

英国权力下放制度的运行困境

——基于新冠疫情应对的视角*

王磊 曲兵

内容提要:新冠疫情危机暴发以来,英国实施了二十余年的权力下放制度之弊端再次显现。由于权力下放制度具有“权力分散”的特点,英国政府无法在全国范围内推行统一的防疫政策,公共卫生危机进一步加剧。同时,分权政府将防疫问题政治化,甚至借疫情推动分离主义,致使英国出现严重的宪政危机。无论从防疫成效还是政治稳定的视角看,英国的权力下放制度都已陷入严重的困境。英国政府认识到问题的严重性,尝试对权力下放制度进行改革,但却遭遇多重阻力。究其原因,主要在于这一制度与生俱来的缺陷、与之关联的政党制度以及英国脱欧等外部环境因素。总体来看,权力下放制度并不是一种成熟有效的应对民族分离问题的解决方案。

关键词:英国 权力下放制度 新冠疫情 公共卫生危机 分离主义

权力下放制度是当代英国宪政改革的重要内容。1999年,托尼·布莱尔(Tony Blair)首相领导的新工党政府分别在苏格兰、威尔士和北爱尔兰实施权力下放(Devolution)制度,英国议会将卫生、教育、农业、交通和司法等部分内政权力授予分权议会^①并由各自的分权政府^②负责实施。国内外学术界对该问题进行了研讨,既有的研究成果大多集中探讨权力下放制度的构建与意义,对其实施效果多限于法学和政治学

* 本文系国家社会科学基金一般项目“公民社会视角下北爱尔兰和平进程研究”(项目编号:20BSS053)的阶段性研究成果。感谢匿名评审专家的宝贵意见。文责自负。

① 各个分权议会的名称不同,威尔士议会名为“National Assembly for Wales”(2020年5月更名为“Senedd Cymru/Welsh Parliament”),北爱尔兰议会名为“Northern Ireland Assembly”,苏格兰议会名为“Scottish Parliament”。

② 本文的“分权政府”是苏格兰地方政府、威尔士地方政府和北爱尔兰地方政府的统称,与之相对应的是首相领导的中央政府(简称“英国政府”)。

的理论分析,缺乏系统性的实证研究。^①

2020年暴发的新冠疫情危机为我们考察英国的权力下放制度提供了契机。新冠疫情是前所未有的全球性公共卫生突发事件,使英国遭受重创。截至2021年12月10日,英国新冠肺炎确诊病例为10719165人,^②居世界第四位、欧洲第一位。^③面对共同的外部危机,英国中央与分权政府的防疫“统一战线”只维持了两个多月就宣告瓦解。这不仅增加了疫情防控的难度,也使英国的国家统一面临挑战。因此,本文尝试从英国应对新冠疫情的视角,探讨权力下放制度运行中面临的挑战、政府针对此制度的改革举措及阻力,进而探究其深层次原因,以期对这一制度形成较为完整的认知。

一 防疫政策分歧导致的公共卫生危机

布莱尔政府推行的权力下放是一个持续不断的变革进程,自1999年实施以来,中央陆续将部分权力下放给苏格兰、威尔士和北爱尔兰。这导致中央政府扮演了尴尬的“双重角色”:其合法性来自全国选民的投票,因此代表全国利益行使职权;但通过权力下放的过程,其大部分国内政策权责只延伸到英格兰。分权政府已经拥有了卫生、护理、社会福利和教育等多个领域的权力,理论上可以自行制定本地区的防疫政策。以此次防疫的具体实施机构“国民医疗服务体系”(National Health Service, NHS)为例,第二次世界大战后,英格兰、威尔士、苏格兰和北爱尔兰相继建立了各自的NHS,随着权力下放制度的实施,各个NHS之间互不统属,无统一决策机制。约翰逊政府的决策须着眼于整个国家,但其出台的防疫政策往往只能在英格兰地区推行。这种分权模式为英国的防疫失利埋下了伏笔。

^① 有代表性的研究视角和成果包括:(1)民族独立运动与权力下放制度的构建,如Jonathan Bradbury, ed., *Devolution, Regionalism and Regional Development: The UK Experience*, Routledge, 2008; James Mitchell, *Devolution in the UK*, Manchester University Press, 2009。(2)权力下放制度的架构与运行机制,如Russell Deacon, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, 2012; 李冠杰:《危险的分权:新工党治下英国的权力下放进程(1997-2010)》,上海人民出版社2014年版。(3)权力下放制度对英国宪政的意义和影响,如Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Hart Publishing, 2009; 李冠杰:《英国的权力下放与卡梅伦的使命》,载《欧洲研究》,2015年第4期,第12-18页。(4)英国脱欧对权力下放制度的影响,如王展鹏、张茜:《脱欧背景下英国权力下放的演变及其影响》,载《欧洲研究》,2019年第4期,第1-25页;曲兵、王朔:《英国脱欧进程中的北爱尔兰边界问题》,载《现代国际关系》,2019年第7期,第37-44页。(5)新冠疫情与权力下放制度,如Janice Morphet, *The Impact of COVID-19 on Devolution: Recentralising the British State Beyond Brexit?* Bristol University Press, 2021; Akash Paun et al., “Coronavirus and Devolution,” Institute for Government, 1 July 2020。

^② UK Government, “Cases in United Kingdom: Cases by Area (Whole Pandemic),” 10 December 2021, <https://coronavirus.data.gov.uk/details/cases>.

^③ “Cases and Mortality by Country,” Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center, 10 December 2021, <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>.

(一)合作防疫

2020年1月31日,英国出现首例新冠病毒确诊病例,但中央政府并未及时采取有力的防控措施。随着病毒的迅速蔓延,2020年3月,英国政府和苏格兰地方政府、威尔士地方政府以及北爱尔兰地方政府(以下统称为“中央与分权政府”)开始以合作的方式共同应对疫情。^①

2020年3月2日,约翰逊首相主持应对新冠疫情的“内阁应急会议”(COBRA),^②分权政府的首脑受邀与会。3月3日,英国政府公布与分权政府共同制定的《联合行动计划》,为疫情应对提供了行动指南。3月23日,约翰逊首相正式宣布实施严格的封锁(Lockdown)政策,实施范围包括整个英国。^③随后,英国各分权政府都同意一致行动,并使用相同的口号:“留在家里,保护NHS,拯救生命”。苏格兰首席大臣尼古拉·斯特金(Nicola Sturgeon)、威尔士首席大臣马克·德雷克福德(Mark Drakeford)、北爱尔兰首席大臣阿琳·福斯特(Arlene Foster)与副首席大臣米歇尔·奥尼尔(Michelle O'Neill)都发表了措辞相似的声明,英国各地同时进入封锁防疫阶段。^④2020年3月25日,英国颁布了《2020年新冠病毒法》(Coronavirus Act 2020),授予中央政府在全国范围内处置新冠疫情的紧急权力,以遏制病毒的传播;同时,法案也授予分权政府的部长们处理卫生、教育、司法等领域危机的新权力。^⑤按照“塞维尔惯例”(Sewel Convention),英国议会就权力下放事务的立法需要征得各分权议会的同意,然而各分权议会对《2020年新冠病毒法》的通过没有异议,这与他们之前拒绝英国脱欧立法形成了鲜明的对照。

