

## 【论 文】

# 苏格兰独立问题的历史与未来<sup>1</sup>

刘丽丽<sup>2</sup>

**摘要：**苏格兰自1709年并入英联合王国后，要求独立的呼声始终未断，2007年苏格兰民族党成为执政党后，独立呼声愈演愈烈。“苏格兰的未来将由苏格兰人民来决定”，2014年9月18日苏格兰进行独立公投。从历史沿革、政治权势博弈两个方面入手可把握苏格兰独立问题的整体脉络。将英国政治制度中的务实传统与当前多重利益因素综合考虑，可诠释苏格兰独立问题的产生原因、英国政府同意公投的实用主义倾向。

**关键词：**苏格兰独立；民族问题；公投

英国是世界上最早的民族国家之一，近年来却深受民族分离主义困扰。2012年10月15日，英国首相卡梅伦与苏格兰首席大臣萨蒙德签署协议，同意2014年举行苏格兰地区的独立公投，这场险象环生的独立公投，再次把英国推到分裂的边缘<sup>3</sup>。

## 一、大不列颠“民族国家”的建立及同化政策

与英格兰合并之前，苏格兰是一个独立王国，占有大不列颠岛北方约1/3的土地面积。二者在种族上有一定差别：苏格兰人是凯尔特人的后裔，使用盖尔语和低地苏格兰语，这两种语言至今仍是苏格兰除英语之外的官方语言；而英格兰人即所谓的“盎格鲁-撒克逊人”则是日耳曼人的一支。

### 1. 伴随着歧视与同化的合并之路。

合并之前，英格兰一直试图征服苏格兰，并在战胜区实行许多带有歧视性的同化政策，引发了苏格兰不断的反抗。17世纪初，由于王室子嗣危机，客观上形成“共主邦联”，即一个国王同时统治英格兰和苏格兰。后来的国王查理一世实行同化政策，引发苏格兰人起义，随后又扩展为英国革命。革命期间，克伦威尔曾击溃苏格兰军队，企图用军事手段吞并苏格兰，但最终并未成功。

### 2. 妥协之下建立的大不列颠王国。

18世纪初，两个王室再次面临继承人危机，英格兰再次提出“完全合并”苏格兰的提议，但遭到苏格兰的抵制。随后英格兰议会通过《外国人法案》，提出如果苏格兰不同意合并，将封锁苏格兰的进出口贸易。这无疑将极大影响苏格兰贵族的经济利益及其在英格兰的投资安全，苏格兰正在经受巴拿马殖民计划失败而带来的经济危机，制裁与封锁只能让苏格兰经济雪上加霜，苏格兰贵族的态度悄然转变，不断妥协，终于在1707年达成了《联合法案》。在谈判过程中，由于实力的差异，英格兰掌握着谈判的主动权，强大的英格兰的让步是谈判得以成功的重要基础，英格兰的让步使苏格兰不仅得到了大量经济实惠，而且其原有的宗教和法律制度都保持不变；苏格兰也做了让步，放弃了政治独立，同意与英格兰合并<sup>4</sup>。至此，苏格兰与英格兰合并为大不列颠

<sup>1</sup> 本文刊载于《烟台大学学报》2014年第6期，第84-88页。

<sup>2</sup> 作者为中国人民大学国际关系学院2011级博士生，主要研究方向为世界民族问题。

<sup>3</sup> 苏格兰此前共进行过两次公投，第一次是1979年3月，第二次是1997年9月。两次公投的结果虽然都是没有独立，但是英国政府向苏格兰下放更多的权力。

