爭議的問題；不過，可以確定的是從 18 世紀開始芬蘭意識有逐漸興起之勢，主要原因包括：埃博大學 (University of Åbo) 之芬蘭研究的影響，1710-1721 與 1741-1743 俄國兩度佔領芬蘭所造成的影響，以及 1789-1790 反抗古斯塔夫三世 (Gustavus III) 戰爭期間芬蘭人對於改善芬蘭政治地位的訴求等 (Engman, 1995)。

至於語言的差異雖可作為區別族群或階級差異的指標，但若要在領土疆界或國族上作為區別芬蘭與瑞典的指標則歷經更漫長的歷史過程。因為以今日的觀點來看，芬蘭境內有瑞典語區域，而瑞典境內也有芬蘭語區域，因此語言的疆界也非最清楚的指標。芬蘭語作為芬蘭認同的指標大概從 16 世紀才開始發展，因為當時的宗教改革促使了歐洲各國白話聖經的出現，而芬蘭語白話新約聖經也出現於 1548 年，完整的芬蘭語聖經則出現於 1642 年。此舉使得芬蘭語從口說語言轉變成為書寫語言 (written language)。除了聖經之外，在 17、18 世紀期間，許多芬蘭語法律也紛紛出現，而 19 世紀更出現了許多重要的芬蘭語文學作品。

綜言之，隨著芬蘭文的出現，使得芬蘭語能在教育、文學等領域有進一步發展的機會，並促成芬蘭民族主義的興起。其中出版於 19 世紀上半葉

的芬蘭歷史文學作品《卡萊瓦拉》(*Kalevala*)⁹，更被廣泛視為是激發芬蘭民族主義的作品，因為在瑞典語一直是知識份子的主要語言的情境下，此書的出現讓芬蘭的知識份子有了尋根探源的族群迷思(ethnic myth)依據，進而激發出強烈的芬蘭民族主義情緒。除此之外，此書也被認為對 1917 年的獨立有重要的影響(Symington, 2006)，甚至被認為是「芬蘭進入文明國家行列的護照」(Finland's passport into the family of civilized nations)(Engman, 2005)。

二、芬蘭語興起競爭的階段

芬蘭民族主義的興起是漸進的。從書寫語言的發展開始，到了 18 世紀中葉已經有一批芬蘭民族主義者注意到瑞典語族群在政治、社會、經濟上的宰制問題，例如他們發現儘管瑞典語族裔不懂芬蘭的語言與習俗，但其仍可佔盡政府的各種職缺(Sjöholm, 2004)。不過，大規模且有影響力的芬蘭民族主義出現於 19 世紀，其興起除了與前述之芬蘭語文學的出現有關之外，也與殖民政府之改朝換代有關——即瑞典於 1809 年將芬蘭割讓給俄羅斯。在俄羅斯的統治下，芬蘭成為俄羅斯的一個大公國，俄國沙皇給予芬蘭大公國相當大的自治權，例如准許其進行自治議會選舉。自治使芬蘭人初嚐當家作主的權力，也使得芬蘭正式成為一個獨立的行政與政治領域，這對於型塑領土上與國族上的芬蘭認同有其作用。

芬蘭的自治使得芬蘭出現了一批以芬蘭語為主的新行政統治階層(administrative class)，其為了確保芬蘭的自治地位而逐漸發展出所謂的官僚愛國主義陣線(bureaucratic-patriotic line)。一方面他們要脫離瑞典的影響，另一方面也要避免被俄國整併而失去自治，其結果是促使芬蘭民族主

⁹ 此書乃是由 Elias Lönnrot 於在 1828 至 1842 年期間，在芬蘭以及周邊地區透過田野採集的方式所蒐集到之芬蘭語口語詩歌之匯集作品，內容包括民歌、史詩、故事詩、儀式歌曲、咒語等。這些口傳詩歌是芬蘭老百姓代代口耳相傳而來。此書在 1835 年初版，1849 年出版了最後定本，總共包括 50 支歌曲，二萬多行詩句。此書在芬蘭語文學中，具有重大的意義。

義更加蓬勃發展。19 世紀芬蘭民族主義運動的先驅阿維德森 (Adolf Ivar Arwidsson, 1791-1858) 的名言正反映了這個情勢，他說：「我們不是／不再是瑞典人，我們也不願成爲俄國人，讓我們成爲芬蘭人吧！」 (Swedes we are not/no-longer, Russians we do not want to become, so let us be Finns) (Engman, 2005: 183)。不過值得注意的是，阿維德森的芬蘭民族主義要擺脫的是瑞典與俄國的影響，但對於瑞典語族群的態度則是將之納入芬蘭民族主義的架構，畢竟瑞典語族群仍佔有相當比例的人口。因此，其芬蘭民族主義的名言對於瑞典語族群也是有訴求作用的，所謂的「我們不是／不再是瑞典人」指的是，他們不是「政治上」或「國籍上」的瑞典人，而是芬蘭人；但其在族群上還是可以認同自己是講瑞典語的人。

