

当代苏格兰民族主义运动探析^{*}

王 磊

内容提要 20世纪20年代民族主义运动在苏格兰兴起,在半个多世纪中,它相继经历了发展、低潮和放权的阶段,起初处于苏格兰政治的边缘,后逐渐发展成为苏格兰乃至英国政治议程中的中心议题。苏格兰的民族主义运动具有鲜明的苏格兰特色,这不仅推动了该运动的发展,也使它和当今世界的很多运动相比显得格外平静而少受关注。无论最后设立的苏格兰议会“是福是祸”,苏格兰民族主义运动都是一个值得研究的重要课题。

关键词 苏格兰 民族主义运动 英国 放权

在英国,¹北爱尔兰问题几乎成了民族问题的代名词,国内外的学者给予了相当多的关注。它之所以有如此的吸引力,可能在于它的暴力与流血,在于北爱和平进程的曲折与艰难。但是,没有硝烟的运动或许也同样重要。在当代英国的苏格兰地区,民族主义运动日益高涨,虽然它不如北爱尔兰那样惊心动魄、引人注目,但它的发展态势以及取得的成果也同样值得我们关注。

1707年苏格兰与英格兰合并以后,苏格兰的议会和政府就停止了运作,独立的苏格兰国家不复存在,由统一的不列颠王国取代。在两国合并之后,特别是在1715年和1745年,不列颠政府两次击败苏格兰詹姆士二世党人叛乱之后,公开反对两国合并的苏格兰民族主义运动就基本销声匿迹了。但由于苏格兰宗教、法律以及教育等制度的保留,苏格兰的民族认同依然存在,在合并后的三个世纪里,统一的不列颠民族没有形成,英格兰和苏格兰仍然是两个不同的民族。进入20世纪,伴随着英国国势的日趋衰落,苏格兰的民族主义运动又逐步发展起来。本文尝试对这一运动半个多世纪以来的发展历程、结果以及特点进行探讨和评价,以求从更广阔的视角研究英国历史,认识英国社会。

一、当代苏格兰民族主义运动的发展轨迹

早在19世纪,随着爱尔兰民族主义运动的高涨,苏格兰的民族主义运动也发展起来。民族主义者批评英国中央政府忽视了苏格兰的利益,要求给予苏格兰更多的自主权。1885年,英国设立了苏格兰事务部,执行从中央政府移交来的行政职能。但是,此时的民族主义运动没有深厚的社会基础,只是精英人士的运动,影响非常有限。其原因在于从1707年合并直到第一次世界大战是苏格兰空前繁荣的时期,苏格兰人将他们的繁荣归功于同英格兰的合并,很少有人提出对合并的异议。²然而,一战后情况发生了变化,苏格兰民族主义运动得到了选民和政党的大力支持,其力量由弱到强,其地位从政治的边缘上升到政坛的中心,对当代英国政治产生了重要影响。它的发展历程可分为四个阶段。

^{*} 本文得到“四川大学青年教师科研启动基金”(项目编号:09QN016)的资助。

¹ 其全称是“大不列颠及北爱尔兰联合王国”,有些文献将之称为大不列颠或不列颠,有些称之为联合王国,本文按照约定俗成的惯例,称之为英国。

² H. M. Begg and J. A. Stewart “The Nationalist Movement in Scotland”, *Journal of Contemporary History*, vol. 6, no. 1, p. 137.

第一阶段,运动的兴起时期(20世纪20年代至50年代)。一战后,英国往昔的繁荣景象不在了,随后的经济大萧条又使苏格兰遭受了严重打击,苏格兰的民族主义运动活跃起来。1928年,苏格兰民族主义者成立了苏格兰民族党(National Party of Scotland),由格拉斯哥大学的学生领袖约翰·麦考密克任书记,这是苏格兰第一个现代民族主义组织。1934年,该党和苏格兰党(Scottish Party)合并组建了苏格兰民族党(Scottish National Party,简称民族党)。苏格兰民族党不像英国工党那样特别强调阶级差异,它认为危害苏格兰的“坏人”不是某一阶级,而是中央集权化的英国政府,解决苏格兰问题的方式是推行参与式民主,强调公民的政治参与和自治,捍卫社区的利益,保护个人的自由,以此抗衡集权化的中央政府。¹ 民族党的政治目标是苏格兰自治,建立苏格兰地方议会。

民族主义者希望新组建的政党能给苏格兰的民族主义运动带来新气象,但随后的大选结果(参见表1)却令他们非常失望。表1表明,民族党的得票比政党合并以前有不同程度的下降。究其原因,尽管苏格兰选民族感情深厚,但大部分人还是信赖全国性大党,在大选时,他们还是将民族主义感情放在其他的政治目的之后。1945年,一名民族党候选人赢得了马瑟韦尔选区补选的胜利,但三个月后就丢失了这个席位,因为随着战时政党休战期的结束,全国性大党所提供的政治承诺更能吸引选民的目光。² 这种情况一直持续到1950年代,民族主义者在这整个时期一直是一支边缘化的政治力量,如表2所示,苏格兰民族党的得票率一直很低,在大选中没有获得过任何席位。正如一个观察家所总结的:“苏格兰民族党是弱小而又孤立的,它对政治缺少任何现实的策略,它的特点完全是脱离现实而又毫无生气。”³ 因此,在20世纪60年代之前,民族主义思潮在苏格兰政治中并不占重要地位。