作为制度保障,英国政府成立了五个“部级执行小组”(Ministerial Implementation Groups),由中央与分权政府相关部门负责人参加,几乎每天开会,主要工作是汇集信

^① Eddie Barnes and Evie Robertson, “Crisis Management: The UK and Scottish Governments Working Together During the Pandemic,” *Our Scottish Future: Health Commission Report*, August 2021, p.2, <https://ourscottishfuture.org/wp-content/uploads/2021/08/Crisis-Management-The-UK-and-Scottish-Governments-Working-Together-During-the-Pandemic.pdf>.

^② 正式名称为“民事紧急状况委员会”(Civil Contingencies Committee),是英国中央政府应对类似禽流感、恐怖袭击等重大危机事件的机构。因在内阁办公厅的一系列会议室中举行,被称为“内阁办公厅简报室会议”(Cabinet Office Briefing Rooms, COBR)。英国媒体更愿称之为“COBRA”,因该缩写有“眼镜蛇”之意,令人印象深刻。会议通常由在场的最高级部长主持,如果首相出席,则由首相主持。参见 Catherine Haddon, “COBR (COBRA),” *Institute for Government*, 30 March 2021, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra>.

^③ Prime Minister's Office, *Our Plan to Rebuild: The UK Government's COVID-19 Recovery Strategy*, Dandy Booksellers, 2020, p.7.

^④ Michael Kenny and Jack Sheldon, “Territorial Governance and the Coronavirus Crisis,” *Centre on Constitutional Change*, 8 April 2020, <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/territorial-governance-and-coronavirus-crisis>.

^⑤ UK Government, “Coronavirus Act 2020,” *UK Public General Acts*, 2020 c.7, PART 2 Section 100, 25 March 2020, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/7/section/100>.

息、落实决策。此外,中央与分权政府的首席医疗官之间也保持着密切的合作,卫生部长之间每周通话磋商抗疫事宜。政策、信息的一致性以及各级政府间的直接沟通使人们产生了一种全国抗疫“统一战线”的印象。然而,这种合作并没有持续下去,疫情应对变得越来越具有政治性。

(二)走向分歧与混乱

在疫情应对上,中央与分权政府的共同立场始终伴随着内部的分歧和摩擦。尽管封锁政策以公共卫生立法的方式在全国强制推行,但各地封锁政策的实施和解除由各分权政府具体负责。随着疫情的发展,中央与分权政府在防疫政策上的分歧日益明显,英国的防疫行动变得非常被动。

中央与分权政府关系的转折点出现在2020年5月。由于新冠疫情得到初步控制,以及封锁政策的经济成本过高,英国政府急于推动经济复苏。5月10日,约翰逊首相将防疫口号由此前的“留在家里”改为“保持警惕”,试图在全国范围内放松限制。^①然而,这一政策的改变并未与分权政府协商,引发后者强烈反对。苏格兰首席大臣斯特金在接受媒体采访时抨击新口号“模糊和不精确”。各分权政府担心疫情复发,未和英国政府一起行动,继续维持“留在家里”的政策。^②此后不久,各分权政府分别公布了未来放松封锁限制的计划,英国各地的防疫政策开始出现较大差异。

中央与分权政府之间的协调联络机制也逐渐瓦解。他们一度通过“内阁应急会议”协调对策,但这种临时性与协商性的协调机制无法做出有约束力的决策。2020年5月,“内阁应急会议”机制被中止,维持日常联络的“部级执行小组”也被解散。英国政府新设两个内阁委员会协调应对新冠疫情,却不再邀请分权政府的代表参加。^③全国范围内只在医疗卫生领域的技术层面保留了协调沟通的渠道:“紧急情况科学咨询小组”(Scientific Advisory Group for Emergencies, SAGE)同时向英国政府和分权政府提供应对新冠疫情的科学建议;英国政府与分权政府都设有“首席医疗官”(Chief Medical Officer, CMO)和“首席科学顾问”(Chief Scientific Adviser, CSA),他们定期开会并分享信息,为各级政府间的协调提供建议。^④由此可见,中央与分权政府间的合作仅

^① Lucy Handley, “UK PM Boris Johnson’s New ‘Stay Alert’ Coronavirus Warning Criticized as ‘Confused’ and ‘Nonsensical’,” CNBC, 11 May 2020, <https://www.cnbc.com/2020/05/11/coronavirus-uk-boris-johnsons-new-stay-alert-warning-criticized-as-nonsensical.html>.

^② Alex Forsyth, “Coronavirus: Government Urges ‘Caution’ on Lockdown Easing,” BBC, 7 May 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-52568698>.

^③ Catherine Haddon and Melissa Ittoo, “UK Government Coronavirus Decision Making: Key Phases,” Institute for Government, 29 June 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/uk-government-coronavirus-decision-making-phases>.

^④ Jess Sargeant, *Co-ordination and Divergence: Devolution and Coronavirus*, Institute for Government, 2020, p.15.

停留在提供科学建议的层面,决策层面的协调渠道基本消失。

2020年9月,英国受到新一波疫情的袭击。分权政府采取了与中央政府明显不同的对策来遏制病毒蔓延,彼此的政策分歧进一步扩大。10月12日,英国政府在英格兰实行“三级警戒体系”,^①苏格兰地方政府随后推行“五级防护制度”。^②北爱尔兰和威尔士的措施更加严厉。北爱尔兰于10月16日进入为期四周的部分封锁,包括学校停课两周。威尔士政府宣布10月23日至11月9日期间实施“防火障”(Firebreak)封锁政策,居民必须留在家里,学生在线学习。^③随后,政策不同步的情况愈演愈烈。2021年2月,英国政府提出对从新冠肺炎高风险国家或地区(“红名单”)入境的旅客实施强制性酒店隔离措施,而苏格兰政府认为这样的措施不够“充分”,推出“有管理的隔离”(managed isolation),即绝大多数直接抵达苏格兰的外国人都要到指定酒店隔离。^④另外,英格兰和苏格兰之间的边界人流量很大,两地的感染者追踪应用程序(英格兰的“NHS COVID-19”、苏格兰的“Protect Scotland”)却并不兼容,一方的阳性检测结果不能共享到另一方的系统中。^⑤无法有效地追踪和隔离感染人群,也是英国新冠肺炎确诊病例居高不下的的重要原因。