儘管芬蘭民族主義並無將瑞典語族群排除在外的意思，但其興起的確使得芬蘭語與瑞典語的地位逐漸改變。此外，俄國也爲了剪除瑞典在芬蘭的影響力，也因而刻意打壓瑞典語的使用，並有刻意操弄族群政治的意圖 (Engman, 2005)。在俄國刻意主導打壓以及芬蘭民族主義興起的雙重壓力下，瑞典語的地位飽受威脅。具體而言，芬蘭民族主義者除了有意將芬蘭語變成在教育、研究、行政等層面的唯一國家語言 (national language) 之外，更試圖去同化講瑞典語的少數族群。由於當時知識份子仍多以瑞典語爲主要語言，因此許多第一代的芬蘭民族主義的主導者，率先在其家庭推廣使用芬蘭語；而許多以瑞典語爲母語的族裔也開始「芬蘭化」 (Fennicization)，包括學習芬蘭語、改用芬蘭姓氏、以芬蘭語爲日常生活語言等。芬蘭化的瑞典語族裔除了有其工具性的考量之外，也有不少人是芬蘭的愛國主義者，其芬蘭化的目的是爲了達到一個國家只有一個國家語言的意識型態目的 (Wikipedia, 2009a)。

在這個政治氛圍下，使用瑞典語的人口比例開始有逐年下滑的趨勢。原先約有 20% 瑞典語人口的芬蘭，到了 1880 年時瑞典語人口僅佔全芬蘭總人口的 14.3%，1890 年時下滑到 13.6%，1900 年時下滑到 12.89%，到了 1950 年時更大幅下滑大 8.64%，而在 2008 年則僅剩下 5.44% (McRae, 1998;

Statistics Finland, 2009)。不過值得注意的是，瑞典語人口的比例從 1990 年以來迄今大約維持在 6% 至 5% 之間，而總人口也大約維持在 30 萬上下，其下滑的趨勢似乎已經有了止穩的跡象。這個發展趨勢除了與芬蘭國內的政治、經濟情勢發展有關之外，更與其雙語主義的強化有密切的關連。

三、雙語主義的建立

與比利時的情況類似，當弱勢的族群起而競爭甚至有扭轉局勢的可能時，原先優勢的語言族群也會起而奮力一搏，以捍衛其族群利益（謝國斌，2007）。從 19 世紀開始，當芬蘭民族主義者一心想要讓芬蘭語成為芬蘭唯一的國語時，也有不少瑞典語族裔極力想要保存瑞典語的地位。不過，當他們認知到要讓瑞典語繼續保有唯一官方語言的地位已經變成不可能的任務時，爭取雙語的地位成為他們退而求其次的重要目標。

芬蘭雙語的使用其實很早就存在許多地方以及工作場合，尤其在赫爾辛基（Helsinki）這樣的大都市。然而雙語制度的建立卻歷經了許多政治的波折，一方面芬蘭民族主義者想要讓芬蘭語成為唯一的國家語言，另一方面瑞典語族群也想要捍衛其族群利益。此歷程約略可分成兩個階段：包括獨立前的折衝階段，以及獨立後國家建立（state building）與國族建立（nation building）的衝突階段。

從 1809 到 1917 芬蘭獨立前這段時期，隨著芬蘭民族主義的興起，語言衝突（language strife）問題也開始在浮現。芬蘭的語言衝突問題導源於芬蘭語族群與瑞典語族群之間的衝突，從 1860 年代開始浮上台面，一直延續到 1930 年代才趨緩和。一方面芬蘭語族群要求提升芬蘭語在政治、教育、文化上的地位，在政治行動上也有芬蘭黨（Finnish Party）¹⁰ 的出現（Siaroff, 1999）；另一方面瑞典語族群也有相抗衡的政治行動，比較大的政治行動包

¹⁰ 芬蘭黨出現於 1860 年代，結束於 1918 年。其主要黨綱在於強化與提升芬蘭語的使用以及地位，在芬蘭獨立之前，一方面對內要與瑞典語抗衡，對外則是要抵禦芬蘭的俄羅斯化（Russification）。