第二阶段,运动的发展时期(20世纪60、70年代)。从20世纪50年代末开始,民族主义者在选举中不断取得进展。在1962年6月的西洛锡安补选中,对保守党绝望的选民将选票投给了自由党和民族党,结果民族党获得了总数23%的选票,赢得了补选的第二名。民族党虽未当选,但表明民族主义者已经成长为一支重要的政治力量。⁴

民族党在选举中的实质性突破发生在1967年,其候选人温妮·尤因赢得了汉密尔顿补选的胜利。这一胜利使该党在议会中获得了发展的空间,影响力迅速提高,有更多的新人加入

表1 1935年大选苏格兰民族党的得票率(%)

选区	1935年	先前的选举
格陵诺克	3.34	
基尔曼诺克	6.24	16.88(1933)
敦巴伦	7.79	13.45(1932)
东伦弗鲁郡	10.43	13.91(1931)
西伦弗鲁郡	11.30	10.96(1931)
因弗内斯	16.09	14.01(1931)
西部群岛郡	28.06	

资料来源:H. M. Begg and J. A. Stewart, "The Nationalist Movement in Scotland", p. 138.

表2 1945—1959年苏格兰民族党在历次选举中的得票

选举时间	苏格兰民族党的总得票数	在苏格兰的得票率(%)	候选人人数	当选议员人数
1945	30595	1.2	8	0
1950	9708	0.4	3	0
1951	7299	0.3	2	0
1955	12112	0.5	2	0
1959	21738	0.8	5	0

资料来源:M. Meadow, "Constitutional Crisis in the United Kingdom: Scotland and the Devolution Controversy", The Review of Politics, vol. 39, no. 1, Jan., 1977, p. 48.

¹ S Newman, "The Rise and Decline of the Scottish National Party: Ethnic Politics in a Post-industrial Environment", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 15, no. 1, January 1992, p. 15.

² R. Mitchell, *A History of Scotland*, London Methuen, 1982, pp. 417-418.

³ H. M. Begg and J. A. Stewart, "The Nationalist Movement in Scotland", *Journal of Contemporary History*, vol. 6, no. 1, p. 139-141-142.

民族党。¹ 1962年它仅有 21个支部,大约 2000名党员,到 1967年 9月,党员数目增加到 6万人,有 300个支部,到 1969年它有 500多个支部和 12万党员,成为苏格兰最大的政党。²

苏格兰民族党在英国大选中的表现同样是节节攀升(参见表 3)。从 1959年以来,几乎在每一次大选中,民族党的选票都翻倍。它的选举战线也急剧扩张,自 1970年大选起,在每一次大选中,它几乎都竞选所有的苏格兰议席,获得的席位也不断增加。特别是 1974年 10月的大选,工党虽然赢得了 58%的苏格兰席位,但仅得到了 36%的苏格兰选票,而民族党虽然仅有 16%的席位,但选票份额却是 30%。换句话说,如果民族党的支持率再提高一些,在下次大选中就可能翻转两个政党的选战格局,它已经威胁到了工党在苏格兰的霸主地位。

民族党之所以赢得支持,不在于它的独立主义竞选纲领,而在于它被选民看做是苏格兰认同的政党。在 1974年的竞选纲领中,民族党强调了苏格兰民族的力量和自由,纲领将英格兰视为他者,通过与英格兰的对比强化对苏格兰的认同,它宣称苏格兰认同不包含任何英格兰的内容,因为苏格兰是一直遭受

表 3 1959-1974年苏格兰民族党在历次大选中的得票

选举时间	苏格兰民族党的总得票数	在苏格兰的得票率(%)	候选人人数	当选议员人数
1959年	21738	0.8	5	0
1964年	64044	2.4	15	0
1966年	128474	5.0	23	0
1970年	306802	11.4	65	1
1974年(2月)	633180	21.9	70	7
1974年(10月)	839617	30.4	71	11

资料来源: M. Meadow s “Constitutional Crisis in the United Kingdom: Scotland and the Devolution Controversy”, *The Review of Politics* vol 39, no 1, Jan., 1977, p. 48.

英格兰剥削的地区。”因此,苏格兰选民认为民族党是争取苏格兰利益的政党,是为苏格兰的利益而反对伦敦的政党。这也表明英国主要政党对苏格兰的利益重视不够,选民通过投票给民族党表达抗议。³

然而,尽管民族党对英国主要政党形成了严重的挑战,但作为一个地方性政党,它在英国并不具备挑战政权的实力。这个时期苏格兰民族主义运动的发展不仅在于民族党取得的成功,更重要的是它的成功迫使英国的主要政党更多地关注苏格兰事务。

在民族党的压力下,保守党开始专门研究苏格兰问题,保守党领袖希思在 1968年发表了《珀斯宣言》,许诺成立苏格兰地方议会。1970年,保守党任命的宪法委员会建议在维护英国议会主权的情况下,设立苏格兰议会,让苏格兰人对自己的事务有更大的发言权。

