

民族政党与政治分权关系研究

——以苏格兰民族党为例

郭雷庆

(山东大学当代社会主义研究所, 山东 济南 250100)

摘要: 政治分权是多民族国家处理民族分离问题时常用的方法,但当分离地区存在实力较为强大的民族政党时,这种分权遏制分离的效果将大为减弱,甚至起到反作用,因为分离地区的民族政党往往会利用政治分权增加实力,同时又不放弃独立诉求与中央政府讨价还价,最终达到民族分离的目的。以苏格兰民族党为例,英国1997年政治分权前,它长时期处于政治边缘地位;分权后,民族党迅速崛起,逐步主导苏格兰政治,继而掀起了声势浩大的苏格兰独立运动,这与中央政府试图以政治分权消除民族分离巩固联合王国的初衷背道而驰。由于苏格兰民族党的存在及其实力的壮大,英国政治分权的负面效应并没有随着苏格兰独立公投的失败而消失,反而持续发酵。

关键词: 民族政党; 政治分权; 苏格兰民族党; 苏格兰分离主义运动

中图分类号: D521 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-394X(2016)12-0045-09

在解决民族分离问题的过程中,为避免民族分离倾向的进一步加剧,中央政府一般会采取部分妥协性的让步措施,即向民族分离地区下放部分权力,如行政、立法、税收、教育、交通、地区开发等资源分配权,促使民族分离地区放弃独立诉求,回归统一之路。这种分权,特别是政治分权被普遍认为是减少民族冲突和分离主义的好办法。从理论上讲,政治分权是一种解决民族冲突和分离主义的民主方式,它通过增加民众参与政府政策的机会,给予某民族或地方团体管理自身政治、社会和经济事务的自治权,从而使其民族利益得到合法有效的保障。^[1]但事实上,政治分权与分离民族放弃独立诉求之间并不必然正相关,有时候甚至负相关。比如,在20世纪80年代末,斯里兰卡统一国民党政府为解决泰米尔分离问题,通过了《印斯和平协议》与宪法第十三修正案,向泰米尔地区下放了政治、经济、教育等方面的诸多权力,特别是顺应泰米尔族合并自治区的诉求,将其传统聚居区北方省和东方省合并为东北

省,但东北省议会在获得实际权力后却于1990年3月单方面宣布独立,成为泰米尔族进行“合法”独立的武器。再比如,英国议会通过《1998年苏格兰法》,赋予苏格兰地区广泛自治权,除了被英国议会保留的某些事项如国防、外交、移民等,苏格兰议会可以在所有权力下放事项和没有被明确保留的事项上制定适用于苏格兰的法律。^[2]然而这并没有阻止苏格兰在2014年9月18日独立公投的决心。尽管最后公投失败,但苏格兰分离主义的势头不减,苏格兰执政党明确表示将在今年继续谋求独立。

为什么会出现这种局面?有些学者将其归咎于政治分权的负面功能,认为政治分权会加强某一民族的认同感,会使某一地区制定和通过一些歧视其他民族或地区的法律,以及利用地方政府的资源去从事民族分离活动等。^[1]但这不能解释为何在其他一些国家中政治分权对于遏制民族分离主义是有效的,比如中国的民族区域自治制度,印度的语言邦政策等分权措施都可以看成是应对民族分离势力的

收稿日期: 2016-06-08

作者简介: 郭雷庆,山东大学博士研究生,从事民族政治学研究。

“解毒剂”。文章将这种分权效果的不同主要归因于民族政党,即在民族分离地区,民族政党力量越大,政治分权遏制分离的效果越容易打折扣,甚至起反作用。^①在这一问题上,学界关注不够,大多数文章只是在分析某一分离问题原因时,多少涉及到政治分权或者民族政党,但对民族分离主义、民族政党和政治分权三者的关系缺乏逻辑上的认识,尤其对民族政党的负面影响重视不够。^②以苏格兰民族党和苏格兰分离主义运动为例,文章试图就这一问题做些探讨。

一、民族分离主义、民族政党与政治分权

民族分离主义是指现存国家的一部分人口在所属国家的反对下,力图将其居住的领土从现属国家脱离,建立一个新的独立国家或并入其他国家的系统思想和行为。^[3]这些思想和行为的发生需要具备三个必要前提条件。第一,这部分国民认为本群体是一个独立的民族,具有独立和排他意识的群体政治和文化认同观念,即形成了独立的民族意识。第二,这个群体的聚居地(传统居住地或集体迁移后逐步形成的聚居地)在国家体制中形成了相对独立的行政区划单元,即有了分离的政治地理空间。第三,这个群体内部已经形成了自己的政治或文化精英集团,即产生了分离的政治力量。^[4]这种政治力量在现代民主国家一般表现为政党形式。政党在凝聚与组织群众、引领和动员社会运动方面的作用无可替代,比如民族政党在民族分离主义运动中就常扮演领导者的角色。民族政党是以某个民族为基础、