<sup>4</sup> 王磊，“1707年英格兰和苏格兰的合并及其启示”，《世界民族》2007年第4期。



王国，双方的议会合二为一，但苏格兰仍保留自己的司法体系和宗教，这也成为后来苏格兰民族主义者要求独立的重要基础。

### 3. 合并成就了强大的大不列颠王国。

由于双方合并主要采取上层贵族妥协的方式，大部分苏格兰民众认为贵族为了自身的安全与经济私利而伤害了王国的尊严，从而进行了持续的抗议，并爆发了一次大规模的起义，最后被政府残酷镇压下去。此后，虽然苏格兰独立呼声从未停止，更为重要的是，随着18世纪后英国海外殖民地的不断扩展，苏格兰也同时获得了这些海外市场和殖民利益，这些都说明苏格兰放弃自己的政府而加入联合王国很大程度上还是自愿的<sup>1</sup>。苏格兰与英格兰的合并最终壮大了国力，与此前并入英格兰的威尔士以及此后加入的北爱尔兰对外合称为“联合王国”。直到19世纪初期，都是苏格兰发展的辉煌时期。同样，这种合并对英国的发展也有着十分重要的意义，英国真正意义上的对外扩张与强大正是在合并之后实现的。

## 二、苏格兰自治空间不断扩大

随着英国建立了强大的殖民帝国，淹没了苏格兰民族主义的独立呼声。两次世界大战以后，世界格局发生变化，英国的殖民帝国开始瓦解，民族主义情绪和民族独立呼声随之不断高涨。对此，英国政府进行相应的民族政策调整，实行渐进式“权力下放”，给予苏格兰更大的自治权利。

### 1. 英国政府对苏格兰相对宽松的统治方式。

从历史上看，14世纪起，苏格兰就有自己的民族认同感，尽管与英格兰合并了，但仍旧保留自己相对独立的司法体系和宗教信仰，保持文化传统。自1885年开始，英国政府成立“苏格兰部”专门负责苏格兰事务，后又将行政权力逐渐下放给该部门，初步形成了行政上的“权力下放”系统。20世纪初期，随着大英帝国开始走下坡路，其在全球范围内的政治、经济影响力已不可同日而语，苏格兰对大不列颠的忠诚更加动摇，英格兰与苏格兰之间的“婚约”好似也要走到尽头<sup>2</sup>。英国政府开始务实地进行更进一步的“权力下放”，即给地方某种形式的自治。1978年，英国意图通过立法正式明确对苏格兰和威尔士的“权力下放”，虽然这项立法因未得到足够的支持而失败，但却开启了地方自治的先河。

### 2. 苏格兰民族主义情绪被唤醒，自治权利空间不断扩大。

一战后，苏格兰民族党成立，它的政治目标就是争取苏格兰的政治独立。二战后，苏格兰民众的教育水平不断提高，民族意识也随之增强，分离主义的呼声逐渐高涨，在不断进行独立运动的过程中，苏格兰取得了发行独立货币，使用当地民族语言，拥有独立司法和教育系统等权力，自治空间越来越大。2007年，苏格兰民族党首次击败工党，以一票的优势获得了组阁权，2010年就抛出了公投法案，但由于当时该党只是少数派政府，无力推动法案通过。2011年，苏格兰民族党终于获得了议会绝对多数，其党首萨蒙德随即抛出了苏格兰独立公投的施政目标。

### 3. 布莱尔政府上台后，加大“权力下放”力度。

1997年布莱尔所领导的工党上台执政，强化了对苏格兰和威尔士的“放权政策”。正是在这种情况下，苏格兰民族党在苏格兰议会中的席位不断增多，并以独立为借口向中央政府不断要求扩大权力，导致英国政府对苏格兰的控制越来越弱。布莱尔的改革使得苏格兰与英国政府之间的关系，由原来的地方与中央关系转变成具有准联邦性质的关系，除了外交、国防等领域，苏格兰地方政府完全负责地方事务。

<sup>1</sup> Whatley, C. A., 2000, *Scottish Society 1707-1830. Beyond Jacobinism, Towards Industrialization*, Manchester University Press, p. 49.

<sup>2</sup> Morley, David and Robin Kevin, 2001, *British Cultural Studies: Geography, Nationality and Identity*, New York: Oxford University Press, p. 105.