工党也开始关注苏格兰事务。工党在 1969年成立了基尔布兰登委员会,研究英国的宪政改革问题,1973年该委员会建议对苏格兰实行立法放权,设立苏格兰议会。⁴ 1974年工党上台后,威尔逊首相支持放权。因此,随着支持苏格兰议会的情绪不断升温,在苏格兰形成了这样一种观念:只有支持设立苏格兰议会才是维护苏格兰的利益。1979年,工党政府提出法案,要求设立苏格兰议会,给予它一定的自治权,包括一部分立法权和行政权,但是没有财政权。同时,苏格兰事务大臣仍保留较大的权力,重申了威斯敏斯特议会的主权,它可以针对任何被放权的事务进行立法。⁵

¹ R. Mitchison, *A History of Scotland*, p. 418

² R. W. Mansbach “The Scottish National Party: A Revised Political Profile”, *Comparative Politics* vol 5 no 2 Jan 1973 pp 185- 186

³ M. S. Leigh “Scottish National Party Representations of Scottishness and Scotland”, *Politics* vol 28(2), 2008 pp 85- 86

⁴ J. Bradbury and J. Mawson *British Regionalism and Devolution: The Challenges of State Reform and European Integration*, London: Jessica Kingsley Publishers 1997, pp 52- 53.

⁵ A. Ichijō *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, London: Routledge 2004 p 45.

⁶ J. Mitchell, D. Denver, C. Pattie, and H. Bochel “The 1997 Devolution Referendum in Scotland”, *Parliamentary Affairs* vol 51: 2, 1998, pp 166- 167.

然而,在放权问题上工党内部出现了严重分歧,苏格兰地区的工党敌视放权,正如1980年戈登·布朗提到的:“如果把决定权留给苏格兰的工党或保守党做出,很怀疑是否会承诺放权”。¹工党此时的放权是威尔逊等党的领袖对党内特别是苏格兰工党施压的结果,而不是工党自下而上的要求。这种分歧对放权有致命影响,在法案交付议会讨论之际,一名叫卡宁汉的工党后座议员因为反对放权而背叛了工党,他在议会提出一个被称为卡宁汉修正案附加条款,要求在全民公决中,放权法案要获得40%以上合法选民的支持才能通过,否则即为失效。²

1979年3月1日举行了全民公决,虽然有51.6%的选民投票赞成放权,但投票率只有62.9%,因此赞成票仅占全体选民的33%,未达到40%的门槛,放权法案失败了。支持放权的工党政府随即倒台,苏格兰民族主义运动遇到了严重挫折。”

第三阶段,运动的朝野对峙时期(20世纪80年代至90年代中期)。在这个时期,苏格兰民族主义运动有了官方和民间的分别,执政的保守党政府始终反对向苏格兰放权,而在野党一直支持民族主义运动,为苏格兰议会的设立创造了条件。20世纪80年代对苏格兰民族主义者来说是黑暗的时期,撒切尔政府明确反对立法放权。撒切尔夫人强调在现行的联合王国框架下关注苏格兰的利益,而不是满足民族主义者的放权要求。她站在整个英国的立场上推行对苏格兰的政策,她提出的缩减政府规模,减少政府对失业的监管,重新私有化国有工业,撤销对市场的管制等政策,都强化了社会政策的全国性特征,对要求放权的民族主义运动是很大的抑制。³虽然这些政策有利于提高国家的经济效率,但对于依赖重工业的苏格兰却很不利。撒切尔夫人本人也承认,改革使苏格兰的失业率高于英格兰,导致了保守党在苏格兰的支持率下降。但她认为,她的政策虽在短期内引起反对,长远来看对苏格兰是有益的,没必要过多地考虑苏格兰的反应,传统的宪政结构应该继续维持。⁴

继任的梅杰政府是在传统的宪政模式内更多地关注苏格兰事务。两届梅杰政府除了继续推行撒切尔的私有化、缩小国家干预范围等政策外,也废除了在撒切尔时代被苏格兰人强烈反对的人头税。但是,他的政策与撒切尔夫人的政策没有本质区别,反对放权是他们的共同底线,梅杰只是更注意尊重苏格兰的特殊利益。在1992年大选中,梅杰呼吁苏格兰选民珍视现行宪政结构带来的利益,警惕放权或分立带来的危险。这次大选的胜利更坚定了梅杰政府不放权的决心,1993年3月梅杰政府发布的白皮书《合并中的苏格兰——一个好伙伴》重申了政府维持现行宪政结构的决心。⁵从1979年一直到1997年,保守党政府始终反对向苏格兰放权,苏格兰的民族主义运动始终没有得到官方的支持。因此,在官方层面,这个时期的民族主义运动处于低潮。

