

分離主義下的政治運作－ 以蘇格蘭、加泰隆尼亞為例

劉鐵軍

國立空中大學公共行政系兼任助理教授

摘 要

冷戰結束後，分離主義運動再度興起，許多國家面臨族群分裂危機。在政治制度的設計上，英國、西班牙均被歸類為單一制國家。然而，英國內部卻存在三個不同自治程度的「行政特區」；西班牙全國分為十七個自治區，也並非每個自治區的權力相同，因而改變了單一制國家中央與地方間的權力分配關係。中央與地方間的權力關係，並非是一種「零和遊戲」，在權力不對等的情況下，如何相互尊重彼此的立場，經由協商、談判化解爭議，並從權力和利益分配的現實角度，達到一定程度的「權力平衡」，是現代化國家必須思考的問題。本文藉由蘇格蘭與加泰隆尼亞獨立公投的個案研究，探究單一制國家採用「權力下放」和「聯邦化安排」原則，在「中央集權」與「地方分權」兩個對立的體系和概念下，分析並解釋其制度變遷的過程。

關鍵詞：自治區、分離主義、權力下放、獨立公投、聯邦化安排

Political Functioning and Governing Experience of Separatist Operation — an Exploration of Scotland, and Catalonia

Tieh-chun Liu

Assistant Professor, Department of Public Administration,
National Open University

Abstract

After the end of the cold war, separatist movements emerged again, and many countries faced the crisis of ethnic disintegration. In the design of the political system, the United Kingdom and Spain are classified as unitary states. However, there are three different degrees of autonomy in administrative regions within the UK. Spain is divided into 17 autonomous regions, but not every autonomous region has the same power, thus changing the unitary state power distribution between central and local governments. The power relationship between central and local is not a zero-sum game. In the case of unequal powers, how to respect each other's position, resolve disputes through negotiation and negotiation, and achieve a certain degree of balance of power from the realistic angle of the distribution of power and benefit, is a question that the modernized country must ponder. Through the case studies of Scottish and Catalonia independent referendum, this paper explores the principle of "decentralization" and "federalism arrangement" in unitary states, and analyzes and explains the process of institutional change under the two opposing systems and concepts of centralization and decentralization.

**Keywords: autonomous regions, separatist, decentralization,
independence referendum, federative arrangement**

壹、前言

冷戰結束後，分離主義運動再度興起，許多國家面臨族群分裂危機。蘇東劇變後的幾年間，至少有二十個新興國家出現在原蘇聯、南斯拉夫、捷克斯洛伐克等土地上，每個新興國家都聲稱代表著在原帝國或聯盟體制下受到壓抑的民族（但每個新國家都仍然是多民族國家，這是民族主義歷史上一再重複的現象），為民族主義理想而進行的戰爭到處可見。（Smith, 1998）

在東歐，因為對鄰國的種族或歷史的不義宣告，因此幾乎沒有一個疆界不受到挑戰。南斯拉夫的解體與隨之而來的波士尼亞恐怖種族淨化，導致 1995 年 6 月的 Srebrenica 大屠殺。即使在現今歐洲聯盟的疆域內，仍然有分離主義運動產生；加泰隆尼亞想脫離西班牙；北義大利有著分離主義者的激情；蘇格蘭持續抗爭要求改變政治疆界；還有庫德人要求獨立建國；西藏獨立的訴求及魁北克分離主義者的聲浪，這些都是人民尋求主權地位的例子，挑戰了國家本身的地域概念。（Lehinig, 1998）

許多學者認為聯邦主義可提供分離之外另一種替代選擇，它能透過自治機制與權力分配，容納各地不同族群文化的差異，提供解決衝突的協商機制。（Smith, 1998）事實上，並非所有的民族國家都採行聯邦制。有些國家透過單一制之下的「權力下放」（Decentralization）和「聯邦化安排」（federative arrangement），以化解內部因複雜的自然環境、人文環境、民族構成以及各地區不平衡的經濟發展狀況等問題。其實，綜觀現代西方主要國家，不論是單一制國家還是聯邦制國家，既「沒有純粹的中央集權模式，也沒有純粹的地方分權模式，只有中央集權—地方分權的混合模式」，實行中央必要集權與地方適度分權相結合的縱向權力關係模式，已成為當今世界大趨勢。（王英津，2004）