括 1860 年代瑞典黨 (Swedish Party) 的成立¹¹，以及 1910 年代瑞典民族主義的興起 (Swedish nationalism)。瑞典黨成立的主要目的在抗衡當時興起的芬蘭民族主義與芬蘭黨，並以保護與強化瑞典語之使用為主要黨綱；至於 1910 年代瑞典民族主義的興起，除了與高漲的芬蘭民族主義有關，其實也隱含著瑞典語族群的驕傲與不安，因為他們不願也不敢讓芬蘭人統治，而尋求自治或回到瑞典「母國」的懷抱都曾經是其考慮的選項，期間以奧蘭群島尋求回到瑞典懷抱之政治行動最為強烈 (Wikipedia, 2009c)。

不過，在芬蘭語族群這一端，雖然有少數極端的芬蘭民族主義者倡議將瑞典語族群排除在芬蘭的國族建立之外，但為了尋求政治支持、芬蘭的統一、以及國家建立的迅速完成，多數的芬蘭民族主義者還是願意將瑞典語族群納入政治協商的架構；也因此雙語主義於芬蘭獨立建國時即得到確立，並明訂於 1919 年的芬蘭憲法裡面。只是，雖然雙語主義在芬蘭獨立之後即受到憲法的規範與保障，但是其實際的運作並沒有立即上軌道，尤其在獨立隔年即遭遇內戰，後來又旋即爆發一次世界大戰。一次大戰結束後的戰間期，芬蘭人開始有時間認真思考國族建立的問題。而瑞典語族群在歷史上的統治地位以及社會經濟的優勢地位，在芬蘭民族主義者眼中是外來的，且是令人不安的；因此也讓芬蘭民族主義者更覺得芬蘭國族的建立應該要把瑞典語族群排除在外，以便讓芬蘭語族群能夠真正的當家作主，完全掌控屬於自己的民族國家 (Engman, 2005)。這個政治氛圍鼓動所謂「真芬蘭人」(True Finns) 的極端芬蘭民族主義的出現。「真芬蘭人」民族主義的主要目標是要去除雙語主義，把芬蘭語扶正為唯一的國家語言，並把瑞典語貶為地方少數族群的語言。此外，他們也反對政府給與瑞典語族群在高等教育以及文化上的補助，他們尤其無法忍受，當時唯一的芬蘭國立大學——赫爾辛基大學 (University of Helsinki) 還必須使用瑞典語教學的情形 (Engman, 2005)。

¹¹ 瑞典黨到 1906 年時轉型成為「瑞典人民黨」(Swedish People's Party, 簡稱 SFP)，至今仍在芬蘭國會佔有一定的席次。

「真芬蘭人」民族主義在當時的確受到不少人的支持或同情，包括芬蘭中間偏右的農民黨（Agrarian Party）以及右翼政黨 IKL；不過，中間偏左的社會民主黨（The Social Democrats）以及瑞典人民黨則持維雙語主義的立場。整體而言，雖然「真芬蘭人」民族主義運動在戰間期掀起了不小的政治波瀾，但是並沒導致嚴重的族群衝突。後來的發展情勢是，二次大戰的爆發使得芬蘭各族群間以及各種政治勢力又因戰爭團結在一起，而語言衝突與戰爭相比已變得微不足道，而「真芬蘭人」的極右派意識型態不但失去了吸引力，更被視為破壞團結的禁忌而遭到政府禁止。綜言之，在經歷國家建立與國族建立的諸多政治衝突後，以及歷經兩次世界大戰的衝擊，芬蘭的雙語主義的運作在二次戰後得到確立，戰後的芬蘭人已經把芬蘭視為「一個講兩種語言的國家」（a nation that spoke two languages）了（Engman, 2005）。

參、芬蘭族群政治之現況

如前所述，當代芬蘭的族群政治主要體現在雙語主義、瑞典人民黨的存在，以及奧蘭自治省的存在這三個層面，因此在闡釋芬蘭族群政治的歷史淵源後，本段則以當代芬蘭族群政治為主題，探究其族群政治的現況。

一、雙語主義的運作

芬蘭、比利時、瑞士同為歐洲之雙語／多語國家。然而，比利時與瑞士其實是將其國家劃分成若干個單語區域（unilingual territoriality），此種劃分方式之優點是可以確保弱勢族群不會被同化，但卻也增加了族群間緊張的態勢。相對地，芬蘭乃採取彈性的區域劃分原則（flexible territoriality），除了中央政府須確保雙語服務之外，各地方政府則視語言人口的組成而有單語和雙語的分別（Siaroff, 1999）。換句話說，芬蘭的雙語主義最大的特色在於其彈性的語言領域，也就是說其地方行政區可劃分成單語區和雙語

