

多源流模型下政党政治视阈中的 地方分权政策制定机制 ——以苏格兰地区分离为例*

刘力达

内容提要 在没有诸如暴力冲突等压力,且担忧地方分权会加剧分离风险的情况下,国家为什么还要制定在民族主义地区实施的地方分权政策?既有理论对于英国苏格兰的地方分权这一重要案例未能提供令人满意的解释。笔者运用并发展公共政策经典的多源流模型,基于一手史料,发现地方小党——苏格兰民族党的崛起固然是促使国家决策者即全国性大党——保守党和工党由反对转为支持地方分权政策的必要条件,但“扣动扳机”的条件却是小党崛起对大党构成的政治压力,包括由大党在选举竞争中的激烈程度或票仓分布所影响的选举压力,以及执政党处于少数政府困境而需与小党联盟的执政威胁。

关键词 地方分权 地方自治 民族主义 政党 多源流

一、导言

自第二次世界大战结束至今,作为民族主义肇始地的西欧实际上一直没有完全摆脱民族分离主义运动的阴影。在20世纪60—90年代,暴力型和非暴力型的民族分离主义运动都在争取实现更大程度的地方分权或独立。近十年来,比利时的弗拉芒民族主义使得2019—2020年、2010—2011年中央政府组阁困难、国家停摆,英国的苏格兰和西班牙的加泰罗尼亚分别于2014年和2017年举行独立公投,西欧非暴力民族分离主义运动变得愈加活跃。^①

苏格兰2014年发起独立公投后,英国朝野有相当多的意见认为,工党政府推动实行的地方分权^②政策加剧了苏格兰民族分离主义倾向。前任英国首相、保守党党魁鲍里斯·约翰逊直斥苏格兰地方分权是“灾难”,“为分离主义和民族主义崛起提供便利,企图分裂英国”。^③作为国家主义的全国性大党^④,保守党虽然在绝大多数时间都反对地方分权,但其支持地方分权政策实际上却早于工党,只是到了20世纪70年代末才又转向反对。而工党在很长时间内也对地方分权的风险顾虑重重。在1972年

* 本文系国家社会科学基金项目“地方自治对西欧暴力型民族分离主义运动的遏制与隐性支持机制研究”(编号19CMZ042)的阶段性成果。感谢《世界民族》编辑部老师和审稿专家提出的修改建议,作者文责自负。

① 周少青《西欧民族分离主义运动的批判与反思——以加泰罗尼亚和苏格兰独立运动为例》载《世界民族》2018年第1期。

② 英国的地方分权又称为 devolution,指的是单一制国家向地方下放政治、行政、财政等方面的权力。本文从概念使用普遍性的角度考虑,以及参照北京大学历史系教授钱乘旦先生认为翻译成“权力下放”不妥的意见,主要使用“地方分权”的概念表达英国的权力下放(地方自治)。

③ Boris Johnson “Called Scottish Devolution Disaster”, *BBC*, 17 November 2020, 网址 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54965585>, 访问时间2022年6月11日。

④ 保守党和工党自第二次世界大战结束以来是英国政治中居于支配地位的全国性大党。英国实行简单多数选举制(first-past-the-post),在由此形成的两党制结合议会制下,大党对国家决策具有决定性作用。

8月2日的内部会议中,时任首相、工党党魁哈罗德·威尔逊(Harold Wilson)认为苏格兰地方分权“处理不好可能会导致英国的解体”,而且“一旦开启就无法停止”。^①自从实行地方分权政策,工党原本在苏格兰的头等优势也逐渐式微。虽然早在1982年夏工党内部就已预见到了这一结局,^②可到了90年代工党仍力推地方分权政策通过。这些看似“反逻辑”的行为,背后的原因究竟是什么呢?

在多数情况下,国家在民族分离主义运动突出的地区制定^③、实施地方分权政策的情况大致有如下几类:最为常见的是在暴力冲突的压力下,国家实施地方分权政策以期缓解冲突;或是在多民族国家的后冲突时期,国际力量介入国家建设,地方民族派别获得更多权力;又或是在国家发生重大政体和政权变革时,新政权通过地方分权来获取地方支持。如果没有上述情况,很多国家基于意识形态、地方分权可能带来的分离和冲突风险及“多米诺骨牌效应”,并不情愿向地方分权或放弃领土控制。^④那么,作为“世界上主要工业国家中中央集权程度最高的国家”之一的英国,^⑤为什么在没有上述压力且已担心地方分权对于国家分裂可能带来风险的情况下,仍然制定和实施苏格兰地方分权政策?

对苏格兰地方分权政策进程进行深入研究具有重要的理论和现实意义。一是非暴力分离运动与暴力冲突的机制存在差异,^⑥对非暴力民族分离主义运动的系统研究长期以来远少于族群暴力冲突。苏格兰通过非暴力民族主义运动就得到了北爱尔兰民族主义运动通过高烈度暴力才换来的地方分权,而且分权程度比北爱尔兰的还高,^⑦这种与理论预期不同的反差值得进一步研究,也有助于深入探索国家应对分离运动的政策方案。二是英国政治制度具有世界性的影响力,因此,研究在此框架下制定的地方分权政策具有典型意义。利普哈特在其经典著作《民主的模式》第二章中详细讨论了以英国为发源地和范例的威斯敏斯特模式(Westminster model),多数英国殖民地在建国后实行的就是该模式。三是案例研究在探索和发展新理论方面具有较为独到的优势,可以更细致地呈现和揭示具体的机制和逻辑。关于苏格兰案例的文献资料非常丰富,特别是有解密的内阁会议文件等一手资料可帮助揭开政策制定过程中的“黑箱”,为深入研究提供了扎实的材料支撑。另一方面,研究具有历时性变化的苏格兰案例有助于控制可能影响地方分权政策制定的结构性变量,如民主水平、政府形式、选举制度、政党制度、地理、文化等。

由于地方分权政策的制定既是政治问题,本身又是政策问题,因此,本文结合政治学视角和公共政策理论,运用多源流模型,分析英国对苏格兰的地方分权政策何以进入议题设置并最终得到采纳,并且检验和发展多源流模型。目前,多源流模型在既有研究中主要应用于低政治领域的政策,在高政治领域的适用程度并不明晰;^⑧而且,既有研究多运用多源流模型的单个概念,比如“政策企

① 英国国家档案解密文件,“The National Archives”, CAB 128/55/32. Cabinet Conclusions, 2 August 1974, p. 3, <http://filestore.nationalarchives.gov.uk/pdfs/large/cab-128-55.pdf>, 访问时间2022年5月9日。

② James Mitchell, “The Evolution of Devolution: Labour’s Home Rule Strategy in Opposition”, *Government and Opposition*, vol. 3, no. 4, 1998, p. 482.

③ 本文所提到的“政策制定”是狭义上的政策制定。广义上的政策制定包括政策全过程,而狭义的政策制定只涉及议程设置到方案抉择及合法化过程(决策),不包括之后的政策执行和政策评估等阶段。

④ Barbara Walter, *Reputation and Civil War: Why Separatist Conflicts are So Violent*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009; Philip G. Roeder, *National Secession: Persuasion and Violence in Independence Campaigns*, Ithaca: Cornell University Press, 2018; Dawn Brancati, “Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?”, *International Organization*, vol. 60, no. 3, 2006, pp. 651 – 685.

⑤ Andreas Busch, “Central Bank Independence and the Westminster Model”, *West European Politics*, vol. 17, no. 1, 1994, pp. 53 – 72.

⑥ Erica Chenoweth and Maria Stephan, *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, Columbia University Press, 2011.

⑦ 根据胡格等人的研究,苏格兰地方分权分数为14分,北爱在1分—12分之间跳动。Liesbet Hooghe et al., *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*, Oxford University Press, 2016.