一、研究動機

鄒文海教授曾將國家類型區分為「單一國」與「複合國」。所謂「複合國」係指兩個以上主權國或半主權國，願意結合組成一個超過聯盟的單位，其種類

又有君合國、政合國、邦聯、聯邦、國際聯盟、國協等。（鄒文海，1980）而聯邦制作為一種從分散走向集中的制度安排，經常成為實現國家間聯合，或是處於分裂狀態國家，或是同一民族實現統一的制度。聯邦制也往往被當作是在一定程度上滿足地區要求，又同時維護國家統一的策略和選擇。

均衡的聯邦制乃是一種理想化的形式，在現實世界中卻很難實現。「不對等的聯邦」（*asymmetrical federation*）指的是政府體制的一種結構，享有聯邦制國家特色，它由一個或數個次國家單位（*substate units*）所構成，這些次國家單位並不尋求完全獨立，而是在內部自治基礎上與較大國家政權建立一種「不對等」的聯合，相較於大多數其他次級單位享有更多、更周全的獨立性，使其能享有與大國建立聯合的利益卻又不致遭到合併，（*Elazar, 1987*）並且仍能維持聯邦國家體制。

除了「不對等的聯邦制」之外，還有另一種特殊的體制－「不均衡的聯邦化安排」（*federacy*）。美國學者 *Alfred Stepan* 曾提出「不均衡的聯邦化安排」的概念，它是一種介於聯邦制與單一制之間的政治形態。他指出在「不均衡的聯邦化安排」之下，至少有一部分的組成單元採取自治（*autonomy*）形式，然而全國大部分地區係採取單一制。由於這些自治地區過去曾受到外國統治，或曾為殖民地，因此在國際關係方面，多採特殊待遇。（*Stepan, 1999*）

「不均衡的聯邦化安排」與「不對等的聯邦制」（兩者結構圖如圖 1）最大的差異在於，「不對等的聯邦制」歸類為「聯邦制」國家，而「不均衡的聯邦化安排」則歸類為「單一制」國家（兩者之比較如表 1）。兩者在維持國家統一與領土完整的方向上十分接近，均採取「權力下放」高度自治的方式，賦予內部特殊地位的成員更多自治的權力，以消弭（紓緩）其脫離中央（聯邦）政府的離心化傾向。但是由於「不均衡的聯邦化安排」係屬單一制國家，而其「權力下放」的自治型態具備聯邦化安排之精神，賦予該地區自治之權利，以確保國家領土完整又同時兼顧地方的特殊發展。因此，「不均衡的聯邦化安排」可視為「不對等的聯邦制」的一種終極形式，它兼顧了單一制與聯邦制的二種制度精神於一體。

本文試圖尋求一最大公約數。也就是，既要能夠維持國家統一與領土完整，又能夠兼顧各區域間的特殊發展，欲達成此目標，一種介於聯邦制與單一制的新國家結構形態應運而生。本文擬歷述英國與西班牙，兩者中央與地方之間的權力分配關係。在中央集權與地方分權兩極發展狀態下，如何維持國家統