在公共卫生等权力已经下放的情况下,控制具有高度传染性的新冠病毒需要在全国范围内达成共识,形成统一的防疫政策。现实的情况却是中央政府与分权政府的防疫政策不同步、宽松程度不同、解除限制的时限不同,出现了诸多防疫漏洞。防疫政策的差异意味着,即使部分地区成功地抑制了病毒的传播,却面临着来自放松管制地区的跨境传播。这种传播风险在威尔士和英格兰之间尤为严重,因为在正常情况下,每天有超过13万人跨越威尔士与英格兰的边界,如果英格兰放松疫情封锁政策,那么威尔士的疫情就得不到遏制。威尔士首席大臣德雷克福德认为,威尔士降低感染率的努力“遭到了来自英国其他高危地区旅行者的破坏”。^⑥他表示:“尽管我们正在努力消除这种病毒,但我们与英格兰接壤的边界漏洞百出,这意味着我们要加强隔离措施。”^⑦

^① Department of Health and Social Care, “Local Restriction Tiers: What You Need to Know,” UK Government, 23 November 2020, <https://www.gov.uk/guidance/local-restriction-tiers-what-you-need-to-know>.

^② Scottish First Minister Office, “Coronavirus (COVID-19): Scotland’s Strategic Framework,” Scottish Government, 23 October 2020, <https://www.gov.scot/publications/covid-19-scotlands-strategic-framework/>.

^③ Welsh Government, “National Coronavirus Firebreak to be Introduced in Wales on Friday,” 19 October 2020, <https://gov.wales/national-coronavirus-fire-break-to-be-introduced-in-wales-on-friday>.

^④ Scottish Government, “Quarantine Hotels,” 9 February 2021, <https://www.gov.scot/news/quarantine-hotels/>.

^⑤ Chloe Kent, “A Comedy of Errors: the UK’s Contact-tracing Apps,” 6 October 2020, <https://www.medicaldevice-network.com/features/uk-contact-tracing-app-problems/>.

^⑥ Jess Sargeant, *Co-ordination and Divergence: Devolution and Coronavirus*, p.24.

^⑦ Mure Dickie et al., “Lockdown Easing in England Threatens Cautious Approach of Devolved Nations: Coronavirus Policy Differences Put New Strains on Already Fraying UK Unity,” *Financial Times*, 6 July 2020, <https://www.ft.com/content/1605c01b-a28c-487f-b455-007f242a7e8c>.

全国范围内协同作战是疫情防控的关键,但公共卫生等领域的权力“分散”状态使得英国社会难以形成抗疫合力。中央政府无力调动分权政府,后者则有意抵制中央推行的防疫政策。客观而论,英国抗疫失利不应只归因于权力下放制度,它还整个政治阶层治理能力低下直接相关,但不可否认的是,权力下放制度增加了联合抗疫的难度,对疫情的持续延烧起到“助燃”作用。

二 疫情危机下高涨的分离主义

权力下放制度原本是为了遏制不断高涨的分离主义运动,但反被民族分离主义政党利用,成为其实现分离主义目标的制度平台。苏格兰等分权政府借防疫之机凸显民族差异甚至谋求区域独立,导致英国的国家统一面临威胁。

(一) 苏格兰力推“第二次公投”

苏格兰民族党政府视新冠疫情为宣传分离主义主张进而推动“独立公投”的独特机遇。首先,舆论造势。苏格兰政府倾向于比中央政府更早、更谨慎地实施防疫措施,并且通常比中央政府更晚放松这些限制措施。首席大臣斯特金每天召开疫情新闻发布会,着重强调约翰逊政府在疫情处理中的延误与混乱,给苏格兰选民造成苏格兰政府“更具治理能力”的印象。她还将苏格兰疫情蔓延的责任归咎于约翰逊政府应对不力,为苏格兰独立制造更充分的理由。

其次,推动公投。2016年脱欧公投以来,苏格兰民族分离主义再度兴起,但民意调查普遍显示,反对独立者仍占多数。2020年新冠疫情暴发以来,情况有所变化。多次民意调查显示,在2020年的大部分时间里,支持苏格兰独立的人数比例高于反对独立者,并且有几次支持独立的比例超过了50%。^① 疫情危机使“独立派”再次看到了机遇。苏格兰民族党利用苏格兰政府执政党的身份,相继通过多项法律,为第二次独立公投做准备。

2020年上半年,苏格兰议会先后通过《全民公投(苏格兰)法案》和《苏格兰选举(选举权与代表权)法案》,规定了苏格兰全民公投的一般规则。^② 2021年1月24日,苏格兰政府发布报告《通往无法律争议的公投之路》,规划了苏格兰独立的路线图,并特别指出,苏格兰政府会争取中央政府的授权,以确保独立公投的合法性。^③

^① “Opinion Polling on Scottish Independence,” https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_on_Scottish_independence.

^② Paul Butcher, “Routes and Obstacles to a Second Scottish Independence Referendum,” 11 May 2021, <https://www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/routes-and-obstacles-to-a-second-scottish-independence-referendum>.

^③ Michael Russell MSP, “The Road to a Referendum that is Beyond Legal Challenge,” 24 January 2021, https://mcusercontent.com/4fae14f57a18ee08253ffc251/files/18ebe54b-8867-439f-91aa-0ea911c369e9/Roadmap_to_Referendum_.pdf.