在这个时期之初,民族主义运动在苏格兰民间也处于低潮。1979年的全民公决失败后,苏格兰选民普遍不相信放权会在短期内实现。当被问到苏格兰议会是否会在1980年设立时,91.1%的受访者认为不会,大部分选民认为分立和放权已经不在政治议程之中了。⁶保守党的上台导致了民族主义运动的进一步衰落。民意测验表明,支持苏格兰分立的选民从1974年10月的21.3%下降到1979年5月的10.5%,支持放权的选民从1974年10月的44.5%下降到1979年5月的37.7%。各政党在大选中的选战情况也反映了这一趋势(参见表4)。从1974年10月到1983年大选,支持民族主义的苏格兰民族党的选票份额和席位总体都在下滑,反对民族主义的保守党的选票和席位都在提高,这一趋势一直持续到1983年大选。

¹ J Mitchell “Modern Scottish Nationalism”, paper at the APSA Conference Boston August 27–31, 2008, pp. 15–16

² Michael O’SNeill “Great Britain: From Dicey to Devolution”, *Parliamentary Affairs*, vol. 53, 2000, p. 73

³ A. Ichijō, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, p. 46

⁴ J Bradbury and J Lawson, *British Regionalism and Devolution*, p. 76–77, 82

⁵ S Newman “The Rise and Decline of the Scottish National Party”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 15, no. 1, January 1992, pp. 23–24

从 20 世纪 80 年代中期开始, 苏格兰民间的民族主义运动逐渐复苏。从表 4 可以看出, 从 1987 年大选到 1997 年大选, 苏格兰民族党, 无论是得票份额还是席位都在上升, 具有放权倾向的工党和自由民主党也是稳中有升, 而保守党则不断下降, 甚至 1997 年大选没有获得任何席位。此外, 民意测验表明, 苏格兰选民自从 1988 年 4 月以后对放权的支持率稳定在 42%—50% 之间。¹

保守党的苏格兰政策最终激起了民族主义运动的反弹。1989 年, 保守党政府首先在苏格兰开征人头税, 苏格兰人认为这是保守党政府在将苏格兰作为其政策的实验品。苏格兰人原本就有保守党是英格兰政党、是反苏格兰的观念, 人头税的征收进一步证实了这一观念, 苏格兰的民族主义情绪再次高涨。²

表 4 1983—1997 年英国各政党在大选中的得票 (限苏格兰地区)

年份	工党 % (席位)	苏格兰民族党 % (席位)	保守党 % (席位)	自由民主党 % (席位)
1974 年 (10 月)	36.3 (41)	30.4 (11)	24.7 (16)	8.3 (3)
1979 年	41.5 (44)	17.3 (2)	31.4 (22)	9.0 (3)
1983 年	35.1 (41)	11.7 (2)	28.4 (21)	24.5 (8)
1987 年	42.4 (50)	14.0 (3)	24.0 (10)	19.2 (9)
1992 年	39.0 (49)	21.5 (3)	25.7 (11)	13.1 (9)
1997 年	45.6 (56)	22.1 (6)	17.5 (0)	13.0 (10)

资料来源: J. Mitchell “Modern Scottish Nationalism”, p. 27.

早在 1980 年, 苏格兰的一些民间团体就成立了一个论坛性的组织“争取苏格兰议会运动”(Campaign for a Scottish Assembly)。在民族主义运动的低潮时期, 它主张争取各党派和公民团体的支持, 最终设立苏格兰地方议会。1988 年 7 月, 争取苏格兰议会运动发表《苏格兰权力宣言》批判了苏格兰现行的宪政结构, 主张设立苏格兰议会。³ 在该文献的基础上, 工党、自由民主党及一些苏格兰团体于 1989 年成立了苏格兰制宪会议 (Constitutional Convention), 工党在其中处于主导地位, 而保守党和苏格兰民族党却游离于会议之外。工党领导层最初反对加入这个组织, 但议会选举的挫折迫使他们做出改变。在全国层面, 到 1987 年, 保守党已经连续三次赢得大选; 在苏格兰, 民族党也再次威胁到工党的霸主地位。面对保守党和民族党的压力, 工党意识到支持宪政改革的必要性, 特别是苏格兰的工党开始坚决支持宪政改革。⁴

1990 年制宪会议发布决议《通向苏格兰的议会》提出了设立苏格兰议会的建议纲要。⁵ 1992 年, 保守党再次赢得全国大选, 但制宪会议各政党赢得了苏格兰议席的绝对多数 (72 个席位中的 58 个), 制宪会议开始质疑保守党在苏格兰统治的合法性, 质疑威斯敏斯特的议会主权, 强调苏格兰的人民主权。在这一年, 工党承诺上台后的第一年就建立苏格兰议会, 工党领袖约翰·史密斯称放权是工党“未完成的事业”。⁶ 1994 年, 苏格兰地区的工党更名为苏格兰工党, 宣称自己是苏格兰利益的保护者。⁷ 1995 年, 制宪会议发表了《苏格兰议会: 苏格兰的权力》, 提出了建立苏格兰议会的具体计划, 规划了未来苏格兰议会的蓝图。如果说在 20 世纪 70 年代工党支持放权是议会选举的权宜之计, 那么从 20 世纪 80 年代后期开始放权已经成为工党政策的一部分。放权的承诺再次稳固地出现在英国主要反对党的政治议程上。⁸