代表某个民族利益,并以实现本民族的利益为根本目标的政党,是一种族体化的政党。^[5]它是适应多民族国家族际政治的需要而产生的,因为“政党这种源自西方的政治形式,本身并不是民族斗争或族际政治的产物,而是阶级斗争的产物。但是,当政党这种政治形式移植到多民族国家,并与民族或族际关系结合以后,就被运用于族际政治,成为民族斗争或族际间政治互动、博弈的工具”。^[6]换句话说,将民族政治互动或竞争引入政党政治的主要因素是民族政党,其主要支持者几乎全部来自于同一民族,并服务于该民族利益,在利益追求上具有排他性,这使它区别于我们通常所说的民族主义政党。^③在某些后发多民族国家,民族政党出现得很早,独立之前的反殖运动就沿着民族界线分裂开来,如斯里兰卡的泰米尔大会党(代表泰米尔人利益)、尼日利亚的北方人民大会党(代表豪萨—富拉尼族利益)等。在其他国家,独立期间或者之后引入的选举政治,促进了民族政党的产生,^[7]如马来西亚的巫统(代表马来族利益)、印度的泰卢固之乡党(代表泰卢固人利益)等。不少发达国家也存在民族政党,如英国的苏格兰民族党、北爱尔兰新芬党,加拿大魁北克人党,西班牙巴斯克民族主义党等。

在应对民族分离问题上,政治分权一般是中央政府为遏制分离民族的独立倾向,从行政、立法、司法等方面赋予该民族政治集团一定的决策权,从而使该民族具有了某种程度上的自治权。民族联邦制、民族区域自治、多元文化主义政策等都可以看成是政治分权的表现形式。它一定程度上刺激了民族政党的发展,使其能够参加地方政府和议会的竞选,

① 文章首先假定中央政府实施的分权措施得到了贯彻执行,这样就排除了因为分权措施执行不力而导致分离地区民众不满的原因。

② 相关文章见李济时《从国家治理角度论苏格兰独立公投》,《当代世界与社会主义》2015年第3期;韩超《地区民族主义政党与英国地方分权改革关系探究》,《学习月刊》2015年第9期;杨义萍、申义怀《苏格兰的民族独立运动及其影响》,《现代国际关系》1992年第5期;李冠杰《英国的权力下放与卡梅伦的使命》,《欧洲研究》2015年第4期;常晶《后分权化时代苏格兰地区的政党政治》,《贵州师范大学学报》(社科版)2014年第4期;Dawn Brancati, *Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?* *International Organization*, vol. 60 no. 3 (Summer, 2006), pp. 651-685; Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh University Press 2005; Michael Keating, *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*, Oxford University Press 2009; Murray Stewart Leith, *Scottish National Party Representations of Scottishness and Scotland* *POLITICS* 2008, 28(2): 83-92.

③ 有些学者在论述民族政党时往往将其称为民族主义政党,但是民族政党与民族主义政党在政治纲领、成员组成等方面存在较大不同。民族主义政党的政治纲领一般都把反对殖民主义、帝国主义,争取民族解放和国家独立作为自己的奋斗目标,其成员包含了各民族、各阶级、阶层的力量,构成一个政治大联盟或统一民族战线。参见高永久,《民族政治学概论》[M],南开大学出版社,2008:96.

进而影响政府决策。而为了与其他地方政党或全国性大党争夺地方和民族选票,民族政党很可能会诉诸于强化民族认同,放大民族间差别,甚至提出民族独立等手段来吸引选票,并以此与中央政府讨价还价,增强自身实力。以英国苏格兰地区为例,苏格兰民族分离主义运动的兴起与发展离不开苏格兰民族党这一关键性的领导力量;而苏格兰民族党的发展与壮大又离不开工党从 1997 年起实质推动的政治分权改革。

二、政治分权前的苏格兰民族党

成立于 1934 年的苏格兰民族党是一个较为典型的民族政党。它的前身包括苏格兰人党^①和苏格兰党。1928 年 11 月,致力于苏格兰民族主义运动的几个组织联合组成了苏格兰人党,宣称本党的目标是重建苏格兰民族生活,争取在英联邦内独立。^{[8]302}在发展党员方面,规定“忠于本党目标和政策的任何苏格兰人均可成为本党分会会员,在没有分会的地方亦可成为本民族组织的个体成员”,“大门向每一位苏格兰人敞开,没有阶级和信仰区分”^{[8]303},但是成为苏格兰人党员,就必须彻底放弃对现有政党的幻想,保持自己的独立性,“苏格兰人党中没有人同时是其他政党成员,这是继承了苏格兰国家联盟的传统”^{[8]201}。苏格兰党成立于 1932 年 9 月,该党的政策主张可以概括为“分权自治”,要求英国政府对苏格兰下放权力,建立苏格兰议会,实行苏格兰自治。作为当时苏格兰民族主义的代表,两党在动员宣传、组织选举等方面做了大量工作,但因为力量薄弱、分散,相互争斗,与保守党、工党等传统大党差距甚大,常常在选举中一败涂地。为改变这种局面,两党决定整合苏格兰民族政治力量,成立统一的民族政党——苏格兰民族党。它将最初的目标定为苏格兰自治,但很快就转为苏格兰独立,其社会经济计划并不强调苏格兰的阶级差异,而是突出解决苏格兰问题的“苏格兰方式”,这种方式强调造成苏格兰问题的总根源既不是上层阶级也不是下层阶级,而是中央集权的英国政府。因此,必须保护公民个人自由,促进大众政治参与,并通过自治和独立来捍卫苏格兰民族利益。^[9]