一不墜，是本文研究的主要動機。

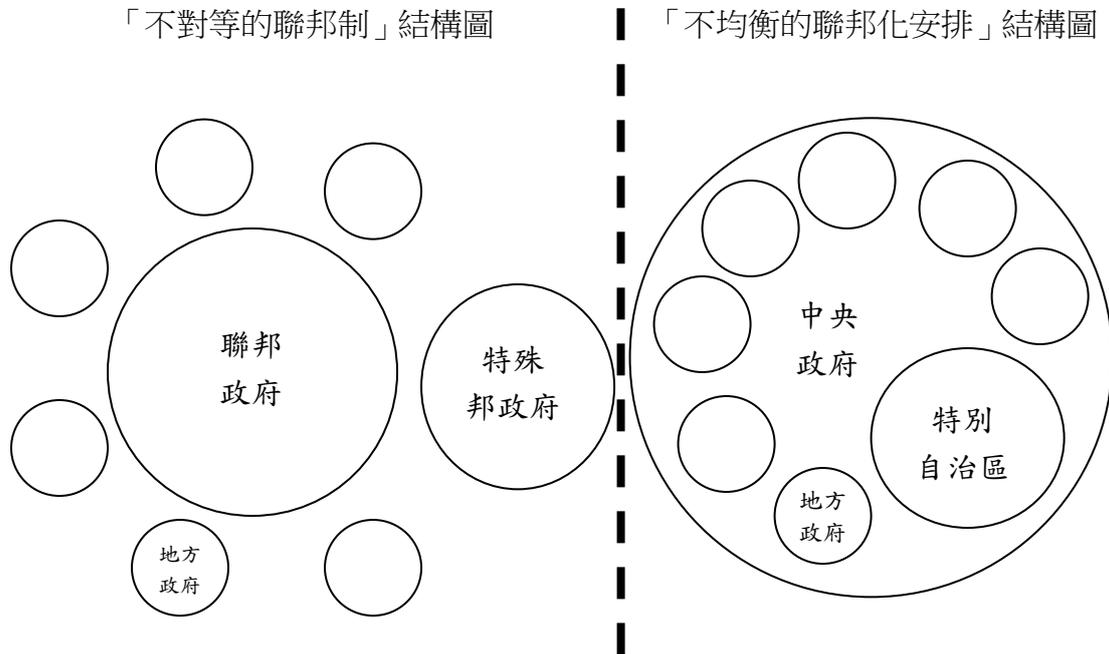


圖 1：不對等的聯邦制／不均衡的聯邦化安排結構圖

資料來源：作者自繪

表 1：「不對等的聯邦制」與「不均衡的聯邦化安排」之比較

	不對等的聯邦制	不均衡的聯邦化安排
基本屬性	聯邦制	單一制
權力關係	聯邦／邦（省）	中央政府／特殊的自治區
主權	雙重主權	單一主權／部分雙重主權

資料來源：作者自製。

二、研究目的

從近現代民族國家的形成及發展過程可以看出，主權是國家構成的核心要素，國家的統一最終體現為主權的統一。聯邦主義制度用主權分享來平衡少數民族的主權獨立要求與整個國家的統一要求。主權在聯邦政府與地方政府之間分享，按社會契約理論來理解，意味著按地區居住的公民，不論他們是何民族，通過保留一部分主權來維護自己的自主性，並實行地方自治，這就消弭（紓緩）了他們的獨立運動；另一方面，將一部分主權讓渡給聯邦政府，使各個民族聯合起來組成一個政治共同體－國家，使國家統一的原則得以貫徹。

根據大陸學者王麗萍的看法，單一制的國家結構形式無法容納過多的差異，在面臨整合危機時，民族國家將改行聯邦制。（王麗萍，2000）美國學者 Robert Putnam 更明確的指出，單一制的國家結構形式最終將向聯邦制形式轉化。（Putnam ed., 1993）Brunetta Baldi 甚至提出單一制演化為聯邦制的四個階段：先由單一制變為區域制（regional system），再變為區域聯邦制（region-federal system），最終變成聯邦制。（Baldi, 1999）

此外，諸如 D.Elazar、Vincent Ostrom 及 Ronald L. Watts 等學者也認為，在其它條件皆相等的情況下，聯邦制國家會較單一制國家為佳。（Elazar, 1987; Ostrom, 1991; Watts, 19987）然而，就實際的運作上來看，世界上近二百個國家中，只有二十六個國家採取了聯邦制的國家結構形式，（Elazar, 1995）絕大多數國家仍採行單一制的國家結構形式，這就與上述學者的觀點產生了極大的落差。

為何這些學者多認同，單一制國家無法容納過多的差異，並且在運作上聯邦制較單一制為佳？到底單一制國家，在面對分離主義運動的激勵下，如何處理內部次國家單位因種族、宗教、語言和文化上的差異，而亟欲爭取自我認同和自治（獨立）的問題？若僅僅採用「聯邦化安排」原則，賦予某些地區自治權，能否化解內部紛爭，是本文欲釐清的問題。其實，在過去二十年中，聯邦制與單一的簡單二分法（dichotomy），已經受到新政治發展的制度安排的廣泛性挑戰。

貳、研究途徑與方法

一、研究途徑

本文試圖以歷史研究途徑的觀點，從較宏觀層次的歷史事件或現象而形成獨特的歷史系絡，說明行為與制度變遷過程，並分析政治社會團體在競逐中的權力不對稱關係，以解釋國家結構的權力分配問題。本文欲從英國、西班牙二國歷史發展的系絡中，找出重大轉折點，以分析歷史對於制度變遷的影響。