區，並且依據語言普查的結果每十年調整一次。

具體而言，芬蘭的雙語主義的運作主要包含以下幾個層面：(1) 中央政府單位全面雙語服務。換言之，中央政府的各項服務必須是雙語的，而所有公務人員都必須具備有效使用這兩種語言的能力，以便能為不同語言的人服務。從芬蘭民眾的角度來看，講芬蘭語以及講瑞典語的民眾都可以使用母語和中央政府溝通。(2) 視人口結構將市級地方政府 (municipal level) 劃分成單語或雙語兩種型態。當行政區內的少數族群人口低於總人口的 6% 時，則該行政區被劃歸為單語區 (monolingual)；若該行政區內的少數語言族群比例達 8%，或總人口超過 3,000 人時，則該行政區則被劃歸為雙語區 (McRae, 1998; Sjöholm, 2004)。在雙語區內的公務人員也都必須擁有令人滿意的雙語能力，以便同時能服務芬蘭語和瑞典語的人口。(3) 芬蘭語和瑞典語都成為義務教育裡必修的科目。這個教育政策始於 1970 年代，學生們以其母語為上課語言，但必須修讀「其他國內語言」(other domestic language)。換句話說，以芬蘭語為母語的學生，即必須修讀瑞典語為第二語言；而以瑞典語為母語的學生，則必須修讀芬蘭語為第二語言。此外，在大學階段，所有學生都必須通過「其他國內語言」的考試，只要能通過此考試者即擁有擔任公務員所需具備的雙語能力。

綜言之，芬蘭的雙語制度安排具有化解衝突以及保護少數的優點，尤其對於個人 (individual) 更具保護的作用。然而，由於地方政府是為雙語或單語每十年即可調整一次，因而較難避免少數族群被同化的命運 (Sjöholm, 2004)，這也是造成以瑞典語為母語的人口比例逐年下滑的重要原因之一。不過，雙語主義的存在對於保護少數族群仍有其作用，若以人口的絕對數目來看，過去百年來以瑞典語為母語的人始終都能維持在 30 萬人左右 (包含奧蘭自治省的人口)；若再加上其他雙語人口，芬蘭境內會講流利瑞典語的人口估計約有 60 萬人 (Sjöholm, 2004)。若以保護弱勢族群語言的角度來看，這個絕對數目對於維繫瑞典語在芬蘭的活力 (vitality) 是有幫助的。

以地理區域來看，芬蘭本土之瑞典語人口主要集中在兩個區域：其一是芬蘭首都赫爾辛基與第五大城杜庫（Turku）之間的南海岸地帶，其二是環繞在西芬蘭省奧斯托波希尼亞區（Ostrobothnia）首府瓦薩（Vaasa）周邊的西海岸地帶。若以細目來分，瑞典語人口的分佈狀況如下（Wikipedia, 2009a）：（1）9%的人住在奧蘭自治省；（2）6%的人住在瑞典語單語區（包括 Korsnäs, Närpes, Larsmo 等地）；（3）35%的人住在以瑞典語佔優勢的雙語區；（4）44%的人住在以芬蘭語佔優勢的雙語區；（5）6%的人住在芬蘭語單語區內。從居住分佈來看，住在瑞典語單語區（包含奧蘭）以及瑞典語佔優勢的雙語區的瑞典語人口約有 50%，其主要分佈在西海岸地帶。

從前述語言人口比例來看，我們從理論上即可得知西海岸地帶的瑞典語能得到比較完善的發展，而南海岸地帶則較不容易。就時實際的發展情形而言，瑞典語在這兩個區域的發展情形的確是不太一樣，南海岸地帶的瑞典語勢力有越來越式微的傾向，而西海岸則維持較佳的狀態，與理論的推估是一致的。造成瑞典語勢力南弱西強的主要原因包括：（1）南岸的都市化情形較高，因而吸引越來越多來自內陸的芬蘭語人口遷移至此發展與定居，使得芬蘭語人口大幅增加而稀釋了瑞典語人口的比例，也因而使得芬蘭語變成更強勢的語言。相對地，西海岸地帶多屬農村樣貌，外來人口不多，因此仍可使得瑞典語的使用保持較佳狀態。（2）西海岸地帶由於較靠近瑞典，可接收到來自瑞典的電視與廣播節目，因此較能在日常生活以及文化生活上與瑞典產生連結，也較能保存瑞典語的文化與認同。相對地，南海岸地帶的日常生活語言以及電視／廣播節目都是以芬蘭語為主，也因而使得瑞典語較難發展（Hedberg & Kepsu, 2003; Sjöholm, 2004）。

綜合而論，大部分的瑞典語族裔除了講母語之外，也大都具備講芬蘭語的雙語能力；而芬蘭語族裔之中具備流利瑞典語之雙語能力者也超過 30 萬人。此外，在 1988 年的一項調查中顯示，以芬蘭語為母語的成年人中，有 42% 的人表示其瑞典語能力至少是還可以的（passable）。與比利時或瑞士等雙語國家相較，芬蘭不但擁有較高比例的雙語人口，且其雙語主義對