3月22日,苏格兰政府公布了《苏格兰独立公投法草案》,为举行第二次独立公投提供法理依据。^①在5月6日的苏格兰议会选举中,苏格兰民族党以1席之差没有取得多数席位,但与同样支持独立的苏格兰绿党结成执政联盟。斯特金表示,选举结果意味着“独立”已经得到苏格兰选民的授权,一旦新冠疫情结束,她将推进第二次独立公投计划,并补充说,约翰逊首相没有任何“民主的理由”阻止公投,如果他试图无视人民的民主意愿,那将是“荒谬和令人愤慨的”。^②

总体而言,新冠疫情为苏格兰政府提供了表现自己的机会。尽管从防疫成效上看,英国国内各地区之间的差异并不大(见表1),但苏格兰政府凭借比英格兰稍好一点的表现,有效化解了2014年独立公投失败以来反对独立者的一个顾虑,即苏格兰政府在危机中将无法有效运作。^③英国斯特拉斯克莱德大学政治学教授约翰·柯蒂斯(John Curtice)指出:“冠状病毒使苏格兰政府成为人们生活的重中之重”“削弱了(苏格兰人)对国家统一的支持”。^④因此,尽管疫苗的广泛接种缓解了疫情,使得支持独立的民调有所下降,但仍然难以从根本上扭转苏格兰的政治环境,“独立派”占苏格兰议会多数席位的格局没有改变,他们推动苏格兰独立公投的脚步没有停歇。

表1 英国新冠肺炎确诊病例数量 (2021年12月)

国家/地区	总确诊病例	每十万人确诊病例
英国	10719165	15979.4
英格兰	9092016	16077.8
苏格兰	757813	13864.1
威尔士	532302	16794.1
北爱尔兰	337034	17780.7

资料来源:UK Government, “Cases in United Kingdom; Cases by Area (Whole Pandemic),” 10 December 2021。

^① Scottish Government, “Scottish Independence Referendum Bill,” 22 March 2021, <https://www.gov.scot/publications/draft-independence-referendum-bill/documents/>.

^② Michael Holden and Andrew MacAskill, “Scottish Nationalists Vow Independence Vote after Election Win,” *Reuters*, May 8, 2021, <https://www.reuters.com/world/uk/scotlands-crucial-election-knife-edge-pro-independence-party-heads-win-2021-05-08/>.

^③ David J. Scheffer and Madeline Babin, “What’s Next for Scotland’s Independence Movement?” Council on Foreign Relations, 13 May 2021, <https://www.cfr.org/in-brief/whats-next-scotlands-independence-movement>.

^④ Andrew MacAskill, “Scottish Support for Independence Rises as COVID-19 Imperils the United Kingdom,” *Reuters*, 24 July 2020, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-scotland-independence-idUSKCN24P1CZ>.

(二) 威尔士重申“宪政改革”诉求

新冠疫情促使威尔士人重新思考自己的身份认同。在对政府领导人满意度的民意调查中,威尔士首席大臣德雷克福德的表现得到了更多支持,而约翰逊首相的支持率却在下降。^① 2021年2月,民调机构“Savanta ComRes”为英国独立电视台(ITV)进行的网上民调显示,39%的威尔士受访者支持“威尔士独立”,而这一比率在五年前刚过10%。^② 虽然威尔士人支持独立的比例有所增加,但不足以将主张独立的威尔士民族党推到执政地位。^③ 在2021年5月的地方选举中,威尔士工党获得了威尔士议会60个席位中的30个,继续把控威尔士政局。

威尔士工党不满足于当前的权力下放制度,而地方议会选举的胜利更坚定了该党推动宪政改革的决心。早在2017年,威尔士工党政府就发布报告《英国脱欧和权力下放:确保威尔士的未来》,提议建立由英国政府与分权政府组成的“英国部长理事会”(UK Council of Ministers),定期就共同的规则和框架进行谈判,建立一套在全国范围内具有约束力的框架协议。^④ 2021年6月,威尔士工党政府发布报告《改革我们的联盟:英国的共同治理》,提出加强“联盟”的二十点计划,要求对英国进行实质性的宪法改革。报告建议,改革上议院组成以反映英国的民族构成;建立一个独立的机构以监督资金的公平分配;将司法和警务权力下放给威尔士;威尔士和苏格兰的分权议会有权就独立问题举行全民公投;设立一个“宪法公约”以保障分权政府的权力。威尔士政府的改革逻辑意味着英国将向“联邦制”国家转变。

(三) 北爱尔兰再现“南北统一”呼声

在北爱尔兰政府中,联合执政的新芬党(Sinn Féin)和民主联合党(Democratic Unionist Party, DUP)在防疫政策上出现明显分歧。新芬党是北爱尔兰最大的民族主义政党,旨在实现北爱尔兰与爱尔兰共和国的统一,它敦促北爱尔兰政府采用爱尔兰的防疫措施;民主联合党是北爱尔兰最大的联合主义政党,旨在维持北爱尔兰与大不列

^① David Deans, “Mark Drakeford Says UK Must Be Radically Redrawn to Survive,” BBC, 14 January 2021, <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-55649017>.

^② Tim Shipman and Jason Allardyce, “Union in Crisis as Polls Reveal Voters Want Referendum on Scottish Independence and United Ireland,” *The Sunday Times*, 23 January 2021, <https://www.thetimes.co.uk/article/union-in-crisis-as-poll-reveals-voters-want-referendum-on-scottish-independence-and-united-ireland-wwzpdlg7b>.

^③ Steven Morris, “Westminster Warned as Poll Shows Record Backing for Welsh Independence,” *The Guardian*, 4 March 2021, <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/mar/04/westminster-warned-as-poll-shows-record-backing-for-welsh-independence>.

^④ Welsh Government, *Brexit and Devolution: Securing Wales' Future*, 2017, p.17, [https://gov.wales/sites/default/files/2017-06/170615-brexit%20and%20devolution%20\(en\).pdf](https://gov.wales/sites/default/files/2017-06/170615-brexit%20and%20devolution%20(en).pdf).

颠的联盟,支持英国政府的防疫措施。^① 英爱两国防疫成效的反差使得北爱尔兰民众更认可爱尔兰的防疫政策。2020年3月13日,在首例新冠肺炎确诊两周之际,爱尔兰政府就迅速采取行动,关闭了所有学校和托儿所,并取消了全国各地的圣帕特里克节庆祝活动,开始执行严格的社会封锁政策。时任爱尔兰总理利奥·瓦拉德卡(Leo Varadkar)在圣帕特里克节当天发表讲话,向全体国民承诺“我们与你们同在”。他的讲话得到了北爱尔兰民众的赞赏和支持,称赞其为“果断的强势领袖”。^② 爱尔兰政府更为有效的防疫措施已成为北爱尔兰内部辩论的重要内容,一定程度上提升了民众对爱尔兰统一的支持。^③ 新芬党发言人尼尔·奥唐尼勒(Niall O'Donoghue)称:“英国政府的防疫政策引发大批人的思考和检讨,他们质疑自己的最大利益是否得到(英国政府的)维护,这一切无疑都是推动爱尔兰统一的动力。”^④ 根据2021年8月的民意调查数据,北爱尔兰68%的人希望就留在英国还是加入爱尔兰共和国举行公投,49%的人支持留在英国,42%的人赞成建立一个“统一的爱尔兰”。^⑤

三 权力下放制度的改革及阻力

在新冠疫情危机中,英国政府意识到权力下放制度的弊端及其运行困境,尝试通过加强中央政府权威、改善中央和分权政府关系等措施纠正这一制度的弊病,但改革面临很大的阻力。

(一) 英国政府的改革尝试

一是强调“联盟”的共同价值观和现实收益。约翰逊首相宣扬“联合”大于“各自为战”的效果,声称英国推动了世界上“最成功”的疫苗接种项目,强调英国军队帮助苏格兰新建了80个疫苗接种中心。苏格兰保守党领袖道格拉斯·罗斯(Douglas Ross)也主张重塑联合王国“共同的价值观”。他说:“在许多人看来,在经历了脱欧和新冠疫情之后,我们的联盟不再由共同的价值观支撑”“支持独立不是因为意识到了

^① Julie Etchingam, “Is the United Kingdom on the Brink of a Break-up?” 4 March 2021, <https://www.itv.com/news/2021-03-04/is-the-united-kingdom-on-the-brink-of-a-break-up>.