持续性“权力下放”暂时缓解了地方的民族独立主义所带来的分裂压力，但是距离苏格兰的独立诉求还有很大差距，并没有根本上解决苏格兰与中央政府之间的关系，反而使苏格兰的自治弹性越来越大，独立呼声也越来越高。

### 三、英国政治体制特点与传统

英国政府之所以能够不断向苏格兰下放自治权力，甚至接受苏格兰的独立公投请求，还与英国民主与法治传统，以及“重实利，轻形式”的务实传统有关，正如卡梅伦签署协议后所讲的那样：“既然苏格兰人选择了一个主张公投的政党，我尊重他们的选择，我们可以举行一次合法公正的投票。”<sup>1</sup>

#### 1. 成熟的民主与法治传统。

受洛克思想影响，英国信奉“主权在民”，民主社会经过长期磨合，面对争议能够做到有章可循、循序渐进，遵守约定俗成的惯例，从而避免激烈的革命。苏格兰民族党接连在2007年和2011年的苏格兰议会选举中赢得胜利，并取得了议会超过半数的席位，由此，该党党首萨蒙德2014年提出公投法案，是合乎议会政治程序的。尽管卡梅伦政府并不愿意看到苏格兰公投，也可以直接拒绝苏格兰议会的请求，但是考虑到民意，担心拒绝可能会更加激发苏格兰的民族主义情绪，因此，英国政府表态“不会阻止苏格兰人民就独立事宜举行公投”并签署了协议<sup>2</sup>。执政的保守党派虽然面临着欧债危机等巨大考验，但对于民主体制的程序性合法，仍然加以认可，并没有进行强硬抵制与反对。

#### 2. “重实利，轻形式”的务实传统。

英国拥有一贯的务实传统，在对外交往上表现出非常大的灵活性和适应性。例如面对其殖民地印度的独立运动时，鉴于其不可逆转性，英国并没有动用大规模的军事手段，而是提出“印巴分治”的方案，同意印度独立。相比之下，其邻国法国就曾动用军事力量，在殖民地越南付出了近十年的战争代价。英国在殖民地还经常采取“因俗而治”的治理策略，对于当地民族的语言、宗教、文化、习俗等不涉及核心利益的问题充分尊重，不进行强制清洗与教化。在苏格兰独立公投问题上，尽管英国政府非常不希望国家分裂，但是经过多个回合的协商，卡梅伦最终还是同意2014年公投的方案，这同样也是出于“两害相权取其轻”的现实利益考虑。首先，从历史上看，早在1977年，苏格兰就曾经进行过公投，当真正将权力交给苏格兰人民的时候，出于现实利益的考虑，多数人还是最终投下了反对票；同时，从现实角度看，独立公投之前多家民调机构数据都显示苏格兰支持独立的人数并不占优势，英国政府相信强大的历史向心力以及留在联合王国之内的种种现实利益仍然将会促使多数苏格兰人民投下反对独立的一票。此外，英国政府还设置了一些投票的门槛<sup>3</sup>，在技术上对独立公投的结果进行影响。

### 四、政府同意公投的背后

<sup>1</sup> 《苏格兰获准2014年举行独立公投，多数民众反对脱离英国》，2012年10月17日，[http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-10/17/content\\_15822444.htm](http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2012-10/17/content_15822444.htm)。

<sup>2</sup> 《英国政府将“不阻止”苏格兰进行独立公投》，2011年5月8日，<http://www.Chinanews.com/gj/2011/05-O83024466.shtml>。

<sup>3</sup> 英国政府要求，苏格兰531万人口的投票人数必须达到40%以上，也就是必须有214万的投票人才有效，而且在投票人中要达到50%以上的赞成票才可能成功独立。同时，英国政府还要求16岁以上的苏格兰公民即有投票资格，这也是基于对青少年也许并不关心政治的预判做出的规定，但事实证明，这是一项失误的判断，恰恰是这些青年人更希望改变，更容易受到民族党对独立前景描述的诱惑。这也是导致这次独立公投过程中，结果一再胶着的主要原因之一。