於國家的整合也是較有貢獻的。在國家認同方面，瑞典語族裔並不認為自己是「住在芬蘭的瑞典人」(Swedes living in Finland)，而是「以瑞典語為母語的芬蘭人」(Finns with a Swedish mother tongue) (Sjöholm, 2004)。

二、瑞典人民黨的政治運作

瑞典人民黨的前身是成立於 1860 年代的瑞典黨，其於 1906 年才轉型成今日的瑞典人民黨。顧名思義其乃是以瑞典語族群為主要政治訴求對象，並以保護與強化瑞典語之使用為主要黨綱。就其他政治立場而言，其居於中間偏右的一端，因此也經常成為芬蘭聯合內閣的一員。

隨著瑞典語族裔人口比例的逐漸降低，瑞典人民黨在國會選舉的得票率也是呈逐年下滑的趨勢。在 1919 年的國會選舉，其贏得了 22 席，得票率超過 10%，這個態勢延續至 1936 年的選舉，這段期間其席次都能超過 20 席。然而，從 1939 年開始，其席次開始低於 20 席，在二次大戰結束後的選舉，其得票率僅剩下 7%。在 2003 年以及 2007 年的國會選舉，其得票率僅剩 4.5%，而所獲得的席次僅剩下 9 席 (吳祥輝, 2006; Sjaroff, 1999; Wikipedia, 2009b)。

以最近兩次的芬蘭國會選舉的得票率來看，瑞典人民黨的得票率已經略低於瑞典語族群的人口比例 (2003 年人口比例為 5.55%，2007 年則為 5.46%)。若我們假設瑞典人民黨的得票數全部來自於瑞典語族群，那麼這個比例差距顯示有將近五分之一 (約 20%) 的瑞典語族裔並沒有把票投給該政黨。當瑞典語族裔不再是瑞典人民黨的「鐵票」時，意味著瑞典語族群已經能從其他政黨獲得政治滿足，也意味著瑞典語族群在政治上已經更融入芬蘭的主流社會了。

三、奧蘭自治省

奧蘭群島的總人口約 2 萬 6 千多人，其中超過 95% 的居民皆以瑞典語為母語。奧蘭群島的重要性主要取決於其地理位置，其位於波羅的海，扼制了波希尼亞灣(Gulf of Bothnia)入口，並佔有通往芬蘭灣(Gulf of Finland)之重要戰略位置。因此，其很早就成為競逐波羅的海之歐洲列強據為戰略堡壘之處。奧蘭群島本屬瑞典所有，在 1809 年時被瑞典隨同芬蘭一同割讓給俄國，並成為芬蘭大公國的一部份。1917 年芬蘭獨立建國之時，由於芬蘭民族主義的興起，使得人口居於少數的瑞典語族裔感到不安；而奧蘭群島上的居民同感不安，因此他們即想藉此機會脫離芬蘭，並回到瑞典母國的懷抱。不過，剛獨立的芬蘭並不願意放棄奧蘭群島的主權，因此乃試圖以賦予其自治地位來爭取奧蘭人民的心。然而奧蘭群島的居民拒絕接受，於是乃交由國際聯盟裁決，最後的結果是芬蘭繼續擁有奧蘭群島主權，但奧蘭群島必須成為自治地區 (Wikipedia, 2009c)。

在瑞典語族群與芬蘭語族群的競爭過程當中，由於奧蘭群島的地理與戰略位置的特殊性，使得島上的瑞典語族群獲得不滿意但卻可以接受的政治分配。具體而言，在奧蘭自治省內，芬蘭須保證島上居民使用瑞典語的權利，也要保持他們的文化和地區傳統。同時，在國際條約的規範下，芬蘭必須確保了奧蘭的中立地位，維持非軍事化的狀態 (demilitarized status)，居民也沒有服兵役的義務。就國家認同與族群認同而言，雖然島上居民一直認為自己是瑞典人，但在二次大戰之後，奧蘭群島的居愈益感到與芬蘭休戚與共的關係；而近年來已經有越來越多的居民認為芬蘭對該島的主權是有益的，也因而使得他們不再把奧蘭視為「被芬蘭佔領的瑞典領土」，而是「芬蘭屬下的自治領土」(Wikipedia, 2009c)。