¹ S Newman, “The Rise and Decline of the Scottish National Party: Ethnic Politics in a Post-industrial Environment”, *Ethnic and Racial Studies* vol 15 no 1 January 1992, p 22

² » ¼ ½ J Mitchell et al, “The 1997 Devolution Referendum in Scotland”, *Parliamentary Affairs* vol 51 2 1998, pp 167–168, 44 50–51 46–47

³ M. Keating “Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom”, *Publicus* vol 28 no 1 1998 p 224

⁴ P. Lynch, “Labour and Scottish Devolution: Securing Consensus and Managing Opposition”, *Regional Studies*, vol 30: 6, Oct., 1996, pp 602–603

⁵ A. A. Ichijō, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, p. 51

第四阶段,1997年工党上台至今,运动的放权时期。布莱尔当选工党领袖后,继承了工党的放权承诺,为了回应保守党对放权的攻击,布莱尔宣布上台后将举行关于放权的全民公决,投票针对两个问题——是否要设立放权的议会和议会是否应该有征税权。1997年大选工党赢得了英国议会的绝对多数,而且在各地区都拥有多数席位。从苏格兰民族主义运动发展的角度看,1997年大选具有划时代的意义,放权成为了可以实现的目标。

工党政府履行竞选承诺,在1997年5月提出了全民公决法案。赞成放权的力量——工党、自由民主党、民族党和公民团体一起组成了“苏格兰前进”(Scotland Forward),发起了“赞成—赞成”投票运动,号召选民支持公决法案,而保守党领导了“三思”运动(Think Twice),要求选民拒绝放权计划。¹同年9月11日举行了全民公决,设立苏格兰议会的问题以74.3%的支持率被通过,新议会的税收权也获得了63.5%的支持。²全民公决的两个问题都获得了通过,而且也越过了1979年40%的门槛。

全民公决之后,工党政府向议会提交了《苏格兰法案》。法案规定,苏格兰议会有广泛的立法权,除了保留给威斯敏斯特议会的权力之外,它可以自行制定法律及修改现行法律。威斯敏斯特保留的权力包括国防和外交事务、税收和货币政策、公司法和金融机构的规章、雇佣立法、社会保障以及一系列监管事务。下放给苏格兰议会的领域包括健康、教育和培训、运输、刑法、民法(中央政府保留的除外)、司法任命、环境、农业、森林、渔业、体育和艺术等。³同时,法案规定主权属于威斯敏斯特议会,它可以任意对非保留事务进行立法或撤销苏格兰议会的立法。工党坚持英国议会在所有事务上仍然拥有主权,只是为了使议会更好地满足现代社会的需要,而将其一部分权力下放给苏格兰议会,但放权不会削减全国议会的权力。⁴法案还规定了议会的选举程序。它是简单多数制(first-past-the-post)和比例代表制⁵的结合,前者是在苏格兰的传统选区中选出73名议员,后者是在苏格兰的8个欧盟选区中选出56名议员,一共选出129名议员进入苏格兰议会。一般认为,比例代表制比简单多数制更能真实地反映选民的选择。⁶

《苏格兰法案》被下院通过,1999年5月6日举行了苏格兰议会的第一次选举,工党赢得了最多的席位,共获得了129席中的56席,苏格兰民族党获得35席,保守党获得18席,自由民主党获得17席,苏格兰社会主义党和绿党各1席,独立候选人丹尼斯·卡纳万1席。⁷工党未能获得议会的多数,它与自由民主党达成联合执政协议,新议会在1999年5月12日正式运作。

放权对苏格兰民族主义者影响很大,放权改变了苏格兰民族党的机会结构,使它第一次有机会问鼎苏格兰政权。民族党成为专业政党,有了大批全职的政治家,有大量党员进入地方政府,这使工党主宰苏格兰政坛的神话受到严峻挑战。⁸

在2007年的苏格兰议会选举中,这种挑战有了结果。苏格兰民族党获得47个席位,成为议会第一大党,其领袖萨尔蒙德任第一大臣。但该党并没有获得议会多数,只领先工党一个席位。在苏格兰现行的混合选举制度下,任何政党都几乎不可能取得议会的多数,多党合作或少数派政府将是苏格兰政坛的常态。在这种情况下,任何政党的活动都会受到其他政党的制约,这有利于防止极端情况的出现,维护国家的统一和稳定。

¹ A. Ichijo, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, pp. 54–55

² » M. Keating “Reforging the Union”, *Publics*, vol 28 no 1, 1998 pp 225–226, 226.