苏格兰民族党政治分权前的发展分为三个阶段。

第一阶段从 1934 年到 1967 年,苏格兰民族党长期处于国家政治边缘地位,如表 1 所示。

表 1 苏格兰民族党历次大选结果

大选年	总得票数	在联合王国议会的得票率 %	在苏格兰地区的得票率 %	议席数
1935	29 517	0.2	1.3	0
1945	26 707	0.1	1.2	0
1950	9 708	0.0	0.4	0
1951	7 299	0.0	0.3	0
1955	12 112	0.1	0.5	0
1959	21 738	0.1	0.5	0
1964	64 044	0.2	2.4	0
1966	128 474	0.5	5.0	0
1970	306 802	1.1	11.4	1
1974. 2	632 572	2.0	21.9	7
1974. 10	839 628	2.9	30.4	11
1979	504 259	1.6	17.3	2
1983	331 975	1.1	11.7	2
1987	416 873	1.3	14.0	3
1992	629 564	1.9	21.5	3
1997	621 550	2.0	22.1	6
2001	464 314	1.8	20.1	5
2005	412 267	1.5	17.7	6
2010	491 386	1.7	19.9	6
2015	1 454 436	4.7	50.0	56

资料来源: Scottish National Party election results, https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_National_Party_election_results.

1967 年,苏格兰民族党候选人温妮·尤因女士在汉密尔顿补选中战胜工党候选人,使得民族党第一次有了国会议员,而在此之前,民族党在全国大选中无一候选人当选,在苏格兰地区的得票率也长期处于 1% 以下,有时甚至比民族党合并之前的得票都低。究其原因,其一,苏格兰民族党成立之初就陷入党内“独立派”和“自治派”的内斗之中,尽管最后胜出的是独立派,但造成党内分裂,影响力大为削弱;其二,英国政党政治一直以阶级斗争为基础,苏格兰地区也不例外。工党和保守党在苏格兰有着固定的选民基础,打“民族牌”的苏格兰民族党要想打开民族政治的缺口尚缺根基和条件,正如一位观察家所说“苏格兰民族党是弱小而又孤立的,它对政

① 英文名称为“National Party of Scotland”与苏格兰民族党的英文名称“Scottish National Party”类似,为方便区分,本文将前者译为苏格兰人党。

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。”^[10]其三,苏格兰民族党的组织发展能力薄弱。早些年,它的支持者大多来自苏格兰农村地区,因此常被选民看成是一个顽固守旧的代表,而非革命性的民族主义代表。它缺乏文化底蕴,更倾向于关注经济议题,然而却从来没有提出过任何建设性的意见。很少有杰出的经济领导人或者工会支持它,也没有得到苏格兰知识分子的青睐。^[11]

第二阶段从1967年到1979年,苏格兰民族党正式登上国家政治舞台,并快速崛起。从表1可以看出,这一时期苏格兰民族党不仅在1970年正式大选中实现零的突破,更是在1974年2月和10月的大选中分别获得7个和11个议席,在苏格兰地区的平均得票率也从第一阶段的1.4%急剧上升到这一阶段的20.2%。另一个数据是党员人数的变化。1962年苏格兰民族党只有2000名党员,到了1967年就达到了55000名,1968年又急剧增至12万名,迅速成为这一时期苏格兰地区的最大政党。民族党在这阶段的急速崛起得益于诸多因素。首先,社会阶层的流动性打破了旧有的选举格局。20世纪60年代,苏格兰传统产业衰落,产业劳动力构成发生变化。1961至1977年,苏格兰熟练手工工人数量从545000人下降到445000人,其中采矿业裁减了35000个岗位,造船和海军工程行业裁减了14000个岗位。而新兴行业如保险、科研、公共管理部门等创造了1万个新的白领岗位。据统计,1971年的白