^② Dan Haverty and Amy Mackinnon, “Could the Pandemic Kill the United Kingdom?” *Foreign Policy*, 5 June 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/05/coronavirus-pandemic-irish-unity-scottish-independence-united-kingdom/>.

^③ Jack Sheldon and Michael Kenny, “Why Have the UK’s Governments Diverged on Easing Lockdown?” Centre on Constitutional Change, 11 May 2020, <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/uks-governments-diverged-easing-lockdown>.

^④ Dan Haverty and Amy Mackinnon, “Could the Pandemic Kill the United Kingdom?”

^⑤ “68% in Northern Ireland Want Referendum on Leaving the UK,” 29 August 2021, <https://nation.cymru/news/68-in-northern-ireland-want-referendum-on-leaving-the-uk/>.

分离的好处,而是认为苏格兰和英格兰不再有共同的价值观……我们需要把我们的国家团结在开放和包容的价值观周围,这些价值观始终是我们联盟的特征”。^① 英国财政部创建了“新冠病毒工作保留计划”(Coronavirus Job Retention Scheme)等全国性财政支持计划。对此,英国政府发言人说:“英国政府史无前例的一揽子支持也表明,联盟的力量是如何帮助我们度过了这场危机。仅在威尔士,财政部已经向其政府提供了28亿英镑,支持了近49万个工作岗位,发放了数千笔企业贷款,并采购了数百万件个人防护装备”。^② 在一次内阁“联盟政策执行委员会”(Union Policy Implementation Committee)会议上,英国国防大臣、商务大臣和国际贸易大臣讨论了如何在与其他国家的贸易协定谈判中为苏格兰威士忌争取更好的待遇、确保苏格兰从英国的国防工业战略中受益等举措。另一位与会官员表示,要点在于“我们必须展示(联盟的价值),而非单纯说教”。^③

二是收回部分已经下放的权力。新冠疫情危机同样为约翰逊首相加强中央集权提供了机遇。他以“紧急状况”为由,宣称其行动是对最新医疗建议和疫情进展的回应,采取了诸如实施“休假”计划、扩大警察权力、在全国范围内实施隔离等政策,特别是重新赋予卫生大臣处置全国公共卫生事务的权力,使许多公共卫生政策的控制权又回归英国政府。^④ 其中具有较大影响的举措是颁布《内部市场法案》,授权英国政府大臣提供与经济发展、基础设施、文化、体育和教育或培训活动有关的财政援助。^⑤ 根据该法案,英国政府将用“共享繁荣基金”(Shared Prosperity Fund)取代先前由欧盟发放的“结构基金”(European Structural Funds),还可以“强迫”苏格兰和威尔士接受英国与其他国家签订的贸易协定中设定的食品和环保标准。^⑥ 由此,英国政府获得了原本属于欧盟或分权政府的部分权力,加强了对分权政府的监管。其目的是中央政府通过直接为全国各地提供资金和公共服务,弱化分权政府作为当地治理主导者的形象和能

^① Douglas Ross, “Why is Our Union Special?” 2 November 2020, <https://www.scottishconservatives.com/2020/11/douglas-ross-why-is-our-union-special/>.

^② Will Hayward, “Coronavirus Crisis Exposes Flaws in Devolution in the UK, Says Report,” 24 July 2020, <https://www.walesonline.co.uk/news/politics/devolution-johnson-drakeford-relations-coronavirus-18639900>.

^③ Tim Shipman and Jason Allardyce, “Union in Crisis as Polls Reveal Voters Want Referendum on Scottish Independence and United Ireland”.

^④ Joseph Ward, “The British State and the Recentralisation of Power: from Brexit to COVID-19,” 25 August 2020, <http://eprints.lse.ac.uk/106410/>.

^⑤ British Government, “United Kingdom Internal Market Act 2020 (c. 27),” The Stationery Office, 2020, p.1, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/resources>.

^⑥ 北爱尔兰的情况较为特殊,按照英国和欧盟达成的脱欧协议,为了防止爱尔兰岛上出现“硬边界”,北爱尔兰仍要遵守欧盟的监管和关税规则。

三是提出政府间合作的新设想。时任英国内阁办公厅大臣迈克尔·戈夫(Michael Gove)表示,保守党政府会通过“不断的维修和翻新”来改善权力下放制度,加强中央与分权政府的合作,维系国家统一。2021年3月,英国政府制定新计划,建议中央与分权政府之间定期接触;设立新的部际常设委员会;以更有效的方式解决争端。^①英国政府表示,新计划将从防疫中吸取教训,为建立更好的合作机制搭建平台。2021年10月,英国政府和分权政府联合发布《公共卫生保护和卫生安全的共同框架》,为未来遭遇公共卫生危机时加强合作和共同决策建立新的机制。^②尽管当前改革的力度和范围仍然有限,后续的效果也需继续观察,但正如威尔士首席大臣德雷克福德所言,这些都是值得肯定的举措,“走在了正确的道路上”。

(二)改革遭遇阻力

英国政府对权力下放制度的改革在现实中遇到很大的阻力。从权力下放制度的初衷看,布莱尔首相推动的权力下放是基于政治目的自上而下的过程,每一项权力下放法案都是对民族主义政治压力的被动回应,很少考虑对整个英国宪政架构的长远影响。自该制度实施以来,英国政府已经多次对分权政府妥协,试图通过下放更多的权力来抑制苏格兰等地越来越大的离心倾向。2014年,苏格兰独立公投期间,为了确保苏格兰继续留在英国,卡梅伦首相承诺向苏格兰下放更多的权力。2016年,苏格兰议会在征税和社会护理方面获得更多权限。威尔士的目标一直是“向苏格兰看齐”,威尔士议会2007年获得部分一级立法权,2011年获得完整的立法权,此后又进一步扩大了其所控制政策的范围。北爱尔兰的分权政府虽然几度破裂,却也在逐步扩充权力,特别是获得了警务和司法领域的自主权。^③

权力下放已成为不可逆行的“单行道”,一旦英国政府尝试扭转权力下放的趋势,就会导致与分权政府之间的紧张关系。2020年9月,英国政府提交《内部市场法案》,其中收回部分下放权力的规定遭到分权政府的强烈抵制。2021年3月,苏格兰政府发布报告《英国脱欧之后:英国内部市场法案与权力下放》,历数英国政府对权力下放制度的漠视和收回权力的行为。报告最终得出结论:“(《内部市场法案》的颁布)加强了苏格兰政府的信念,即苏格兰最好的前景就是成为一个独立国家。”^④

^① Cabinet Office, “Progress Update on the Review of Intergovernmental Relations,” 24 March 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/progress-update-on-the-review-of-intergovernmental-relations>.

