

# 脱欧背景下英国权力下放的演变及其影响<sup>\*</sup>

王展鹏 张 茜

**内容提要:**近年来,脱欧进程对英国权力下放的宪法安排和国家统一产生了深刻和广泛的影响。本文从权力下放政策的历史演进及其与欧洲一体化的关系入手,探讨脱欧进程中有关宪法问题的争论,分析了英国主要地区围绕脱欧问题的博弈。除上述共性问题外,文章还追踪了苏格兰二次独立公投和北爱尔兰和平进程的新发展,其未来走向既是英国权力下放进程和脱欧变局相互作用的结果,也将在很大程度上决定英国权力下放宪法安排的成败。结论认为,英国从欧盟“收回权力”的努力难免会对英国中央与地方、各地区内部关系形成调整与重构的压力。如何在国家政治文化传统与内外部变革的挑战间寻求契合点,构建关于权力下放的新共识,对于英国这样的多民族国家的未来至关重要。

**关键词:**英国脱欧 权力下放 英国宪法 苏格兰独立 北爱尔兰和平进程

2016年,英国民众通过全民公投决定脱离欧盟,由此开启的脱欧进程对英国权力下放政策乃至英国作为统一的多民族国家的未来产生了深刻而广泛的影响。英国前首相布朗称:约翰逊首相的脱欧政策将会使英国走向分裂,使英格兰和苏格兰之间三百年的联盟毁于一旦。<sup>①</sup>北爱尔兰也出现了举行爱尔兰统一公投的呼声。本文从近年来英国地区治理的基本模式——权力下放的演进及其与欧洲一体化的互动入手,从英国中央与地方关系的宪法安排以及政治、经济和社会治理模式等层面,分析脱欧进

<sup>\*</sup> 本文受教育部人文社会科学重点研究基地中国人民大学欧洲问题研究中心资助,是该基地2017年度重大项目“退欧背景下英国与欧盟关系及其对中国的影响”(项目编号:17JJDGJW013)的阶段性研究成果。

<sup>①</sup> David Harding, “Boris Johnson Could Be the Last Ever UK Prime Minister, Warns Gordon Brown,” Yahoo News, 19 July 2019, <https://uk.news.yahoo.com/boris-johnson-could-be-the-last-ever-uk-prime-minister-warns-gordon-brown-165140236.html>, last accessed on 26 July 2019.

程对苏格兰、威尔士、北爱尔兰等地区权力下放政策产生的影响,<sup>①</sup>进而深入认识在全球化背景下,国家及其内部地区治理模式的演变与自身政治文化传统及区域一体化发展现实之间关系的复杂逻辑。

## 一 英国权力下放政策的历史演进

英国长期以来被视为中央集权的单一制国家,但因其国家建构历史的复杂性,长期存在中央和地方权力划分的难题,也出现了多民族国家普遍面临的民族地区自治权问题的争论。在大英帝国的鼎盛时期,英国不仅获得了大量海外殖民地,而且将大不列颠岛和爱尔兰岛的民族国家并入联合王国的版图。除威尔士在13世纪并入英格兰外,英格兰分别于1707年和1801年与苏格兰和爱尔兰签署了《联合条约》,形成了今日英国的基本地区架构。<sup>②</sup>

### (一) 英国权力下放的历史演进

长期以来,英国以议会主权为基础的单一制政府模式与其多民族国家历史文化多样性现实之间的紧张状态始终存在。肇始于17世纪英国资产阶级革命的议会主权原则,确立了民选议会在整个国家政治生活中至高无上的地位,形成了威斯敏斯特“议会不受任何限制的绝对立法权”为基础的国家体制。20世纪80年代,利普哈特等学者将这一英国民主模式称为“威斯敏斯特模式”。<sup>③</sup>

自19世纪后半叶以来,英国地方民族主义的发展对中央集权的单一制政府形式提出了挑战。19世纪末,英国尝试在爱尔兰建立议会,实行地区自治;在苏格兰和威尔士设立地区事务办公室(1885年)和地区事务大臣职位。此轮权力下放因爱尔兰民族主义者拒绝接受自治安排并最终建立了爱尔兰国家而中断,在其他地区引入的有限地区自治方案亦未能从根本上解决中央与地方的关系以及民族治理的矛盾。进入20世纪后,英国工党崛起,在第二次世界大战中又形成了反对法西斯同仇敌忾的全民团结,战后以阶级为基础的政党政治成为英国政治的主要议题。英国主流意识形态积极宣传近三百年来统一国家的政治稳定和经济繁荣。这些因素的共同作用抑制了地区民族主义的发展。早在20世纪30年代末,英国学者费瑟斯通就写道:“英国各地区经

<sup>①</sup> 近年来,国内外学者也使用英格兰权力下放的说法,下文将有所涉及,但主要讨论受脱欧进程影响更大的苏格兰、北爱尔兰和威尔士地区的情况。

<sup>②</sup> 1921年爱尔兰独立运动取得成功,开始独立建国,但根据《英爱条约》北爱尔兰地区仍留在英国。

<sup>③</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984, pp.9-16.

过多个世纪的共同奋斗,在克服重重困难的过程中吸取经验,形成了以宽容差异为基础的共同体。破坏这样共同体的统一将是最严重的倒退”。<sup>①</sup> 战后福利国家的共识政治也使一些观察者认为,英国除北爱尔兰外已成功地实现了各地区、民族间的融合,因族群、语言、宗教差异导致的民族主义诉求及其在经济社会政策上的分歧已经大为弱化。<sup>②</sup>

然而,20世纪60年代后,英国霸权衰落,殖民体系解体,经济上的“英国病”迁延不愈。与此同时,西方自由主义意识形态兴起,主张缩小政府权力,使国家的政策更充分地回应地区乃至基层社区的要求。英国政治精英也希望通过下放权力应对地区民族主义复兴的挑战,赢得选民支持。历史上,对于民族地区自治的问题,工党主张推行权力下放政策,保守党更倾向于通过中央集权维护国家统一。1974—1979年,工党政府在执政期间曾做出权力下放的尝试,但在1979年苏格兰和威尔士的地区公投中未获通过。撒切尔夫人执政时期,保守党政府在教育、住房等领域实施了收回权力、减少政府层级的政策,导致下放权力主张的反弹。1997年工党重新执政后,作为宪法改革的一部分,在苏格兰、威尔士、北爱尔兰和大伦敦地区推出了系统的权力下放法案。此后,保守党也承诺支持该政策,英国主要政党在地区治理政策领域形成了新的共识。正如英国宪法学家波格丹诺所说,新工党权力下放政策的实施“使英国实现了从单一制国家向准联邦制的转变……此前,多数英国人已将英国视为单一民族的国家,权力下放使他们认识到英国多民族国家的现实”。<sup>③</sup>

## (二) 英国权力下放模式的基本内涵

新工党政府的权力下放是在单一制政府体制下最大限度向地方政府下放权力的政策安排,是一种新的宪法妥协。英国多民族国家治理长期存在是否应引入联邦制的争论,以解决中央与地方分权难题。在理论层面,联邦制与英国不成文宪法和议会主权的原则存在难以调和的矛盾,采用联邦制对英国而言无异于一场宪法革命。同时,由于英格兰地区在人口、领土面积、经济发展水平方面远超其他地区,<sup>④</sup>地区总量少而呈现出英格兰一家独大的不对称特征,采用强调各地区间权力平等的联邦制显然会导致不利于英格兰的结果。

英国权力下放的制度设计主要包括建立地方立法机构和下放治理权能两个方面。

<sup>①</sup> H. L. Featherstone, *A Century of Nationalism*, Thomas Nelson and Son, 1939, pp.191-192; quoted from Alan Trench, ed., *Devolution and Power in the United Kingdom*, Manchester University Press, 2007, p.4.

<sup>②</sup> Richard Rose, *Politics in England: An Interpretation*, Little Brown, 1964, p.10.

<sup>③</sup> Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Hart Publishing, 2009, p.89.

<sup>④</sup> 英格兰领土面积约占英国的54%,人口、经济总量约占85%。

随着《1998年苏格兰法》《1998年威尔士法》和《贝尔法斯特协定》(又称《复活节协议》)生效,苏格兰、威尔士和北爱尔兰相继建立了地区议会。此外,伦敦也恢复了直选产生的市长和大区政府。治理权能下放则涉及有关政策领域的立法权和行政权向地区政府的转移。宪法、外交、国防、税收、货币和贸易等联邦制国家属于中央政府的权力作为“保留领域”由英国政府负责,而卫生、教育、住房、司法、农业和文化等经济社会治理领域的权力则大多划归地区政府管辖,这被称为“下放权力领域”,地区政府享有行政管理权和立法权。

苏格兰一直是权力下放最为充分的地区。1999年后,在苏格兰地方政府的要求下,英国政府向苏格兰进一步下放权力。而威尔士经济上对英国的依赖程度高,长期以来,文化民族主义一直是其民族主义运动的主流,以保持本民族文化纯洁性为主要目标,要求政治自主权的诉求并不强烈。《1998年威尔士法》规定,威尔士地方政府的权力下放安排主要集中在行政管理权层面。此后,威尔士内部要求效仿苏格兰模式进一步下放权力的呼声上升。2006年之后,英国政府启动威尔士的二次权力下放进程,同意在“下放权力领域”逐步给予威尔士议会初级立法权;2011年经地区全民公投,威尔士议会在主要公共政策领域获得了立法权。爱尔兰权力下放的安排与其他地区有相似之处。此外,由于北爱尔兰地区的居民主要是苏格兰/英格兰新教徒及爱尔兰天主教徒构成,在地区政府内部还建立了主要族群和宗教派别间的分权机制,设立了由爱尔兰政府和北爱尔兰地方政府代表组成的“南北部长级理事会”,在整个爱尔兰岛范围内推动英国和爱尔兰之间的跨边界“磋商、合作与联合行动”;<sup>①</sup>同时,还建立了政府间的英爱理事会。

在此轮权力下放中,英格兰并未设立地区层面的自治政府,除伦敦外的英格兰地区由英国中央政府直接领导,因而遭到许多英格兰人的诟病。在英国议会,苏格兰议员有权对影响英格兰的立法投票,但英格兰议员却无权参与下放给苏格兰议会问题的表决(这被称为“西洛锡安问题”)。而且,英格兰人享受的人均财政经费比苏格兰等权力下放地区低10-20%,从而加剧了英格兰人特别是北方经济相对落后地区民众的不满。<sup>②</sup> 新工党通过1998年的立法设立了伦敦地区政府机构,此后,英国历届政府开始尝试推行英格兰的权力下放。在曼彻斯特、伯明翰等城市建立城市大区政府是当前英格兰权力下放的主要方向。

<sup>①</sup> Mary C. Murphy, *Europe and Northern Ireland's Future*, Agenda Publishing Limited, 2018, p.5.