肆、結語

如前所述，被統治的多數人轉變成為統治者之後，以及原為統治者的少數人被扭轉變為政治的弱勢時，雙方對彼此的態度成為族群政治觀察的重點。在芬蘭，瑞典語族群以少數人的地位在政治、經濟、社會上宰制了芬蘭語族群數百年。然而，當芬蘭從自治到獨立，雖然扭轉局勢的芬蘭語族群與被逆轉的瑞典語族群之間也曾出現緊張關係，主要包括 1860 年代瑞典黨的出現，以及 1920-30 年代戰間期「真芬蘭人」極端民族主義的出現。不過，令人驚訝的是雙方的緊張關係並沒有升高到嚴重的流血衝突；更令人矚目的是，雙方還建立了相當穩固的雙語制度。究竟是什麼因素讓芬蘭的族群政治之運作尚稱和平？此外，從被逆轉的瑞典語族群的觀點來看，我們或許可以輕易獲悉其尋求雙語主義的期望；然而從扭轉局勢的多數芬蘭語族裔的觀點來看，何以他們願意給予瑞典語雙語主義的優惠？

綜上所述，我們可以歸納出族群特質與歷史結構兩大因素。就族群特質而言，芬蘭這兩大族群的邊界主要建立在語言與階級的差異，而這兩種族群差異是最容易同化或消弭的（謝國斌，2009a；Brodin, 1994）；相對地，具種族或宗教差異的族群則較難同化，且其族群衝突也是較難消弭的（Park & Burgess, 1921；Kennedy, 1944；Gordon, 1961；Waters, 1990；Lim, 2001），例如迄今仍充滿危機的北愛爾蘭族群衝突主要乃是導因於其宗教差異（謝國斌，2009b）。若與愛爾蘭的宗教族群衝突相較，芬蘭的芬蘭語和瑞典語這兩大族群，不但沒有宗教上的差異，而且還以新教的路德教派為共同的宗教信仰，這對於這兩個族群的融合或衝突的消弭是有其作用的（Mikesell & Murphy, 1991）。

就歷史結構方面來看，芬蘭族群關係的相對和諧也要歸因於許多偶然的歷史因素。從族群權力的轉換過程來檢視，1809 年芬蘭語族群自治地位的取得並非自己從瑞典手中取得，而是因為瑞典戰敗而將芬蘭割讓給俄國，而俄國基於政治考量而給予芬蘭自治的地位。因此，芬蘭語族群權力

的上升，並不需要經歷痛苦的權力鬥爭，也因此不需要對瑞典有所仇恨，更不需對境內的瑞典語族群有仇恨的投射。從失去權力的瑞典語族群來看，其權力地位的下降乃是因為其瑞典「母國」的敗戰，因此他們若要責怪僅能責怪瑞典或俄國，並無責怪芬蘭語族群的理由，當然也不能有太多的不甘。況且，縱使其心有不甘，由於瑞典的敗戰以及國際條約的規範，其也無從向瑞典母國尋求援助的可能性，這也是何以孤懸海外的奧蘭群島也無法回歸瑞典的重要因素之一。

從 1809 年芬蘭自治到 1917 年獨立這段超過一百年的期間，在俄國這個更上位的第三者的規範下，芬蘭語族群與瑞典語族群的關係是穩定的。一方面芬蘭語族群在自治權力上是獨大的（但並非獨享），而瑞典語族群的權力地位則受到俄國的刻意壓抑，因此俄國成為瑞典語族群最大的敵人。從芬蘭語族群的觀點來看，其地位的提升似乎得感謝俄國的給予，然而隨著其想要更穩固其自治權，甚至進一步尋求獨立建國的意圖與行動來看，俄國則又變成了敵人。因此，在芬蘭尋求獨立的過程當中，縱使芬蘭民族主義的勃興讓瑞典語族群感到不安，但是瑞典語族群並沒有被排除在外，甚至不少瑞典語族裔還積極參與芬蘭民族主義運動，幫助芬蘭從俄國獨立出來（Engman, 2005: 184）。這樣的歷史革命情感，除了可拉近這兩個族群的距離之外，更可以幫助其塑造出共同的芬蘭國族歷史記憶。

1917 年芬蘭獨立建國後的國族建立，雖然受到了 1918 年的內戰與 1920-30 年代戰間期「真芬蘭人」極端民族主義的影響，但是從 1919 年雙語主義的入憲，以及戰間期風暴後的穩固，戰後芬蘭族群間的差異幾乎僅剩下語言的不同，並沒有國家認同的問題。尤有進者，當芬蘭歷經兩次世界大戰以及冷戰期間受到蘇聯的侵略或影響，這個共同的歷史經驗讓芬蘭語和瑞典語族群距離更加拉近，也讓芬蘭國族的認同更加穩固（Mikesell & Murphy, 1991）。