^② Department of Health and Social Care, “Public Health Protection and Health Security Framework Outline Agreement,” 28 October 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/public-health-protection-and-health-security-provisional-common-framework>.

^③ Aron Cheung et al., *Devolution at 20*, Institute for Government, 2019, p.4.

^④ Scottish Government, *After Brexit: The UK Internal Market Act & Devolution*, Scottish Government, 2021, p.37.

正如英国宪法学家弗农·博格达诺(Vernon Bogdanor)指出,权力下放应通过“政治而不是宪法的视角”来看。尽管权力的源头理论上属于英国议会,权力在下放后也可以被收回。但在现实政治中,权力下放制度得到全民公投的“背书”,分权政府因此拥有了自身的合法性,英国政府基本上已不太可能收回下放的权力。^①不仅如此,分权政府还借机索要更多的税收权和财政权,并以较高的民意支持率要挟中央政府让步。如今出现了英国政府加强中央集权与分权政府索要更多权力的矛盾局面,而且短期内看不到改观的迹象。

四 权力下放制度陷入困境的原因分析

在新冠疫情危机中,权力下放制度的缺陷充分显现并不断放大,不仅使得英国的防疫效果大打折扣,被寄予厚望的遏制民族分离主义的作用也面临挑战。究其原因,这与该制度与生俱来的缺陷、英国的政党制度以及英国脱欧等政治环境有关。

(一) 中央与分权政府对“主权”的不同解读

英国政府与分权政府的矛盾冲突根源在于双方对权力下放制度的认知有很大不同,分权政府用“人民主权论”挑战英国宪法中的“议会主权论”。

在英国政府看来,权力下放是上级政府对下级政府的一种权力授予,确保了威斯敏斯特议会(英国议会)的主权得以完整保留,分权议会受到限制。^②对于权力下放制度的构建初衷,传统观点认为,布莱尔政府的宪政改革受到了安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)“第三条道路”思想的直接影响,体现的是社会民主主义的基本价值观。但是,意大利共产主义思想家安东尼奥·葛兰西(Antonio Gramsci)的“消极革命”理论能够给予更本质性的阐释。根据这一理论,工党推动的权力下放进程,目的是为了维护其在整个英国的“领导霸权”。权力下放不是激进的运动,不是要对英国宪法进行根本性改造,工党带来的只是具体的变革,这些变革是“以小剂量、合法的、改革主义的方式实施”,目的在于维护统治阶级的“政治和经济地位”。“消极革命”进程的核心特点是缺乏民众对历史发展的主动参与,具有“自上而下”的性质。^③因此,权力下放制度是一种精英“治国之道”,上层精英通过主动推进适度的改革,中和来自底层的激进要求,目的是在危机面前维持现状。^④约翰·柯蒂斯教授认为:“通过倡议并最终授

^① Nevil Johnson, *Reshaping the British Constitution: Essays in Political Interpretation*, Palgrave Macmillan, 2004, pp.195-196.

^② Vernon Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, I. B. Tauris, 2019, p.253.

^③ Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, Lawrence and Wishart, 1971, p.119, 105.

^④ Adam David Morton, “The Continuum of Passive Revolution,” *Capital and Class*, Vol.34, No.3, 2010, p.318.

予权力下放,工党希望证明苏格兰和威尔士人民的愿望可以在联合王国的框架内得到满足,从而扼杀苏格兰和威尔士的独立要求。”^①

与英国政府的看法不同,分权政府更多地秉持“人民主权”观念,强调英国不再是中央集权制国家,权力下放制度已经终结了不受约束的议会主权,主权应当属于权力下放地区的人民。苏格兰较早提出了“人民主权”概念,1689年的《权力宣言法案》(Claim of Rights)即反映了苏格兰历史上的“人民主权”宪政传统。^②1989年,苏格兰制宪会议(Scottish Constitutional Convention)重申了“人民主权”的原则,宣称:“我们通过苏格兰制宪会议聚集在一起,特此承认苏格兰人民有决定适合其需要的政府形式的主权权利。”^③从这个角度看,苏格兰认为它与英格兰的联盟是自愿的,权力下放制度是对苏格兰“人民主权”观念的回应和认可,如果得到苏格兰多数选民的支持,苏格兰可以随时脱离英国,即使英国议会以多数票反对也无效。

北爱尔兰民族主义者认为,英国的议会主权应受到严格的限制。在他们看来,1998年英国政府与爱尔兰政府以及北爱尔兰各党派签署的《贝尔法斯特协议》(Belfast Agreement)中关于权力分享制度、南北爱尔兰合作条款以及爱尔兰政府扮演的协商角色,构成了一项公约,它要求英国政府只有经过北爱尔兰两大族群的同意才能修改宪法。^④新芬党认为,作为欧盟成员国的爱尔兰共和国应该在爱尔兰岛南北合作机制和跨边界机构中与英国共享主权。^⑤新芬党的观念与英国政府坚持的其在北爱尔兰拥有完全主权的观念截然对立。

(二)权力下放制度内部“失衡”

一是中央的权力与权威遭到削弱。抗击具有高度传染性的新冠疫情需要中央政府的集中领导与统筹管理。但是,经过1999年以来的多次权力下放,中央政府的权力大为削弱。可以说,实施了权力下放的英国已经不是一个典型的“单一制”国家,而是变得更加多元和松散,因此有学者将其视为“准联邦制”。^⑥在防疫问题上,医疗与社会护理等事务属于苏格兰、威尔士和北爱尔兰分权政府的权限范围,中央政府只负责英格兰的相关事务,成为事实上的“英格兰政府”。不仅如此,分权政府和中央政府之

^① John Curtice, “Is Devolution Succouring Nationalism?” *Contemporary Wales*, Vol. 14, 2001, p.80.