⑧ 低政治领域可理解为对国家生存的重要性比较低的领域,如福利、环保、文化、社会等领域。高政治领域可理解为对国家生存的重要性及政治性比较高的领域,如国家安全与战略、政治制度与结构、军事、传统外交等领域。

业家”(policy entrepreneur)、“政策窗口”(policy window)等,而本文试图运用和发展多源流模型的整个理论框架,探索其在地方分权政策这一高政治领域的适用性。在材料和方法上,本文基于解密的英国国家历史档案和文件、政策文本、关键决策者的回忆录和日记等大量一手史料以及相关二手史料,运用过程追踪方法和比较历史分析方法研究苏格兰地方分权政策进程,尝试对所研究的问题做出合理的解释。

二、对于地方分权政策制定的既有理论解释

既有理论对于在异质性较强、民族主义运动突出地区实施的地方分权政策何以制定的解释主要有以下几种:第一种解释认为,在制度和意识形态上,民主的内在要求是不断向地方进行权力下放,实施地方分权政策。这一解释可追溯至阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)的经典理论。利普哈特提出,多元社会适合实行协和式民主(consociational democracy),权力分享是其中的核心要素,是民主治理的特别模式。^①斯特罗姆(Strøm)将权力分享划分为包容性权力分享(横向分权)、分散性权力分享(纵向分权)、限制性权力分享三类,其中分散性权力分享即为地方分权,与选举民主紧密联系,主要解决民众的赋权和政府对其的回应等问题。^②地方分权可以增加民众参与,使人们可以自我管理和决定当地的经济、政治、文化等各项事务。^③然而,这一观点无法解释分权改革在具体政治实践中的差异:为什么有的国家在成为民主国家之后,在相当长的时间内都没有实行地方分权,例如英国直到20世纪末才通过赋予苏格兰地方分权的法案。民主并不必然意味着地方分权政策的实施。

另一种解释来自经济学和公共管理学者,认为地方分权是在异质性、多样性环境中实现效率的手段,政府进行分权主要为了最大化公共产品分配的效率。^④地方分权通过回应地方性偏好,提高资源的有效配置,从而增加地方治理效率,也使地方的经济运行更为有效和高效,从而对国家发展有利。^⑤这一解释的问题在于,国家并非因为异质性和效率就会实行地方分权,对于异质性较强、民族主义运动较突出的地区,往往优先考虑的是管控分裂风险而非治理效率。根据自决运动数据库(Self-Determination Movement Dataset)的全球数据,在1945—2012年121个国家的464个民族自决运动中,只有不到1/10实行了地方分权或独立。^⑥

第三种解释认为,因民族主义日益增长的诉求和地方民族主义政党的崛起,中央政府面临政治抗争和暴力冲突的挑战,于是在此压力下制定该地区的分权政策。^⑦换言之,地方分权是民族

^① Arend Lijphart, “Consociational Democracy”, *World Politics*, vol. 21, no. 1, 1969, pp. 207 – 225; Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press, 1975.

^② Kaare W. Strøm et al., “Inclusion, Dispersion, and Constraint: Powersharing in the World’s States, 1975 – 2010”, *British Journal of Political Science*, vol. 47, no. 1, 2017, pp. 165 – 185.

^③ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977.

^④ Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416 – 424; Wallace Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, 1999, pp. 1120 – 1149.

^⑤ Alberto Alesina, Alberto Carrasquilla, and Juan José Echevarría, “Decentralization in Colombia”, in Alberto Alesina (ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia*, The MIT Press, 2005, pp. 175 – 208.

^⑥ Nicholas Sambanis, Micha Germann, and Andreas Schädel, “SDM: A New Data Set on Self-determination Movements with an Application to the Reputational Theory of Conflict”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 62, no. 3, 2018, pp. 656 – 686.

^⑦ Bonnie M. Meguid, “Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success”, *American Political Science Review*, vol. 99, no. 3, 2005, pp. 347 – 359; Stein Rokkan and Derek W. Urwin, *The Politics of Territorial Identity: Studies in European Regionalism*, Sage Publications, 1982; Lieven De Winter and Huri Tursan (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe*, Routledge, 2003; 胡莉《政党政治动员与民族分离主义——苏格兰民族党在苏格兰分离态势形成中的作用》载《国际政治研究》2020年第2期。

主义浪潮兴起下地方民族党推动的结果。这也是解释苏格兰问题的主要观点,认为主要是苏格兰民族党导致地方分权政策推行。的确,地方民族党在地方分权政策的推行中扮演了非常重要的角色,是整个政策链条原初的推动者,但从地方民族主义政党施加压力到国家最终实施地方分权,这并非仅地方小党就可以全部促成的事情,否则就难以解释即使苏格兰民族党持续崛起,英国内阁及其所属大党为何在不同时期对地方分权的态度却截然相反,并因此影响到地方分权政策在政府环节中的进展。

第四种解释涉及全国性大党的作用。例如奥尼尔(O'Neill)认为分权是政党的竞选策略:在全国大选支持率不占优的情况下,大党为赢得地方选举,采取满足地方分权诉求的选举策略,通过支持地方分权获得政治资源。^①海勒(Heller)认为全国性大党与地方政党“相互捧场”,以支持地方分权换取地方政党在国家议会投票/政策制定上支持大党偏好的政策,使投票得以通过。^②这种解释关注大党在整个政策机制中的重要性,但仍需进一步讨论和发展。以奥尼尔理论为代表的解释主要着眼于地方政权的获取,^③但事实上,大党支持地方分权也许着眼于中央而非地方的权力获取。相互交换理论无法解释为何处于反对党而非执政党的保守党反而最先表态支持地方分权,基于该理论推导出的只有少数政府(minority government)才会出现地方分权政策也无法解释为何最终成功推行苏格兰地方分权政策的工党政府是压倒性多数政府而非少数政府。

此外,斯特潘(Stepan)提出团结联邦主义理论,认为政府主要基于维持国家团结而回应地方民族党的分权要求,而非基于自身政党的选举支持的考虑。因此,该理论认为对于地方分权会出现跨政党的政治共识。^④然而在苏格兰案例中,对于地方分权政策从来没有真正出现过工党与保守党的跨党派共识,即使在20世纪60年代末70年代初短暂出现过两党表面上皆“支持”苏格兰地方分权,但真正到决策阶段就都退缩了。

最后,从时代背景看,苏格兰地方分权进程处在英国作为全球帝国的衰退期。这一时期的英帝国事务繁重,海外殖民战争和争端应接不暇,困扰不断,中央政府固然有一定的下放权力至地区的动机,也曾在1919—1920年成立地方分权发言人会议(Speaker's Conference on Devolution)讨论在英格兰、苏格兰、威尔士地区实行地方分权的问题。^⑤帝国的传统统治工具箱本也包括地方分权:中央在治理效率和统治风险管控的平衡考虑中,往往为了效率而行政分权,为了风险管控而政治集权。但是,苏格兰争取和最后实行的是政治分权,而非仅帝国偏好的行政分权。^⑥因此,帝国事务分担也无法完全解释苏格兰地方分权政策的实施。

总的来说,上述研究从各自角度解释了地方分权政策的制定问题,这对我们进一步理解地方分权政策的制定具有很大的启发性,但是,既有研究也存在一定的缺陷,还不足以对苏格兰案例作出令人信服的解释。本文整合、深化、发展第三和第四种政党政治视角的解释,通过挖掘政党间互动竞争对苏格兰地方分权政策进程的影响机制,解释为什么英国在顾虑分离主义风险的情况下,仍制定了地方分权政策。

^① Kathleen O'Neill, "Decentralization as an Electoral Strategy", *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 9, 2003, pp. 1068 - 1091; Kathleen O'Neill, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, 2005.

^② William B. Heller, "Regional Parties and National Politics in Europe: Spain's Estado de las Autonomías, 1993 to 2000", *Comparative Political Studies*, vol. 35, no. 6, 2002, pp. 657 - 685.

^③ Jason Sorens, "The Partisan Logic of Decentralization in Europe", *Regional and Federal Studies*, vol. 19, no. 2, 2009, pp. 255 - 272.

^④ Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics*, Oxford University Press, 2001, p. 324.

^⑤ Adam Evans, "Back to the Future? Warnings from History for a Future UK Constitutional Convention", *The Political Quarterly*, vol. 86, no. 1, 2015, pp. 24 - 32.