³ J Mitchell “Modern Scottish Nationalism”, paper at the APSA Conference Boston August 27–31, 2008 p. 21

⁴ 即“regional party lists”,学术界对此还有争论,有人认为是一种比例代表制(Michael Keating “Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom”, *Publics* Winter 1998; Vernon Bogdanor *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 2001, p. 219),但也有学者认为不是(Peter Catterall et al, *Reforming the Constitution: Debates in Twentieth-Century Britain*, London, 2000)。

⁵ & A. Ichijo, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe*, pp. 54–55, 55

⁶ J Mitchell “Modern Scottish Nationalism”, paper at the APSA Conference Boston August 27–31, 2008 p. 24

二、当代苏格兰民族主义运动的特点

苏格兰民族主义运动在半个多世纪的发展中,早已脱离了19世纪的模仿阶段,它具有鲜明的苏格兰特色,这一特色又推动了民族主义运动的发展。

第一,苏格兰民族主义运动与社会经济状况密切相关。苏格兰民族主义运动的发展始终受到苏格兰社会经济状况的影响。正如上文所提到的,从1707年合并到第一次世界大战是苏格兰空前繁荣的时期,苏格兰人将他们的繁荣归功于同英格兰的合并,与此相应的是苏格兰的民族主义运动只是一个小范围内的运动。而20世纪60、70年代苏格兰民族主义运动的迅速发展,其重要原因是苏格兰经济的衰退。苏格兰经济严重依赖重工业,在经济危机的打击下非常脆弱,在产业结构调整中又属于夕阳产业而不断衰落。到1960年代中期,整个英国经济面临严重困境,而苏格兰经济的衰退又高于英国其他地区,不仅有严重的通货膨胀和国际贸易逆差,更严重的是失业率一直居高不下。苏格兰的人均收入在1960年比英国平均水平大约低10%,失业率比英国平均水平几乎要高出一倍。在1965—1967年间,英国的平均失业率是1.8%,而苏格兰是3.2%。¹ 苏格兰人将这种困境归结为英格兰的剥削和中央政府的无能,因此民族主义运动逐渐高涨。

导致民族主义运动发展的另一个经济因素是20世纪60年代后期北海石油的开采。苏格兰民族主义者认为北海石油属于苏格兰,苏格兰有权完全控制它。苏格兰民族党打出了“这是苏格兰的石油”的竞选口号,号称北海石油是解决苏格兰困境的万能药,如果苏格兰独享巨额的石油收入将没有什么做不到的,苏格兰的社会福利、工业和文化生活的复兴都能依靠石油而实现。² 苏格兰的“石油情结”使选民倾向于支持苏格兰民族党,石油推动了民族主义运动的发展。”

20世纪80年代后期苏格兰民族主义运动的反弹,更多地是撒切尔改革导致了苏格兰经济的困境。撒切尔时代,为了提高经济效率,一大批苏格兰的重工业企业被关闭。例如,雷文斯科拉格(Ravenscraig)和加特科什(Gartcosh)两地的钢铁厂,虽然遭到苏格兰各界的强烈抗议,还是被保守党政府关闭了。关闭这些作为苏格兰经济象征的工业激起了强烈的民族情绪。在这个时期,苏格兰的失业率仍然高于英国的平均水平,更高的失业率意味着更依赖于国家的福利,但撒切尔政府削减福利开支的改革又给失业者的生活增加了困难。人头税首先在苏格兰的执行又激化了保守党政府和苏格兰选民之间的矛盾。³ 因此,在这种情况下,自治或分立就变成了苏格兰保护自身利益的一种合乎逻辑的方式。

第二,苏格兰民族主义运动没有暴力倾向。自从19世纪后期兴起以来,苏格兰的民族主义运动一直都是非暴力性的。一直困扰着其他国家的破坏法律和秩序的行为以及恐怖主义活动,在苏格兰民族主义运动中没有出现,苏格兰的社会稳定和经济发展没有受到不良影响,这也是民族运动能持续存在的保证。

苏格兰民族主义运动非暴力性的特点吸引了不少学者的关注,约翰·E·施瓦茨利用暴力理论对其进行了剖析。他从施暴者的心理因素着手,将暴力产生的条件归纳为四点:个人内在的紧张,孤独或对国家的疏离感,被剥夺感,加入到不同于主流文化的独特文化中去。⁴ 施瓦茨以苏格

¹ J. E. Schwarz “The Scottish National Party: Nonviolent Separatism and Theories of Violence”, *World Politics* vol 22 no 4 Jul, 1970, pp 509–510.

² J. M. Lutz “Community Context in the Spread of Voter Support for the Scottish Nationalist Party”, *The Western Political Quarterly*, vol 39 no 3 Sep, 1986, p 420.

³ V. Bogdanor *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press 2001, p 126

⁴ A. Ichij *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, pp 46–47

⁵ J. E. Schwarz “The Scottish National Party: Nonviolent Separatism and Theories of Violence”, *World Politics* vol 22 no 4 Jul, 1970, pp 498–499.

兰民族党为对象,通过大量数据对以上各因素做了具体分析。在“个人内在的紧张”方面,他认为民族党的领导人并没有达到足以导致暴力的水平。关于个人与政治制度和整个社会的关系上,有中介团体调节他们之间的矛盾,个人没有过分的孤立感,不足以催生暴力。关于被剥夺感,苏格兰的人均收入和整体经济水平不是特别落后于整个英国,它虽然能够为民族主义运动提供温床,但还不足以产生暴力。关于独特的文化,苏格兰文化在过去的200多年间很大程度上已经融入到了英格兰文化中,短时间内还不可能出现苏格兰文化的复兴。因此民族党看不到强烈的苏格兰认同,也不可能提倡暴力。施瓦茨认为,苏格兰可以产生民族主义运动,但是没有达到使用暴力的极端程度。