當然，促使芬蘭語族群和瑞典語族群關係和諧的因素是多元的，除了上述的族群本質以及歷史結構因素之外，也有人認為芬蘭人具有講求妥協

的特質，且其政治菁英也具民主的政治文化素養 (Siaroff, 1999)，這些因素也都能幫助芬蘭芬蘭族群政治的和諧運作。此外，瑞典語長期以來都是芬蘭各族群間用來溝通的共同語言 (*lingua franca*)，也是芬蘭和瑞典、挪威、丹麥等北歐國家溝通的共同語言，因此在法律制度的建立上，保有瑞典語的地位不但具有歷史傳統的象徵意義，更具有工具性的意義，尤其在冷戰期間芬蘭以瑞典語和北歐國家建立密切的伙伴關係，而不至於被完全排除在「西方」文明之外。

從總體層次來看，芬蘭和諧的族群關係雖然值得稱道，但若因此認為其完全沒有族群關係的緊張也是誇大之詞，我們可以把弱勢族群的活力 (*vitality*) 當成一個指標來檢視。在雙語主義的架構下，雖然芬蘭的法律對於保護個別族裔的語言使用權利有其貢獻，但是若從保護整體族群之活力來看，卻仍有值得觀察之處。因為，從芬蘭在 19 世紀初自治，到 1917 年獨立建國，以迄 1990 年代，瑞典語族群的人口比例一直都是呈現逐年下降的趨勢，其中以 20 世紀上半葉的減少幅度最大。其原因有幾個：首先是受到芬蘭國內族群政治的影響。在芬蘭獨立建國完成之後，雖然瑞典語和芬蘭語同列芬蘭的國家語言，但在一個國家僅有一個國家語言的傳統民族主義意識型態下，芬蘭語還是最能代表芬蘭的國家識別，因而使得芬蘭語的使用人口增加，而使用瑞典語的人口則減少。例如，在跨族群通婚的家庭裡，芬蘭語往往成為下一代的母語。再者，這段期間有為數不少的瑞典語族裔移民到瑞典。據統計，這段期間移民瑞典的芬蘭人口當中，約有二到三成的人是瑞典語族裔 (Hedberg & Kepsu, 2003)，此比例遠高於其人口比例。瑞典語族裔移民瑞典有其語言文化、心理、地理 (西海岸靠近瑞典) 的接近性 (Hedberg & Kepsu, 2003)，但從瑞典人民黨的存在，我們也不能排除其族群政治上的考量。

此外，芬蘭的語言人口結構的變化其實也與國際政治有密切關連。在二次大戰結束後芬蘭即深受蘇聯勢力的影響，使得當時許多上層階層的芬蘭人紛紛移民出走，在許多上層階層民眾仍然以瑞典語為母語或主要語言

的人口結構下，瑞典成爲其主要移民目的地，也使得講瑞典語的人口大幅下滑。相對地，當蘇聯在 1991 年底正式解體之後，其不但成爲芬蘭經濟大幅成長的時機點，使得芬蘭的有錢人不再外流，另一方面也使得其境內的潛在族群緊張更加緩和。因爲，脫離蘇聯勢力（1991）與加入歐盟（1995），使得芬蘭更國際化和西化（Westernization）。這樣的國際環境促使芬蘭經濟更加成長、民主更加鞏固，政治氛圍也更加多元包容；當然，也使得瑞典語的使用不但具有工具性效益，也更具政治上的正當性，例如近年來在芬蘭官方之語言普查裡，有些雙語家庭也開始將自己孩子的母語登記爲瑞典語的情形（Wikipedia, 2009a）。

從近年來的人口統計資料我們可以看出，1990 年以後瑞典語人口比例下滑的趨勢似乎有止穩的跡象，其人口穩定在 5% 到 6% 之間（McRae, 1998; Statistics Finland, 2009），這意味著瑞典語族群在文化認同上已有回穩的趨勢。但，文化認同不等於政治認同，從瑞典語族裔之芬蘭國家認同的強化、奧蘭自治省人民的國家認同的轉變（從「被芬蘭佔領的瑞典領土」變成「芬蘭屬下的自治領土」）、瑞典人民黨的得票率的逐漸下跌，這象徵瑞典族裔認同自己是「講瑞典語的芬蘭人」之決心，也象徵著芬蘭語族群在心理上完全接受芬蘭是「一個講兩種語言的國家」的態度。