<sup>②</sup> Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, p.98.

与其他联邦制国家相比,英国权力下放地区在经济、社会治理方面拥有的权力并无明显差别,其主要区别在于:改变中央政府与地方政府间权力分配的安排是否需要通过修宪程序来完成,该程序往往要求联邦主体的充分参与并形成高度的共识。从理论上讲,英国议会可以通过简单多数的立法程序随时收回苏格兰、北爱尔兰等地区的自治权。1972年,在北爱尔兰暴力冲突时期,英国议会解散北爱尔兰政府、实行直接统治即是行使这一权力的体现。但经过20年权力下放的实践,各地区的自主意识日益加强,地区政府的权力不断扩大,一些宪法原则的边界变得不再清晰。例如,在脱欧进程开启前,英国政府总体上很好地遵循了权力下放后确立的“休厄尔惯例”<sup>①</sup>。在各地政府尤其是民族主义者看来,地区议会对英国议会在涉及该地区内部问题的立法上已拥有事实上的否决权。2014年,在独立公投这一属于“保留权力”领域的问题上,英国政府做出妥协,授权苏格兰自行组织地区公投,开启了危险的先例。一些研究者指出,英国政府虽然在理论上随时可以通过议会立法的形式收回地方政府的自治权,但在实践上却越来越不可行。<sup>②</sup>

## 二 欧洲一体化与英国权力下放的关系

参与欧洲一体化后,英国经历了欧共体/欧盟制度与法律安排对英国政治、经济和社会治理产生深刻影响的欧洲化进程。同时,英国疑欧主义的长期发展最终导致决定脱离欧盟这一国家身份的重大变化,从而引发了宪法危机,其中欧洲一体化与英国权力下放的关系是一个值得深入思考的问题。

### (一) 欧洲一体化对权力下放的促进作用

总体来看,欧洲一体化对英国权力下放的演进具有积极的推动作用。首先,参与欧洲一体化弱化了英国中央集权国家的治理规范和政治文化,<sup>③</sup>为权力下放等宪法改革开辟了空间。在英国经典宪法学家戴雪和白哲特笔下,议会主权原则是“英国政治

---

<sup>①</sup> “休厄尔惯例”是1998年时任苏格兰事务大臣休厄尔在解释权力下放法案时提议创立的一个宪法惯例,即“英国政府未经苏格兰议会同意一般不在下放权力的领域内立法”。See House of Lords Debates, “Scotland Bill,” Vol.592, 21 July 1998, c791, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1998/jul/21/scotland-bill>, last accessed on 1 July 2019.

<sup>②</sup> Mark Sandford and Cathy Gormley-Heenan, “‘Taking Back Control’, the UK’s Constitutional Narrative and Schrodingers’ Devolution,” *Parliamentary Affairs*, gsy039, 2018, pp.6-10.

<sup>③</sup> Andrew Gamble, “Taking Back Control: The Political Implications of Brexit,” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.8, 2018, p.1225.

制度的根本特征”。<sup>①</sup> 英国参与欧洲一体化进程后,议会主权和欧共体法至上原则间的冲突引发了宪法争论。1975年,欧共体成员国地位公投在宪法和政治实践层面对英国威斯敏斯特民主模式产生了冲击。这些演变伴随着20世纪80、90年代新自由主义思潮的发展,共同推动了英国宪法体制的新发展——中央政府行政、立法、司法权之间的权力平衡以及中央与地方政府的权力分配发生了诸多微妙、渐进的改变。<sup>②</sup> 中央集权政治文化的弱化为英国权力下放的制度安排提供了生长的土壤,地区政府继而获得了“放任的自主权”(permissive autonomy),即中央政府只享有名义上的主权,但基本不参与地区权力下放范畴事务的决策,也没有相应的监督机制。<sup>③</sup>

其次,欧洲一体化和权力下放的深化形成了欧盟、英国、地区间多层治理结构下的合作与竞争的关系,英国各地区对这一多层治理结构和欧盟不断增强的新角色逐渐由排斥转向接受。英国加入欧共体之初,苏格兰民族党和威尔士党等地区民族主义政党与工党一样将欧洲一体化视为各国资本家的联合,认为英国参与一体化后的政策发展将由英格兰的政治精英垄断。随着法国社会党人德洛尔出任欧共体委员会主席,欧洲一体化的社会民主主义取向增强,与英国工党的政策也出现了一定的趋同。此后,新工党推行权力下放政策得到了各地区主要民族主义政党的支持。彼时相当一部分下放权力领域的政策,如农业政策、经济发展、社会公平和环境保护等已经或逐步纳入欧盟权能范畴。这虽导致了各地区在某些领域的决策自主权丧失,但在其利益算计中,在欧盟框架下的收益可能更多。而欧盟鼓励各地区参与和成员国相关的欧盟决策,各地区也可借此影响本国政府,实现自己的特殊诉求,如苏格兰和威尔士在农业、渔业领域的要求。<sup>④</sup> 根据“欧洲晴雨表”的民调数据,苏格兰、北爱尔兰和威尔士民众认为,参与欧洲一体化带来的收益包括促进人权、单一市场的准入、更好的工作条件、环境保护以及在贸易谈判中对英国政府产生更大的影响力等,支持上述看法的比例远高于英格兰地区。<sup>⑤</sup>

最后,欧盟通过结构基金等政策在解决各地区发展不均衡上扮演了积极的角色,

<sup>①</sup> A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan, 1959, p.39;另参见[英]沃尔特·白哲特:《英国宪制》,李国庆译,北京大学出版社2005年版,第196-198页。

<sup>②</sup> 王展鹏:《主权话语与制度变迁:欧洲一体化背景下的英国宪法司法化》,载《欧洲研究》,2004年第4期,第88-89页。

<sup>③</sup> Charlie Jeffery, "Devolution in the United Kingdom: Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change," *Publius*, Vol.39, No.2, 2009, p.298.

<sup>④</sup> Charlie Jeffery and Rosanne Palmer, "The European Union, Devolution and Power," in Alan Trench, ed., *Devolution and Power in the United Kingdom*, pp.218-221.

<sup>⑤</sup> European Commission, "Attitudes towards the EU in the United Kingdom," *Flash Eurobarometer*, No.203, 2007, pp.64-65, p.68.

赢得了英国各地区对欧盟政策的功利主义支持。《欧洲联盟运行条约》对促进成员国内部各地区间,特别是农业地区、受产业转型影响地区以及长期存在自然条件和人口困难地区的均衡发展做了明确安排(第174条)。该条约第175条规定:“成员国应以实现第174条所规定的目标的形式,实施并协调其经济政策。”该条款同时规定:欧盟将“通过各项结构基金(欧洲农业指导与保证基金的指导部分、欧洲社会基金、欧洲地区发展基金)、欧洲投资银行和其他现有金融工具采取行动,支持这些目标的实现”。<sup>①</sup>在北爱尔兰和平进程中,欧盟将经济支持与和平目标联系起来,在2014-2020年的预算期内,在北爱尔兰投放的结构基金达到2.1亿欧元。同一时期,欧盟在苏格兰地区投放了约9.3亿欧元的结构基金,支持以创新方式提高人员技能、增加就业、实现苏格兰,特别是高地和岛屿地区的经济可持续增长。<sup>②</sup>

## (二) 欧洲一体化与权力下放地区的民族主义发展

欧洲一体化是促进还是抑制权力下放地区民族主义的发展也是一个长期争论的问题。<sup>③</sup>一般而言,欧洲一体化对成员国内部地区民族主义发展的影响是双向的。其抑制民族主义发展的作用主要体现在:一体化的跨国合作模式为成员国及其内部地区提供榜样,共享主权的理念弱化了民族主义者的独立诉求,鼓励成员国及其内部各地区在欧盟超国家治理的框架下开展合作。例如,《复活节协议》结束了北爱尔兰统一派和民族主义者近30年的暴力冲突,开启了和平和解进程。相关研究表明,在北爱尔兰权力下放的架构下,与欧盟相关的权力下放领域,如农业政策和环境政策的实施在政府内部和各社会群体中分歧最小。<sup>④</sup> 苏格兰地方政府在权力下放后,也在欧盟框架下与英国政府充分沟通,形成了符合自身利益的渔业政策。

与此同时,各地区的民族主义者也利用欧盟拓展其民族主义甚至分离主义运动的活动空间。在苏格兰等地区的民族主义力量看来,欧洲一体化为实现其利益和战略目标提供了推动力。欧盟的网络化、多层治理和分权模式有助于打破国家对权力的垄断。欧盟机构决策机制也为各地区民族主义运动诉求的实现开辟了空间,它们可以绕过本国政府,借助欧盟超国家机构开展准外交活动,赢取支持。欧盟地区委员会提供的制度平台,有助于成员国内部的各类行为体借此影响欧盟决策,特别是立法活动。

<sup>①</sup> 《欧洲联盟基础条约》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社2010年版,第115-116页。

<sup>②</sup> “European Structural and Investment Funds,” <https://www.gov.scot/policies/european-structural-funds>, last accessed on 10 June 2019.