^② Colin Kidd, *Union and Unionisms: Political Thought in Scotland, 1500-2000*, Cambridge University Press, 2008, p.128.

^③ Sarah Priddy, “Claim of Right for Scotland,” The House of Commons Library, 2 September 2016, p.3, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2016-0158/CDP-2016-0158.pdf>.

^④ Vernon Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, p.249.

^⑤ Sinn Féin, “The Case for the North to Achieve Special Designated Status within the EU,” 2016, p.7, https://www.sinnfein.ie/files/2016/The_Case_For_The_North_To_Achieve_Special_Designated_Status_Within_The_EU.pdf.

^⑥ Gerard Horgan, “The United Kingdom as a Quasi-Federal State,” Working Papers of IIGR, Queen’s University, Vol. 3, 1999, pp.1-18.

间的权力划分还处于动态调整之中,前者不断通过实践来突破法律规定,争取更多的自主权。

二是分权政府缺乏足够的财政权。英国政府在财政权的下放方面非常谨慎,通过“巴尼特公式”(Barnett Formula)^①向分权政府拨款,英国财政部对拨款行使完全的自由裁量权,因为财政权是中央控制地方政府的撒手锏,分权政府缺钱,其行政职能必然受到严重限制。2007年苏格兰民族党在苏格兰执政后,积极推进苏格兰财政改革,在税收、财政支出和贷款等方面不断要求英国议会下放更多权力。在苏格兰民族党的压力下,英国议会对苏格兰议会进行了两次财政权力下放,但幅度均非常有限,关键的财政权仍由英国议会保留。^② 2020/2021财政年度,苏格兰全部税收收入的31%留作本地财政使用,其余收入由中央政府支配。^③ 英国政府掌控财政权一定程度上约束了分权政府实施差异化政策的能力,但分权政府也往往以“无权便无责”为由,优先考虑的是缓解疫情危机,而不是推迟解封带来的经济成本,因为这些成本由中央政府“埋单”。因此,与英国政府相比,在防疫解封问题上,分权政府可以采取更为谨慎的政策。反观英国政府,不仅肩负着公共卫生安全职责,还要确保国民经济的发展,因此更急于尽快解封,这无疑会加剧其在疫情政策上与分权政府的冲突。

(三)政党政治的负面影响

权力下放制度无意间为民族主义政党提供了对抗中央政府的平台。在布莱尔执政时期,工党在英国议会、苏格兰议会和威尔士议会都是第一大党,民族主义政党尚未对英国各地的政局产生决定性影响,地区间的矛盾可以通过工党内部的沟通来解决。然而,当新冠疫情暴发时,英国的政治格局已发生根本性变化:中央政府的执政党是保守党,苏格兰是苏格兰民族党执政,威尔士是工党执政,北爱尔兰由民主联合党和新芬党联合执政,保守党不在任何一个分权议会中占据多数席位。约翰逊首相从政党竞争的角度出发,不愿为反对党控制的地方政府提供全力支持。苏格兰司法大臣哈姆扎·尤萨夫(Humza Yousaf)就抱怨说:“我经常是在举行部长联席会议的前一天通过《每

^① “巴尼特公式”是英国财政部向苏格兰、威尔士和北爱尔兰分配财政资源的机制,以卡拉汉政府财政部首席秘书乔尔·巴尼特的名字命名。该公式是以各地区的人口为基础计算,目的是使英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰的人均支出趋同。英国智库“政府研究所”2021年2月的报告显示,自2020年3月以来,英国财政部已经向三个分权政府额外提供了190亿英镑的资金用于抗疫,其中苏格兰、威尔士和北爱尔兰分别获得97亿、58.5亿和33亿英镑。这还不包括2020/2021财年最初分配给三个分权政府的670亿英镑。参见“Devolved Nations Given £19bn Extra Funding to Tackle Coronavirus since March 2020,” 26 February 2021, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/news/latest/barnett-formula>。

^② 赵丁:《苏格兰财政改革:自治与权力下放》,载《地方财政研究》,2018年第4期,第108-111页。

^③ Stuart Adam and David Phillips, *The Scottish Government's Record on Tax and Benefit Policy*, The Institute for Fiscal Studies, 2021, p.6.

日电讯报》看到英国政府的计划,这让我感到很沮丧。”^①

受各自政党利益的驱动,分权政府的自主意识不断强化。民族主义政党利用权力下放制度提供的平台,将防疫作为实现各自诉求的政治机会。苏格兰民族党采用民粹主义手法,声称苏格兰独立后会过得更好,为此“值得付出一些代价”,而对于独立后如何确保苏格兰繁荣发展的细节却含糊其词。在疫情期间,威尔士工党发布的政府报告直接挑战了现行的权力下放制度,而北爱尔兰新芬党则呼吁北爱尔兰与爱尔兰共和国统一。

(四) 英国脱欧恶化了中央与分权政府的关系

一是脱欧激发“认同政治”。2014年,苏格兰民族党推动的独立公投未获通过。英国保守党政府认为苏格兰独立问题将偃旗息鼓,至少“一代人”的时间内不会再面临分离主义的困扰,但脱欧重新点燃了苏格兰的独立情绪。在2016年的脱欧公投中,苏格兰民众以62%的支持率要求留欧,而英国政府执意推进脱欧进程,导致部分支持留欧的苏格兰人倒向独立阵营。据“舆观”(YouGov)统计,截至2020年年初,在2014年投票反对苏格兰独立且2016年投票支持留欧的苏格兰人中,有21%的人转向支持苏格兰独立。^② 2020年12月,就在约翰逊首相庆祝与欧盟达成贸易协议的同时,苏格兰首席大臣斯特金在推特上表示,没有任何协议可以弥补英国脱欧给苏格兰带来的损失,“现在到了规划苏格兰独立的时候了”。格拉斯哥大学法学院客座教授吉姆·加拉格尔(Jim Gallagher)认为,英国脱欧对权力下放制度具有很大的破坏性,导致分权政府与英国政府之间的关系紧张,这非常不利于应对新冠疫情危机。^③

二是脱欧之后的权力再分配问题引发较大争议。英国脱欧意味着先前交给欧盟的权力重新回到英国政府与分权政府手中,由此产生的问题是这些权力将如何分配。这是新工党政府在20世纪末没有预料到的情况。^④ 王展鹏和张茜认为:“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”。^⑤ 2020年12月,英国议会通过《内部市场法案》,在“保证英国内部商品市场持

^① Robert Shrimley and Peter Foster, “Gove Pledges to Reset Relations with Devolved Capitals,” *Financial Times*, 21 October 2020, <https://www.ft.com/content/3ef14af4-bfba-4b64-a519-c885f0363e81>.

