

# 苏格兰独立公投及其影响

□ 李靖菡 / 文

2014年9月18日，苏格兰400万常住居民举行公投，以决定苏格兰是否将成为一个独立主权国家。这一公投举世瞩目，因为无论其结果如何，都将对英国的未来产生深远影响。目前，此次公投已尘埃落定，苏格兰将继续留在英国，英国的统一和完整得以保持。但是，此次公投的原因及其影响，仍然值得我们深思。

## 苏格兰独立公投的背景

历史上，苏格兰是一个独立王国，成立于公元9世纪，它与同处大不列颠岛的英格兰王国关系十分复杂，双方既纷争不断，又由于各种姻亲关系而“血脉相连”。英格兰一直试图通过武力征服苏格兰，双方之间曾发生过两次大规模战争，直到1328年，英格兰才正式承认苏格兰的独立地位。但双方之间的摩擦从未停止。1603年，英格兰女王伊丽莎白一世去世后无子嗣，因此传位于苏格兰国王詹姆斯六世（即英格兰的詹姆斯一世），自此两个王国由于受同一个国王统治而形成了自然的联邦，也就是历史上所称的“共主联邦”（Union of the Crown）。但这一联邦并不稳固，

直到1707年，英格兰与苏格兰才签订联合条约，正式成立大不列颠联合王国。此后，尽管要求苏格兰独立的呼声始终存在，但均未形成规模。第一次世界大战结束之后，特别是苏格兰民族独立党的成立，再次推动了苏格兰的独立进程。

苏格兰民族独立党（SNP）成立于1934年，自成立伊始，其宗旨始终是致力于推动苏格兰独立。20世纪70年代以来，英国各地区的民族主义势力发展迅速，苏格兰民族独立党的力量也逐渐壮大。为缓解这一问题，1977年，工党政府提出了苏格兰法案和威尔士法案，拟分别在这两个地区成立地方议会，但议案未能通过。工党政府随后又在当年11月第二次提出了权力下放议案。在1979年举行的公投中，尽管支持这一议案的比例达到了52%，但投票率没能达到规定的40%这一门槛，因此权力下放的方案未能实施。

自1979年起，保守党开始执政，期间苏格兰与中央政府的关系日趋紧张，尤其是撒切尔执政时期实行的去工业化政策，以及关于北海油田的利益分配问题，造成双方矛盾激

化。1987年，苏格兰工党和联盟党发表联合声明，主张成立苏格兰议会。1997年，以布莱尔为首的工党赢得大选，之后即开始推行大规模权力下放。在同年举行的全民公投中，超过74%的苏格兰公民赞成建立苏格兰议会。1999年，经选举后的苏格兰议会正式运行。根据1998年的《苏格兰法令》，除一般性行政事务之外，苏格兰议会还在财政税收方面拥有一定权力，特别是它可以以±3%的浮动比例收取所得税。除此之外，苏格兰还保留着自己的法律体系（大陆法系而非英美法系）和教育体系。

工党政府推行的一系列权力下放措施在一定程度上缓解了苏格兰与英国中央政府的对立情绪，但并未彻底消除双方矛盾的根源。在2007年举行的地方选举中，苏格兰民族独立党得票率首次超过工党，成为苏格兰第一大党，并单独组成地方政府，苏格兰首席部长、苏格兰民族独立党领袖萨蒙德（Alex Salmond）公开宣称力争苏格兰在2017年成为独立国家。在2011年的地方选举中，苏格兰民族独立党首次获得超过半数以上的席位，再次单独组阁，此后开始加快推