<sup>③</sup> Brandon M. Boylan and Ekaterina Turkina, “Calling on Europe? Secessionist Political Parties and Their Communications with the European Union,” *Journal of Common Market Studies*, Online Version of Record before Inclusion in an Issue, 16 July 2019, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12895>, last accessed on 19 July 2019.

<sup>④</sup> Mary C. Murphy, *Europe and Northern Ireland's Future*, pp.9-15.

欧盟委员会和理事会在制定可能影响成员国内部地区的法律、政策或涉及辅助性原则的问题时,需要咨询地区委员会的意见。各地区民族主义政党也通过参与欧洲议会活动,寻求其目标的实现。自1981年以来,各国民族主义政党组成了欧洲自由联盟(European Free Alliance),参与欧洲议会彩虹联盟党团、绿党—自由联盟等多个议会党团的活动。苏格兰民族党和威尔士党都是该组织的成员。<sup>①</sup> 据此,这些地区在国际舞台上获得了更多承认。前苏格兰事务大臣迪尤尔称:“权力下放不仅仅是苏格兰的内部事务,也事关其在更广阔的世界上的地位,当然包括在英国,也包括欧洲和其他地方。”<sup>②</sup> 威尔士前首席部长摩根也认为,威尔士国民议会建立后,“威尔士在欧洲各地区中找到了自己应有的位置——我们第一次可以和他们平起平坐了。”<sup>③</sup>

此外,对于一些领土面积狭小、人口有限的地区而言,脱离母国的障碍是可能失去原来广阔的市场和安全上的保护,欧盟统一大市场和政治一体化进程使分离运动在一定程度上克服了这些障碍。在苏格兰等地区民族主义者看来,他们的分离主义目标一旦实现,可以通过维持欧盟成员资格或重新加入,保留市场准入、规模经济和安全公共产品等方面的好处。但近年来西班牙、英国等成员国面临民族主义、分离主义诸多压力后,欧盟已表示,成员国内部地区单独申请加入欧盟将面临巨大的法律和政治障碍。<sup>④</sup>

然而,一个值得关注的问题是,由于宪法制度的特殊性,英国中央政府和地区政府在欧盟框架下的合作机制未能以刚性的法律形式固化下来。在21世纪初英国疑欧主义,特别是英格兰疑欧主义崛起的背景下,保守党经历了从温和疑欧的务实政党向更强硬的疑欧政党的转变。脱欧公投的结果和脱欧僵局使英国中央政府与地区政府在权力下放的宪法原则、对欧政策以及地区参与的话语权上出现了严重分歧。

### 三 脱欧进程中英国中央政府与地方政府之间的博弈

脱欧公投的结果显示了各地区对欧态度的差异,<sup>⑤</sup>对中央政府处理权力下放问题

<sup>①</sup> Mary C. Murphy, *Europe and Northern Ireland's Future*, pp.9-15.

<sup>②</sup> Donald Dewar, "Scotland and Europe: Back in the Mainstream," William & Mary Lecture, 8 December 1999, quoted from Alan Trench, ed., *Devolution and Power in the United Kingdom*, p.230.

<sup>③</sup> "First National Assembly Mission to Europe," 27 May 1999, National Assembly for Wales Press Release W99364-Ind, quoted from Alan Trench, ed., *Devolution and Power in the United Kingdom*, p.230.

<sup>④</sup> Diego Muro and Martijn C. Vlaskamp, "How do Prospects of EU Membership Influence Support for Secession? A Survey Experiment in Catalonia and Scotland," *West European Politics*, Vol.39, No.6, 2016, pp.1118-1119.

<sup>⑤</sup> 2016年脱欧公投中,英国各地区民众支持留欧的比例分别为:英格兰46.6%,苏格兰62%,威尔士47.5%,北爱尔兰55.8%,伦敦59.9%。



构成复杂而又敏感的挑战。苏格兰、威尔士等地区担心脱欧将加强英国中央政府的集权趋势;英国政府处理脱欧谈判的强硬方式也为其所诟病。而地区内各政党、各群体的分歧加深了权力下放的复杂性,给国家统一带来了压力。

### (一)“休厄尔惯例”与相关宪法问题

英国历次权力下放共同面对的一个难题是下放权力后中央政府理论上对地区事务仍拥有不受限制的干预权,但何种情况下、如何行使这一权力在实践上是一个难以明确回答的问题。同时,脱欧放大了英国权力下放的宪法解决方案固有的模糊性。脱欧进程启动后,苏格兰和威尔士地方政府援引“休厄尔惯例”,要求英国政府在与欧盟的谈判过程中充分保证各地区的参与权,最终达成的协议和相关国内立法要事先征得各地区的同意后才能生效。该惯例最终写入了2001年中央政府与苏格兰和威尔士地方政府达成的《谅解备忘录》,其中第14条规定:“英国议会保留在任何问题上的立法权力,无论是否属于下放权力的范畴。最终由英国议会决定如何使用该权力。然而,英国政府将按照惯例,通常不在下放权力的领域内立法,除非与下放权力地区立法机构达成一致。”随后,这一原则也延伸到北爱尔兰地区。<sup>①</sup>此规定前半部分明确了英国议会在权力下放地区不受限制的立法权;但后半部分关于“休厄尔惯例”的表述,特别是“通常”(normally)一词则往往被地方政府解释为其“立法同意”是中央政府在這些领域内立法的先决条件。

脱欧进程启动前,“休厄尔惯例”在英国的立法实践中得到了较好的应用。然而,面对脱欧这一可能重构中央政府和地方政府关系的紧迫问题,英国政府的处理方式再次彰显了权力下放方案的脆弱性。在启动《里斯本条约》第50条前,亲欧派提起了“米勒诉脱欧大臣案”的诉讼,英国政府认为脱欧谈判属缔结/废除国际条约的行为,可归入王室特权管辖。针对这一立场,英国最高法院坚持议会主权原则,判定脱欧协议须经议会正式立法批准。同时,针对苏格兰等地区提出“休厄尔惯例”“立法同意”原则的适用性问题,英国最高法院也做出了裁决。该法庭拒绝接受英国议会批准脱欧协议事先须经权力下放地区政府同意的立场,其依据是同样根据议会主权原则,地方政府无权限制英国议会的立法权,“立法同意”原则只是政治机构酌情适用的规则,司法机构并无义务执行该原则。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> UK Government, “The Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee,” October 2013, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf), last accessed on 25 June 2019.

<sup>②</sup> Keith Ewing, “Brexit and Parliamentary Sovereignty,” *The Modern Law Review*, Vol.80, No.4, 2017, pp.721-723.

在随后的《欧洲联盟(退出)法》立法过程中,“立法同意”问题进一步加剧了英国政府和各地区之间的矛盾。2017年,英国政府拟通过《大废除法案》(后称《欧洲联盟[退出]法》)的方式直接接受经济社会领域的大多数欧盟法规,但未来甄别、修订这些法律的大部分权力掌握在英国政府手中。针对贸易、农业、渔业和环境等此前已将主要权能转移到欧盟的领域,英国政府表示将在脱欧后建立涵盖整个英国国内市场的法律框架,以便调整有关经济关系。因这一安排可能导致地方政府部分下放权力丧失的后果,苏格兰、威尔士等地方政府提出了明确的反对意见,威胁动用“立法同意”原则否决《欧洲联盟(退出)法》。英国政府遂做出妥协,缩小了建立全国性法律框架的范围,将其局限在贸易、国际义务和内部共同市场等领域,在其他领域更多采用非正式的谅解备忘录等形式规范相关关系。威尔士地方政府接受这一妥协,但苏格兰地方政府仍拒绝让步。尽管如此,英国议会仍然通过了《2018年欧洲联盟(退出)法》。<sup>①</sup> 在一些研究者看来,这意味着此前一直得到遵守的“休厄尔惯例”遭到了明确否定;因而,“打乱了权力下放安排的务实进程,使这一宪法难题变得更加难以解决”。<sup>②</sup>

## (二)英国政府对权力下放地区诉求的回应

英国保守党政府在启动脱欧之初低估了该问题的复杂性,希望借助全民公投建立民主合法性上的优势,强行推进脱欧。对权力下放地区的参与问题未给予充分关注,为地区民族主义政党的独立诉求提供了空间。特雷莎·梅出任首相后明确表示,脱欧公投的结果是全体英国民众做出的,英国在脱欧谈判中将以一个声音说话,“不允许主张分裂的民族主义者削弱英国四个民族间宝贵的联盟”<sup>③</sup>。在启动《里斯本条约》第50条的信函中,英国政府强调,英国“将作为一个整体展开脱欧谈判,对每个组成国家的民族和地区的具体利益给予必要的考虑”,<sup>④</sup>但同时认为,苏格兰政府提出的英国采取“软脱欧”路径或对苏格兰区别对待的诉求没有可行性。<sup>⑤</sup> 在2017年1月确定脱欧基调的演讲中,特雷莎·梅通过其“脱欧即脱欧”“无协议脱欧胜过糟糕的协议”等口号,传递了如下信息:脱欧进程已不可逆转,英国政府将退出欧盟单一市场和关税同

<sup>①</sup> Michael Keating, “Brexit and Nations,” *The Political Quarterly*, Vol.90, No.S2, 2018, pp.171-172.

<sup>②</sup> *Ibid.*, p.172.

<sup>③</sup> Theresa May, “Britain after Brexit: A Vision of a Global Britain,” 20 March 2018, <http://press.conservatives.com/post/151239411635/prime-minister-britain-after-brexit-a-vision-of>, last accessed on 17 June 2019.

<sup>④</sup> UK Government, “Prime Minister’s Letter to Donald Tusk Triggering Article 50,” 29 March 2017, p.3, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/604079/Prime\\_Ministers\\_letter\\_to\\_European\\_Council\\_President\\_Donald\\_Tusk.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf), last accessed on 30 June 2019.