领人数比1961年多了2万名。1974年10月在苏格兰选区进行的调查显示,47.2%的受访者比他们的父辈都前进了一个社会等级。而在这部分人中,接近41%的选民支持苏格兰民族党,而只有27%和21%的选民分别支持工党和保守党。^[12]其次,民族党利用当时苏格兰人对苏格兰经济状况日益担忧的状态大打“独立牌”,在其1974年的竞选刊物上反复向公众强调独立是解决苏格兰经济问题的必然选择,并不断宣传联合王国作为一个政治经济联盟的结构性弱点,即苏格兰的经济困境受累于英格兰,苏格兰的资源被英国政府所剥削和利用,^[12]而只有独立,才能自由地使用自己的资源,才会使每一个苏格兰人变得更富裕。北海油田的发现为这种观点提供了强有力的支撑。最后,苏格兰民族党通过强调苏格兰的特殊性,发掘和讴歌苏格兰的历史英雄人物,成功激发起苏格兰人的民族意识,增强了跨阶级整合的动员能力。表2显示,苏格兰工党获得了体力劳动者最多的支持,保守党获得了管理阶层和脑力劳动者最多的支持;而苏格兰民族党没有获得任一阶级或阶层特别的支持,而是获得了所有阶级和阶层相似的支持率。总之,苏格兰民族党在这一阶段利用政党竞争和投票箱等民主手段取得了较大成功,^[12]但作为一个持独立政纲的民族政党,它所获得的成功是否意味着苏格兰民众已经开始全力支持苏格兰独立了呢?答案是否定的,因为这种成功并没有持续多久。

表2 1974年10月英国大选苏格兰地区各政党的阶级(阶层)支持率

政党	阶级(阶层)支持率 %						
	高级管理层	普通管理层	熟练脑力劳动者	普通脑力劳动者	熟练体力劳动者	普通体力劳动者	无业者
保守党	45	40	41	31	15	14	25
自由党	13	13	7	10	6	2	8
工党	15	16	22	31	47	61	38
苏格兰民族党	27	32	29	28	32	23	28

资料来源: Scottish Election Study, October 1974. Saul 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. 14.

第三阶段从1979年到1997年。以1979年英国大选为标志,苏格兰民族党的得票率及议席数都

遭受了断崖式的滑坡^①,党员人数也从高峰时期的12万下降为不到3万,并持续减少。如表3所示。

① 参见表1。1974年苏格兰民族党在苏格兰地区的得票率为30.4%,而1979年大选中其得票率急剧下降为17.3%,1983年的得票率更降为11.7%。议席数也从1974年的11个降到1979年的2个。

表 3 苏格兰民族党 1979—1987 年党员人数

时间	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
党员数	28 091	28 558	24 782	22 299	19 387	14 722	12 060	13 458	12 115

资料来源: Peter Lynch, *SNP: the History of the Scottish National Party*, Cardiff: Welsh Academic Press 2013, p. 173.

这种发展颓势似乎验证了盛极而衰的道理。事实是, 苏格兰民族党在 1970 年代的成功并没有证明其独立主张得到了绝大多数苏格兰人的认可, 这种成功毋宁说是苏格兰人对工党及保守党政策暂时不满的反应。在工党和保守党意识到苏格兰民族党带来的挑战后, 都积极调整了自身政策, 更加关注苏格兰人的利益诉求。如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;^[13] 工党 1974 年执政后开始力主对苏格兰进行放权, 并于 1979 年举行全民公投。放权公投失败后, 工党失去了执政地位, 但在 80 年代和 90 年代, 工党继续致力于推动政治分权、建立苏格兰议会的行动, 如从 1988 年到 1995 年, 它联合自由民主党、苏格兰各工会、地方政府及其他组织, 建立了苏格兰宪章会议, 认真构想出一个分权纲领, 为 1998 年的《苏格兰法案》提供了基础。^[14] 这一系列行动得到了大部分苏格兰选民的支持^①, 并使它一度取代苏格兰民族党成为这一时期苏格兰民族主义的代表, 尝到甜头的工党开始将政治分权视为应对苏格兰民族党及其民族分离主义的“法宝”。而保守党 1979 年执政后转变了对苏格兰放权的政策, 坚决反对设立苏格兰议会, 强化中央集权, 政党宣传维持着强烈的英国民族主义政党形象, 处处显示出傲慢无礼的英格兰优越性,^[15] 因此他们在苏格兰地区的支持率逐年下降, 并在 1997 年丢掉了所有的苏格兰议席。

政治分权前的苏格兰民族党除了在 70 年代获得短暂成功外, 其余大部分时间都处于政治边缘地位。但作为一个民族政党, 特别是从 1934 年起成为苏格兰民族主义最主要的代表后, 它的发展史其实就是苏格兰民族主义运动史, 在民族党将苏格兰独立作为其政治纲领和发展目标后, 苏格兰民族主义运动就转变为分离主义运动。面对苏格兰民族党及