2014年9月19日，苏格兰独立公投统计结果揭晓，反独派获胜，苏格兰独立的选项被否决。图为在苏格兰格拉斯哥，反独立阵营支持者在投票结果揭晓后庆祝。

进苏格兰独立进程。经过多次谈判，2012年10月15日，英国中央政府与苏格兰地方政府签署《爱丁堡协议》，计划于2014年底之前举行公投，从而使苏格兰独立进程进入实质性阶段。2013年3月15日，苏格兰地方政府发表《苏格兰独立公投议案》，提出在2014年9月18日举行公投，公投中只提一个问题，即“你认为苏格兰是否应该独立？”而且，此次公投并未如1979年那样设置最低投票率门槛，只要有半数以上苏格兰居民赞成独立，则苏格兰将于2016年3月24日宣布独立。

### 公投结果及其原因分析

2014年9月18日，决定苏格兰以及英国未来命运的公投如期举行。公投结果显示，反对苏格兰独立的比例超过支持独立者10个百分点，为55%，苏格兰全部32个地区中，有28个地区反对独立。根据《爱丁堡协议》，英国中央政府和苏格兰地方

政府都表示尊重这一结果，英国的统一得以保持。

这一最终结果与公投之前的民调相差较大。特别是进入9月份以后，由不同机构进行的民调尽管数据略有差异，但总体趋势是，支持苏格兰独立的比例一路攀升，特别是在公投前夕，有些民调显示，支持公投的比例已经达到了51%，而普遍认为，40%这一比率已经是“生死线”，是极其危险的信号。但民意调查并不一定与真正的投票结果完全一致，甚至大相径庭。这样的例子以往有很多，此次也是如此。最终，苏格兰还是留在了英国。

导致这一结果的原因是多方面的。最重要的原因在于，绝大多数民众最终是理智的，民意调查毕竟不同于真正的投票，它很多时候是民众表达对政府不满的一种方式。而在真正做出决定的时候，大多数民众会倾向于在考量代价和收益之后再认真做出选择。正如有些评论所指出的，英格

兰与苏格兰的恩怨史和民族主义情绪只是“背景与画外音”，普通人最关心的问题仍是哪种选择更有利于自己的生活，不致使生活水平（包括福利水平）下降，而这些都取决于苏格兰的经济发展情况。

从经济方面来看，苏格兰地方政府所倚重的最重要的经济来源是北海油田。从目前来看，如果将北海油田的收入计算在内，苏格兰人均GDP的确略高于整个英国的平均值（分别为26424英镑和22336英镑）。但是，尽管目前关于北海油田尚未开采的石油储量究竟是多少尚无统一数据，但北海油田的储量正在日益枯竭却是一个不争的事实，其产油量也已经从2012年的日产量200万桶下跌至2014年的50万桶。更重要的是，如果一个国家的经济发展过分依靠源于资源（而且是单一资源）的收入，其可持续性就值得质疑了。据估算，苏格兰税收的10—20%来源于石油产业，而英国全国的税收只有1.5%依



2014年9月19日，英国苏格兰独立公投结果揭晓后，英国首相、保守党党魁戴维·卡梅伦在唐宁街10号官邸前发表电视直播演讲，表示对苏格兰选择留在英国感到高兴。图为2014年9月15日，在苏格兰阿伯丁，英国首相卡梅伦发表演讲，呼吁选民在独立公投中投反对票。

靠石油，因此，一旦苏格兰独立，在经济方面谁受的损失更大就一目了然了。在公投之前，BP和壳牌两大石油公司已经表示，如果苏格兰独立，它们会重新考虑在这里的投资计划。另外，独立后的苏格兰必将面临十分不稳定的经济前景，已有一些公司明确提出，如果苏格兰独立，它们将会把总部移到英格兰，这些都势必影响苏格兰未来的经济发展。

而经济发展前景的不明朗必然会直接影响到社会福利待遇，有相当一部分苏格兰人担心独立后无法再享受到原有水平的养老金待遇和国民医疗服务。尽管苏格兰政府在2013年11月发表的白皮书《苏格兰的未来：独立指南》中，提出了诸如促进经济增长、降低企业税收、放松移民政策、提高社会福利等多项政策主张，但是，正如一些评论中所指出的，对于一些关键性问题，特别是如何兑现减税和提高福利方面的一些承诺，该白皮书并未做出回答，并未提出对苏格兰民