<sup>⑤</sup> BBC News, “Article 50 a Leap in the Dark—Sturgeon,” 29 March 2017, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-39432523>, last accessed on 30 June 2019.

盟。她同时明确提出,中央政府在脱欧进程中拥有决定一切的权力。<sup>①</sup> 在处理脱欧问题的内阁委员会中也未包括下放权力地区的代表。在《2018年欧盟联盟(退出)法》中,英国议会赋予政府部长废止和取消现有欧盟立法的权力,将不可避免影响到权力下放地区政府的立法权。此后,尽管脱欧协议在2019年3月29日未能如期获得通过,脱欧被迫延期,但英国政府始终对苏格兰、威尔士等地方政府提出的与欧盟关系的差别化对待的要求未予以充分考虑;在《英国脱欧白皮书》等文件中,对权力下放政府在脱欧谈判中地位的界定也含糊其词。

威尔士民众在公投中投票支持脱欧,但在威尔士执政的工党和民族主义政党威尔士党并未支持英国政府的强硬脱欧立场,在多数情况下站在苏格兰一边,要求英国政府充分考虑各地区的差异性和具体诉求,维持与欧盟的紧密经济联系。这一政策选择既是出于维护威尔士参与欧洲一体化获得的经济利益的目的,也有与苏格兰合作共同维护地区权力下放成果的战略考量。2017年初,威尔士地方政府发表《确保威尔士的未来:从欧盟过渡到与欧洲的新关系》白皮书。其主要诉求是,考虑到威尔士大量从欧盟结构基金中获益的现状以及在各地区中经济上对欧盟整体依赖程度最高,威尔士政府主张英国采取留在欧盟单一市场和关税同盟的“软脱欧”路径。<sup>②</sup> 在脱欧谈判中,威尔士政府提出,英国在脱欧进程中剥夺权力下放地区政府的参与权是不可接受的,并表示:“我们将抵制英国政府任何收回权力的企图……尽管我们承认一些问题可以在英国层面能够更好地得到解决……但这只能通过政府内部的协议,通过共享主权,而不是强制的方式实施。”<sup>③</sup> 2018年12月,脱欧协议达成后,威尔士议会也与苏格兰议会一道进行了象征性表决,明确反对该协议,要求英国政府留在欧盟关税同盟。2019年3月,在脱欧截止日期临近时,威尔士国民议会与苏格兰议会同时要求英国政府就排除无协议脱欧选项、推迟脱欧最后期限举行辩论。苏格兰地方政府脱欧事务部长罗素认为:“苏格兰和威尔士议会同时就同一议案进行辩论在20年权力下放的历史上是前所未有的。”<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Andrew Blick, “The EU Referendum, Devolution and the Union,” The Federal Trust, December 2016, <https://fedtrust.co.uk/our-work-on-europe/the-eu-referendum-devolution-and-the-union/>, last accessed on 1 July 2019.

<sup>②</sup> “Securing Wales’ s Future: Transition from the European Union to a New Relationship with Europe,” 23 January 2017, pp.9-11, [https://gov.wales/sites/default/files/2017-01/30683%20Securing%20Wales%20B9%20Future\\_ENGLISH\\_WEB.pdf](https://gov.wales/sites/default/files/2017-01/30683%20Securing%20Wales%20B9%20Future_ENGLISH_WEB.pdf), last accessed on 17 July 2019.

<sup>③</sup> Carwyn Jones, “Statement to the Welsh Assembly on EU Transition,” 20 March 2018, <https://yoursenedd.wales/debates/2016-11-01-2-statement-eu-transition>, last accessed on 18 July 2019.

<sup>④</sup> BBC News, “Scotland and Wales Debate Same Brexit Motion Simultaneously,” 5 March 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-47447176>, last accessed on 21 June 2019.

北爱尔兰与苏格兰和威尔士一样就权力下放问题面临一些共同的宪法和政策层面的挑战。然而,在脱欧进程中,代表亲英派别的民主统一党和代表民族主义者的新芬党在脱欧问题上未能形成统一立场。随着2017年北爱尔兰地区政府停止运行,英国对北爱尔兰实行事实上的直接管辖。因此,北爱尔兰地区政府在权力下放问题上直接提出自己立场的情况较少。尽管如此,由于英国脱欧后北爱尔兰和爱尔兰间的边界成为英国与欧盟之间唯一的陆上边界,不同脱欧路径不仅直接影响到北爱尔兰和平进程的未来,也关系到欧盟成员国爱尔兰的利益。边界问题由此成为影响脱欧走向的关键节点。

长期以来,英国的权力下放未包括英格兰地区,在大多数政治话语中,英国身份和英格兰身份是同义词。权力下放政策的一个副产品是英格兰自我意识的回归。权力下放给苏格兰、威尔士等地区带来了经济上的利益,也产生了英格兰人代表权不足的“西洛锡安问题”,引发了如何在英格兰实现权力下放的争论。<sup>①</sup> 英格兰民族主义的兴起与英格兰疑欧主义的发展互为因果,共同塑造了英格兰身份特征的一部分,与苏格兰和北爱尔兰的亲欧立场形成了鲜明的对照。在脱欧问题上,英国事实上形成了五个地区:伦敦之外的英格兰地区、伦敦地区、苏格兰、威尔士和北爱尔兰。在脱欧公投中,除伦敦以外的英格兰地区选民以55.4%对44.6%的多数支持脱欧,脱欧支持者超出反对者约250万人,而其他四个地区留欧支持者超出150万人。可以说,二者相抵,是英格兰的疑欧派决定了公投的结果。<sup>②</sup> 其背后的原因在于,英格兰受到忽视的边缘人口和中下层民众、经济上难以重振的老工业园区居民成为脱欧的主要支持者。他们承受了不断扩大的社会不平等带来的压力,希冀恢复大英帝国的昔日辉煌,寻求解决自身困境的药方。由此产生的英格兰优越主义、英格兰民族主义也加大了国家各地区间在脱欧问题上的裂痕。<sup>③</sup>

英国长期代表商业利益、以全民国家保守主义为指导思想的保守党在脱欧过程中不断趋向强硬的脱欧立场。特别是约翰逊当选英国首相后,内阁中包含多名著名右翼成员。他们在经济政策上主张公共福利私有化、为富人减税,在社会政策上反对女权、主张恢复死刑,被媒体称为撒切尔主义的回归和“撒切尔夫人的第四个任期”。<sup>④</sup> 这些

① Stephen Tierney, "Brexit and the English Question," in Federico Fabbrini, eds., *The Law and Politics of Brexit*, Oxford University Press, 2017, pp.95-98.

② Anthony Barnett, *The Lure of Greatness*, Unbound, 2017, p.101.

③ Ibid., pp.100-113.

④ Sean O'Grady, "A Peacetime Prime Minister Has Never Faced Bigger Challenges Than Boris Johnson," 24 July 2019, <https://www.independent.co.uk/voices/boris-johnson-prime-minister-tory-leadership-brexit-no-deal-a9016416.html>, last accessed on 25 July 2019.

主张与苏格兰、威尔士等地区工党长期执政、民族主义政党借助社会民主主义争取选民的政策取向之间的矛盾进一步激化。苏格兰和北爱尔兰的地区民族主义政党提出了举行独立或统一公投的诉求,威尔士的民族主义的独立诉求也得到加强。在地方选举中,威尔士党成为第二大党,强化了独立主张。该党议会党团领导人罗伯茨宣称:“选举约翰逊为保守党领导人,是保守党送给威尔士独立运动的礼物,威尔士独立进程已不是是否而是何时启动的问题。”<sup>①</sup>

英国政府为回应苏格兰、威尔士等地方政府的要求,利用官方政府间论坛,与权力下放地方政府保持磋商和沟通,并建立了脱欧谈判联合部长理事会。但该协商机制的有效性遭到各地政府的质疑。他们指责理事会会议一直由中央政府部长主持,会议议程也由英国政府设定;在该机制下很难在充分考虑各方利益、相互信任的基础上展开讨论,也缺乏刚性的规则确保不同意见可以纳入英国政府的决策。<sup>②</sup>

总体来看,英国脱欧公投后重构中央与地方关系的宪法规范的压力逐渐形成,英格兰民族主义对国家各地区关系发展的潜在影响力上升,中央政府在仓促应对脱欧复杂局面的过程中对英国多民族国家治理的复杂性的回应不足。当前,脱欧进程陷于僵局,脱欧的各种可能性无法排除。这种不确定性使脱欧对权力下放走向的影响仍存在变数。在约翰逊当选首相后,脱欧可能的三种结局是:英国在获得欧盟有限、模糊让步的情况下批准脱欧协议,无协议脱欧和通过二次公投逆转脱欧。前两种结局都会对英国权力下放政策的未来形成强烈冲击,即便脱欧逆转,脱欧进程在宪法、政治、经济和民众认同等层面产生的深远影响,也将给权力下放政策带来长久的调整压力。

#### 四 脱欧对苏格兰权力下放的影响与二次独立公投的争论

权力下放政策实施之初,英国政治家和学术界对其在解决多民族国家治理难题上所起作用的想法总体上比较乐观。当时也有学者提出:在这一新机制下,中央政府和各地方政府关系的政治文化将发生变化,二者的上下级关系因之改变,由上下级成为平等的伙伴;进而出现对由此导致的政治力量变化失去控制的风险。<sup>③</sup> 在受地区民族

<sup>①</sup> “New PM is a Clown, Says Plaid Cymru MP,” BBC News, 23 July 2019, <https://www.bbc.com/news/live/uk-politics-49073992>, last accessed on 24 July 2019.

<sup>②</sup> Maria Fletcher and Rebecca Zahn, “Brexit, the UK and Scotland,” in Gerry Hassan and Russell Gunson, eds., *Scotland, the UK and Brexit*, Luath Press Limited, 2017, pp.107-108.