无论出于怎样的考虑，卡梅伦政府之所以同意苏格兰2014年举行独立公投，除了受到了民主、法治等传统的压力之外，还有着更为现实的利益考量。

### 1. 经济利益：仍需权衡北海油田利益。

上个世纪70年代开始，位于苏格兰海域的北海油田开发给苏格兰带来了巨大的经济利益，使得苏格兰的独立情绪更为高涨。2012年初，英国油气行业协会公布的统计数据显示，迄今为止，以北海为主的英国大陆架油气产区累计产量已经突破400亿桶当量，共吸引投资4680亿英镑，1980年至今已经为英国政府创收1660亿英镑，并预计未来30年，北海地区仍有140亿桶至240亿桶油当量的可采油气资源<sup>1</sup>。因此，苏格兰民族党认为英国政府掌控油田使苏格兰利益受损，要求收回90%的北海油田收益。萨蒙德称，伦敦的财力很大程度上依靠北海油气田，一旦获得独立财政权，充分利用北海油田收益的苏格兰会成为世界上最富有的国家之一<sup>2</sup>。苏格兰民族党魁萨蒙德指出，“独立将给予我们诸如公司所得税、酒类消费税等政策工具，我们可利用这些工具来促进经济复苏并改善人民生活”。但苏格兰民族党一直回避的问题是，一旦脱离英国，苏格兰将面临其他经济发展问题，从数据上分析，2004到2005年苏格兰的财政赤字是110亿英镑，而同期的北海石油收入是52亿，显然人不敷出<sup>3</sup>。其他还有诸如失去中央政府的财税减免优惠与补贴，公共福利的投入，并且老百姓还要交更多的税以维护军队、外交等开支，届时苏格兰人民在石油资源上的收益必将被其他政府开支所稀释，况且油气资源还是一个逐渐走向衰竭的资源，这些都涉及到苏格兰人的具体利益。由此，英国政府判断苏格兰人出于长远利益考虑，在面临欧债危机的窘境下，仍然不愿意脱离英国而独立支撑经济寒冬。

### 2. 党派利益：苏格兰民族党力量尚弱。

目前，虽然苏格兰围绕独立问题的正反两方看似势均力敌，但实际上苏格兰民族党的支持力量还比较小。在苏格兰自治与民族独立问题上，究竟是民族大义，还是苏格兰民族党的政治需要，这一点值得关注。按照建构主义的理论，民族利益是一个可塑的概念，政党出于自身利益需要制造利己的利益概念，民族党就是人为制造了“独立”的历史记忆。实际上，早在300年前，联合王国已经造就“你中有我”的现实，我们相信，如果没有政治利益，苏格兰民族党一定不会挑起遥远的民族恩怨记忆，动员自己的选民独立。最直接的证明就是，苏格兰民族党发出独立公投的信号后，很容易就成为选举的焦点，吸引了选民的注意，这对于苏格兰民族党来说，是可以利用的选举工具<sup>4</sup>。

### 3. 历史传统：英格兰和苏格兰关系密切。

在当前的条件下，分裂对英国的各个成员都没有好处，只会使一个大国沦为小国，在国际社会上的声音减弱，发展空间变得更加逼仄。英联邦5500万的总人口中，苏格兰人只占500多万，由于历史融合，一半的苏格兰人都散居在英格兰及其他地区。苏格兰的精英阶层与英格兰的关系也非常密切，前首相布莱尔、布朗等人均为苏格兰人，包括民族精英在内的大部分苏格兰人都不支持独立。

### 4. “自治”空间：苏格兰不必追求极端独立。

苏格兰在英国政府屡次权力下放过程中，已获得相当大的自治权力，除了外交和军队外，几乎可以掌握一切自身事务。当今世界，“自治”越来越成为各国处理民族问题的普遍选择，很多国家都实行了不同类型的自治，虽然此次独立公投并没有成功，但苏格兰将获得更多自主权，这对苏格兰来说，也是另一种成功。

<sup>1</sup> 于欢：《苏格兰独立公投引发北海油气暗战》，《中国能源报》2012年2月6日。

<sup>2</sup> 曲兵：《苏格兰独立公投背后的博弈》，《国际研究参考》2013年第一期。

<sup>3</sup> 朱焱：《苏格兰自治研究》，《国际论坛》2010年第3期。

<sup>4</sup> Andrew Black, Q&A, Independence Referendum, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/scotland/8235428.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/8235428.stm).