其分离主义运动的挑战, 保守党和工党采取了截然相反的政策。保守党坚持中央集权, 反对分权, 认为分权可致英国分裂; 工党坚持分权, 积极推动苏格兰放权公投, 认为政治分权是英国的一个明确原则, 只有如此才能巩固联合王国, 消除民族分离主义的威胁。^[16] 从 1979 年到 1997 年, 长期执政的保守党政府限制地方财政开支, 削减国家福利, 加强中央集权, 激化了苏格兰与中央政府间的矛盾, 苏格兰民族党加紧活动, 到处张贴标语、发表演讲、鼓动民心, 要求废除 1707 年的《联合法》, 与英格兰分道扬镳。工党和自由民主党为争取选票, 也主张改变苏格兰现状, 实行苏格兰自治。^[17] 在“中央牌”和“民族牌”彼此较量的过程中, 苏格兰人的民族认同感被大大激发, 认同苏格兰的人数比例从 1974 年的 65% 上升到 2000 年的 80%, 此后一直在 72% 和 80% 之间波动,^[18] 要求苏格兰独立的人数比例也从 1981 年的 24% 上升到 1991 年的 30%。^[17] 1997 年工党上台, 成功实施了分权改革, 苏格兰民族党利用这一改革, 大大增强了自身实力, 并推动苏格兰民族分离主义运动迈开了实质步伐。

三、政治分权与苏格兰民族党的壮大

1997 年, 工党在大选中赢得了压倒性多数席位, 开始兑现竞选承诺, 明确授权对苏格兰、威尔士和北爱尔兰进行不同程度的分权, 并通过全民公投予以实现。1997 年 9 月 11 日, 苏格兰地区以 74.3% 的公投比例赞成设立苏格兰议会, 1998 年正式出台《苏格兰法》, 授权在苏格兰设立具有一级立法权的地方议会, 并规定了苏格兰地方议会的选举制度、组织机构、决策权限及其与中央的关系等, 在苏格兰地方议题上, 苏格兰议会有重大决定权, 具体涵盖了农业、文化、运动、经济发展、教育、环境、渔业、粮食、健

① 从 1979 年到 1997 年的 5 次大选中, 工党在苏格兰地区的平均得票率为 40.7%, 平均议席数为 48; 而苏格兰民族党在苏格兰地区的平均得票率仅为 17.3%, 平均议席数为 3。差距十分明显。参见 UK Election Statistics: 1918 - 2012 [DB/OL]. <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/RP12-43>.

康、住宅、法律、城市规划、道路、农村与社会服务等方面,而在外交、国防、宏观经济政策、社会安全以及堕胎与媒体传播等议题上并无决策权。^[19]此次政治分权有三个特点。首先,权力和权威下放到民族地区不会影响到威斯敏斯特议会的主权。威斯敏斯特依然保持着制宪权,并能够暂停或废除下放机构的职权。像联邦制一样,英国权力下放包括下放给苏格兰的权力、中央政府要保留的权力、两者共享的权力。不过,不像真正的联邦制,宪法限制只针对苏格兰,而不是威斯敏斯特,它保留了立法权,甚至包括对下放权力事项的立法权,不过这需要苏格兰议会的同意。其次,联合王国的统治高度不均衡。威斯敏斯特继续直接管理英格兰,中央政府兼饰两角——联合王国政府和英格兰政府,英格兰是联合王国的“优先合伙人”,这就造成了威斯敏斯特联盟结构的失衡,比如苏格兰的下院议员可以就英格兰的教育等问题进行票决,但英格兰下院议员却不能决定苏格兰的教育问题,因为此类问题的决策权已被授予苏格兰议会。再次,政治分权是建立在既有的地方分权行政体系基础之上,带有旧体系结构的痕迹,比如苏格兰在与英格兰合并时就保留着自己的教会、法律和教育制度,其行政机构事实上分立,随时可转为新的苏格兰政府。^[20]

通过政治分权,工党试图达到两个目的。其一,利用分权安抚苏格兰民族主义情绪,同时从法理上保证分权的限度,从而达到消除民族分离主义、巩固联合王国之目的;其二,扩大工党在苏格兰的影响,保持对保守党和苏格兰民族党的领先优势,巩固在苏格兰的领导地位,从而保证苏格兰工党票仓之目的。但现在看来,工党的这两个目的都没有实现。其中一个最重要的原因是它低估了苏格兰民族党的发展潜力,落了个“自己搭台,别人唱戏”的尴尬境地。苏格兰民族党从80年代起就支持工党推动的政治分权计划,并参加了由工党组织的政党联盟。之所以全力支持,是因为苏格兰民族党将这次难得的机会视为谋求苏格兰独立的契机。该党领袖亚历克斯·萨尔蒙德在当时就公开提出将在苏格兰与英格兰合并300周年(2007年)之际,争取苏格兰的完

全独立。另据《经济学家》报道,一旦苏格兰议会在管理苏格兰内部事务上取得成功,尤其在教育和保健方面,苏格兰民族党将试图夺取设在伦敦的全国议会对苏格兰的社会安全、经济管理、防务和外交等方面的控制权。^[21]苏格兰民族党当时的政治野心随着苏格兰议会的建立正逐步实现。

苏格兰议会由129名议员组成,包括73名选区议员和56名区域议员,选区议员采取单一选区简单多数选举制,即每个选区内获得票数最多的候选人当选议员;区域议员采取单一区域比例代表制,即每个区域按照各个政党的得票数按比例分配议席。^①正是这种比例代表制大大增强了苏格兰民族党的实力,如表4所示。