二、研究方法

本文在研究方法的選擇上，是以個案研究法、比較研究法為主要研究方法。茲分述如后：

（一）個案研究法

政治學的研究很難採用自然實驗的研究（**natural experiments**）來處理複雜的政府組成現象。例如採用準實驗設計，藉由統計的方式以評估當其他的變項都能控制住時，特定變項所產生的效果。這樣設計的成功，取決於我們對大量跨國資訊的汲取和控制能力，對政治學領域的學者而言，這樣的研究是相當稀少的。（**Dennis, 1989**）採取規模較小的少量案例的比較研究法（**small N research**）是另一種選擇，但鑒於案例資料取得的困難，以及作者個人能力的限制，即使能夠選擇適當的國家，將研究案例縮減，但這些案例的內容呈現勢必難以等量齊觀，難以從事深入的比較研究。

基於上述原因，本研究先藉由英國與西班牙分離運動經驗的比較，作為進一步搭建比較研究的基礎。個案研究的方式特別適合探索複雜的現象，透過個案的探討，比較能夠達到深入的描述與解釋。雖然個案研究無法允許在統計上作歸納或提出有力的比較觀點，但它的目的在於幫忙我們採取「分析性」的方式來回答研究問題。

（二）比較分析法

不論從民主政治分權或國家治理的職能分工的觀點，中央與地方權限的劃分都有其必要。（歐信宏等編，2005）「中央集權」與「地方分權」是中央政府與地方政府之間，權力分配的兩個對立的體系和概念，其情形猶諸於聯邦體制與單一體制。但若因此將聯邦制與地方分權劃上等號，認為單一制就理所當然的歸屬於中央集權，則失諸率斷。聯邦制國家的制度，分權的程度未必比單一制國家高，關鍵在於公共權力在不同層級之間的分配。一個廣泛分權的單一制國家，可能比聯邦政府單方所主導的聯邦制國家具有更大的地方自治。

本研究即擬以「單一制」的國家結構及其相應的制度特徵出發，歷述英國與蘇格蘭和西班牙與加泰隆尼亞，在中央集權與地方分權兩極之間的發展，最後分析、解釋其制度變遷的過程，在地方政府權力分化的發展下，如何維繫國家統一。

在歐洲的歷史發展中，西班牙與西歐國家不同，其地理上中央與邊陲的分歧，也就是區域之間在族群、文化與語言等的差異，成為西歐國家中唯一深刻影響國家憲政者。（郭秋慶，2002）由於西班牙境內呈現多元文化的特色，區域主義相當蓬勃發展，有追求獨立的巴斯克（Basque）、有要求高度自治的加泰隆尼亞（Cataluña）、加利西亞（Galicia）。為了塑造民族國家認同，其國家整合策略以「同化」方式運作。它要創造的是強有力的中央集權與單一制的國家認同，因此原本境內存在的多元文化情況就成為其同化的對象。以下就蘇格蘭與加泰隆尼亞的歷史發展系絡作一說明。

參、蘇格蘭的分離運動

現今的英國(聯合王國)可說是過去一千年中幾次合併的結果。威爾斯在1535年併入英格蘭；1707年英格蘭和蘇格蘭合併為大不列顛王國；1948年，愛爾蘭共和國獨立，北方六郡選擇留在聯合王國內。由於英國國家統一以及資本主義發展的過程，將蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭等周邊地區變成「內部殖民地」，因而導致離心力量的產生。為了維護國家的統一與領土的完整，英國採取了「權力下放」的作法，以化解內部的分離主義運動。由於這三個地區爭取獨立的手段與方法不同，因此英國也根據各地區的個別差異，授予不同程度的自治權。使得英國四個區域出現四種不同的行政運作模式，因此有學者用「四

塊論」來看待英國政治的發展。

一、英國治理下的蘇格蘭

一位移居蘇格蘭的美國政治學者 Richard Rose 發現，英國根本不存在「Ukes」（英國人）這一概念，或許「Britains」更為貼切些。（Rasmussen, 1933）構成英國人口的不同部分之間的相互認同也反映了英國的多樣性。

（一）蘇格蘭的政治建構

做為聯合王國一部份的蘇格蘭¹，雖然曾自主獨立發展過，其命運與英格蘭緊密相關。（Parman, 1990; Webster, 1998）英格蘭與蘇格蘭本來是兩個民族—國家，1707 年雙方正式合併，組成大不列顛聯合王國，奠定了大不列顛暨北愛爾蘭王國的基礎。