參考書目

- 吳祥輝。2006。《芬蘭驚豔》。台北：遠流。
- 謝國斌。2007。〈比利時的族群政治〉《台灣國際研究季刊》3 卷 4 期，頁 157-75。
- 謝國斌。2009a。《平埔認同的消失與再現》。壽豐：東華大學原住民族學院。
- 謝國斌。2009b。〈愛爾蘭的族群政治〉收於於施正鋒、謝若蘭（編）《當代愛爾蘭民主政治》，頁 193-220。台北：台灣國際研究學會。
- Allardt, Erik. 1985. "Bilingualism in Finland: the Position of Swedish as A Minority Language," in William R. Beer, and James E. Jacob, eds. *Language Policy and National Unity*. pp. 76-96. Totowa, N.J.: Rowman & Allenheld.
- Brodkin, Karen. 1994. "How Jews Became White," in Steven Gregory, and Roger Sanjek, eds. *Race*, pp. 78-102. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press.
- Engman, Max. 1995. "Finns and Swedes in Finland," in Sven Tägil, ed. *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World*. Carbondale: Southern Illinois University Press
- Gans, Herbert J. 2005. "Race as Class." *Contexts*, Vol. 4, No. 4, pp.17-21.
- Geschwender, James A., Rita Carroll-Seguin, and Howard Brill. 1988. "The Portuguese and Haoles of Hawaii: Implications for the Origin of Ethnicity." *American Sociological Review*, No. 53, pp. 515-27.
- Gordon, Milton M. 1961. "Assimilation in America: Theory and Reality." *Daedalus*, Vol. 90, No. 2, pp. 263-85.
- Hedberg, Charlotta, and Kaisa Kepsu. 2003. "Migration as a Cultural Expression? The Case of the Finland-Swedish Minority's Migration to Sweden." *Geografiska Annaler: Series B. Human Geography*, Vol. 85, No. 2, pp. 67-84.
- Herberg, Will. 1955. *Protestant, Catholic, Jew: an Essay in American Religious Sociology*. Garden City, N.Y.: Doubleday.
- Kennedy, Ruby Jo Reeves. 1944. "Single or Triple Melting Pot? Inter-marriage in New Haven, 1870-1940." *American Journal of Sociology*, Vol. 49, No.4, pp. 331-39.
- Lim, Nelson. 2001. "On the Back of Blacks," in Roger Waldinger, ed. *Strangers at the Gates*. Berkley, Calif.: University of California Press.
- McRae, Kenneth D. 1998. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Finland*. Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press.
- Microsoft® Encarta® Online Encyclopedia. 2009. "Finland." (<http://encarta.msn.com>) (2009/8/16)

- Mikesell, Marvin W., and Alexander B. Murphy. 1991. "A Framework for Comparative Study of Minority-Group Aspirations." *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 81, No. 4. pp. 581-604.
- Park, Robert, and Ernest Burgess. 1921. *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Robertson, Ian. 1987. *Sociology*. New York: Worth Publishers.
- Siaroff, Alan. 1999. "Democratic Breakdown and Democratic Stability: A Comparison of Interwar Estonia and Finland." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 1, pp. 103-24.
- Sjöholm, Kaj. 2004. "Swedish. Finnish. English? Finland's Swedes in a Changing World." *Journal of Curriculum Studies*, Vol. 36, No.6, pp. 637-44.
- Statistics Finland. 2009. "Demographic Statistics." (http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html) (2009/8/25)
- Symington, Andy. 2006. *Finland*. Footscray, Vic.: Lonely Planet.
- Waters, Mary C. 1990. *Ethnic Options: Choosing Identities in America*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Wikipedia. 2009a. "Swedish-speaking Finns." (http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish-speaking_Finns) (2009/8/26)
- Wikipedia. 2009b. "Swedish People's Party." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_People%27s_Party_\(Finland\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_People%27s_Party_(Finland))) (2009/8/29)
- Wikipedia. 2009c. "Åland Islands." (http://en.wikipedia.org/wiki/%C3%85land_Islands) (2009/8/31)
- Yetman, Norman R. 1991. *Majority and Minority*. Boston: Allyn & Bacon.

Ethnic Politics: The Case of Finland

Kuo-Pin Hsieh

Associate Professor, Center for General Education

Hsing-Kuo University of Management, Tainan, Taiwan

Abstract

Along with Belgium and Switzerland, Finland is one of the three constitutionally bi- or multi-lingual countries in Europe. Bilingualism or multilingualism generally indicates the institutionalization of power-sharing between or among rival ethnic groups with relatively even powers, such as that of Flemish and French-speakers in Belgium. However, the case of Finland points to a different story of ethnic politics. Ethnic Finns predominantly constitute over 90% of the population, and people of Swedish descent only make up less than 6%. Nonetheless, Swedish has been Finland's national language along with Finnish since 1919. The main purpose of this essay is to explore how a country with uneven proportion of ethnic groups successfully institutionalized bilingualism. Specifically, two themes are included: (1) How did the Swedes minority struggle to make their mother tongue, Swedish, an official language? (2) Why were the Finns majority willing to accept bilingualism instead of sticking to a single national language?

Keywords: Finland, bilingualism, ethnic politics, national identity