众有说服力的实质性举措，这就无形中削弱了独立所具有的吸引力。而且，事实上，尽管苏格兰的人均收入略高于整个英国的平均值，但其每年的人均公共支出要高出整个英国1300英镑，其中，英国中央政府每年要补贴每个苏格兰人1000英镑。因此，若苏格兰脱离英国独立，是否还能维持原有的生活水平与福利待遇，都很难说。

当然，经济原因和对福利待遇的担心并不是反对苏格兰独立的唯一原因，这应该是多种因素综合作用的结果，其他一些因素，例如普通人对于不确定未来的担忧；再如，三大政党和媒体的宣传也影响到了最终的投票结果，等等，但最重要的仍然是“沉默的大多数”以切身利益为标尺，衡量利弊之后做出的选择。

事实上，长期以来，苏格兰独立一直都只是以苏格兰民族独立党为代表的少部分人热衷的一项“事业”。在多年以来的民调中，除个别年份以

外，支持苏格兰独立的比例一直徘徊在25%左右，即使是在《爱丁堡协议》达成之后，这一情况也未发生过太大变化，支持统一的比率一度甚至比支持独立的比例高出26个百分点（2014年2月25日IpsosMORI/STV的民调显示，支持独立的比例为29%，反对的比例为55%）。只是到临近投票的时候民调结果才发生了变化，但这并不能被视为一种常态。从支持苏格兰独立的人群来看，多项分析表明，并没有明显的证据表明有哪个人群特别支持独立，相对而言，受撒切尔政府去工业化政策影响较大的传统工人阶级中支持独立的比例更大一些，这一点在苏格兰最大的城市格拉斯哥得到了印证——它是传统重工业城市，受去工业化政策影响较大，传统工人聚集程度也比较高，在这里，支持独立的比例为53%。

此次公投还有一个值得注意的现象是，投票率高达84.6%，远远高于全国性大选的比例（60%左右），是1959年以来各种选举和公投中投票率最高的一次，有的地区甚至高达90%。这也说明，此次公投受到的重视程度非常高，被普遍认为是决定苏格兰和整个英国命运的历史性时刻。

## 苏格兰公投 对英国未来的影响

公投结果的出台，使得关于苏格兰是否应成为独立国家的辩论暂告一段落，但其影响并未随之消失；恰恰相反，此次公投对英国未来的影响才刚刚拉开序幕。

毫无疑问，英国继续保持国家统一不仅将给英国本身，也将给世界其他国家带来诸多积极影响。对于英国而言，这一结果有利于保持国家和社

会稳定,同时有利于恢复和巩固经济增长。即使此次公投仍然没能“一劳永逸”地解决苏格兰独立这一历史难题,至少在相当长一段时间内英国政府不会再受这一问题困扰,从而可以集中精力应对“后金融危机”时期的一些问题,以稳定刚刚得以复苏的经济形势。同时,此次公投结果无异于给市场和各大公司吃下了一颗“定心丸”,英镑也将恢复稳定。而从国际方面来看,苏格兰继续留在英国也是一个利好消息。首先,这有利于英国继续留在欧盟,因为苏格兰支持欧洲一体化的比例历来高于英国的平均比例,同时,一个统一的英国也有利于整个欧洲乃至整个世界的稳定。其次,对于其他国家要求自治或独立的地区而言,苏格兰公投的结果无异是一次沉重打击,等于给它们敲响了一次警钟,否则很有可能形成一种“示范”效应,加速它们要求自治或独立的步伐和力度。因此,从这一意义上说,苏格兰公投结果有利于世界上其他国家维护国家领土和主权完整,从而有利于整个世界格局的稳定。最后,苏格兰公投过程自始至终都是在和平的气氛下进行的,从英国中央政府与苏格兰地方政府的谈判,到呼吁统一和呼吁独立的派别各自开展的宣传活动,都不存在任何暴力成分,这也给其他国家树立了一个典范,有助于促进其采取和平方式解决争端。

