



上海市学术著作出版基金

危险的分权

新工党治下英国的
权力下放进程
(1997—2010)

李冠杰 著



上海世纪出版集团



上海市学术著作出版基金

博士文库

危险的分权

新工党治下英国的权力下放进程
(1997—2010)

李冠杰 著

世纪出版集团 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

危险的分权:新工党治下英国的权力下放进程:
1997~2010/李冠杰著.—上海:上海人民出版社,
2014

ISBN 978-7-208-12497-4

I. ①危… II. ①李… III. ①政治制度-研究-英国-
1997~2010 IV. ①D756.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 176751 号



危险的分权:新工党治下英国的权力下放进程(1997—2010)

李冠杰 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 29.75 插页 4 字数 378,000

2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12497-4/D·2544

定价 65.00 元

序 言

英国是一个历史悠久的大国，在注重对外扩张的同时，却在国内的融合和国家身份认同方面存在着严重的问题和隐患。英国国内的分裂倾向及苏格兰、威尔士民族主义的兴起就是明证。况且早在 1920 年代，大不列颠群岛上就发生过爱尔兰脱离英国独立的事件。当下，英国面临着 2014 年 9 月 18 日的苏格兰公投。二战后的全球化进程伴随着碎片化的纷扰，英国的历史进程验证了这一点。因此，李冠杰博士的力作《危险的分权：新工党治下英国的权力下放进程（1997—2010）》专门研究了英国工党政府的权力下放以及分裂问题，对学界的研究和读者的认知都有很大的推动作用。

要了解和认识英国工党政府的权力下放以及分裂问题，就必须探讨英国的国家身份认同问题。英国是历史最悠久的欧洲国家之一。在外界看来，这句话应当不存在任何争议，但恰恰在英国国内，这仍然是一个备受质疑的问题。英国国家的身份认同不仅没有得到很好的解决，而且无论在实践方面还是在理论方面都存在着一个“去英国化”（de-Britishization——作者自造的新词汇）的趋向。我们知道，英国由四个地区或部分，即英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰组成。其正式国号“大不列颠及北爱尔兰联合王国”，大概是世界上国名构成最为繁复者之一。其国名简称更是多种多样，有不列颠（Britain）、大不列颠（Great Britain）、联合王国（United Kingdom 或 U.K.）、英格兰（England）等等，不一而足，其中以“不列颠”指代“英国”最为普遍。在英

国,对英国国家身份的认同在四个地区并不一致。英格兰最为坚定,苏格兰和威尔士的民族主义诉求日益强烈,北爱尔兰刚刚实现和平不久,国家认同问题尚未成为当地居民关注的主要问题,但北爱走上与苏、威两地的相同道路可能只是时间问题。而原先曾是英国一部分的爱尔兰更是在上世纪 20 年代就宣告独立,与英国分道扬镳。

英国国家身份认同情况表(按地区,%)

[问题:我们有兴趣知道生活在(苏格兰、威尔士、英格兰)的居民如何看待自己的国家。以下选择中哪一个最能反映你的看法?]

答案选择	苏格兰	威尔士	英格兰
选地区而非英国	37	28	16
选地区多于英国	27	20	12
平均选地区和英国	25	30	43
选英国多于地区	4	7	10
选英国而非地区	6	14	15
未作选择	2	1	3
问卷人数	1 664	656	5 057

资料来源:ICM/Rowtree Reform Trust, 1992.