^⑥ 苏格兰在1885年就已经在一些苏格兰事务上享有行政分权,设有苏格兰大臣和苏格兰办公室(1885—1999年)。

三、多源流模型下地方分权政策制定的机制

(一) 多源流模型

由约翰·金登(John W. Kingdon)提出的多源流模型具有广泛的理论应用和解释力,^①其新近理论发展从议题设置阶段延展至决策阶段,更重视从机制、政党政治和政策场域行为体互动等方面展开解释。^②由于本文从政党政治角度研究苏格兰地方分权政策何以最终通过决策,因此,多源流模型比较适用于本文的研究问题和语境。

多源流模型的五要素为:三个源流——问题流(problem stream)、政策流(policy stream)、政治流(political stream),以及政策窗口、政策企业家。“问题流”主要关于政策问题如何被识别、界定。决策者的注意力是非常有限、稀缺的,政策问题越具有“政治相关性”就越能获得决策者的注意从而进入议程。“政策流”由利益团体、专业人士、政府人员等围绕着政策领域提出各种政策方案,能够留到最后的政策方案一般具有技术可行、价值兼容和公众可接受的特点。“政治流”由政府 and 立法机关、国民心态(或公众感受)、压力团体活动等政治性元素推动政策议程和讨价还价。“政策窗口”指的是政策倡导者推动政策方案或获得关注的稍纵即逝的机会。“政策企业家”则是指愿意投入资源以推动公共资源分配方式改变的政策倡导者。政策要进入议程设置和政策采纳需要多源流耦合(coupling),由政策窗口和政策企业家的推动促成政策变化。

多源流模型在决策阶段的中心问题是如何获得必要多数以使政策方案通过,议程耦合成功意味着决策窗口随即打开,决策窗口的关键问题是政策企业家能否获得议会所需的多数席位;^③法案通过即为决策耦合成功。^④多源流模型突出了政治流和政党及其相关因素在政策决策中的重要作用。一是在决策耦合中的主导作用:政治企业家(政府内政策企业家)通过推动问题来塑造和解决方案,运用让步、一揽子协议和操纵等推动多源流耦合。二是提供支持的政治制度,比如威斯敏斯特模式,该模式的否决点较之其他制度模式更少,决策耦合更为顺畅。三是政党的意识形态:政府和立法机关的关键人物、政党中的政策专家更为支持符合政党意识形态和立场的方案,^⑤并在正式制度渠道内积极推动政策采纳。

(二) 对多源流模型的发展及其与苏格兰地方分权案例的结合

1. 对多源流模型的发展

笔者沿着多源流模型新近发展对政党政治的重视,就地方分权政策进程做进一步的阐发。

首先,在议程环节中,不仅在位决策者的再选风险会影响问题流获得政策注意和政策窗口的打开,^⑥潜在的决策者——下次大选可能入主中央政府的政党,也会受到选举压力的影响,而且反对党甚至比执政党更愿意支持地方分权,从而与在位的决策者形成潜在竞争,间接促使问题加速进入议程。

^① John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, 1984.

^② Herweg, Nicole, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer, “The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications”, in Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, New York: Routledge, 2018, pp. 17–53.

^③ Michael Howlett, Allan McConnell, and Anthony Perl, “Streams and Stages: Reconciling Kingdon and Policy Process Theory”, *European Journal of Political Research*, vol. 54, 2005, pp. 419–434.

^④ Nicole Herweg, Christian Huß, and Reimut Zohlnhöfer, “Straightening the Three Streams: Theorizing Extensions of the Multiple Streams Framework”, *European Journal of Political Research*, vol. 54, 2015, pp. 435–449.

^⑤ Reimut Zohlnhöfer and Christian Huß, “How Well Does the Multiple-Streams Framework Travel Evidence from German Case Studies”, in Reimut Zohlnhöfer and Friedbert W. Rüb (eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*, Colchester: ECPR Press, 2016, pp. 169–188.

^⑥ Nicole Herweg, Christian Huß, and Reimut Zohlnhöfer, “Straightening the Three Streams: Theorizing Extensions of the Multiple Streams Framework”, *European Journal of Political Research*, vol. 54, 2015, pp. 435–449.

其次,地方民族党崛起带来的政治压力(选举压力和执政威胁)促使(潜在)决策者的大党支持地方民族党的诉求。支持分为两种。第一种是象征性支持。当执政党和反对党仅面临选举压力时,它们会象征性地支持政策。这种象征性支持往往停留在议程设置阶段,不过对于高政治领域的敏感性政策,进入议程设置也是一种突破性进展。政策进入议程阶段距离政策进入决策、真正得到采纳和实施还很远。选举压力受到下列因素的影响:选举竞争是否激烈,或政策地区是否为票仓。当选举支持率或席位差距不大时,或政策地区是稳定票仓时,就存在选举压力,反之亦然。第二种是实质性支持。当执政党面临执政威胁,即处于少数政府困境需要小党的席位结盟时,政府内的政策企业家——执政党对小党强烈要求的政策诉求就会转为实质性支持,小党对大党的政治威胁也较之选举压力更为凸显。由于紧迫性和执政党决策地位的关键性,这种实质性支持可以很快进入决策环节,更可能实现政策的采纳。尽管多源流理论传统上认为意识形态在决策环节中发挥重要作用,但正如安东尼·唐斯(Anthony Downs)在其经典著作《民主的经济理论》中提出的,政党就其本质而言仅对执政感兴趣,其动机和所有行动均以选票最大化为目的,而政策和意识形态只是达到这一目的所采取的手段。^①当涉及执权力存亡之际,政治考量便更占上风。

第三,与低政治领域政策不同的是,对于高政治领域中尤其是高度敏感和存在巨大分歧的政策,决策否决点可能增多。如英国地方分权这类涉及国家基本结构的政策,在常规的决策程序外还设置了公投这一民众参与环节。民众意识形态是最为重要的因素,而并非如赫威格等人认为的,在英国式议会制中,政策方案如果得到相关的大臣/部长的支持就有很大可能获得通过。^②

2. 与苏格兰地方分权案例的结合

在选举压力的影响因素——竞争激烈程度方面(见表1),二战结束至20世纪70年代末是工党和保守党席位差距较小的时期。

表1 保守党和工党在全英及英格兰的大选结果(1964—1997年)^③ (单位:%/个)

| 时间 | 保守党 | | 工党 | | 差额 | |
|----------|------------|------------|------------|------------|--------------|-------------|
| | 全英国 | 英格兰 | 全英国 | 英格兰 | 全英国 | 英格兰 |
| 1964年 | 43.4 (304) | 44.1 (262) | 44.1 (317) | 43.5 (246) | -0.7 (-13) | 0.6 (16) |
| 1966年 | 41.9 (253) | 42.7 (219) | 48 (364) | 48 (285) | -6.1 (-111) | -5.3 (-66) |
| 1970年 | 46.4 (330) | 48.3 (292) | 43.1 (288) | 43.4 (216) | 3.3 (42) | 4.9 (76) |
| 1974年2月 | 37.9 (297) | 40.2 (268) | 37.2 (301) | 37.7 (237) | 0.7 (-4) | 2.5 (31) |
| 1974年10月 | 35.8 (277) | 38.9 (253) | 39.3 (319) | 40.1 (255) | -3.5 (-42) | -1.2 (-2) |
| 1979年 | 43.9 (339) | 47.2 (306) | 36.9 (269) | 36.7 (203) | 7.0 (70) | 10.5 (103) |
| 1983年 | 42.4 (397) | 46 (362) | 27.6 (209) | 26.9 (148) | 14.8 (188) | 19.1 (214) |
| 1987年 | 42.3 (376) | 46.2 (358) | 30.8 (229) | 29.5 (155) | 11.5 (147) | 16.7 (203) |
| 1992年 | 41.9 (336) | 45.5 (319) | 34.4 (271) | 33.9 (195) | 7.5 (65) | 11.6 (124) |
| 1997年 | 30.7 (165) | 33.7 (165) | 43.2 (418) | 43.5 (328) | -12.5 (-253) | -9.8 (-163) |

^① Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper Collins, 1957, p. 97.

^② Nicole Herweg, Nikolaos Zahariadis, and Reimut Zohlnhöfer. "The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications" in Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier (eds.), *Theories of the Policy Process*, New York: Routledge, 2018, pp. 17-53.

^③ 笔者根据英国大选数据整理,括号外为得票率(%),括号内为席位数。差额为保守党的数据减去工党的数据。参见 UK Election Statistics: 1918-2021: A Century of Elections, 2021.