但是,施瓦茨忽略了一个前提,这些因素之所以没有形成暴力,不仅是由于程度不够,更重要的还在于英国议会制度的存在。经过几百年的发展,英国各政党、各阶层民众都认同了议会选举制度的合法性,它能使不同的声音通过正常的渠道表达出来,能够有效地化解矛盾和危机。这就决定了像苏格兰民族党这样的民族主义政党不以暴力实现其目标。从成立之初,民族党就主张使用和平的议会斗争方式达到目标。走议会选举的道路,不仅意味着接受选举胜利带来的喜悦,也意味着接受失败的挫折,民族党从选举失败中走出来的方式不是使用暴力,而是调整政策争取得到更多选民的支持。民族党的领导人几乎都不鼓励或容忍使用暴力,它的大部分党员也认为,任何主张和使用暴力的党员都应该被驱逐出党。尽管某些单个成员有暴力活动,但不具有代表性。¹

第三,苏格兰民族主义运动在党派利益的驱动下发展。与上述第二个特点密切相联,在议会体制下,各个政党都以议会选举为导向,其竞选纲领都是为了获取选票。政党支持民族主义运动、支持放权更多地是出于选举的需要,基于策略的考虑,而不是出自既定的政治原则,没有哪种民族主义原则是他们必须永恒遵守的信条。

保守党政策的改变源自于选举的需要。20世纪60年代保守党在苏格兰的选票份额急剧下降,表明它的苏格兰政策不再吸引选民,保守党就在其政策中加入了更多的苏格兰因素。保守党设立调查委员会,考察如何使政府更好地回应苏格兰的需要。1968年希斯发表的《珀斯宣言》,以及保守党宪法委员会建议设立苏格兰议会,都是出于这种考虑。保守党虽然在选举前有正式的放权承诺,但1970年希思一上台就没有了实际的行动。²撒切尔夫人在1979年上台之后也是坚决反对放权,在随后长达18年的执政中,保守党自恃有英格兰的选票而对苏格兰的民族主义运动采取强硬态度,这也最终导致了民族主义运动的强势反弹。

推动工党转向民族主义政策的也是党派利益。工党一直是中央集权主义的信奉者,直到1974年2月,工党的选举纲领中都没有放权的内容。然而,民族党在1974年2月的选举中大胜,其中两个席位还是夺自于工党,苏格兰不能再被忽视了,特别是在工党还处于少数党政府的情况下。为了赢得选民的支持,在1974年10月的大选中,工党推出了专门针对苏格兰的竞选纲领,承诺向苏格兰放权。”

在20世纪80、90年代,长期的在野使工党承受着巨大的压力,为了能重新上台执政,工党更加依赖苏格兰的选票,工党把放权从20世纪70年代的权宜之计变成了正式纲领。从20世纪80年代后期开始,工党主导了民间性的苏格兰制宪会议,规划了未来苏格兰地方议会的蓝图,甚至苏格兰工党还把自己作为民族主义政党,同苏格兰民族党争夺选票。在选票就是一切的选举制度下,可以说是工党推动了苏格兰民族主义运动的发展。

¹ J. E. Schwarz “The Scottish National Party: Nonviolent Separatism and Theories of Violence”, *World Politics* vol 22, no 4 Jul 1970, pp 497- 498.

² » V. Bogdanor *Devolution in the United Kingdom*, pp 131- 132, 141- 142.

为了议会选举,苏格兰民族党也在不失时机地调整政策。在20世纪80年代早期,苏格兰的民族主义处于低潮,民族党的支持率在不断下降,在支持分立的选民中,1974年10月有60.5%的选民投票给它,1979年5月下降到49.2%,1983年仅为28.9%;在支持放权的选民中,1974年10月有26.2%的人投票给它,1979年下降到16.5%,1983年仅为5.4%。¹支持率的不断下降迫使苏格兰民族党改变它的苏格兰政策,虽然它的竞选纲领仍然打苏格兰牌,但已经较少地强调苏格兰分立或放权,更多地是强调民族党在两大政党之间的平衡作用。民族党宣称,只有把票投给民族党才能惩罚损害苏格兰利益的保守党,也才能避免对工党毫无意义的投票,因为工党根本保护不了苏格兰的利益。²

三、小 结

半个多世纪的苏格兰民族主义运动,以苏格兰议会的设立告一段落,但关于放权的争论却没有停止,议会的设立对于苏格兰、对于英国究竟是福是祸,在英国社会出现了两种不同的观点。

悲观主义者反对放权,他们担心出现“滑坡效应”(slippery slope),即放权会导致联合王国的解体,因为苏格兰对放权的要求会不断地加码,最终将导致苏格兰分立。特别是在大英帝国殖民地的历史中,还没有放权能够阻止分立的案例。³他们也认为这种放权是不平衡的,因为没有对英格兰放权,可能产生英格兰要求同等放权的情况,如果这种情况愈演愈烈,英国也会最终解体。民族党的宣传也加深了悲观主义者的忧虑,民族党多次宣称苏格兰地方议会的设立是通向苏格兰分立的里程碑。⁴特别是2007年11月,执政的民族党党魁萨尔蒙德放话,要在2017年实现苏格兰分立,这更印证了悲观主义者的看法。

表 5 民族认同的趋势(强制性二选一的问卷调查) 单位: %

		1974年	1979年	1992年	1997年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
英 格 兰 地 区	对英格兰的认同	—	—	31	34	44	41	43	37	38
	对英国的认同	—	—	63	59	44	47	44	51	48
苏 格 兰 地 区	对苏格兰的认同	65	56	72	72	77	80	77	75	72
	对英国的认同	31	38	25	20	17	13	16	18	20

资料来源: John Curtice, "A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to A Symmetric Devolution in the United Kingdom", *Publics* 36, no. 1, 2006, p. 98.