2007 年,英国《卫报》的一项民意调查表明:只有 44%的英国人认为“英国(不列颠)身份”(Britishness)最能反映自己的国民身份,这个比例在十年前是 52%。因此,“对于多数人而言,英国(不列颠)身份正在变得不那么重要。”^[1]2011 年 10 月,YouGov 公司对英国的 1 700 名成年人作了民意调查,只有 19%的人认为自己是“英国人”(British),而有高达 63%的人称自己是“英格兰人”(English),另有 8%的人称自己是“苏格兰人”、5%的人称自己是“威尔士人”、1%的人称自己是“爱尔兰人”,还有 2%的人认为自己是“欧洲人”。与该民意调查机构 2008 年的数据相比较,认为自己是“英国人”的比例下降了一半以上(2008 年为 42%),而称自己是“英格兰人”的比例增加了 50%以上(2008 年为 41%)。^[2]

英国学界有一种观点主要从德国学派的文化国家(Kulturvolk)角度出发,甚至认为:英国(不列颠)实际上已经不复存在!最早提出这个观点的是英国新左派理论家奈恩(Tom Nairn),他在1977年出版的一本产生重大影响的著作的书名就是《英国的分崩离析》(*The Break-up of Britain*),认为英国的现存社会结构已无力将不列颠长久地维系在一起。^[3]世纪之交,这种观点呈逐渐流行之势。在表述这个观点时,BBC首席政治记者马尔(Andrew Marr)用了“死亡”(died)这个词,^[4]希钦斯(Peter Hitchens)则用了“废弃”(abolition)这个词。^[5]不仅对于英国的现状,甚至对于英国的历史,学界也提出否定的看法。戴维斯(Norman Davis)声称英国(不列颠)从来就不是一个民族国家。^[6]巴内特(Andrew Barnett)走得更远,认为英国(不列颠)从来没有成为民族意义上的国家(nation),当然英格兰曾具有这样的国家性质。^[7]即使是英格兰,仍然有学者持有否定的看法。斯科鲁顿(Roger Scruton)辩称英格兰也不是一个民族意义上的国家(nation),只是一个地域意义上的国家(country),而且英格兰作为一个国家也已经死亡了。^[8]

英国国家认同出现问题的原因不一而足,但均可从历史进程中找到其源流。众所周知,今天的英国是由英格兰王国通过征服、合并等方式建立起来的。1284年英格兰国王爱德华一世征服威尔士,将其变为其属土的一部分。同时,英格兰还取得了对北方的苏格兰王国的控制权。但苏格兰通过独立战争重新赢得了独立。1707年苏格兰同意与英格兰合并,建立联合王国。从此开始,由于国家的地域范围已经包括整个不列颠岛,这样以不列颠(Britain)为对象的国家身份(Britishness)认同开始出现。1801年,英国将爱尔兰并入,于是完成了对整个大不列颠群岛的吞并。在此过程中,英国的民族国家建设同时完成,大英帝国的扩张也结束了第一阶段。

不过,真正意义上的不列颠民族(the British)并没有形成,英国仍然由英格兰、苏格兰、威尔士和爱尔兰四个部分(地区)构成,英格兰

人、苏格兰人、威尔士人和爱尔兰人并称四大民族，其中英格兰人占有主导地位，各民族仍然拥有强烈的本民族意识。在其他民族国家，民族主义起到了将民族、国家和社会凝聚为一体的作用。而在英国，由于民族融合未能实现，所以民族主义却起到了相反的作用。而这个全称为大不列颠（及爱尔兰）联合王国的国家，之所以能够得到较长时间（1707—1922 年）的维系，存在着内外两方面的原因。

在内部原因方面，威尔士并入英国较早，地域狭小，力量羸弱，如英国政府不愿放手，就难有表达自己意愿的机会。同时，英国保留了威尔士乡绅在地方事务方面的权力和土地所有权，给予威尔士人与英格兰人完全平等的权利，而将王储的名称定为威尔士亲王，也算是给足了威尔士人的面子。况且，威尔士人将都铎王朝的亨利七世及其后裔视为自己的同胞，心甘情愿地归顺，威尔士议员也进入英国议会参政。但克伦威尔在威尔士推行清教教义，引发不满情绪。加尔文教派在威尔士风行起来，与英国国教会形成了分道扬镳之势，但威尔士民族主义迟至 20 世纪初才重新活跃起来，但一直波澜不惊。