<sup>③</sup> Robert Hazell, “Reinventing the Constitution: Can the State Survive? CIPFA/Times and Inaugural Lecture 4 November 1998,” p.16, <http://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/33.pdf>, last accessed on 28 July 2019.

主义影响较大的苏格兰和北爱尔兰,这一风险尤为突出。权力下放是消解了民族主义诉求,还是为其提供了机会,一直是争论不休的问题。英国脱欧变局使苏格兰独立和北爱尔兰与爱尔兰统一的问题再次浮出水面,甚至有一定的激化趋势。这些既是英国权力下放进程的新发展,也将在很大程度上决定权力下放方案的成败。

权力下放政策实施后,随着苏格兰民族党的强势崛起,民族主义在苏格兰地区政治中的影响力上升。自20世纪30年代成立以来,苏格兰民族党一直将独立或取得包括国防、外交等自主权在内的高度自治作为其行动纲领。该党自2007年后在地区议会选举和全国大选中取得成功,逐渐取代工党和保守党成为苏格兰地区政治的主导力量。苏格兰民族党在推进民族主义目标的过程中,策略性地采取了经济上的新自由主义和社会政策上的社会民主主义的结合,增加了苏格兰地区民众的社会福利,<sup>①</sup>在政治上降低了关于苏格兰人历史、文化、族群、情感诉求方面的宣传力度,把自己塑造成全体苏格兰地区居民利益的代言人和英国政府剥夺苏格兰全体居民利益政策的反对者形象,将独立诉求更多地同现实利益结合起来。<sup>②</sup>在这一过程中,该党不断从两个方面强化欧洲一体化与苏格兰独立目标之间的联系:(1)欧洲一体化是苏格兰经济繁荣的重要推动力量,保持苏格兰的欧盟成员身份可以为苏格兰经济社会发展提供广阔空间;(2)苏格兰在脱欧问题上的声音和愿望未得到英国政府应有的尊重,“给苏格兰的民主、经济和社会利益带来不可接受的风险”。<sup>③</sup>

在2014年苏格兰独立公投中,民众选择留在英国。然而,此次公投并未从根本上平息苏格兰分离主义的挑战。苏格兰民族党仍坚持独立诉求,并在2015年大选中获得苏格兰地区的59个英国下院席位中的56席(该党在2010年仅获6席);在2017年大选中获得35席;在2016年地方议会选举中席位虽未过半,但组成了少数派政府。在其2016年苏格兰地方选举的竞选纲领中,苏格兰民族党提出:在满足以下两个条件之一时,该党将再次推动独立公投:一是“有明确、持续的证据表明独立成为大多数苏格兰人民支持的选项”;二是“相较2014举行独立公投时情况发生了重大而又实质性的变化,例如,在违背苏格兰人意愿的情况下,苏格兰被迫离开欧盟”。<sup>④</sup>

2016年公投后,《政治季刊》的评论指出:“苏格兰和英格兰之间微妙的联盟能否

<sup>①</sup> Maxwell Stephen, “Social Justice and the SNP,” in Gerry Hassan, ed., *The Modern SNP: From Protest to Power*, Edinburgh University Press, 2009, pp.120-134.

<sup>②</sup> “Our Vision,” Scottish National Party, <https://www.snp.org/our-vision/>, last accessed on 13 July 2019.

<sup>③</sup> “Consultation on a Draft Referendum Bill,” 20 October 2016, <https://www.gov.scot/publications/consultation-draft-referendum-bill/>, last accessed on 13 July 2019.

<sup>④</sup> “The SNP 2016 Manifesto Explained,” Scottish National Party, 20 April 2016, <https://www.snp.org/the-snp-2016-manifesto-explained/>, last accessed on 13 July 2019.

经受得住英格兰人‘脱欧’投票结果的压力已成问题,苏格兰二次独立公投已难以避免”。<sup>①</sup>可以说,脱欧公投为苏格兰民族主义者在短期内重启独立公投提供了理由,强化了苏格兰民族党的二次独立公投的诉求。首先,苏格兰民族主义者长期以来宣扬联合王国的合法性来源于1707年带有一定国际条约性质的苏格兰与英格兰合并的《联合法案》。在脱欧过程中,“议会主权”与“人民主权”何者优先的争论无形中加强了这一历史叙事。英国议会不可分割、不受限制的最高权力是英国宪法的最高原则,也是英国全国性政党,特别是保守党维护国家统一的工具。然而,保守党政府出于脱欧和维持执政地位的政党利益考虑,强化“公投即民主”,借口人民主权至上,坚持公投的效力不可撼动,扩张行政权力,在一定程度上削弱了议会主权的原則。英国政治精英在宪法原则问题上的自相矛盾,事实上有助于苏格兰等地区民族主义者诉诸1320年提出的《阿布鲁斯宣言》。他们将该宣言解释为“主权在民”原则的体现,与《联合法案》具有国际条约性质的历史叙事一起,为其独立主张提供支持,<sup>②</sup>同时弱化了脱欧过程中英国政府在中央和地方关系上强势立场的法理依据。

其次,苏格兰政党政治版图的变化放大了脱欧公投中中央政府和地方政府之间的矛盾,侵蚀了苏格兰人的英国国家认同感。2017年后,保守党和工党在苏格兰的政治影响力下降,苏格兰民族党利用脱欧公投的结果,宣布其竞选纲领中设定的条件已得到满足,英国政府推行的“硬脱欧”政策将迫使苏格兰离开欧盟;同时,民族党渲染英国最亲欧的苏格兰地区和最疑欧的英格兰地区的差异性,建构英格兰的他者身份,强化苏格兰人的身份认同,进而宣扬苏格兰当前身份特征中的“亲欧”“社会民主主义”“进步议程”与英国保守党的“疑欧”“右翼自由主义”“保守与压迫”元素的对立。<sup>③</sup>

最后,英国不断凸显的无协议脱欧前景弱化了温和的苏格兰民族主义者对留在英国内部的功利主义支持。2014年苏格兰公投中一些温和的民族主义者支持留英的一个重要原因是,离开英国重新申请加入欧盟将面临西班牙等成员国的抵制。这也是独立公投中统一派获胜的原因之一。欧盟因西班牙、比利时等国内部的民族问题,并不支持苏格兰、加泰罗尼亚等地区的分离主义运动,拒绝其独立后直接加入欧盟的诉求。而当前无协议脱欧的可能性加大,苏格兰民族党利用脱欧对苏格兰就业、公共福利的负面影响,改变了部分温和的民族主义者在独立问题上的谨慎立场。

<sup>①</sup> Ben Jackson, “Commentary: English Votes for English Laws,” *The Political Quarterly*, Vol.87, No.3, 2016, p.309.

<sup>②</sup> Sionaidh Douglas-Scott, “Brexit, Article 50 and the Contested British Constitution,” *The Modern Law Review*, Vol.79, No.6, 2016, p.1038.

<sup>③</sup> Macro G. Biagi, “Brexit, the SNP and Independence,” in Gerry Hassan and Russell Gunson, eds., *Scotland, the UK and Brexit: A Guide to the Future*, Luath Press Limited, 2017, p.128.

脱欧公投后,苏格兰民族党领导人、首席部长斯特金就宣布:公投结果使苏格兰新的独立公投变得迫在眉睫。在此后的各种演讲、采访中,苏格兰政府都把二次独立公投与脱欧结果联系起来,希望以此作为与英国政府讨价还价的工具,增加自己在脱欧进程中的话语权。<sup>①</sup> 苏格兰地方政府于2016年10月出台《独立公投法案》草案,向公众征求意见,随后,苏格兰议会通过决议,反对英国政府启动脱欧进程。2017年3月,英国正式启动《里斯本条约》第50条前夕,苏格兰议会通过动议,授权苏格兰地方政府与英国政府讨论在苏格兰举行独立公投问题。英国首相特雷莎·梅以脱欧结果不确定、时机尚不成熟为由拒绝了这一要求。此后,在2017年6月提前举行的大选中,苏格兰民族党表现不及预期,保守党席位上升。这一变化被解释为部分民众因对独立问题的担忧转而支持保守党。在此背景下,民族党有意放缓了推进二次独立公投的准备。

在脱欧进程中,《苏格兰在欧洲中的地位》等官方报告阐明了苏格兰地方政府对脱欧问题的立场,其可以接受的选项有三个:(1)英国通过议会表决或二次公投留在欧盟内部;(2)英国采取“软脱欧”模式;(3)给予苏格兰单独留在欧盟内部的特殊地位。在北爱尔兰边界保障条款出台前后,苏格兰和威尔士也要求获得与英国其他地区区别对待的权利。然而,这些要求与权力下放的其他问题一样均未获得保守党政府的支持。

脱欧被迫延期后,苏格兰地方政府于2019年3月重新启动了二次独立公投的立法程序。斯特金宣布就苏格兰未来问题在苏格兰议会举行跨党派协商,并立法确定未来公投的规则。2019年5月,民族党正式向苏格兰议会推出了《公投法案(苏格兰)》,为二次独立公投提供了法律框架。该法案授权地方政府部长在2021年地方议会选举前制定二级法规,规定独立公投的日期、问题以及宣传规则、选民范围等事项。<sup>②</sup> 由于支持公投的苏格兰民族党和绿党拥有议会多数,该法案获得苏格兰议会批准的可能性较大。与此同时,苏格兰政府承认关于苏格兰未来的全民公投属于英国议会的保留权限,准备向英国政府要求遵循2014年公投的先例,依据《1998年苏格兰法》第30条规定,通过颁布相关法令扩大苏格兰议会权力,授权其自行立法举行公投。但目前来看,英国政府短期内接受这一要求的可能性不大,二次独立公投面临难以逾越的宪法障碍。

<sup>①</sup> Macro G. Biagi, “Brexit, the SNP and Independence,” p.123.