對於英格蘭與蘇格蘭合併這一重要歷史事件，主要可分為兩種觀點：傳統的主流派觀點認為，蘇格蘭的經濟發展需要與英格蘭的安全需要導致了兩國的合併，而且這種合併是不可避免的；另一種觀點則否定英格蘭與蘇格蘭合併的經濟動機，強調英格蘭與蘇格蘭合併完全是政治人物的政治動機和相伴隨的政治腐敗所導致的，並認為英格蘭與蘇格蘭合併是十八世紀最大的「政治成就」。（Riley, 1978）

（二）獨立的蘇格蘭

蘇格蘭位於不列顛群島（British Islands）之北半部，在中世紀曾與英格蘭發生多次戰爭，也曾經斷斷續續地臣服於英格蘭，但在十四世紀中期，英格蘭承認了蘇格蘭的獨立。在宗教改革以前，蘇格蘭信奉天主教，處於同樣信奉天主教的法國人的影響之下。由於英格蘭與法國是夙敵，因此使蘇格蘭擺脫法國的影響以保證其北部安全是歷代英格蘭統治者的夙願。

蘇格蘭民族意識的形成，可溯至十三世紀。當時在 William Wallace 的帶領下，反抗英格蘭的統治，建立獨立的蘇格蘭政府，但最終仍敗於英格蘭國王 Edward I 之手。1314 年蘇格蘭貴族 Robert Bruce 在法國的幫助下，於班諾克

¹ 蘇格蘭 Scotland 一字，意指「the land of Scotti」，拉丁字謂愛爾蘭，因為 Scotti 家族來自愛爾蘭，今之阿爾蓋爾（Argyll）；Scotland 一詞在 11 世紀時，混合著種族與語言的意涵，即在這塊土地上包括了 English、British、Irish、Picts、Scandinavians 等民族，說著不同的語言：Anglo-Saxon、Brythonic、Gaelic、Pictish、Norse。

本 (Bannock burn) 擊敗 Edward II，此役也將英格蘭勢力趕出蘇格蘭，得到實質的獨立，雙方於 1328 年簽訂《洛桑姆頓條約》(Treaty of Northampton)，正式以外交條約承認蘇格蘭的獨立地位。(Seton-Watson, 1977; Webster, 1998; 張洋培, 1999)

(三)結盟下的蘇格蘭

1643 年，英格蘭與蘇格蘭簽訂了《神聖盟約》(Solemn League and Covenant)。但由於雙方結盟的目的不同，這個聯盟從一開始就是貌合神離。1649 年，Charles I 因對抗國會而被處決，這樣的結果導致了英格蘭和蘇格蘭的決裂。Charles I 死後，蘇格蘭人宣布立其子為王，Charles II 即位。復辟後的 Charles II 企圖恢復對兩國的專制統治，以宗教為手段來強化王權，並對英格蘭、蘇格蘭實行分而治之的政策。James II 繼位後，也企圖採行同樣作法，但他的政策遭到了失敗，英格蘭通過「光榮革命」² 罷黜了他。

1689 年，William III 接受了蘇格蘭的《權力宣言》(Claim of Right) 而登上了英格蘭王位，英格蘭和蘇格蘭再次共戴一主。由於《權力宣言》的存在，王權受到了很大的限制。蘇格蘭議會有了創制法案、議事自由、不受任何傳訊或干預等前所未有的權力，蘇格蘭議會甚至能夠領導起對英格蘭和王權的抵制。(Clark, 1934) 在 William III 時期推行《航海法令》，這一法令不允許蘇格蘭從事對英格蘭殖民地的貿易，嚴重打擊了蘇格蘭的經濟。

1693 年，蘇格蘭議會通過法案，規定蘇格蘭商人可以建立貿易公司，與世界的任何地方進行任何形式的貿易。(Clark, 1934) 1695 年，蘇格蘭建立了「非洲和東西印度群島貿易公司」(The Company of Scotland Trading to Africa and the Indies)，該公司試圖在中美洲地峽建立殖民地，是為「達瑞恩計劃」³ (Darren Scheme)，但遭到失敗。此一事件激起蘇格蘭強烈的反英情緒，促使蘇格蘭考慮與英格蘭在政治上完全脫離。