苏格兰的情况与之不同，地域较广，约为英格兰面积的 60%，实力也更为强大。英国政府如果诉诸强制手段，很难迫使苏格兰屈服。在 14 世纪初的苏格兰独立战争中，苏格兰打败了入侵的英格兰军队，赢得了独立。1603 年，英国伊丽莎白一世女王去世无嗣，苏格兰国王詹姆士六世得以继承英国王位，称詹姆士一世。但英苏两国依然保持独立，各拥有自己的议会和政府系统。宗教上也不相同，分属新教教会的圣公会教派和长老会教派。查理一世被英国革命推翻，送上了断头台，在苏格兰引起一定的反弹。但真正造成苏格兰人不满的是克伦威尔将英苏两国政府合并的做法。斯图亚特王朝复辟后，英苏两国政府恢复分立。1688 年光荣革命，英王威廉三世得到苏格兰议会的拥护，立为苏格兰国王威廉二世。1707 年，苏格兰议会投票自愿并入英国，议会本身予以撤销，但长老会教会和法律制度得到保留，苏格兰文化在 18 世纪兴盛一时。因此，虽然工业化给苏格兰带来了进步，而且直

到二战结束,苏格兰一直效忠于英国君主,但苏格兰民族一直是一个独立的存在。

爱尔兰是英国征服和同化大不列颠群岛过程中最不成功的典型。从诺曼王朝开始,英国势力开始渗入爱尔兰,逐渐控制了以都柏林为中心的佩尔地区。亨利七世首次向爱尔兰派驻总督,开始了英国对爱尔兰部分地区的正式统治。亨利八世在爱尔兰推行宗教改革,于1541年称爱尔兰国王。不久,英国对爱尔兰的殖民活动开始。爱尔兰人的土地被这些殖民者剥夺和抢占,民众开始感到不满和愤怒,一些爱尔兰贵族发动叛乱,并终于在1641年发动了一场大暴动。这是一场针对厄尔斯特和佩尔地区英格兰人的大规模血洗,约3万名英格兰平民失去了生命,英爱之间由此结下了深重的世仇。克伦威尔在革命中征服了爱尔兰,将爱尔兰地主驱赶到西部,把东部较肥沃的土地分给议会军官兵。光荣革命后,英国议会通过了《刑法法》,剥夺爱尔兰经商、担任公职和购买土地的权利。1801年的《英爱合并法》将爱尔兰正式并入英国。爱尔兰民族主义者从来都没有屈服于英国的统治,多次发动反抗暴动。1922年,英国批准爱尔兰自治,成立爱尔兰自由邦。这样爱尔兰成为美国之后又一个通过暴力道路摆脱英国统治的殖民地。英国正式国名中的“爱尔兰”也改为“北爱尔兰”。可以说,爱尔兰从来就没有真正归顺英国,更谈不上任何共同的国家身份认同。

这样,在内部原因方面,威尔士力量弱小、苏格兰自愿合并和爱尔兰受到压制,以英格兰为大本营的英国得以维系和逐渐壮大。但出于各自的原因,英国国家身份认同问题都没有得到很好地解决。英格兰在各地区中占据主导地位,对其他地区实行“英格兰化”或群岛内“殖民化”^[9],为英国国家身份认同提供了必不可少的架构,但并不十分成功。除了英格兰之外,英国其他三个地区都在不同程度上缺乏对英国(不列颠)的认同,地区认同显然要超过国家认同。目前即使是在英格兰,同样的国家认同问题也出现了。同时,在外部原因方面,英国的国家身份认同程度却较高,也是支撑这种认同的主要原因。

在和平时代或国内事务占据主导地位时期,国家身份认同相对难以形成。默瑟认为:“身份认同只有在危机时刻才会成为引人注目的问题。此时,那些恒定、内聚和稳定的因素被怀疑和不稳定的局面所取代。”^[10]所以,对外战争是形成英国国家身份认同的首要原因。历史上,英国的对外战争,敌国基本上都是欧洲大陆上的国家,这对英国的国家身份认同产生了明显的影响。20世纪前,英国的头号敌国是法国;20世纪里,英国在两次世界大战中的头号敌人都是德国。确切地说,1707—1837年的英法战争对“英国(不列颠)”意识和认同的形成起到了很大的作用。科利认为:

[英国(不列颠)]首先是战争创造的产物。对法战争一次又一次地使英国人(不列颠人),不论他们来自威尔士、苏格兰或英格兰,卷入与敌对的他群的对抗,促使他们面对他群给确定下一个集体身份。这个身份就是作为新教徒来对抗世界上头号天主教强国。他们一方面给自己确定身份,一方面将法兰西人想象为迷信、好战、堕落和不自由之人。^[11]

其后的历次对外战争都起到了类似的作用,而第一次世界大战还推迟了爱尔兰自治的实施。一战中,英国有将近500万人走上战场,占男性总人数约22%,其中包括英军中的爱尔兰部队——康诺特骑兵团、芒斯特燧发枪团和都柏林燧发枪团等等。参军者中有三分之二是志愿兵,其余是1916年之后通过征兵制征来的兵员。“为国王和国家”战斗的口号激励着英军士兵的战斗精神,他们知道“我群”是在与“他群”作战,而且无论是对面战壕里的德国人还是同一战壕里的法国人都不是“我们自己”的一部分,因为他们都是住在大不列颠群岛以外、操外国语言的“外人”。因此,战争中形成的认同并不是基于民族和国家意识的认同,更多的是出于危机感的对英国君主治下自由精神的珍视和维护。马昆德指出:“英国国家”的内涵与“法国国家”或“德

国国家”的内涵不同。

联合王国并不是欧洲大陆意义上的国家。它是由英国君主在不同时期获得的、以不同方式治理的一些岛屿(包括带有异国色彩的海峡群岛和马恩岛,这些岛屿甚至在英国议会里都没有自己的民意代表)组成。其居民享有法律规定的公民权,但并不是一个国家的公民。他们是君主的臣民,乐于拥有前辈们从以往的君主那里获得的“自由”。^[12]

其次,帝国是英国国家身份认同的重要支柱。在通常意义上,大英帝国是指英国建立的由自治领、殖民地和其他附属地构成的庞大帝国,别称“日不落帝国”。英国本土是帝国的中心,但帝国事务毕竟有别于英国的内政,长期由殖民部专门管辖。大英帝国(British Empire)是英国(不列颠)认同形成的又一个重要方面。帝国将大不列颠群岛上四个地区的居民紧紧地联系在一起,与帝国(即英国)的事业和认同相比,苏格兰、威尔士、爱尔兰的事业和认同处于次要的和从属的地位。帝国带来的利益和好处大大超过了在民族认同方面的问题。英国需要与其他欧洲帝国进行激烈的竞争和战斗,需要在殖民地对当地土著进行掠夺和镇压。同时,英国国民,无论来自哪一个地区都可以自由地移居大英帝国的任何一块属地,开拓自己的事业和积累财富。所以,英国国民身份是一种高人一等的身份地位和便利条件,相当于自由到世界各处旅行、经商和获取财富的通行证。“英国人”也就变为了来自大不列颠群岛所有殖民者或移民的共同身份。即使是对英国国家身份认同程度最低,甚至是持有抗拒情绪的爱尔兰人,也利用帝国提供的便利条件,成为移居海外居民比例最大的一个地区。目前在海外的爱尔兰人人数大大超过了居住在爱尔兰本国的居民人数。在拓展帝国的过程中,苏格兰人、威尔士人和爱尔兰人虽然意识到自己是英格兰人的小伙伴,但这并不影响他们全身心地投入帝国事业。