从表4可以看出,在区域议员选举方面,除了2011年苏格兰民族党的议席数低于工党外,其余三次选举都占据绝对优势,如1999年,工党只获得3个议席,而民族党获得了28个议席;2003年,工党获得4个议席,民族党获得18个议席;2007年,工党获得9个议席,民族党获得26个议席。2011年,工党的区域议席数比民族党多了6个席位,但在选区议席上,工党以15:53的绝对劣势输给了民族党。正是靠着区域选举,苏格兰民族党在1999至2007年成为苏格兰议会中最大的反对党。在选区议员选举上,苏格兰民族党也没有停止前进的步伐。1999年、2003年选举中只分别获得了7个和9个议席,到了2007年就获得了21个议席,并在总议席数上超出工党一个议席,历史性地第一次成为苏格兰地区执政党,并和同样持独立观点的苏格兰绿党组成了少数派政府;2011年,民族党选区议席数达到了53个,总议席数增至69个,不仅再次成为苏格兰地区执政党,并且以绝对多数议席的优势单独组阁。如果再回头看一下表1,苏格兰民族党参加1997至2015年英国大选结果,完全可以得出一个结论:英国的政治分权从根本上改变了苏格兰民族党的政治命运,成为苏格兰民族党发展壮大的根本原因,而以苏格兰独立为政治目标的民族党的壮大,同时意味着苏格兰民族分离主义势力的壮大,换句话说,工党意图以分权消除民族分离、巩固联合王国的目的完全失败了。

① 苏格兰地区有73个选区,每个选区按照简单多数原则选举产生一名议员,共计73名选区议员;有8个区域,每个区域按照比例代表制产生7名区域议员,共计56名区域议员。

表 4 部分政党在苏格兰议会的选举结果

大选年	政党	选区议席	区域议席	议席总数	选区议席 比%	区域议 席比%	总议席 比率%	组阁政党
1999	工党	53	3	56	38.7	33.6	43.4	工党与 自民党
	苏格兰民族党	7	28	35	28.7	27.3	37.1	
	保守党	0	18	18	15.5	15.4	14.0	
	自由民主党	12	5	17	14.2	12.4	13.2	
2003	工党	46	4	50	34.6	29.3	38.8	工党与 自民党
	苏格兰民族党	9	18	27	23.8	20.9	20.9	
	保守党	3	15	18	16.6	15.5	14.0	
	自由民主党	13	4	17	15.4	11.8	13.2	
2007	苏格兰民族党	21	26	47	32.9	31.0	36.4	苏格兰 民族党 与绿党
	工党	37	9	46	32.1	29.1	35.7	
	保守党	4	13	17	16.6	13.9	13.2	
	自由民主党	11	5	16	16.2	11.3	12.4	
2011	苏格兰民族党	53	16	69	45.3	44.0	53.4	苏格兰 民族党
	工党	15	22	37	31.7	26.3	28.6	
	保守党	3	12	15	13.9	12.3	11.6	
	自由民主党	2	3	5	7.9	5.2	3.8	

资料来源: 根据苏格兰议会历次大选结果自制而成。参考 https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_Parliament; Michael Keating, *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh University Press 2005, p. 54.

议会选举的成功得益于苏格兰民族党通过整合民族内部诉求, 将自己打造成苏格兰民族利益的唯一代言人, 并通过教育、语言、经济等方面的政策加强苏格兰人的民族认同。在教育方面, 苏格兰民族党拒绝将加强英国认同的公民教育活动纳入苏格兰教育体系。英国政府自 1998 年起开始推行以加强英国国家认同为核心的公民教育活动, 迄今已有超过 500 所学校开展了类似的爱国主义教育活动, 然而苏格兰却没有一所学校开展这样的活动, 也不像英格兰那样将公民爱国教育列为必修课。^[22] 苏格兰民族党在 2007 年竞选宣言中强调要将苏格兰的历史、文化、语言、遗产等贯穿到苏格兰的学校教育之中, 培养学生的苏格兰意识。在语言方面, 民族党认为英语作为通用语的地位压制了苏格兰语, 为给苏格兰盖尔语寻求平等地位, 其宣称“苏格兰人是我们认同的一部分, 是我们作为一个民族的遗产, 而盖尔语是丰富我们文化生活的一个独特的不可或缺的重要组成部分, 它是一种国家语言”^[23]。在社会保障方面, 民族党在苏格兰地区推行免费医疗、教育和养老等积极的社会福利政策。在经济方面, 引进外资, 创造就业, 积极争取北海油气的分配权, 并把“自由地投资我们的石油和天然气”作为其独立的

最好理由之一。苏格兰民族党的政策及策略取得了成功。在 2007 年大选前的一项民意测验中, 认为民族党更能代表苏格兰利益的比例占到了 37%, 而工党只占到了 8.8%。^[24] 支持苏格兰独立的比率也呈波浪式的增长趋势, 如图 1 所示。