在 1974 年 2 月大选中,在全英范围内保守党只差工党 4 个席位,这一阶段的选举竞争非常激烈。而从 20 世纪 80 年代至 1997 年通过地方分权法案,两党的竞争并不激烈。英格兰占了 81% 的全国席位(全英共 635 个席位,英格兰占了 516 席。苏格兰、威尔士等民族地区占 15% 左右),因此英格兰选区的情况是更重要的指标。在 1979 年之前,两党在英格兰的得票率差距为个位数,席位差距为个位数到两位数,1974 年 10 月的大选保守党甚至只差工党 2 个席位。但是在 1979 年之后,席位差距已经稳定地拉大到了三位数。

在票仓分布方面,从保守党和工党在苏格兰的历次大选情况(见表 2)来看,在 1964 年大选前,两党在苏格兰的得票率和席位相差不大,工党并不稳定占优。1964 年大选及之后,苏格兰逐渐成为工党而非保守党的票仓,但两党得票率的差距仍存在波动。20 世纪 70 年代中期开始,苏格兰便较为明显、稳定地成为工党的票仓,这意味着在民族党 1967 年崛起之后,两大党票仓的地区分布存在明显的不平衡。工党的票仓主要集中在苏格兰、威尔士、英格兰北部等地区,这些地区的席位在每次大选中占据工党所获席位的 55%—74% (1970—1997 年)。而同一时期,保守党的票仓主要在英格兰地区,同一时期英格兰贡献了保守党所有席位的 56%,英格兰南部更是高达 85%。^①从这个意义上说,保守党越来越成为英格兰党。两党票仓分布的差异使得民族党崛起对两大党的威胁程度明显不同,而且从选票流向上看,苏格兰民族党争夺的席位主要是工党席位,保守党丧失的席位尽管也有流向苏格兰民族党的,但主要是转投自由民主党或直接弃权等。

表 2 保守党和工党在苏格兰的大选结果(1950—1997 年)^② (单位:%/个)

| 时间 | 保守党 | 工党 | 差额 |
|-------------|-----------|-----------|-------------|
| 1950 年 | 44.8 (31) | 46.2 (37) | -1.4 (-6) |
| 1951 年 | 48.6 (35) | 47.9 (35) | 0.7 (0) |
| 1955 年 | 50.1 (36) | 46.7 (34) | 3.4 (2) |
| 1959 年 | 47.2 (31) | 46.7 (38) | 0.5 (-7) |
| 1964 年 | 40.6 (24) | 48.7 (43) | -8.1 (-19) |
| 1966 年 | 37.6 (20) | 49.9 (46) | -12.3 (-26) |
| 1970 年 | 38.0 (23) | 44.5 (44) | -6.5 (-21) |
| 1974 年 2 月 | 32.9 (21) | 36.6 (40) | -3.7 (-19) |
| 1974 年 10 月 | 24.7 (16) | 36.3 (41) | -11.6 (-25) |
| 1979 年 | 31.4 (22) | 41.5 (44) | -10.1 (-22) |
| 1983 年 | 28.4 (21) | 35.1 (41) | -6.7 (-20) |
| 1987 年 | 24.0 (10) | 42.4 (50) | -18.4 (-40) |
| 1992 年 | 25.6 (11) | 39.0 (49) | -13.4 (-38) |
| 1997 年 | 17.5 (0) | 45.6 (56) | -28.1 (-56) |

^① UK Election Statistics 1918 - 2017, House of Commons Library, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529>, 访问时间 2022 年 4 月 3 日。

^② 笔者根据英国大选数据整理。括号外为得票率(%) 括号内为席位。差额为保守党的数据减去工党的数据。

在存在选举压力(政党选举竞争激烈或政策地区为票仓)的情况下,大党都转向支持地方分权;而在不存在选举压力(两个影响因素均无)时,大党又会转回反对地方分权,保守党对地方分权的态度转变就是例证。

四、苏格兰地方分权政策制定进程中的议程设置阶段

(一) 20世纪初至1967年:政策企业家的兴起与政策流的形成

1. 政策企业家的兴起:以苏格兰民族党为代表

在这一阶段,苏格兰民族主义的政治和社会动员运动开启,以苏格兰民族党为代表的民族主义政策企业家不断推动苏格兰的民族自决事业。政策企业家采用问题塑造、方案提出、政府内联系、政府外社会动员、象征和资源的策略性运用等方式,^①积极促成、推动议程耦合。

现代苏格兰民族主义运动的开端可追溯至1886年成立的苏格兰自治协会(Scottish Home Rule Association)。在20世纪初期,爱尔兰独立运动带来的政治危机使英国警惕地方分权可能带来的国家分裂风险,因此,执掌中央的主要全国性政党对民族地区的分权议题一直不予考虑。另一方面,尽管已经开始有苏格兰精英作为政策企业家以独立或高度地方分权为诉求,锲而不舍地开展政治活动和社团运动,但在民众层面和正式制度渠道层面,苏格兰民族主义尚未被全面、显著地动员起来。从20世纪30年代开始,受爱尔兰独立运动的影响,苏格兰民意出现越来越多的分离、分权倾向。1934年,在逐渐高涨的苏格兰民族主义发展下,整合了各民族主义力量的政策企业家代表——苏格兰民族党(Scottish National Party)成立。1939年,苏格兰民族代表大会(Scottish National Convention)成立,进一步将苏格兰各界有利于苏格兰自治的政治诉求统合了起来,并以此与工党和自由党接洽。同时,苏格兰民族党不断以各种方式进行游说,试图推动保守党和工党将苏格兰自治问题纳入各自的政党议题之中。苏格兰民族主义政策企业家通过富有韧性的不懈努力,以及与政策核心决策者——全国性大党的接洽,努力推动地方分权。1951年,苏格兰民族精英组成苏格兰公约协会(Scottish Covenant Association),进一步推动建立苏格兰议会的方案进入政策议程。

尽管开展了各方面的动员和社会运动,1967年之前的民族党却一直没有在大选中获得稳定的议会席位。

2. 政策流的形成:从独立到地方分权的政策方案

民族党以苏格兰独立为己任,但一直难以获得议会席位。民族党人分析认为,可能原因在于民众的政治意愿更多的是自治,以及存在支持大党的惯性。^②因此,民族党将政策方案从独立调整为地方分权,采取决策者和民众更易接受的渐进性政策方案,期望获得更大范围的支持,以推动议题进入议程。在政策方案的可行性方面,1947年苏格兰代表大会(Scottish Convention)成立,将主要政策诉求明确为建立苏格兰议会。到了1949年,苏格兰精英仿照1643年苏格兰和英格兰签订的《庄严同盟与誓约》(Solemn League and Covenant),动员并推出《苏格兰公约》(Scottish Covenant),这也就是后来1997年成立苏格兰议会的白皮书所依据的框架。^③公约要求英国政府给予更多自治权、下放立法权和财政权、成立苏格兰议会等,获得了200万苏格兰人的签字支持。如此,民族党通

^① Neomi Frisch-Avram, Itai Beeri, and Nissim Cohen, "Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature", *Public Administration Review*, vol. 80, no. 2, 2020, pp. 188 - 197.

^② Richard J. Finlay, "MacCormick, John MacDonald (1904 - 1961)", in Henry Colin Gray Matthew and Brian Harrison (eds.), *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2004.

^③ Neil MacCormick, *Speaking Volumes: J. M. MacCormick's The Flag in the Wind*, <http://www.timeshighereducation.co.uk/books/speaking-volumes-j-m-maccormicks-the-flag-in-the-wind/156197.article>, 访问时间2019年8月26日。

过把民族自决具体政策方案调整为更易接受、更可行的方案,促成了政策流的形成。不过,民族党虽然放松了在政治活动中对独立的直接追求,但并不意味着放弃了对这一目标的终极追求。1976年民族党年度大会上通过的决议依然“重申独立是苏格兰民族党的目标。尽管已经准备好接受一个权力有限的议会(assembly)作为可能的垫脚石,但(大会)声明除了独立之外没有任何东西能满足苏格兰人民的需求,只有他们拥有苏格兰的主权。”^①20世纪80年代,民族党就因认为苏格兰宪法代表大会(Scottish Constitutional Convention)只是推动地方分权而不考虑独立,便退出了代表大会。

1945年4月,民族党人罗伯特·麦金泰尔(Robert McIntyre)赢得马瑟韦尔(Motherwell)的补选,苏格兰民族党由此获得了第一个议会席位,但很快在3个月后的大选中失掉了这一席位,并在此后近20年中一直没能再赢得席位。