1703 年和 1704 年蘇格蘭議會的反英態度，讓英格蘭的政治家意識到，一個獨立的、親法國的蘇格蘭將會出現，而免除這一威脅的唯一選擇就是合併。(Cowart, 1980) 如果合併，英格蘭同意在經濟上對蘇格蘭做出讓步，包括不

² 1688 年，英格蘭議會中分別代表資產階級、土地貴族及高級教士的兩個政黨聯合迎請詹姆士二世之婿，荷蘭親王威廉三世出兵討伐國王；1689 年，英格蘭議會頒布《權利法案》(Bill of Right)。在此期間發生的一系列相關事件被稱為「光榮革命」，又稱「不流血革命」。

³ 達瑞恩位於現今的巴拿馬運河地區，是扼守南北美洲的要道，蘇格蘭這一計劃的願景，是想在地峽建立一個殖民地，使其成為連通太平洋貿易圈和大西洋貿易圈的商業中轉站。

列顛的貿易、航運以及海外商業都在共同關稅和國內稅的框架內向蘇格蘭敞開，英格蘭並保證在蘇格蘭徵收更輕的稅。(O'Gorman, 1997) 在政治上，蘇格蘭不再設立議會，並選派代表進入新的大不列顛議會，對整個大不列顛的事務有發言權，新的議會將包括 45 名蘇格蘭下院議員和 16 名蘇格蘭貴族代表，他們對即使是英格蘭或威爾斯的內部事務也可以自由投票。(Clark, 1934) 此外，合併協議還規定蘇格蘭的教會和法律制度維持不變。(Carswell, 1973)

合併協議經雙方議會同意，《聯合法案》(Act of Union) 於 1707 年 5 月 1 日通過，蘇格蘭與英格蘭正式合併為大不列顛聯合王國。雙方雖結合成為統一的國家，惟蘇格蘭人與英格蘭人自視彼此是不同的兩個民族，且合併一度遭到蘇格蘭社會的激烈反對。就蘇格蘭而言，在推動合併的諸多因素中，經濟動機的重要性毋庸置疑。換言之，合併是英格蘭政治上所必需，是蘇格蘭經濟上所必需。

(四)權力下放的蘇格蘭

事實上，英國早在 1914 年就曾提出自治法案，希望解決當時嚴重的愛爾蘭問題，並讓蘇格蘭及威爾斯設置自己的國會，但因第一次世界大戰而中斷。另外，1979 年的自治公投，雖然絕大多數的蘇格蘭人民同意設置蘇格蘭國會，卻因為投票率未達全部選民的 40% 而無效。

1994 年，Tony Blair 接任工黨黨魁，堅定蘇格蘭「權力下放」政策，率先提議將蘇格蘭與威爾斯兩地的問題訴諸公民投票，並於 1997 年 9 月 11 日舉行蘇格蘭自治法案的公民投票（公投結果如表 2），(唐玉禮，1999) 投票結果以大多數贊成票決議成立蘇格蘭自 1707 年以來的首個議會。事實上，蘇格蘭議會的權力完全來自於英國議會通過的《蘇格蘭法案》(Scotland Act)。就體制上而言，蘇格蘭議會對於英國議會並沒有任何影響力，英國議會中的蘇格蘭地區席位是由英國大選決定，與蘇格蘭議會選舉沒有任何關係。只有英國議會議員才有資格在英國議會發言投票等，蘇格蘭議會議員則不具備這種資格。

表 2：1997 年蘇格蘭法案公民投票結果

公投問題項目	投票人數(票)	票數比例(%)
我同意成立蘇格蘭國會	1,775,045	74.3
我不同意成立蘇格蘭國會	614,400	25.7
我同意蘇格蘭國會應享有增減所得稅權利	1,512,889	63.3
我不同意蘇格蘭國會應享有增減所得稅權利	870,263	38.1
總投票率	60.2%	

資料來源：Pyper & Robins, 2003: 223.