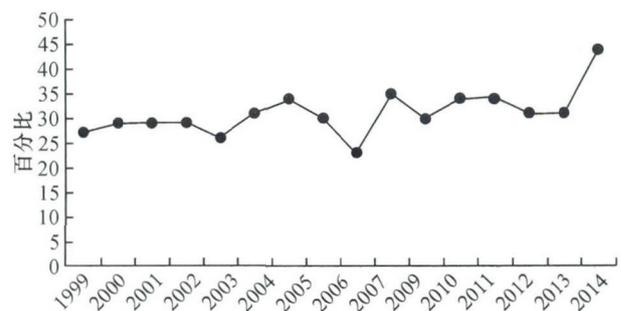


图 1 1999 ~ 2014 年在苏格兰支持独立的比率

资料来源: 根据苏格兰社会态度调查及 2014 年苏格兰独立公投等相关数据自制而成。参考 Scottish Social Attitudes survey, <http://whatscotlandthinks.org/questions/should-scotland-be-an-independent-country-combined-responses-of-those-who-have-3>; <http://whatscotlandthinks.org/questions/if-held-tomorrow-how-would-you-vote-in-a-scottish-independence-referendum#line>; Michael Keating, *The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union*, Oxford University Press 2009, p. 74; https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_independence_referendum_2014.

2011年苏格兰民族党在苏格兰议会选举中取得压倒性优势,夺得了69个议席,开始把独立公投提上日程,尽管独立公投会从法理上受到中央议会的限制,但这种限制同样必须得到苏格兰议会的同意才会生效,因此中央议会不能随意干涉苏格兰议会的公投决议,因为否决了这一决议就意味着否定了政治分权,这会严重破坏苏格兰民众对中央政府的信任,反而会使其分离倾向更为严重。经过长时间磋商,2012年10月,英国政府与苏格兰政府签署了《爱丁堡协议》,同意苏格兰于2014年进行独立公投。公投前由于民意测验日益朝着独立的方向改变,英国各主要政党紧急组成“统一战线”,承诺只要苏格兰不独立,将给予苏格兰更大自治权,包括“为治理苏格兰提供持久而有责任心的宪政安排;促进苏格兰的繁荣;实现其经济、就业、社会正义的健康发展;强化苏格兰议会的财政责任”等。^[25]2014年9月19日,公投结果显示反对独立的比率达到55%,苏格兰民族党的独立公投失败。这是对苏格兰民族党及其分离主义运动的一次较大打击,然而,另一方面,苏格兰民族党又是成功的。第一,它向英国乃至全世界展示了自身实力,获得了巨大关注,影响力急剧上升,对世界其它分离主义势力造成了一种示范效应,西班牙加泰罗尼亚、乌克兰等地方的分离势力纷纷要求独立公投。第二,从2014年9月18日起,苏格兰民族党的党员人数翻了两番,并超过自由民主党成为英国第三大党,截止到2015年3月,该党登记在册的党员数超过了10万名。^[26]第三,它吸引了更多选民,其支持率不降反升,尤其是在2015年英国大选中,苏格兰民族党的得票数超过了145万,并历史性地获得了56个议席。这之前苏格兰民族党在英国大选中的最高得票数和议席数都是在1974年10月的大选中取得的,分别是83万张选票和11个议席(参见表1)。第四,苏格兰获得了更多分权承诺,民族党当然也会从中分一杯羹。第五,独立公投的失败不仅不会让苏格兰民族党放弃独立诉求,相反,自身实力的暴涨反而会使其更自信地再次发起苏格兰独立运动。据中国新闻网报道,苏格兰首席大臣、苏格兰民族党领袖尼古拉·斯特金在苏格兰民族党2016年春季大会上表示,在今年5月苏格兰议会选举和6月的英国脱欧公投之后,苏格兰民族党将推出新的方案,再次谋求苏格兰独立。^[27]

四、结 语

多民族国家,尤其是存在竞争性政党体制的多民族国家,在利用政治分权解决民族分离问题时,分离地区民族政党的作用不容低估。它往往通过政治分权增加自身实力,又将政党竞争异化为民族竞争和冲突,加深民族分裂,掀起民族分离主义运动,在大捞政治资本的同时将政治分权遏制民族分离倾向的效果破坏殆尽,并进一步使政治分权变成民族分离的助推器。因此,中央政府必须从民族结构、宪法设计、选举制度、政党制度等诸方面评估政治分权的效果,并将民族政党的有无、强弱等作为考量分权效果的重要依据。在推行政治分权的过程中,中央政府也必须从宪法设计和选举制度等方面提防民族政党利用分权图谋分离的政治野心,限制民族政党发挥作用的空间,对民族政党进行严格管理,最大限度地减少其破坏作用,这样才能有效瓦解民族分离主义势力,遏制民族分离倾向,维护国家的统一。

(本文系山东大学当代社会主义研究所自立项目)