从二战结束到1966年的大选,虽然民族党的支持率基本在稳步上升(见表3),但直到1967年补选获得选举突破之前,民族党并未保有任何一个席位,对于英国的政治权力结构也就没有形成实质性威胁。民族党没有对保守党和工党构成选举压力,因此未能获得决策者的高度重视。保守党、工党两大党的主要政策注意力都集中在工业发展和经济发展方面,对地方分权议题并无特别关注,因此,在这一阶段地方分权议题未能形成问题流,政策窗口也未出现,地方分权政策离进入议程设置还有不小的距离。

表3 苏格兰民族党的大选结果(1945—1966年)^②

| 时间 | 候选人 | 席位 | 总票数(千) | 在苏格兰的得票率(%) |
|-------|-----|----|--------|-------------|
| 1945年 | 8 | 0 | 30.6 | 1.3 |
| 1950年 | 3 | 0 | 9.7 | 0.4 |
| 1951年 | 2 | 0 | 7.3 | 0.3 |
| 1955年 | 2 | 0 | 12.1 | 0.5 |
| 1959年 | 5 | 0 | 21.7 | 0.8 |
| 1964年 | 15 | 0 | 64.0 | 2.4 |
| 1966年 | 23 | 0 | 128.5 | 5.0 |

(二) 1967—1974年: 选举压力下问题流的形成与政治流的形成困难

1. 问题流形成: 选举压力下大党注意力的获取

1967—1969年尽管只有短短两年,却是苏格兰地方分权政策进入议程的关键时期。这一阶段,民族党获得突破性崛起,又正值两大党竞争激烈阶段,民族党因此在正式制度渠道内对大党构成了选举压力。看似“反常”但符合本文解释的预期的是,在后来举措和意识形态上都更坚定反对地方分权的保守党反而比工党早两年转为支持苏格兰的地方分权,而非很多既有印象以为的是工党最先支持地方分权。

地方民族主义势力从20世纪60年代开始在英国政党政治中表现出来。民族党在工党安全区实现成功突破:民族党人温妮·尤因(Winnie Ewing)在1967年汉密尔顿(Hamilton)选区补选中获胜。尽管在随后的1970年大选中尤因失去了席位,但民族党获得了西部群岛选区的1个席位。自

^① “Resolution 48”, SNP’s Annual Conference, 29 May 1976, p. 72.

^② 笔者根据英国大选数据整理。

此,民族党在英国议会中一直持有席位。在次年的地方选举中,民族党获得全苏格兰30.1%的选票和107个议会席位,成为地方政府的重要力量,终结了自1952年以来工党的绝对控制。1967年民族党拿下补选席位标志着其作为选举力量和地区政党的初步崛起,^①民族党不再是边缘政党,这促使当时的反对党——保守党和执政党——工党开始审视民族党可能造成的威胁。

保守党1964年大选在苏格兰失去了7个席位,1966年又失去了4个席位,支持苏格兰地方分权的自由党候选人大卫·斯蒂尔(David Steel)在1965年苏格兰地区的补选中将保守党挤出,再加上连续几年大党在苏格兰席位减少,民族主义势力的政治崛起引起了保守党高层的警觉,促使保守党开始认真考虑支持苏格兰地方分权。时任保守党党魁爱德华·希思(Edward Heath)在其回忆录《我的人生轨迹》(*The Course of My Life: My Autobiography*)中坦言“我党在1966年3月的政策非常反对建立某个苏格兰议会(a Scottish assembly),这是前任们一直以来的路线。但是,由于在1967年的那次竞选中民意的转向,继续坚持我们既有的政策无异于政治自杀。所以,1967年6月我组建了一个苏格兰政策小组……成立苏格兰议会(Assembly)的建议来自苏格兰的保守党。”^②

保守党最终下定决心转为支持苏格兰地方分权,通过争取苏格兰选票,进而在下一次大选中击败执政党工党。在这一时期,一方面,保守党和工党在英格兰的支持率差距不大,政党竞争相对激烈。另一方面,支持地方分权的政治势力不断蚕食保守党在苏格兰的席位。由此,民族党崛起构成了对保守党的选举压力,争取苏格兰地区选票对赢得全国性大选的重要性提升了。在这一背景下,1967年11月6日希思召开保守党内部高层秘密会议,强调要向苏格兰民族主义者发出信号,而且是保守党而非执政的工党回应苏格兰的地方分权诉求“要显示我们接受苏格兰抗议的现状、其他政党崛起的事实,是我们(保守党)注意到了这一抗争,回应苏格兰人正当的不满。”^③

1968年,希思在保守党大会上提出《珀斯宣言》(Declaration of Perth),正式支持苏格兰地方分权。而最后极力推行地方分权的执政党工党此时却对民族党的崛起反应有些“迟钝”,晚于保守党,到了1969年4月才任命皇家宪法委员会研究相关问题以回应苏格兰民族主义。

当时两大党在英格兰地区选情胶着,苏格兰于保守党而言仍是可争取的选区。随着民族党的崛起,在其带来的选举压力下,保守党高层觉察到主张支持权力下放有助于保守党在大选中获得更多席位,于是在1967年补选后很快转变为支持地方分权。民族党的崛起是保守党转为支持地方分权的直接原因,但“扣动扳机”的是保守党受到的选举压力。保守党认为可以通过争取苏格兰地区选票赢得选举优势,这是其从反对转而支持地方民族主义诉求的关键所在。

在20世纪70年代后期至80年代,民族党崛起的势头更猛,但由于工党连任的可能性大跌,而且苏格兰在那一阶段成为工党票仓也就意味着即使民族党崛起,其抢夺的也是工党的选票,因此,保守党自1976年开始重返反对地方分权的立场。

2. 政治流的形成困难:象征性支持、决策者意识形态与地方分权政策的内在张力

与反对党高层对地方分权的支持仅为竞选宣言、姿态表达不同,执政党一旦将政策纳入议程,其到政策采纳的距离则短得多,因此执政党对政策的推行更为审慎和缓慢。工党威尔逊政府到了1969年才成立皇家宪法委员会以回应,但工作范围模糊,包括“检查目前中央的立法及政府与几个特殊区域(countries)、民族(nations)和地区(regions)有关的职能”,以及“英国与马恩岛之间的宪法

① “A Scotland's Constitutional Journey”, <http://www.gov.scot/Publications/2013/11/9348/16>, 访问时间2019年8月26日。

② Edward Heath, *The Course of My Life: My Autobiography*, London: Hodder & Stoughton, 1998, pp. 294-295.

③ John Campbell, *Edward Heath*, Jonathan Cape Ltd., 1993, p. 216; Gordon Pentland, “Edward Heath, the Declaration of Perth and the Scottish Conservative and Unionist Party, 1966-70”, *Twentieth Century British History*, vol. 26, no. 2, 2015, pp. 1-25.

和经济关系”等,委员会在报告中也表示:确定任务本身反而成了主要关注点。^①而且,研究工作的进展一般比较漫长(实际上委员会到了1973年10月31日才提交最终报告,而那时已是保守党执政),在大选前一年很难出台最终报告。因此,工党这一举措实际上只是回应地方民族主义的“缓兵之计”,仅为最低程度的象征性支持。

工党的“拖延”还反映出党内对是否支持苏格兰地方分权的意见分歧很大。工党作为左派政党,从国际社会主义的意识形态出发,更注重阶级而非民族,倾向于“全世界无产阶级联合起来”的无差别政治,而非迎合民族主义的差异政治。另一个重要原因是,工党要推行的国有化经济政策和福利社会政策需要中央集权,若实行地方分权则意味着一国之内不同地区有差异,政策不能很好地推行和贯彻。^②苏格兰精英侧重于政治分权的地方分权政策方案(而非仅行政分权)不符合工党的意识形态,因而遭到了工党资深人士的强烈反对。^③所以,在威尔逊第一届政府期间地方分权政策并未形成政治流。

1969—1970年,苏格兰海域发现石油。北海油田的发现和开采缓解了苏格兰民众对于独立后经济前景的担忧,也进一步推动了苏格兰民族分离主义的高涨。民族党更是从1972年发起石油运动,拿北海油田大做文章,不断鼓动“这是苏格兰的石油”,进一步刺激民族主义和民族党的崛起。在1970年的大选中,苏格兰民族党在苏格兰地区的支持率增至11%(见表4)。