在这里,有一个现象值得我们注意:在其他三个地区和民族的意见和认同得到保留的同时,英格兰人的民族意识和认同却发生了有趣的变化。一方面,英格兰意识和认同已经随着英国的国家建设和帝国扩张而扩大为英国(不列颠)意识和认同。英格兰人在国内外事务方面都占有无可置疑的支配地位,势大力强,不可一世。另一方面,英格兰意识和认同也随之弱化和消失。这是因为英格兰人为维护国内的稳定和帝国内部的凝聚力,不宜表露出自身的优越感,反而要表现出相当程度的克制和谦和。民族主义和地区主义被爱国主义和国家主义所取代。那种在欧洲大陆盛行的民族和国家认同,在英格兰人身上难见踪迹。因此,在英国不仅是苏格兰人、威尔士人和爱尔兰人存在着国家身份认同的问题,而且连英格兰人也存在着自己的认同问题。

二战之后,英国地位的巨大变化,对国家身份认同产生了新的影响。其一,英国的经济优势不复存在,帝国开始在非殖民化中解体,维系英国国家身份认同的一个重要基础崩溃了。其二,英国本身正在发生重大变化,爱尔兰已经脱离英国统治成为享有主权的自治领。苏格兰的民族主义由于北海石油的发现和开采而得到明显的加强。1998年,苏格兰议会得到重新建立。威尔士议会和北爱尔兰议会也获准建立。其三,伴随着非殖民化的移民潮明显改变了英国公民的族裔和文化构成,给认同造成新的问题。来自原殖民地、自治领的移民具有完全不同的族裔和文化背景,是否具有融入英国文化,确立对英国国家身份的认同?英国学者有两种不同的看法:持右翼保守派立场的鲍威尔(Enoch Powell)和特比特(Norman Tebbit)认为,这些新移民现在不会、将来有永远不会成为“英国人”;持左翼自由派立场的学者认为,新移民并不需要融入现在的英国文化,英国文化可以在新的多元文化的基础上推陈出新。由于身份认同并非处于静止的状态,因此亚非文化因素与英国本土文化因素相结合,能够生成新的英国文化和身份认同。^[13]

对于英国国家身份认同及其国家发展前途的展望,我们认为在欧

盟一体化不断提高的情况下,随着成员国的主权让渡的增加、国家作用的下降以及地区影响力的上升,包括英国在内的欧盟成员国的国家身份认同会进一步下降。取而代之的是对地区和超国家政体层面认同的提高。在这方面,英国国家认同的前景尤其难以令人感到乐观。因为前有爱尔兰的先例,现有苏格兰、威尔士等地区权力和民主意识的增强,加上英国政府的权力下放政策和对地区独立公投的顺应,英国在一段时间之后分裂为几个国家亦并不是不可能之事。

李冠杰治学态度认真严谨,资料功底尤为扎实。书中对于英国权力下放的进程的探讨十分细致,而且其研究视野由英国扩展到欧盟的地区主义和全球化。该书有助于学界同行和读者了解和认识英国乃至欧洲当下的演进,是近年来英国研究方面一本很有见地的高水平学术论著。

潘兴明

2014年3月,于上海丽娃河畔

注 释

- [1] “When British isn’t always best”, *The Guardian*, Wednesday, 24 January, 2007.
- [2] Newsnet reporter, “Poll reveals growing rejection of ‘Britishness’ in England”, 20 November, 2011. <http://www.newsnetscotland.com/index.php/scottish-news/3702-poll-reveals-growing-rejection-of-britishness-in-england.html>. Accessed on March 11, 2014.
- [3] Tom Nairn, *The Break-up of Britain: crisis and neonationalism*, London: NLB, 1977.
- [4] Andrew Marr, *The Day Britain Died*, London: Profile Books, 2000.
- [5] Peter Hitchens, *The Abolition of Britain*, London: Quatet, 1999.
- [6] Norman Davis, *The Isles: A History*, London: Macmillan, 1999, p.1039.
- [7] Andrew Barnett, *This Time*, London: Vintage, 1999, p.299.