【参考文献】

- [1] DAWN BRANCATI. Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? [J]. International Organization, 2006(3): 651 - 685.
- [2] 屠凯. 论西方多民族国家的宪制安排: 英国、加拿大和西班牙[M]//历史法学: 第5卷. 北京: 法律出版社, 2012.
- [3] 杨恕. 分裂主义界定研究[J]. 国际政治研究, 2010(3): 1 - 13.
- [4] 马戎. 21世纪的中国是否存在国家分裂的风险[J]. 领导者, 2011(38): 11 - 20.
- [5] 周平. 民族政治学[M]. 第二版. 北京: 高等教育出版社, 2007: 167.
- [6] 周平. 多民族国家的族际政治整合[M]. 北京: 中央编译出版社, 2012: 131.
- [7] DONALD L. Horowitz. Ethnic Groups in Conflict [M]. Berkeley: University of California Press, 1985: 291 - 292.
- [8] JACK BRAND. The National Movement in Scotland [M]. London: Routledge and Kegan Paul, 1978.
- [9] SAUL NEWMAN. The rise and decline of the Scottish National Party: Ethnic politics in a post-industrial environment [J]. Ethnic and Racial Studies, 1992(1): 1 -

- 35.
- [10] H M BEGG , J A STEWART. The Nationalist Movement in Scotland [J]. *Journal of Contemporary History* ,1978 (1) : 139.
- [11] MICHAEL KEATING. The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution [M]. Scotland: Edinburgh University Press 2005: 67.
- [12] JOHN E , SCHWARZ. The Scottish National Party: Non-violent Separatism and Theories of Violence [J]. *World Politics* ,1970(4) : 496 – 517.
- [13] 王磊. 当代苏格兰独立运动探析 [J]. *世界民族* ,2011 (5) : 19 – 28.
- [14] 比尔·考克瑟. 当代英国政治 [M]. 第四版. 孔新峰, 等, 译. 北京: 北京大学出版社 2009: 464.
- [15] MICHAEL KEATING. The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union [M]. Oxford: Oxford University Press 2009: 65.
- [16] 英国工党 1997 年大选宣言 [EB/OL]. <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/man97.htm>.
- [17] 杨义萍, 申义怀. 苏格兰的民族独立运动及其影响 [J]. *现代国际关系* ,1992(5) : 31 – 37.
- [18] MICHAEL KEATING. The Independence of Scotland: Self-government and the Shifting Politics of Union [M]. Oxford: Oxford University Press 2009: 61.
- [19] 常晶. 后分权化时代苏格兰地区的政党政治 [J]. 贵州师范大学学报: 社科版 2014(4) : 71 – 75.
- [20] MICHAEL KEATING. The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution [M]. Edinburgh: Edinburgh University Press 2005: 33 – 35.
- [21] 胡康大. 工党政府的宪法性改革 [M] // 王振华, 等. 重塑英国: 布莱尔主义与第三条道路. 北京: 中国社会科学出版社 2000: 121.
- [22] MURRAY STEWART LEITH. Governance and identity in a devolved Scotland [J]. *Parliamentary Affairs* 2010(2) : 286 – 301.
- [23] JOHN R WOOD. Secession: A comparative analytical framework [J]. *Canadian Journal of Political Science* , 1981(3) : 107 – 134.
- [24] ROBERT JOHNS , JAMES MITCHELL. Valence Politics in Scotland: Towards an Explanation of the 2007 Election [J]. *Political Studies* 2009(3) : 207 – 233.
- [25] 李冠杰. 英国的权力下放与卡梅伦的使命 [J]. *欧洲研究* 2015(4) : 12 – 18.
- [26] 苏格兰民族党维基百科 [EB/OL]. (2016 - 4 - 10) . https://en.wikipedia.org/wiki/Scottish_National_Party#Leadership.
- [27] 苏格兰民族党将再次谋求独立 此前公投未过关 [EB/OL]. (2016 - 4 - 16) . <http://www.chinanews.com/gj/2016/03-13/7794925.shtml>.

[责任编辑 林雪漫]

Relationship between Ethnic Parties and Political Decentralization: A Case Study of Scottish National Party

GUO Leiqing

(Institute of Contemporary Socialism , Shandong University , Jinan , Shandong 250100 , China)

Abstract: Political decentralization is a frequently – used method when multi – ethnic countries deal with ethnic separation. While there is a relatively powerful ethnic party in the breakaway regions ,the function that the political decentralization restraints the separation will be greatly weakened ,and even be counterproductive. As the ethnic party in the breakaway regions tends to use political decentralization to improve its strength , it doesn't give up demands of independent. Instead ,they bargain with the central government and achieve the goal of national separation ultimately. For example ,the development of Scottish National Party due to the political decentralization results in the failure of the strategy that the UK government used the political decentralization to restraint the Scottish separation.

Key words: Ethnic Party; political decentralization; Scottish National Party; Scotland's Separatist Movement