表4 苏格兰民族党的大选结果(1966—1997年)^④

| 时间 | 候选人 | 席位 | 总票数(千) | 在苏格兰的得票率(%) |
|----------|-----|----|--------|-------------|
| 1966年 | 23 | 0 | 128.5 | 5 |
| 1970年 | 65 | 1 | 306.8 | 11 |
| 1974年2月 | 70 | 7 | 633.2 | 22 |
| 1974年10月 | 71 | 11 | 839.6 | 30 |
| 1979年 | 71 | 2 | 504.3 | 17 |
| 1983年 | 72 | 2 | 332.0 | 12 |
| 1987年 | 71 | 3 | 416.5 | 14 |
| 1992年 | 72 | 3 | 629.6 | 22 |
| 1997年 | 72 | 6 | 621.6 | 22 |

在1970年大选中,保守党胜出,不仅在英格兰地区超过工党,在苏格兰地区与工党的差距也由过去12.3%的得票率降为6.5%。保守党的苏格兰地方分权主张在选票上的收益直接而明显,这是保守党自1959年以来第一次也是最后一次在苏格兰增加席位。尽管保守党高层提出支持苏格兰地方分权,但实际上也只是象征性支持。党内对于如何更好地治理苏格兰,以及如何看待希思在《珀斯宣言》中的意识形态倾向的问题,并没有达成共识。在1970年大选保守党上台后,这种党内

^① Royal Commission on the Constitution. *Royal Commission on the Constitution 1969 - 1973, vol. I, Report, Presented to Parliament by Command of Her Majesty, Cmnd. 5460*, 1973.

^② 王磊《徘徊在理念与政治之间:20世纪英国工党的苏格兰政策探析》,载《四川大学学报(哲社版)》2012年第3期。

^③ Gordon Pentland, “Edward Heath, the Declaration of Perth and the Scottish Conservative and Unionist Party, 1966 - 70”, *Twentieth Century British History*, vol. 26, no. 2, 2015, p. 261.

^④ 笔者根据英国大选数据整理。

分歧在内忧外患下增加了地方分权政策方案往前一步形成政治流的难度。

其间,宪法委员会出台报告,否定了独立、联邦制、北爱尔兰权力共享式的方案等,但并没有得到一致结论,而是分成了多数意见报告和少数意见报告,前者建议在苏格兰建立一个直接选举的苏格兰议会(Scottish Assembly)。在经济衰退和北爱尔兰问题恶化的背景下,该报告后续没有推动产生任何议案。^①在希思执政时期(1970—1974年),保守党政府并没有做出实质性的努力去推动苏格兰的权力下放。保守党高层对苏格兰地方分权的象征性支持态度更多的是为争取选票赢得大选的短期策略。

选举压力推动问题流形成,但在政治流形成方面却停滞不前。在这一阶段,地方分权政策尽管形成了问题流,但在政治流方面,关键决策者基于选举压力的支持只是象征性支持,地方分权也并不符合执政党的意识形态,因而政治流并未形成。地方分权政策未能成功实现多源流耦合进入决策阶段,保守党和工党在之后的1974年2月的竞选纲领中也都没有纳入地方分权的议题。

五、苏格兰地方分权政策制定进程中的决策阶段

(一) 1974—1979年:工党的实质性支持与决策耦合的失败

到了1974年2月大选,民族党得票率从11%增长到22%,新拿下了6个席位:4个从保守党、2个从工党手中夺取。威尔士党拿下2个席位。工党、保守党两大党在大选中均未获得超半数席位,形成悬浮议会(hung parliament),由工党威尔逊政府组建少数政府。民族党在苏格兰地区的持续强势崛起,以及对手保守党在苏格兰问题上态度的180度大转变及席位数的逼近,使得工党面临相当大的威胁。在这种情况下,工党开始严肃考虑如何才能重获失去的选票。威尔逊感到,必须对苏格兰地方分权问题作出实际性的支持和承诺,但这样的转变极大地背离了工党的既定路线方针。然而,此时已经事关工党的执政地位问题,因此意识形态在政治压力面前不得不作出让步,工党开始正式在立法上推动地方分权政策采纳。

基于宪法委员会最终报告中成立苏格兰议会的建议,工党政府于1974年9月发布了白皮书^②《民主与地方分权:对于苏格兰和威尔士的提议》(Democracy and Devolution: Proposals for Scotland and Wales),提出设立有立法权无征税权的苏格兰议会(assembly),采用简单多数票当选制度,威斯敏斯特议会提供拨款;以及设立仅有行政权的威尔士议会。

1974年10月大选前,两大党的竞选纲领都纳入了地方分权议题,承诺要设立苏格兰议会(assembly)。大选结果是工党获胜,但仅获得3个席位的微弱优势,保守党与其差距甚微,稍有变动工党就会失掉多数地位,政党竞争显得异常激烈。另一方面,民族党在苏格兰支持率高达30%,仅次于工党的36.28%,拿下了苏格兰地区71个席位中的11席,从保守党手中新夺取了4个席位,席位占比近15.5%,从而取代保守党成为苏格兰第二大党,达到民族党阶段性的巅峰,直接对工党构成了更大的威胁。工党政府不得不进一步推进地方分权政策在决策阶段的进程,这样,象征性支持便转变为实质性支持。大选之后一个月,威尔逊就成立了地方分权部长委员会,并于1975年11月再次推出地方分权议题白皮书《我们变化的民主:苏格兰和威尔士的地方分权》(Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales),在《民主与地方分权:对于苏格兰和威尔士的提议》白皮书的基础上讨论更为具体的政策方案:比如苏格兰议会由142位议员组成,71个选区各选出2

^① Milton Jacob Esman, *Ethnic Politics*, Cornell University Press, 1994.

^② 白皮书是由政府(行政)提出并发布的政策文件,为将来的立法做准备。在成为议案(bill)正式递呈议会前,白皮书可供相关利益或受影响群体讨论。

名,分权事务包括地方治理、卫生、社会工作、教育、文化、住房、交通等等。

1976年,威尔逊政府试图再次引入地方分权议案。由此展开4天的议会辩论。工党内部依然有很多反对声音。1974—1979年工党执政期间,总共有78次关于地方分权的投票遭到工党议员的反对,“如果许多工党党员没有反对(工党)政府,那么苏格兰和威尔士法案很可能会通过,也就不会有后来全民公投的要求,很可能现在苏格兰和威尔士就有议会了”^①。同年,外交大臣詹姆斯·卡拉汉(James Callaghan)赢得党内领导人选举(leadership election),接替威尔逊的首相职位。由于工党地方补选失败和两名工党议员脱党成立“苏格兰工党”(Scottish Labor Party),工党从仅3席的优势失掉了议会多数,又一次变成了少数政府。不稳定的执政党地位迫使工党亟须联合自由党、苏格兰民族党、威尔士党等政党,而支持地方分权是这些政党的优先议题。在这种情况下,若工党要继续执政,就必须在地方分权的问题上与小党达成共识,承诺对民族地区实行地方分权。^②小党对于工党的选举压力已经到了事关执政生死的问题。于是,政府再次推出苏格兰和威尔士议案,但工党在议会没有绝对多数的优势,议案难以在议会通过。

保守党在20世纪70年代末再次反转,反对地方分权。1975年撒切尔夫人取代希思的党魁地位,同年第一次访问苏格兰时还表示,建立苏格兰议会一事有很高的优先权,必须保证“苏人治苏”。^③然而随着工党执政后期英国经济危机凸显,在“不满的冬天”中工会与工党关系恶化,工党执政根基不稳,^④故而保守党赢得下次大选的优势大增,在英格兰地区与工党拉开了距离,而且撒切尔判断“苏格兰民族党的巅峰已经过去”。^⑤此时,全国的政治大盘对保守党有利,民族党崛起对保守党的威胁也大为减小,因此实施地方分权政策以回应苏格兰民族主义对于保守党而言不再有很大的必要,于是保守党对地方分权的态度迅速转为强硬。很快,尽管保守党表面上还维持对建立苏格兰议会的承诺,但撒切尔在1976年12月对苏格兰地方分权议案却明确提出了反对意见。^⑥

1977年上半年,限制议案讨论时长的投票未获通过,政府撤回了议案。根据首相资深顾问伯纳德·多诺霍(Bernard Donoghue)的日记,卡拉汉反而对这一挫败感到如释重负,并告诉身边助手“不用在意议案失败,只要我们能因为‘努力争取地方分权’在苏格兰获益就行”。^⑦首相本人对地方分权政策并无太大兴趣,甚至并不喜欢,将其视为“必要的恶”:“只是为了安抚议会中苏格兰和威尔士民族主义者,他需要这些人的支持”。^⑧之后,工党政府通过“自由党-工党协议”(Lib-Lab Pact)获得议会多数。自由党支持工党的重要条件之一就是推动地方分权的立法。^⑨在民族党和自由党的压力下,7月工党再次推动地方分权政策进程,但是将苏格兰议案和威尔士议案分别推出。在这一轮,限制讨论时长的投票通过,但议案在议会审议阶段面临诸多抨击,主要来自上议院、下议

① Philip Norton, *Dissension in the House of Commons, 1945-79*, Oxford: Clarendon Press, 1980, p. 429.

② Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 2001.

③ Herald Scotland, “Thatcher: A Figure of Hate in Scotland”, http://www.heraldsotland.com/news/13099424.Thatcher__a_figure_of_hate_in_Scotland/, 访问时间2022年8月3日。

④ 林德山《坚持实用主义路线的英国工党——工党保持大党地位的历史经验》,载《当代世界》2013年第11期。

⑤ 撒切尔夫人档案, Devolution: MT to David Eccles (SNP “is past peak”), Margaret Thatcher Foundation <http://www.margaretthatcher.org/document/111694>, 访问时间2022年7月30日。

⑥ 撒切尔夫人档案, HC S 2R [Scotland and Wales Bill], Margaret Thatcher Foundation, <http://www.margaretthatcher.org/document/103169>, 访问时间2022年7月30日。

⑦ Bernard Donoghue, *Downing Street Diary*, vol. 2: With James Callaghan in no. 10, London: Jonathon Cape, 2009, p. 152. 转引自 Adam Evans, “Devolution and Parliamentary Representation: The Case of the Scotland and Wales Bill, 1976-77”, *Parliamentary History*, vol. 27, no. 2, 2018, pp. 274-292.

⑧ K. O. Morgan, *Callaghan: A Life*, Oxford University Press, 1997, p. 510.

⑨ Jonathan Kirkup, *The Lib-Lab Pact: A Parliamentary Agreement, 1977-78*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 50-54.

院中反对地方分权的议员,其中不少为工党议员,包括提出了著名西洛锡安之问的工党左翼议员泰姆·戴利埃尔(Tam Dalyell)。工党议员乔治·卡宁汉(George Cunningham)(代表伦敦选区的苏格兰人)对议案提出修改,给地方分权议案的实行加上限制条件:即使议案通过,在实行前也需要通过公投,赞成票若少于40%则不能实行。

议会二读以307赞成、263反对通过苏格兰议案。修改后的议案于1978年走到立法程序的最后一步——获得御准。根据限制条件,1979年3月苏格兰地方分权举行公投。尽管有123万苏格兰人赞成建立苏格兰议会(Scottish Assembly),支持率为51.6%,但由于投票率为63.8%,因此总支持率只有32.9%,低于40%,苏格兰地方分权法案不能实行。

公投失败之后,期待地方分权的苏格兰各界精英备受打击。民族党议员立即发起对工党政府的不信任动议,要求工党下台。撒切尔夫人领导的反对党抓住机会,与支持地方分权的原政敌民族党联合,提出早期动议(Early Day Motion)。动议以微弱的1票之差通过(311票赞成,310票反对),意外引发提前大选。而正是在这次提前大选中,保守党胜出,开启了长达18年的保守党执政时代。保守党上台几个月后,苏格兰法案和威尔士法案被撤销。这一阶段尽管工党政府在选举和执政压力下积极推动地方分权政策在议会通过,但未能通过公投,最终以失败告终。

(二) 1979—1997年:地方分权政策从停滞到决策耦合成功

1. 政策企业家再次推动地方分权政策进入议程

地方分权法案功亏一篑之后,政策企业家再次开始重新推动苏格兰地方分权进入议程。1980年,跨党派的政策企业家群体形成苏格兰议会运动(Campaign for a Scottish Assembly),邀请政界、知识界等方面的苏格兰头部精英人物组成宪法指导委员会,于1988年发布报告《苏格兰权利的声明》(*A Claim of Right for Scotland*)批评政府当下对苏格兰的治理方式,并给出结论——根本性的改变需要建立苏格兰议会(assembly),建议成立宪法代表大会以具体推动此事。^①保守党和联合主义政党因反对地方分权、民族党因认为代表大会不会考虑苏格兰独立问题,而退出宪法代表大会。宪法代表大会整合了苏格兰各界精英和民众代表,由英国议会和欧洲议会的苏格兰裔议员(尤其是工党和自由党)、地方权威人士、教堂、志愿组织/社会组织等组成,不断推动地方分权再次进入议程。20世纪90年代陆续推出《迈向苏格兰议会》(*Towards Scotland's Parliament*,1990)、《苏格兰议会:苏格兰的权利》(*Scotland's Parliament: Scotland's Right*,1995)等报告,对如何具体实施地方分权政策给出意见。这些政策建议构成了工党1997年大选宣言和在赢得大选后地方分权白皮书的主要内容。

2. 保守党搁置地方分权政策

1979年大选保守党胜出,工党被保守党大幅甩开。在英格兰地区,保守党比工党多拿下了103个席位。在主要选区两党差距拉大,两党竞争程度由20世纪六七十年代的激烈转变为80年代的“缓和”。撒切尔时期的新自由主义政策开启了激进的大规模私有化改革。侧重去工业化的发展战略与以传统工业为主的苏格兰构成了利益对立,苏格兰的工厂、船坞、钢铁厂等纷纷倒闭,经济社会发展受到很大影响。改革减少了社会福利,大量削减、撤销了对苏格兰公共福利机构的国家资助,强制削弱了工会的权力。“人头税”改革也率先从苏格兰地区强制推行。一系列政策改革与苏格兰的利益相抵牾,引起苏格兰的极大反感,因此要求分权和独立的民意不断增长。^②在1987年大选中,保守党虽然获胜连任,但在苏格兰的席位从21席被腰斩至10席。

^① *A Claim of Right for Scotland*,1988,3.1-3.11,7.1-7.5.

^② Roger Levy,*Scottish Nationalism at the Crossroads*,Scottish Academic Press,1990.

在英格兰地区的政党力量对比以及新自由主义政策下的苏格兰难以继续成为保守党的争取对象,这使得撒切尔时期的保守党即使面对苏格兰地区不断上升的不满和民族主义诉求,其所受的选举压力依然较小。因此,撒切尔政府继续以强硬的姿态对待苏格兰地区的民意,完全抛弃希思时期回应地方分权诉求和一定程度妥协的思路,采取与前任迥异的处理苏格兰民族主义的策略,回归到强调威斯敏斯特议会权威地位的民族国家建构路径。^①

保守党经过撒切尔时期的执政已经失掉了大部分苏格兰地区的席位(见表2)。经过20世纪90年代的梅杰任期,苏格兰民意依然难以恢复,在选举上保守党难以再次争取苏格兰,此时再打地方分权牌也已无甚效果。加之保守党的确对地方分权是否会导致苏格兰的独立和英国的解体始终怀有深重的担忧,如梅杰曾表示,地方分权是“就苏格兰而言,分权是通往独立的特洛伊木马”,^②同时,从意识形态上看,保守党回应苏格兰民族主义民意的意愿也比较低。

3. 工党继续支持地方分权政策与决策耦合成功

经历了20世纪70年代执政危机的工党在整个80年代所剩的政治优势主要在苏格兰地区。虽然工党在20世纪80年代与保守党角逐国家权力的过程中都失败了,但在苏格兰地区却获得了最多的席位。在苏格兰对保守党的新自由主义政策怨恨满腹的情况下,强调社会民主主义的工党得以把大部分苏格兰地区的席位收于囊中。工党的高层也逐渐为苏格兰人占据,影子内阁中有三分之二的高官来自苏格兰,苏格兰已经成为工党的票仓和保存政治力量的根据地。工党从20世纪60年代之前反对地方分权,到70年代党内高层和部分党员为应对执政联盟危机而推行分权,但仍有不少党员反对,再到80年代党内达成支持苏格兰权力下放的共识——1983年,工党正式承诺在上台后将建立苏格兰议会,^③这一变化历程充满了对选举和执政的考量。