^② Chris Curtis, “Scottish Independence: Yes Leads as Remainers Increasingly Back Splitting with UK,” YouGov, 30 January 2020, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2020/01/30/scottish-independence-yes-leads-remainers-increasi>.

^③ Emma Beswick, “COVID-19: Has Devolution in the UK Complicated Its Response to the Coronavirus Crisis?” *Euronews*, 7 October 2020, <https://www.euronews.com/2020/10/07/covid-19-has-devolution-in-the-uk-complicated-its-response-to-the-coronavirus-crisis>.

^④ Douglas Ross, “Why is Our Union Special?”

^⑤ 王展鹏、张茜:《脱欧背景下英国权力下放的演变及其影响》,第1页。

续运行”的名义下,将从欧盟收回的大部分权力授予英国政府,包括为英国的内部市场制定规则。^①分权政府强烈抨击《内部市场法案》,称其为“夺权法案”,“极大地侵蚀了”已下放的权力。

五 总结与思考

新冠疫情危机是英国权力下放制度继脱欧之后面临的又一次严峻考验。在现有的制度安排下,英国政府无法在全国范围内推行一致的防疫政策,公共卫生危机进一步加剧。同时,这一制度遏制民族分离主义的初衷遭遇挑战,民族分离主义者利用疫情推动自身主张,使“联合王国”面临解体的风险。英国政府改革制度弊病的举措又受到分权政府的抵制,陷入不愿放权又无法集权的境地,进退维谷。英国的疫情危机尚未结束,关于权力下放制度的评价及其改革路径,社会各界仍在激烈地争论中,不仅没有达成共识,似乎也难以形成一套成熟有效的改革方案。疫情为我们考察权力下放制度提供了契机,但要更好地理解这一制度,又需要我们跳出疫情本身,将其置于更广阔的历史背景中予以观察和分析。

英国的“民族国家”建设尚未完成,“联合王国”缺乏民族凝聚力,这是权力下放制度存在诸多问题的深层次原因。从历史发展看,“联合王国”犹如一个“合伙股份公司”,^②英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰联合在一起的最大动力是现实利益而非国家和民族认同。大英帝国长期在海外扩张,却忽视了内部建设。在英国,超然于四个族群的国家认同始终是缺位的。甚至英国政府也通常不使用“英国的”(British)这样的称谓,而是往往使用“联合王国”(UK)这种对于提升民族认同意义不大的表述,甚至使用“四国”(Four Nations)这样的邦联式话语。英国政府把联合看作精心计算的利益场,民族的联合只是“一种手段,而不是目的”,这样就误入了民族分离主义的陷阱。^③一旦英国开始走下坡路,无法产生巨大的“红利”,就可能会出现国家凝聚力下降、民族分离主义不断升温的场景。英国《旁观者》杂志刊文指出:“(如今的)苏格兰人看英国,看到的是一个国际地位在世界上处于历史最低点的国家。苏格兰人会选择哪个议会来领导他们度过即将到来的大变革时代,苏格兰议会还是威斯敏斯特议

^① British Government, “United Kingdom Internal Market Act 2020 (c. 27),” p.1.

^② 陈晓律:《英国是一家合伙股份公司》,《南方周末》,2017年9月7日,C28版。

^③ Henry Hill, “Is the United Kingdom Still One Nation?” *The Spectator*, 27 March 2021, <https://spectator.com.au/2021/03/is-the-united-kingdom-still-one-nation/>.

会?”^①英国仍然是一个“拼装型国家”,没有形成联系紧密的民族共同体。维系国家统一,需要构建民族共同体,培育出有共同国家认同的“英国人”。

然而,现行的权力下放制度缺乏长远规划,无法完成建立民族共同体的使命。英国的政治人物遇到民族问题,往往选择权力下放的方式,似乎放权就是“灵丹妙药”。在实际运作中,权力下放制度暴露出诸多问题:英国政府没有为分权政府“不能做什么”划定红线,导致约束民族分离势力的樊篱被打破;该制度客观上夸大了差异,鼓励了分裂,而不是寻求共同立场;制度设定的权责不一致,分权政府吃透中央的政策红利,出了问题却要英国政府承担责任。有英国学者明确指出,权力下放制度没有为整个英国创造一个稳定的宪政方案,不利于合作反而助推了民族分离主义。^② 新冠疫情危机放大了权力下放制度的缺陷,人们看到的是民族主义政客的作秀和政治僵局,而不是高效的政府治理体系。从这个意义上说,权力下放制度是一个“潘多拉盒子”,英国政府将其打开之后,已经很难进行有效的控制。

英国政府感受到权力下放制度带来的宪政压力,采取了一系列的应对举措,却陷于多重困境中:不进一步下放权力,要求独立的声音会高涨;如果下放更多的权力,无异于饮鸩止渴,因为一直放权的终点就是民族独立与英国解体;苏格兰、威尔士和北爱尔兰拥有越来越大的自治权力,但作为英国核心区域的英格兰却缺乏足够的自主决策权。^③ 约翰逊首相不能只对苏格兰民族党的独立诉求说“不”,还要检视如何更好地实施区域治理,这涉及权力在中央和各分权政府之间如何分配的问题。这种“平衡”的制度既要体现中央的权威,加强中央对地方事务的监管,又要使地方对中央决策有更多的发言权,通过参与国家事务产生更多的获得感。

因此,对于多民族国家而言,民族问题解决方案的构建和实施务必十分谨慎。权力下放制度产生于英国独特的政治环境中,有其合理性,但它不是一个成熟的解决方案,其他国家应慎重采用这种方式。

(作者简介:王磊,四川大学历史文化学院副教授;曲兵,中国现代国际关系研究院欧洲研究所副研究员。责任编辑:蔡雅洁)

^① Andrew Wilson, “Scotland Can’t Afford to Remain Part of the Union,” *The Spectator*, 21 November 2020, <https://www.spectator.co.uk/article/scotland-cant-afford-to-remain-part-of-the-union>.

^② Akash Paun and Bronwen Maddox, “Overview: Has Devolution Worked?” in Akash Paun and Sam Macrory, eds., *Has Devolution Worked? The First 20 Years*, Institute for Government, 2019, pp.17-18.

^③ 2020年上半年,受邀参加“内阁应急会议”的英格兰地方领导人只有大伦敦市市长萨迪克·汗。由于当地疫情加剧,大曼彻斯特市市长安迪·伯纳姆和利物浦市市长史蒂夫·罗瑟姆才分别于2020年9月和10月参加“内阁应急会议”。英格兰地方政府部分领导人已经提出扩充权能以推动防疫工作的主张。