<sup>②</sup> Sarah Atherton, Iain McIver and Iain Thom, “Referendums (Scotland) Bill,” 19 June 2019, <https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/2019/6/19/Referendums--Scotland--Bill/SB19-41.pdf>, last accessed on 2 July 2019.



尽管如此,苏格兰民族党提出,即便英国最终留在欧盟,苏格兰政府也不一定取消独立公投。<sup>①</sup>斯特金在解释苏格兰政府的立场时,除重提苏格兰的未来应由苏格兰人决定的观点外,还特别指出:“在整个脱欧进程中,苏格兰一直遭到英国政府的轻蔑对待;我们寻求妥协和保护苏格兰人利益的努力都未得到重视。”<sup>②</sup>

约翰逊当选英国首相加剧了苏格兰地方政府与英国政府的矛盾。近年来,苏格兰民族党回避排他的民族主义口号,强调独立是保护苏格兰地区的全体民众利益的最佳选择,将自己塑造为反对威斯敏斯特右翼政府压迫的左翼进步力量的代表。保守党新政府就职首日,斯特金致信约翰逊首相提出:根据苏格兰政府的研究报告,无协议脱欧将使苏格兰丧失大量工作岗位、国民收入大幅降低,因而强烈要求,如无协议脱欧无法避免,英国政府应对苏格兰做出替代安排。否则,苏格兰有可能在2020年举行二次独立公投。<sup>③</sup>

苏格兰民族主义者利用脱欧的不确定性不断强化二次独立公投的话语,苏格兰脱离英国的风险明显加大,但目前仍难以得出苏格兰民意必然支持独立的结论,苏格兰未来的地位仍取决于各方博弈的结果。首先,自《联合法案》至今,英格兰与苏格兰三百多年共同发展形成了复杂而又紧密的历史、文化和政治经济联系,简单以英国脱欧的负面影响为由割裂这一联系的理由并不完全令人信服。2016年公投后,多家机构民调数据显示,除近期个别民调外,绝大多数民调结果是苏格兰民众支持独立的比例并未取得多数。<sup>④</sup>

其次,如同2014年公投一样,苏格兰选民仍将面临族群身份认同和现实利益考量之间的艰难选择。虽然苏格兰地方政府强调,离开欧盟单一市场将给苏格兰经济繁荣带来潜在的破坏,但同样不容忽视的是,苏格兰对英国其他地区的货物和服务出口远超对欧盟国家的出口,如2017年前者是498亿英镑,而后者仅为120亿英镑。<sup>⑤</sup>而且苏格兰是英国预算的净受益地区,如脱离英国将出现公共预算资金缺口。独立派宣传的北海石油收益也因可开采资源数量变化、油价波动等因素存在一定的变数。在中短

<sup>①</sup> “A Second Referendum on Scottish Independence,” 30 May 2019, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/second-referendum-scottish-independence>, last accessed on 4 June 2019.

<sup>②</sup> Libby Brooks, “Scottish Government Publishes Independence Referendum Bill,” 29 May 2019, <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/may/29/scotland-publishes-second-independence-referendum-bill>, last accessed on 30 May 2019.

<sup>③</sup> “Nicola Sturgeon: Indyref2 ‘More Essential than ever’,” BBC News, 25 July 2019, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-49105538>, last accessed on 26 July 2019.

<sup>④</sup> “Opinion Polling on Scottish Independence,” Wikipedia, [https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion\\_polling\\_on\\_Scottish\\_independence](https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_on_Scottish_independence), last accessed on 16 July 2019.

<sup>⑤</sup> “A National Statistic Publication for Scotland,” p.1, 19; quoted from Douglas Alexander, “A Better Post-Brexit Path for Scotland,” in Gerry Hassan and Russell Gunson, eds., *Scotland, the UK and Brexit*, p.140.

期内,独立对苏格兰经济带来的冲击可能远大于脱欧。

最后,英国政府仍有利用宪法、政治和经济手段妥善处理二次独立公投等问题的空间。从法理上讲,在苏格兰举行独立公投属于英国议会保留权力的范畴,不经英国议会同意,公投不具合法性。如果脱欧,一些领域的下放权力从欧盟手中收回后,在确保英国内部共同市场平稳运行的前提下,大多数权力可归还苏格兰地方政府。必要时,英国政府可进一步下放权力,扩大地方政府权能,甚至采取联邦制的选项。<sup>①</sup>即便出现无协议脱欧,英国政府支持苏格兰与欧盟建立特殊合作机制的空间依然存在;同时,英国政府可利用节省的欧盟成员国摊派款资金向有关地区提供欧盟结构基金、共同农业政策等安排的替代方案,避免或减轻脱欧对苏格兰民生问题带来的冲击。

## 五 脱欧对北爱尔兰和平进程的影响

与苏格兰相比,脱欧对北爱尔兰权力下放进程的影响更加错综复杂,其内部政治分歧、边界问题、《复活节协议》框架下英国与爱尔兰的关系相互交织,加大了北爱尔兰权力下放安排下和平与和解进程的不确定性。

### (一)《复活节协议》与北爱尔兰权力下放机制

北爱尔兰问题由于其内部主要民族、宗教群体之间的复杂关系,亲英的统一派和爱尔兰民族主义者之间的冲突长期存在。自爱尔兰独立后,北爱尔兰经历了近50年的“敌意下的和平”和30年的大混乱时期。<sup>②</sup>1998年的权力下放安排,经过2006年《圣安德鲁协议》的进一步完善,除建立了中央政府与地方政府的分权机制外,更为重要的是,在不同族群和宗教群体间建立了分权机制。

北爱尔兰的分权机制具有三个显著特征:第一,分权机制的协和式民主取向,从法律制度上保障了各群体的利益均衡,促进了社会群体间共识的建立。北爱尔兰内部分权的制度设计借鉴了协和式民主模式(Consociationalism),即通过法律机制确保分裂甚至对立的社会群体共同参与决策,必要时,各群体在立法上具有相互否决权,选举和社会资源分配(包括公务员职位等)实行特定的比例代表制,保证各群体的代表性和参与权。<sup>③</sup>例如,《复活节协议》设立了拥有同等权力的首席部长和副首席部长职位,

<sup>①</sup> 针对英格兰的权力下放,新工党政府曾考虑过在英格兰下划分大伦敦、英格兰东、英格兰东北、东南、西北、西南等行政区。当时,这一主要依据地理位置划分行政区的主张,缺乏历史上紧密的经济社会联系基础的支持,因遭质疑而被放弃,但类似在英格兰进一步设立行政区划的设想也增加了在英国实行联邦制的可行性。

<sup>②</sup> Duncan Morrow and Jonny Byrne, "Northern Ireland: the Promise Broken?" in Gerry Hassan and Russell Gunning, eds., *Scotland, the UK and Brexit*, p.150.

<sup>③</sup> Rupert Taylor, "Introduction," in Rupert Taylor, ed., *Consociational Theory*, Routledge, 2011, pp.3-4.

内阁成员也按一定比例分别来自统一派和民族主义者、天主教徒和新教徒；在关键立法程序中除要求议会整体多数外，还需同时获得规定多数的两大群体议员的跨群体支持。

第二，北爱尔兰的欧洲化进程促进了分权机制的建立与平稳运行。北爱尔兰和平和解进程是与欧洲化同步发展的，共同的欧盟制度环境为北爱尔兰相互对立的政党和社会群体提供了新的、更为中立的共同合作空间。据统计，北爱尔兰大约 60% 的立法来自欧盟或需要与欧盟法协调。在欧盟相关政策领域内，北爱尔兰主要政党决策更易于达成共识，并成为北爱尔兰和平进程的重要支柱。<sup>①</sup> 欧盟为长期受社会动荡、恐怖主义影响的北爱尔兰地区提供了大量资金，推动了北爱尔兰的经济发展。此外，欧盟和北爱尔兰政府启动了一系列专项计划，如北爱尔兰—欧盟特别工作组、欧盟—北爱尔兰和平和解计划，促进了双方合作目标的落实。

第三，这一分权机制承认英国政府和爱尔兰政府在北爱尔兰和平和解进程中的作用，弱化传统对立的族群身份，推动各方共同参与维护北爱尔兰的稳定。《复活节协议》就北爱尔兰未来地位的全民公投机制做了规定，该地区是否留在英国需要爱尔兰和北爱尔兰双方民众公投决定；允许北爱尔兰居民拥有英国和爱尔兰双重国籍。<sup>②</sup>

## （二）脱欧对北爱尔兰和平进程的冲击

北爱尔兰和平进程 20 多年来总体上获得了成功，在经历最初的磨合期后，2002 年至 2007 年，分权政府曾中断 5 年之久。最终爱尔兰共和军同意彻底解除武装。此后，民主统一党和新芬党共同领导的地区政府到 2017 年前一直平稳运行。《复活节协议》的主要推动者、英国前首相布莱尔曾表示，该协议是建立在英国和爱尔兰同为欧盟成员国的基础之上的。<sup>③</sup> 因此，脱欧对该协议开启的北爱尔兰和平和解进程造成巨大冲击。

首先，北爱尔兰各群体及其主要政党围绕本地区与欧盟的关系出现严重分歧，加大了《复活节协议》以来得到弱化的族群和政治对立重新恶化的风险。在脱欧公投中，北爱尔兰民众总体支持留欧，其中天主教徒和民族主义者多数主张留欧，但更多的新教徒与统一派主张脱欧；在主要政党中，新芬党和社会民主工党支持留欧；民主统一

<sup>①</sup> Mary C. Murphy, "The European Union and 'Normal' Politics in Northern Ireland," *European Studies* 28, 2010, pp.190-191.

<sup>②</sup> "The Belfast Agreement," 10 April 1998, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/136652/agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf), last accessed on 13 July 2019.

<sup>③</sup> Vincent Boland, "Brexit Britain Will Need to Amend Good Friday Agreement, Says Blair," *Financial Times*, 12 May 2017, <https://www.ft.com/content/46cf672e-3716-11e7-bce4-9023f8c0fd2e>, last accessed on 15 July 2019.