工党在20世纪90年代继续并更稳定地支持苏格兰地方分权。一方面,20世纪90年代保守党政府逐渐陷入困境,工党有夺回执政地位的可能,因此也更需要继续支持地方分权,否则心怀不满的苏格兰民众若转投民族党就会对工党构成很大的威胁。工党的上台需要胜利联盟,必须优先保证自己铁杆支持者的利益。^④再考虑到连任问题,工党需要兑现对最大票仓的承诺。另一方面,工党在90年代中期提出“第三条道路”是结合右翼自由主义市场经济和左翼强调平等的社会政策的中间道路。^⑤这种向保守党经济政策趋近的路线有可能引起苏格兰地区的民意波动,因此工党也需要在大选前夕以许诺地方分权来巩固苏格兰的选票。

1997年大选,布莱尔领导的工党成功赢得议会多数,在苏格兰斩获72个席位中的56个,另外16个席位皆被支持地方分权的小党占据——自由党10席,苏格兰民族党6席,保守党则失掉了所有席位。这也是工党自成立以来获得席位最多的一次(共418位议员当选)。

布莱尔政府在成功当选后,兑现了选前的承诺,先是在上台3个月内发表白皮书《苏格兰的议会》(Scotland's Parliament, Cm 3658),再次提出实行苏格兰地方分权政策,为正式推出法案做准备。与20世纪70年代那次不同的是,布莱尔政府将苏格兰公投置于议案进入议会阶段之前,即公投通过才进入议会审议。议会很快通过了1997年公投法案,第二次苏格兰地方分权公投于1997

① 李济时《英国政党政治与苏格兰独立之争》,载《当代世界社会主义问题》2014年第4期。

② John Major Archive, “Mr Major's Focus on Scotland Speech—24 February 1995”, <https://johnmajorarchive.org.uk/1995/02/24/mr-major-focus-on-scotland-speech-24-february-1995/>, 访问时间2022年12月31日。

③ Christopher Harvie, *Scotland and Nationalism: Scottish Society and Politics 1707 to the Present*, London-New York: Routledge, 2004.

④ Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, The MIT Press, 2003.

⑤ 史志钦、刘力达《从第三条道路的“死亡”看欧洲政党政治的困境》,载中国社会科学网,2015年5月27日。

年9月举行。公投设置了两个问题:是否建立苏格兰议会和是否下放调税权。这轮公投的两个问题分别获得74.3%和63.5%的支持率,超过了40%的门槛。由此,苏格兰议案的前置条件已经满足,同时也充分表达了苏格兰的民意,因此议会的反对力量有所收缩。在工党掌控议会多数的情况下,议案虽经过严格、全面的审议程序,但作了一定程度修改和搁置争议细节之后,还是得以较快地顺利通过,并于1998年11月获得御准。1999年,苏格兰议会成立,苏格兰地方分权政策最终得以实行。

(三) 小结与讨论

通过上述对苏格兰案例的过程追踪和比较历史分析,可以看到在1967年民族党崛起之前,保守党和工党对苏格兰地方分权都持反对态度。此后,尽管苏格兰民族党保持了稳定的崛起态势,但两大党并非因为民族党崛起就一定支持和真正推动地方分权。当选举压力不大时,大党对地方分权会采取反对态度,例如即使自20世纪70年代民族党已经崛起成为议会中较稳定的政治力量,保守党也从1976年开始一直反对苏格兰地方分权;当选举压力大时,两大党才从反对转变为象征性支持。在不涉及执政安危时,大党并无真正动力去推动政策采纳。当危及执政地位时,大党内阁虽实质性支持,推动地方分权政策通过决策,但在意识形态不符的情况下,政策采纳依然困难重重。工党在票仓结构已经与苏格兰深度捆绑后,苏格兰政党竞争对其政治压力不断增大,因此工党再无法继续忽视在议会中崛起的民族党的诉求,尽管原先反对、不情愿地方分权,但最终还是支持并推动苏格兰地方分权法案的通过。这一理论机制可以拓展至多广,还有待后续通过全球数据分析来探索其外部有效性。

地方分权政策是过程而不是事件,是开始而非结束。在苏格兰实行地方分权政策后,《2012年苏格兰法案》《2016年苏格兰法案》继续下放财政和社会保障方面的权力。2014年,苏格兰在民族党执政下举行了独立公投,2022年再次正式筹划第二次独立公投。另一方面,当初推动地方分权政策实行的工党陷入了困境。工党除了要应对不断凸显的移民少数族裔群体与核心选民群体之间的张力,^①同时还要面对既有苏格兰支持者流失所带来的挑战:2010年到2015年大选期间,由于工党在公投事件中反对苏格兰独立,三分之一的工党支持者转而支持民族党。2015年大选后在是否支持脱欧的问题上,工党剩余的支持者有一半继续流失,其中流向保守党的最多,占变动投票者的一半。^②民族党施加压力要求再次举行独立公投,加上北爱尔兰在英国脱欧后发生一系列骚乱,英国继续为分离主义的阴影所笼罩,国家安全之虞并未远离。

六、结 论

在什么情况下,国家或中央政府即使担忧地方分权政策会加剧国家分裂风险,仍会制定在民族主义地区实行的地方分权政策?本文以英国的苏格兰地方分权政策制定进程为案例,试图回应、解释这一困惑。地方分权政策改革影响深远,直接将英国从中央集权的单一制变成了地方分权的单一制。^③《1998年苏格兰地方分权法案》是英国议会通过的1972年加入欧共体法案和2018年退出欧盟法案的46年间最具宪法重大意义的法案。

^① Rafaela M. Dancygier, *Dilemmas of Inclusion: Muslims in European Politics*, Princeton University Press, 2017. 史志钦、刘力达《民族主义、政治危机与选民分野:2014年欧洲议会选举中极右翼政党的崛起》,载《当代世界与社会主义》2015年第2期。

^② Stuart Brown, *Illustrating the Spectacular Decline of Labour in Scotland and the Revival of the Scottish Conservatives*, British Politics and Policy at LSE, <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/decline-of-labour-and-the-revival-of-the-scottish-conservatives/>, 访问日期2022年6月23日。

^③ (美)阿伦·利普哈特著,陈崎译《民主的模式(第二版):36个国家的政府形式和政府绩效》,上海人民出版社2017年。

如果没有以民族党为代表的苏格兰民族主义政策企业家的推动,地方分权政策就不具备进入议程设置的条件。但在民族党崛起之后,如果没有大党在选举压力和执政威胁下为赢得政党竞争而推动地方分权进入决策并力争通过,就不可能有地方分权政策的采纳。从苏格兰提出地方分权诉求到国家支持地方分权,其机制链条的“薄弱一环”是小党崛起会构成选举压力和执政威胁的大党。民族党崛起本身并不能影响大党对于地方分权政策的真正态度,而是需要有“扣动扳机”的条件——政党的执政地位和前景受到地方民族主义政治力量的压力,致使受影响的大党推动决策进程,否则小党的崛起难以转化为地方分权的实施。本文还拓展了多源流模型在高政治政策领域的适用性。选举压力通过影响问题流和政治流,推动政策方案进入议程设置阶段,政策获得(潜在)决策者的象征性支持;执政威胁通过影响政治流,推动政策方案进入决策阶段,政策获得决策者的实质性支持。基于上述研究发现,理论界和实践界在分析分离问题时除了关注地方民族主义小党带来的分离风险外,更需看到大党作为关键性政策企业家在整个机制图景中的推动作用,在政策设计中宜考虑提高大党面对地方政治压力的“免疫力”。

Abstract Why should a state adopt a decentralization policy in its nationalist regions in the absence of pressures, such as violent conflicts, while having fears that decentralization would increase the risk of separation? The existing theories fail to provide a satisfactory explanation for the important case of decentralization in Scotland of the UK. By applying and developing the classic multi-source model of public policy and based on first-hand historical data, this author finds that the rise of the small local party – the Scottish National Party – is a necessary condition without any doubt that drives the national decision-makers, namely, the large parties such as the Conservative Party and the Labour Party, to shift from opposing to supporting the decentralization policy, but the condition that “pulls the trigger” is the political pressures on the large parties exerted by the rise of the small party, including the electoral pressure brought by the intensity of the race or the distribution of votes of the large parties, and the administrative threat to the ruling party being in a predicament of minority government that calls for the support of small parties to form a coalition government.

(刘力达, 讲师, 中国社会科学院大学政府管理学院, 北京, 102488)

(责任编辑: 于红)