- [8] Roger Scruton, *England: An Elegy*, London: Chatto & Windus, 2000.
- [9] M.Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536—1966*, Berkeley: University of California Press, 1975, pp.341—351.
- [10] K.Mercer, “Welcome to the jungle: identity and diversity in post-modern politics”, in J.Rutherford(ed.), *Identity: Community, Culture and Difference*, London: Lawrence & Wishart, 1990, p.43.
- [11] L.Colley, *Britons: Forging the Nation, 1707—1837*, New Haven: Yale University Press, 1992, p.5.
- [12] D.Marquand, *The Unprincipled Society*, London: Fontana, 1988, p.152.
- [13] 关于在这个问题上的不同立场,请见: R.Cohen, *Frontiers of Identity: The British and the Others*, Harlow: Longman, 1994; P.Gilroy, *There Ain't No Black in the Union Jack: The Cultural Politics of Race and Nation*, London: Hutchinson, 1987; Runnymede Trust, *The Future of Multi-Ethnic Britain (The Parekh Report)*, London: Profile Books, 2000; Y.Alibhai-Brown, *Who Do We think We Are? Imagining the New Britain*, London: Penguin Books, 2001.

目 录

序言	1
导论	1
第一章 欧洲一体化、多层治理和英国的权力下放	33
一、欧洲一体化:联邦主义和邦联主义之争	33
二、治理、多层治理理论的出现及其内容	43
三、欧洲视野下的英国权力下放进程	61
第二章 权力下放的抉择	81
一、1997 年大选与新工党当政	81
二、权力下放的准备工作	103
三、权力下放的原因	125
第三章 迈向独立的苏格兰?	150
一、在稳定与变革之间	150
二、苏格兰工党的式微和苏格兰民族党的崛起	159
三、充满变数的未来	168
第四章 注重仿效的威尔士	181
一、走出伦敦的阴霾	181

二、摩根的长期执政	189
三、联合、女性与仿效:威尔士的柔性政治	199
第五章 以和平稳定为基调的北爱尔兰	214
一、权力分享还是权力分裂?	215
二、解除武装:对权力下放的考验	223
三、走向“隐性”对决:极化的趋势	231
四、没有反对党的政府:信任、法治、责任与福祉	242
第六章 困惑的英格兰	259
一、准备走向权力下放的英格兰	260
二、东北否决:地区选举议会的终结	269
三、从地区到城市地区	282
第七章 地区、英国和欧盟之间的多层互动	301
一、中央、地区与地方间关系	302
二、英国与欧盟:融入欧洲与保持权力	319
三、地区与欧盟:相互依赖	341
第八章 权力下放与英国的未来	365
一、英国权力下放的特征	365
二、英国权力下放的影响	374
三、英国未来的政治图景	383
结语:分离主义戳破英国梦	392
一、分离主义的当代变迁	392
二、重温柏克的政治原则	395
三、锻造大国梦融合分离	398

附录一 英国权力下放进程大事记	403
附录二 1973 年以来英国历次全国和地区的公决	407
参考文献	409
后记	455

图表目录

表

表 1-1	多层治理的类型	50
表 1-2	1938 年和 1949 年欧洲主要国家的钢铁产量	63
表 2-1	1979 年苏格兰和威尔士权力下放公决状况	84
表 2-2	1997 年英国大选日程	91
表 2-3	1997 年英国大选中三大党派竞选之比较	94
表 2-4	日报读者支持的党派比率	101
表 2-5	1974—1997 年工党选票的社会基础	102
表 2-6	公决的机制	107
表 2-7	1975 年英国对欧共同体成员身份公决的结果	111
表 2-8	威尔士议会问题上主要政治党派的政策	116
表 2-9	1997 年苏格兰和威尔士权力下放公决结果	117
表 2-10	1998 年伦敦和北爱尔兰的公决结果	119
表 2-11	1997—1998 年苏格兰议案的议会通过程序	119
表 2-12	欧盟 15 国地方议会状况	128
表 2-13	英国权力下放前西欧地区的特征	129
表 2-14	合法性的三个维度	131
表 3-1	1999 年苏格兰行政当局的构成	152
表 3-2	1999 年 6 月苏格兰成立的委员会	154
表 3-3	1997—2003 年苏格兰权力下放机制的期望和评估 ...	165