党支持脱欧。<sup>①</sup> 2017年初,新芬党指责民主统一党领导人滥用政府资金,导致政府危机,双方在脱欧问题上的分歧进一步加深了北爱尔兰政府的裂痕,最终新芬党领导人拒绝参与组建政府,使北爱尔兰权力下放政府至今陷于瘫痪。<sup>②</sup> 地区自治政府的缺位削弱了北爱尔兰人在英国脱欧谈判上的发言权,也使北爱尔兰分裂的社会失去了沟通的机制。而2017年大选后保守党政府依靠北爱尔兰民主统一党的支持上台执政,事实上加大了民主统一党在北爱尔兰政策上的影响力。新芬党则强化了脱欧问题应与整个爱尔兰岛全体民众充分沟通的立场,转而推动爱尔兰统一公投。

其次,边界问题加大了英国解决脱欧问题的难度,在北爱尔兰内部、英国与欧盟及爱尔兰之间引发激烈的争论,动摇了北爱尔兰和平和解进程的基础。北爱尔兰和爱尔兰之间的边界问题涉及爱尔兰岛南北方和英爱两国复杂的历史、身份、情感纠葛以及现实的政治经济利益博弈。1921年《英爱条约》签署后,北爱尔兰边界成为南北分治的标志;1969年北爱尔兰冲突升级后,英国加强了边界管控,该边界成为“大混乱时期”暴力血腥记忆的象征。而《复活节协议》取消了爱尔兰和北爱尔兰之间的物理边界,不仅给双方的人员和经贸往来带来巨大便利,也彰显了北爱尔兰和平进程的和解精神。边界问题在北爱尔兰有着特殊含义,有历史学家评论说,爱尔兰的边界问题不是存在于地图上,而是在“人们的头脑之中”。<sup>③</sup> 脱欧过程中围绕边界问题的博弈强化了北爱尔兰各群体间的隔阂和身份疏离感。尽管英国政府承诺不设硬边界,但其一直采取的“硬脱欧”立场,坚持至少在形式上退出欧盟关税同盟,使英国与欧盟一直未能找到双方均可接受的边界问题解决方案。特雷莎·梅政府在《脱欧协议》中被迫接受了欧盟提出的边界保障条款,即未来双方一旦无法找到边界问题的解决办法,北爱尔兰甚至整个英国将留在关税同盟内部。这一条款遭到保守党硬脱欧派和民主统一党的强烈反对,使脱欧协议至今无法获得英国议会的批准。作为边界问题的利益攸关方,爱尔兰政府也一直拒绝在修改边界保障条款问题上做出妥协。

最后,北爱尔兰脱欧安排的不确定性具有广泛而深刻的政治经济影响。目前,北爱尔兰脱欧前景在各权力下放地区中最为复杂。如果是英国留在关税同盟的“软脱欧”模式或脱欧逆转,对北爱尔兰内部和解进程的影响相对较小。除此之外,各种方

<sup>①</sup> 根据有关民调,天主教徒支持留欧的达85%,新教徒仅占40%。参见 John Garry, “The EU Referendum Vote in Northern Ireland,” Paper Presented to Knowledge Exchange Seminar Series 2016-17, 2017, <https://www.qub.ac.uk/brexit/Brexitfilestore/Fileupload,728121,en.pdf>, last accessed on 21 July 2019.

<sup>②</sup> 《复活节协议》规定,分别代表北爱尔兰两大族群、派别的主要政党的首席部长和副首席部长必须同时就职,否则政府无法运行。

<sup>③</sup> Cathy Gormley-Heenan and Arthur Aughey, “Northern Ireland and Brexit: Three Effects on ‘the Border in the Mind,’” *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol.19, No.3, 2017, p.500.

案都可能激化北爱尔兰内部及相关各方的矛盾,引发政治、社会动荡。在现有保障条款下的有协议脱欧也面临民主统一党的反对,维护英国的统一和北爱尔兰与英国的紧密联系是该党的最高政治原则,高于务实的经济利益考虑。同时该党也强调,一旦最终出现北爱尔兰单独留在欧盟关税区的局面,也会削弱该地区与英国的经济联系。而无协议脱欧的方案将面临新芬党和社会民主工党的抵制。他们提出,给予北爱尔兰在脱欧安排上的特殊地位是维护《复活节协议》有效性的前提和底线,否则该协议在法律上的确定性、政治上的可信度都将受到冲击;北爱尔兰出口对欧盟市场的高度依赖、与爱尔兰的紧密经济联系也将受到影响。<sup>①</sup>

### (三) 脱欧问题引发的爱尔兰统一公投的争论

脱欧公投前,无论统一派还是民族主义者都不认为实现与爱尔兰的统一是一个紧迫的问题。但脱欧公投的结果,特别是脱欧的不确定和无协议脱欧的可能性增大,使爱尔兰统一公投问题逐渐上升为北爱尔兰内部以及英爱两国关注的焦点。按照《复活节协议》的规定,英国北爱尔兰事务大臣有义务就北爱尔兰的民意做出判断,如果举行公投可能产生爱尔兰统一的结果,则应举行统一公投。但对判断这一民意的方法和标准,协议并未做出明确规定。<sup>②</sup> 一般而言,判断的参考指标包括主流民调结果、选举结果和地方议会表决等。

长期以来,在北爱尔兰除统一派反对、民族主义者支持爱尔兰统一公投外,英国政府和爱尔兰政府都对此持谨慎态度。在脱欧背景下,民主统一党坚持反对举行公投;新芬党则要求立即启动公投程序;社会民主工党主张建立北爱尔兰各方广泛参与的论坛,展开讨论,寻求共识。英国政府一直以条件不成熟为由反对公投,但近来对公投可能性加大及其后果的担忧不断增加。爱尔兰政府的立场更为矛盾、模糊,现阶段其政策的重点仍是在《复活节协议》框架下推进地区和平和解进程,担心公投给该地区带来新的动荡。<sup>③</sup> 爱尔兰总理瓦拉德卡 2018 年就职后不久表示,此时还不具备举行统一公投的民意基础,仓促行事会加剧爱尔兰社会的分裂,首要的问题仍是“尊重《复活节协议》的核心地位,不断加强爱尔兰南方与北方、英国与爱尔兰之间的合作”,为此,首先要考虑的是尽快恢复北爱尔兰地方分权政府的运作。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Mary C. Murphy, *Europe and Northern Ireland's Future*, pp.131-133.

<sup>②</sup> UK Government, "The Belfast Agreement," pp.3-5.

<sup>③</sup> Alan Whysall, "A Northern Ireland Border Poll," 2019, p.1, [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/185\\_a\\_northern\\_ireland\\_border\\_poll.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/185_a_northern_ireland_border_poll.pdf), last accessed on 17 July 2019.

<sup>④</sup> "Varadkar Says Border Poll Would be Defeated as New Survey Shows Irish Unity Vote Would be Close, 8 June 2018," *Belfast Telegraph Digital*, 8 June 2018, <https://www.belfasttelegraph.co.uk/news/politics/varadkar-says-border-poll-would-be-defeated-as-new-survey-shows-irish-unity-vote-would-be-close-36989335.html>, last accessed on 8 June 2019.

迄今大多数相关民调显示,支持北爱尔兰留在英国的民众明显占多数,短期内多数北爱尔兰选民也不支持举行统一公投。“北爱尔兰生活与时代”民调数据库数据表明,近年来北爱尔兰民众中支持留在英国的比例稳定在 60-65%之间,主张实现爱尔兰统一或北爱尔兰独立的仅为 20%左右。脱欧公投后支持留在英国的比例虽有下降,但并不显著(见表 1)。但该民调最新的数据(2018 年)同时也显示,相当一部分北爱尔兰人认为,脱欧加大了爱尔兰统一的可能性。<sup>①</sup>

表 1 “北爱尔兰生活与时代”民调关于“北爱尔兰未来长期地位”问题的结果

立场	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
留在英国,由英国实行直接统治	12	16	19	12	14	21
留在英国,建立权力下放政府	54	50	51	54	47	41
实现与爱尔兰的统一	15	17	14	19	20	19
建立独立的北爱尔兰国家	6	4	3	4	3	2
其他答案	1	1	1	1	2	1
不清楚	12	11	13	10	14	16

资料来源:根据“北爱尔兰生活与时代”民调相关问题的历年数据整理, <https://www.ark.ac.uk/nilt/results/polatt.html>, 2019 年 7 月 29 日访问。

然而,伦敦大学学院等机构的研究也提出,北爱尔兰支持爱尔兰统一公投的人数近期迅速增长,《爱尔兰时报》和 BBC 所做的几次民调中已出现支持爱尔兰统一占据多数的情况。爱尔兰统一公投的现实可能性开始增加。<sup>②</sup>

在判断北爱尔兰公投问题未来走势时,一个不容忽视的因素是北爱尔兰人口构成的变化。自爱尔兰独立后,北爱尔兰新教徒和天主教徒的人口比例长期大体维持在 2:1 的水平,但 20 世纪 70 年代后,出现了天主教徒人口增加、新教人口比例降低的态势,特别是 21 世纪初的国际金融危机和欧债危机加速了这一进程。根据北爱尔兰十年一次的官方人口普查数据,2001-2011 年,新教徒人口比例从 53% 下降到 48%,而天主教徒则从 43.8% 上升到 45%,二者的差距仅为 3%。<sup>③</sup> 有关研究进一步表明,到 2021

<sup>①</sup> 该民调结果显示,认为脱欧会加大统一公投可能性的占 38%,减小的占 10%,无影响的占 35%,不清楚的占 16%。参见“Political Attitudes UNIRLIKL,” Northern Ireland LIFE&TIMES, 2018, [https://www.ark.ac.uk/nilt/2018/Political\\_Attitudes/UNIRLIKL.html](https://www.ark.ac.uk/nilt/2018/Political_Attitudes/UNIRLIKL.html), last accessed on 9 July 2019。

<sup>②</sup> Alan Whysall, “A Northern Ireland Border Poll,” p.1.