美國政治學者 Samuel Huntington 在《誰是美國人》(Who are we?) 一書中指出：「超國家特性的出現，反而加劇了身分認同的狹窄化」。他以大不列顛為例指出，愈來愈多的蘇格蘭人稱自己為蘇格蘭人 (Scottish)，而非英國人 (British)。他甚至斷言，大不列顛的聯合王國到本世紀上半期，有可能和蘇聯一樣走入歷史。(Huntington, 2004) S. Huntington 的預言，雖遭到許多英國歷史學者的批評。然而，根據英國「星期電訊報」(The Weekly Telegraph) 在 2007 年 11 月所做的一項民調顯示：有 52% 的蘇格蘭人希望獨立，而支持蘇格蘭獨立的英格蘭人更達到 59%，對此結果令人感到震驚。

二、蘇格蘭分離運動的興起

蘇格蘭和英格蘭間的統合問題紛擾了數世紀，1707 年的《聯合法案》雖然統一英倫三島成立聯合王國，但聯合王國在蘇格蘭似乎從未普及化。《聯合法案》在法律上終結了蘇格蘭和英格蘭各自互不隸屬的地位，但三百年來，蘇格蘭的獨立意識和獨立運動卻從未終止過。

論及蘇格蘭的分離運動，主張獨立的蘇格蘭民族黨 (Scottish National Party, SNP) 絕對是居功厥偉。2007 年蘇格蘭國會選舉，蘇格蘭民族黨在 129 個席次中取得 47 席，成為議會中最大黨，結束工黨 (Scottish Labour Party, SLP)

過去五十年在議會的領導地位。黨魁 Alex Salmond 成為蘇格蘭首席部長 (First Minister)，他上任後旋即公佈「獨立議題白皮書」《蘇格蘭的未來：蘇格蘭獨立指南》(Scotland's Future)。2011 年蘇格蘭民族黨 (SNP) 再次贏得國會選舉，並取得過半的 69 個席次，讓獨立公投更具正當性。

2012 年英國首相 David Cameron 在愛丁堡與蘇格蘭首席大臣 A. Salmond 簽署《愛丁堡協議》(Edinburgh Agreement)，決議由蘇格蘭人就「蘇格蘭應否成為一個獨立的國家？」(Should Scotland be an independent country?) 舉行公投。這項《蘇格蘭獨立公投法案》在 2013 年 6 月 27 日經蘇格蘭議會通過，並在同年 8 月 7 日獲得女王簽署。

2014 年 9 月 18 日蘇格蘭舉行了第一次獨立公投，此次公投的結果是以 55.3% 反對、44.7% 贊成 (公投結果如表 3)，遭到選民否決，發起公投的蘇格蘭民族黨 (SNP) 黨魁 A. Salmond 立即辭去了蘇格蘭首席部長一職，蘇格蘭獨立公投正式落幕，由反獨派獲得勝利，英國與蘇格蘭將繼續維持統合關係。

表 3：2014 年蘇格蘭獨立公投結果

贊成或反對	票數(票)	百分比(%)
贊成票	1,617,989	44.7
反對票	2001926	55.3
有效票	3619915	99.91
無效票	3429	0.09
總票數	3623344	100
登記選民數/投票率	4283392	84.59

資料來源: <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/> 2014 年蘇格蘭獨立公投，2017/10/12。

2015 年英國大選後，英國首相 D. Cameron 為兌現競選時承諾，提出就其歐盟成員資格去留問題舉行公投，通稱「脫歐公投」(Brexit vote)，又簡稱「歐盟公投」(EU referendum)。此項公投僅有一個問題：「聯合王國應當繼續留在

歐洲聯盟內還是應當退出歐洲聯盟？」(Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?)。

這是 D. Cameron 下的一步險棋，以脫歐相要脅，一則是要促使歐盟進行改革，二則也是要让其他歐盟成員國再次向英國作出讓步。一旦英國脫歐，將會在政治和經濟上給歐盟和英國帶來極其嚴重的後果，造成兩敗俱傷的局面。根據 2016 年 6 月 23 日最終的投票結果顯示，51.9% 選民支持脫歐；48.1% 選擇留歐，讓 D. Cameron 的公投算計成為一個弄巧成拙的報應式錯誤。

表 4：英國脫歐公投結果

脫離或留下	票數(票)	百分比(%)
脫離	17,410,742	51.85
留下	16,141,241	48.07
有效票	33,551,983	99.92
無效票	26,033	0.08
總票數	33,578,016	100
登記選民數/投票率	46,501,241	72.21

資料來源：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw> 英國去留歐盟公投，檢索 2017/10/12。