## 五、苏格兰未来命运的走向与启示

独立公投之前,卡梅伦一再强调苏格兰与英国团结在一起的重要性:“英国只有团结在一起才会更强大,经济才会更繁荣”。独立公投之后,卡梅伦也激动得一再哽咽:“我想对支持团结的人民表示感谢——感谢你们展示出我们国家团结起来才能更好的事实”。毕竟,整个英国仍受欧债危机困扰,苏格兰难以独立应对,仍需要依赖英国政府的经济支持,况且苏格兰已经享受了事实上的自治权力,所谓“独立”实际上只是一种对民族心理的满足。尽管如此,我们还是不能忽视这种公投机制启动后的潜在隐患。公投有可能产生连锁效应,即便今年独立公投失败,却不能避免苏格兰将来会在更成熟的时机,再次提出独立公投的要求。同时,如果北爱尔兰或者威尔士地方政府也纷纷效仿,将使大不列颠联合王国遭受难以存续的打击。

透视英国各部分之间的关系,英国开创了一个现代国家形式,既不是传统的单一制国家,也不是真正的联邦国家,而是介于两者之间的一种准联邦关系:英国中央政府给予苏格兰地方政府弹性非常大的自治空间,甚至拥有决定能否独立的权力。因此,英国在处理苏格兰独立问题上的态度,也给我们一些启示。

首先,民族国家已成历史,多民族国家早已是普遍现象。从时代发展趋势来看,片面单纯强调民族国家概念不仅早已过时,效果上也容易导致民粹主义,甚至引发动乱。希特勒所发动的第二次世界大战就有民族主义的阴影。因此,应坚持多民族国家的建国理念,各个民族的和睦相处、和谐共赢才是世界发展的必然趋势。

其次,捍卫多民族国家,关键是对多元的包容。多民族国家成功的关键是要让少数民族享有充分尊严,享受发展空间,享受发展成果,对于不同民族的差异性抱有“宜疏不宜堵”的态度。在一定程度上,可以允许存在“特殊公民”,例如加拿大、意大利等欧美国家在少数民族聚居区实施包容性很强的民族政策,使其对国家具有高度认同感,即便有公投的提议也得不到当地民众的支持。

第三,民族政策是动态的,要做到与时俱进。历史经验告诉我们,凡是成功的民族政策,往往都是动态的、与时俱进的。近年来,英国政府一直受到苏格兰、北爱尔兰等独立问题的困扰,但却一直没有分裂解体,正是英国因时、因地不断调整相应政策的结果。

## 【论 文】

# 美国种族定性问题的现状与争议

肖耀科<sup>1</sup>

**摘要:** 种族定性指的是执法人员仅仅根据个人的种族或者族群属性而对其进行拦截、盘问、搜查以及逮捕等执法活动。美国种族定性问题主要体现在执法人员对非洲裔、拉丁美洲裔、阿拉伯裔等少数族群成员的拦截搜查。尽管有人支持种族定性,但反对者认为种族定性存在侵犯公民合法权利、降低执法效率、边缘化少数族群等危害。从争论可以得出种族定性弊大于利的结论,政府应该采取完善法律制度、强化执法人员培训、发挥媒体宣传监督作用、促进种族定性问题相关研究等防范措施。

**关键词:** 种族定性; 执法; 少数族群; 美国

<sup>1</sup> 作者为中央民族大学管理学院民族地区行政管理专业 2013 级博士研究生,研究方向:领导科学与艺术、民族理论与民族政策。联系电话:18500086447。电子信箱:[zhuangzi615@foxmail.com](mailto:zhuangzi615@foxmail.com)。