乐观主义者支持放权,他们认为,放权只是权力的分享,不会必然导致国家分裂,有时还削弱了分立的要求,欧洲一些国家放权的个案就证实了这一点。他们批判滑坡效应缺乏深思熟虑,放权会导致分离主义和分立是一种误导。乐观主义者认为,放权是维系联合王国存在的唯一可行的方式,放权将孤立民族极端主义者,加强联合王国的统一。⁵工党也认为放权提高了整个国家民主的质量,不仅对苏格兰和威尔士有利,对整个联合王国也有利。⁶

上述两种观点都有各自的道理,它们不仅考察了历史上的经验教训,也充分考虑了现实状况。

¹ S Newman, "The Rise and Decline of the Scottish National Party: Ethnic Politics in a Post-industrial Environment", *Ethnic and Racial Studies* vol 15 no 1, January, 1992, pp 23- 24, 21.

² M. Meadows, "Constitutional Crisis in the United Kingdom", *The Review of Politics* vol 39 no 1, Jan., 1977, pp 52- 53.

³ C. R. Munro, "Scottish Devolution: Accommodating a Restless Nation", *International Journal on Minority and Group Rights* vol 6, 1999, p. 115.

⁴ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, p. 296.

⁵ A. Ichij, *Scottish Nationalism and the Idea of Europe: Concepts of Europe and the Nation*, pp. 53- 54.

但是,透过纷繁的争论,可以肯定的是,目前来看,设立苏格兰议会是解决苏格兰困境的一种现实主义手段,它并不会导致苏格兰的分立和英国的解体。首先,从理论上讲,放权的依据是《苏格兰法案》,它规定苏格兰议会只是英国的地方议会,主权仍然属于威斯敏斯特的英国下院,下院只是将一部分权力下放给苏格兰议会,它仍然有收回这些权利直至废除苏格兰议会的权力。1972年,英国政府取消北爱尔兰议会和政府,恢复对北爱尔兰的直接管辖权,就是一例。因此,对苏格兰的放权,从理论上讲并不是要在英国实行联邦制,更不是允许苏格兰分立。

从实际效果上看,放权之后苏格兰人对英国的认同并没有明显降低(参见表5)。虽然1990年代以来,苏格兰人对英国的认同要低于20世纪70年代,但是在2000年达到谷底之后,这种认同正在缓慢回升,放权的推行不是导致英国认同下降的根源,毋宁说是对这种下降的一种回应。悲观主义者所担心的英格兰也要求放权的情况没有出现,从表5可以看出,英格兰人对英国的认同在放权前后基本上没有变化,而且英格兰对英国的认同仍然远远高于苏格兰。另一个类似的调查(见表6)也表明,放权并不意味着必然导致分裂。1997—2000年,在放权导致英国分裂的可能性上,受访者的观点有明显下降的趋势。前述的民族党的独立主张,更多地是一种政治花招,打民族主义牌来掩盖其内政方面的不足。萨尔蒙德在2006年也曾经提到,只要2007年选举获胜,就一定会在上台后的100天内提交苏格兰独立的议案,举行全民公决,但时至今日,执政的民族党也没有兑现承诺。

因此,无论从理论上还是从实际上分析,苏格兰得到放权之后,统一的英国仍将长期存在,只是它更为多元化,苏格兰在英国的框架中更为显眼而已。研究苏格兰的民族主义运动,能够为其他多民族国家妥善处理其内部的民族关系,保持和平稳定的社会环境提供有益的借鉴。

表6 关于苏格兰议会和独立的观点(1997—2000年)

下面哪一种更接近你的观点? 苏格兰议会将使苏格兰:	1997年	1999年	2000年
更可能脱离英国	42%	37%	27%
更可能留在英国	32%	30%	25%
没有区别	19%	27%	43%

资料来源: M. Seymour, *The Fate of the Nation—state*
Montreal McGill—Queen's University Press 2004, p. 227.

Abstract The nationalist movement in Scotland started in 1920s and experienced development, downturn and decentralization in the following 50 years. It was evolved from a marginal topic in Scottish politics into a central issue even on British political agenda. The unique Scottish feature not only gave impetus to the movement but also sheltered it from being a hotspot compared with other movements in the world. Whether the final Scottish parliament is a blessing or a disaster, the nationalist movement will be an important research project.

(王磊, 讲师, 四川大学历史文化学院, 成都, 610064)

[责任编辑: 罗 薇]