但另一方面,此次公投结果也将给英国的政治生活带来一些不确定因素。从短期来看,英国即将于2015年5月底之前举行大选,刚刚结束的苏格兰独立公投即使不再成为热门话题,但也会对各政党的支持率造成一定影响,特别是保守党的支持度可能受损,从而影响大选

的结果,同时也可能进一步影响英国的政党政治格局。而从长期来看,英国的国家结构也许会逐渐被改变。英国是一个单一制国家,但随着不断向地方政府下放权力,正如有些学者所指出的,它已经在向“半联邦制”国家发展,而且,这一趋势还将继续下去。根据2012年的《爱丁堡协议》,在公投结束后,英国中央政府将按计划向苏格兰下放更多权力,特别是在税收方面。例如,从2015年起,苏格兰将获得自主决定土地印花税和垃圾填埋税的权力;从2016年起,苏格兰将有权收取与英格兰税率不同的所得税。而且,就在公投之前的9月15日,英国三大政党领袖签署了一项保证协议,承诺在苏格兰不独立的前提下,向苏格兰下放更多权力,并已就权力下放的进程和时间表达成一致,同时还承诺国家医疗体系的资金支出由苏格兰政府自行决定,并维持“巴奈特方案”确定的分配方式(根据该方案,苏格兰人均获得的预算高于英国其他地区的平均值)。与此同时,向苏格兰下放更多权力,可能导致威尔士、北爱尔兰,甚至是英格兰的连锁反应,它们可能同样要求中央政府向其下放更多权力,特别是英格兰。长期以来,苏格兰和北爱尔兰的民族独立运动使得不仅学者,而且政治家们也忽略了英格兰长期存在的民族主义,但要求英格兰拥有更大自治权、甚至独立的极端呼声一直存在。卡梅伦首相在公投结束之后发表演说,在承诺向苏格兰下放更多权力的同时,也承诺将同样向英格兰、威尔士和北爱尔兰下放更多权力,并特别提到了英格兰的问题,说“我们现在有一个伟大的机会改变英格兰人民被治理的方式”。“我们听

到了苏格兰人民的声音,如今是时候倾听数百万英格兰人民的声音了。”这似乎预示着权力下放的步伐远未停止,但究竟到何种程度才是终结,则是一个未知数。然而,现在看来,这样一种权力不断下放的进程似乎是不可避免的,并很可能逐渐改变英国的性质,使其国家结构变得更加松散,中央对地方的控制权越来越弱。很显然,此次公投必将对英国未来的政治形态产生重要影响,将成为英国进一步实行宪政改革的开始,而不是终结。

苏格兰此次公投也为我们留下了诸多未竟的理论思考。特别是,我们应如何看待经济全球化冲击下的民族认同问题?当今世界,一方面是全球化不断加速和深入,而另一方面则是寻求民族自治与独立的呼声进一步高涨。例如,在欧洲,一方面是作为世界上一体化程度最高的欧洲联盟不断深化,而另一方面,欧洲国家内部一些地区要求独立的呼声也越来越强烈,不单是在英国的苏格兰,在西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克,寻求独立的努力从未停止过;甚至在意大利的威尼托和德国的巴伐利亚等地,也都出现了要求自治或独立的呼声。从表面上看,全球化、一体化与民族独立似乎是两种互相矛盾的趋势,但事实上,这两者背后有着千丝万缕的逻辑联系。在当今世界,应该如何解决民族自治与国家统一之间的关系问题?这样的一种矛盾关系,将对一个民族、国家以及整个世界的未来发展造成怎样的冲击和影响?这些都值得我们做进一步的思考。■

(作者系中国社会科学院欧洲研究所  
副研究员)

(责任编辑:刘娟娟)