<sup>③</sup> Paul Nolan, “Two tribes; A divided Northern Ireland,” *Irish Times*, 1 April 2017, <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/two-tribes-a-divided-northern-ireland-1.3030921>, last accessed on 11 July 2019.

年天主教人口将超过新教人口,其测算依据是在2016年的调查中,该地区学龄儿童、工作年龄人口中天主教徒比例远超新教徒,而老年人则相反。<sup>①</sup>2017年3月,北爱尔兰地方议会选举结果也在一定程度上印证了这一趋势:民主统一党获得28席,仅比新芬党多1席;两党第一选择票获得比率也非常接近;所有亲英统一派政党的席位之和历史上首次低于议会席位的50%。

总体来看,脱欧进程触发了《复活节协议》框架下关于爱尔兰统一公投问题的讨论,支持爱尔兰统一的人数较脱欧公投前有所增加。但统一公投目前仍面临几个显著的障碍。首先,北爱尔兰问题的复杂性使相关各方,包括爱尔兰政府,并未针对爱尔兰统一的复杂局面做好准备,对可能打破当前该地区稳定的统一公投持审慎立场。对爱尔兰政府而言,如公投结果支持统一,如何应对北爱尔兰占多数且具有激进暴力传统的亲英统一派将成为棘手问题。有人甚至认为,公投在爱尔兰获得通过的概率甚至比北爱尔兰更低。<sup>②</sup>其次,《复活节协议》在统一公投机制设计上的复杂和模糊加大了启动公投的难度。启动相关程序首先需要得到英国北爱尔兰事务大臣的支持,英国政府对公投的抵触态度无疑降低了其支持公投的可能性,而如何判断民意支持爱尔兰统一也存在技术上的模糊之处。最后,尽管北爱尔兰的人口构成正在向有利于天主教群体的方向发展,但一般认为,新教徒在支持留在英国问题上意见高度一致;而天主教徒在爱尔兰统一问题上的立场分歧更大,支持者比例仅略高于反对者,也就是说,许多天主教徒并不一定是支持统一的爱尔兰民族主义者。<sup>③</sup>

尽管如此,随着无协议脱欧风险进一步加大,可能会刺激更多北爱尔兰民众支持统一公投,从而加剧了北爱尔兰政党、族群、派别之间的对立。一旦出现矛盾激化的情况,考虑到过去一个世纪(除权力下放的20年外)以来,天主教徒与新教徒多次冲突的历史记忆和身份上的尖锐对立,可能会出现天主教徒支持爱尔兰统一的人数迅速增加的局面。面对约翰逊政府无协议脱欧的威胁,爱尔兰政府在统一公投上的模糊立场也有所松动。总理瓦拉德卡提出,无协议脱欧若变为现实,过去希望维持现状的温和的爱尔兰民族主义者、天主教徒将转向支持爱尔兰统一的立场,英国统一的前景将进一步黯淡。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Gareth Gordon, “‘Catholic Majority Possible’ in NI by 2021,” *BBC News*, 19 April 2018, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-43823506>, last accessed on 20 June 2019.

<sup>②</sup> Alan Whysall, “A Northern Ireland Border Poll,” p.14.

<sup>③</sup> 如“北爱尔兰生活和时代”民调最新数据(2018)显示,在天主教徒群体中,主张留在英国者占39%,主张与爱尔兰统一或独立者占43%;而新教徒这两个数据分别为83%和6%。参见“Political Attitudes NIRELND2,” *Northern Ireland LIFE&TIMES*, 2018, [https://www.ark.ac.uk/nilt/2018/Political\\_Attitudes/NIRELND2.html](https://www.ark.ac.uk/nilt/2018/Political_Attitudes/NIRELND2.html), last accessed on 9 July 2019.

<sup>④</sup> “Leo Varadkar: A Hard Brexit Could ‘Undermine the Union’,” *BBC News*, 26 July 2019, [https://www.bbc.com/news/world-europe-49127616?intlink\\_from\\_url=&link\\_location=live-reporting-story](https://www.bbc.com/news/world-europe-49127616?intlink_from_url=&link_location=live-reporting-story), last accessed on 27 July 2019.

面对国家统一面临的压力,英国政府立场也有所软化,承诺考虑北爱尔兰民众的关切,即便最终无协议脱欧,也将采取技术手段尽最大可能防止物理边界的出现。

## 结 语

英国政治文化长期以保守主义、渐进主义和稳定著称。在二战后很长一段时间里,宪法改革都不是英国政治的显性议题。波格丹诺在其《新英国宪法》一书中提出:过去四十多年里英国经历了一场“静悄悄的宪法革命”。它肇始于1973年加入欧共体,加速于新工党执政时期的全面宪法改革计划,其影响仍在持续发酵。<sup>①</sup>以1999年苏格兰和威尔士议会选举为标志,权力下放政策的实施已满20年,并成为英国中央与地方关系的根本性特征。在经历了最初的乐观情绪和总体平稳发展之后,权力下放进程也因脱欧导致的“国家危机”而出现新的变化,并面临转型与重构的压力。

脱欧在英国权力下放问题上引发的辩论,彰显了英国深度参与地区一体化过程中内部地区政策欧洲化产生的多重影响。一方面,欧洲化进程推动了权力下放在苏格兰、北爱尔兰等地区的平稳实施,在观念和利益层面赢得了功利主义支持。另一方面,欧洲化对英国中央集权的治理规范和政治文化形成了制约,在一定程度上重构了其中央与地方关系的宪法政治和内部地区政治,形成了多层治理模式。长期以来,英国在中央与地方关系上采取的模糊、渐进的方式规避了单一制政府与下放权力地区在权力归属问题上的宪法矛盾,同时导致了宪法原则的不确定性。面对脱欧变局,英国各地区由于历史传统和现实利益上的差异,出现了重大分歧,使欧洲问题从权力下放的助推力量转变为分裂的根源,需要英国政府在宪法层面做出回应。这一回应是延续英国宪法的妥协、渐进变革传统,还是提供更清晰的解决方案,甚至改变以议会主权为基础的不成文宪法体系,都是亟须解答的问题。

脱欧进程带来的不仅是欧盟与其成员国——英国之间权力关系的重构,而且涉及欧盟、英国中央政府及其内部各地区、各群体之间的权力再分配的过程。疑欧主义者强调,欧洲一体化超越民族国家的共享主权的模式束缚了英国的发展,需要通过脱欧从欧盟手中“夺回权力”,维护英国的传统与主权。然而,改变英国业已形成的多层治理结构的复杂性远远超出“夺回权力”的简单逻辑,世界主义、超国家主权、议会主权、人民主权和地区自决的话语相互碰撞与博弈,并寻求其政治合法性,但都无法为解决这一变局

<sup>①</sup> Vernon Bogdanor, “Constitutional Reform in Britain: The Quiet Revolution,” *Annual Review of Political Science*, Vol.8, 2005, pp.94-95.



引发的矛盾与冲突提供简单的答案,平衡、妥协的解决办法可能更符合当下的需求。欧盟、英国及其内部各地区、各群体之间 40 多年来形成了“你中有我、我中有你”的紧密联系,打破这一联系引发了一系列连锁反应,可能导致政治、经济、社会乃至领土、族群关系的革命性调整,也可能导致动荡与混乱。在此过程中,一个无法否认的悖论是,英国正是以背离英国代议制民主传统的全民公投的方式做出了脱欧选择,进而在国家及内部地区层面引发了议会主权和人民主权何者优先的争论,也给地区民族主义者以实践“人民主权”“人民自决”为由准备通过公投改变领土关系提供了口实。

在脱欧引发的中央与地方关系和多民族国家形态面临重构的重大挑战面前,如何避免背离初衷是一个现实命题。在英国政治文化传统中,关注政治行为的结果而不是简单遵循基于适当性的逻辑一直是政治精英信奉的准则。在 19 世纪末格雷斯頓的自由党政府推出爱尔兰地区自治安排时,戴雪担心给予爱尔兰的特殊对待会使英格兰产生离心倾向,不利于英国整个宪法体系的有效运作,因而,认定其“并非一种宪法智慧,而是政治上的失职”。<sup>①</sup>

这种审慎的政治文化传统是否因英国内外部环境的变化而走向激进主义还有待观察。但考虑到脱欧问题在欧洲、英国及其内部地区产生的深刻影响,无论脱欧的最终结果如何,都需要一种避免背离初衷、导致政治进程失控后果的“宪法智慧”来应对这一挑战。这需要在维护多民族国家统一的政治、经济和社会空间的同时,充分考虑各地区的多样性,通过对话,寻求互利共赢的方案,避免简单化地利用内外部环境的突发性重大改变所引发的纷争,寻求独立或领土归属的变更。草率地通过地区公投的形式改变地区与国家的既有关系,未必能够解决脱欧引发的危机,反而会割裂各地区间长期形成的政治、经济、社会和文化联系,阻碍经济社会发展,引发新的矛盾和动荡。在这一政治、经济、社会、法律和认同关系的调整与重构过程中,如何在与全球化和地区一体化相联系而不是相脱离的进程中实现各地区民众福祉的最大化,也显得尤为重要。从这个意义上而言,英国政治文化中的审慎、理性精神、试错与实用主义传统的回归有其特殊的价值。

(作者简介:王展鹏,中国人民大学欧洲问题研究中心兼职研究员、北京外国语大学英语学院英国研究中心教授;张茜,北京外国语大学英语学院英国研究中心博士生。  
责任编辑:宋晓敏)

<sup>①</sup> A.V. Dicey, *England's Case Against Home Rule*, The Richmond Publishing Co., 1886, Reprinted 1973, pp. 17-18; quoted from Arthur Aughey, *The British Question*, Manchester University Press, 2013, p.109.