正當英國準備啟動「脫歐條款」的同時，蘇格蘭首席部長 Nicola Sturgeon 表示，由於「英國政府」的脫歐方針與蘇格蘭的立場相差太大。公投中，有 62% 的蘇格蘭民眾支持留歐，無論是政治立場或者是經濟利益，蘇格蘭的選擇都與南方的英格蘭「同胞」大不相同。因此蘇格蘭政府準備提出「第二次蘇格蘭獨立公投」的申請，時間就設在 2018 年秋末與 2019 年春季（脫歐正式生效前後）之際。

2014 年蘇格蘭獨立公投雖然失敗，但公投後各區域要求自治權的壓力卻因此大增。尤其是和倫敦有矛盾、長期怨恨中央重南輕北的北英格蘭，要求自治權力的聲浪在公投前後已經掀起，包括倫敦市長 Boris Johnson 與多名英格

蘭市議會領袖發表聯名信，要求英國政府向英格蘭地方政府下放相應權力。英國、蘇格蘭與英格蘭之間彼此連動的政治糾葛，讓不列顛的春天充滿了各種波瀾與變數。

表 5：蘇格蘭獨立大事記(1707~2017)

1707 年	蘇格蘭王國與英格蘭王國合併，與威爾斯共同組成大不列顛聯合王國（The United Kingdom of Great Britain）的主要成員。
1934 年	蘇格蘭民族黨（SNP）成立，爭取獨立。
1970 年	北海區域發現石油，蘇格蘭民族黨（SNP）發起「蘇格蘭的石油」運動，推動獨立。
1979 年	蘇格蘭舉辦公投，多數人支持改變現狀，但投票人數未達 40%，不符英國法律規定，因此公投失敗。同年，Margaret Thatcher 擔任首相，取消對蘇格蘭採礦、鋼鐵與紡織業的政府補助，並收取人頭稅，引發蘇格蘭大規模的罷工事件。
1999 年	蘇格蘭舉辦公投，蘇格蘭議會重新成立。
2007 年	蘇格蘭民族黨首次贏得選舉，組成少數政府。
2011 年	蘇格蘭民族黨在國會取得絕對多數，開始積極推動獨立。
2012 年	英國首相 David Cameron 與蘇格蘭首席大臣 Alex Salmond 簽署《蘇格蘭獨立公投協議》。
2013 年	英國國會兩院通過蘇格蘭公投法，並獲得女王批准，蘇格蘭政府發表獨立白皮書。
2014 年	蘇格蘭第一次獨立公投的結果，以 55.3% 反對、44.7% 贊成的結果，遭選民否決。
2017 年	蘇格蘭首席部長 Nicola Sturgeon 表示，由於「英國政府」的脫歐方針與蘇格蘭的立場相差太大，因此蘇格蘭政府將提出「第二次蘇格蘭獨立公投」的申請，公投時間擬於 2018 年秋末與 2019 年春季（脫歐正式生效前後）之間。

資料來源：作者自行整理。

肆、加泰隆尼亞的分離運動

一、西班牙的統合背景

在歐洲的歷史發展中，現代國家的建立一般是中央霸權主導的，然而西班牙卻與西歐國家不同，其地理上中央與邊陲的分歧，也就是區域之間在族群、文化與語言等的差異，並沒有隨著近代「國族革命」而淡化，反而成為西歐國家中唯一深刻影響國家憲政者。(郭秋慶，2002)

由於西班牙境內呈現多元文化的特色，區域主義相當蓬勃發展，有追求獨立的巴斯克，有要求高度自治的加泰隆尼亞、加利西亞。為了塑造民族國家認同，其國家整合策略以“同化”方式運作。它要創造的是強有力的中央集權與單一制的國家認同，因此原本境內存在的多元文化情況就成為其同化的對象。這種情形使得西班牙的族群關係問題，長期呈現統治者族群壓迫支配族群的情況。直到 1975 年 Francisco Franco⁴ 逝世以後，西班牙才邁向民主之路。

1975 年 F. Franco 逝世後，由 Juan Carlos I 登上王位，實行民主改革，終結了長達三十六年的獨裁統治。西班牙民主化初期，主要目標之一在回應少數民族的歷史要求，1978 年民主憲法的誕生，象徵對多元族群存在的承認與尊重。為了顧及國內少數民族文化與特色，特別賦予區域自治之權利，將境內行政區域劃分為十七個自治區 (autonomous communities) 以及兩個自治城市，意味著中央權力的下放，以及自治區享有統理發展地區事物的權力。

就憲法賦予地方的自治權力而言，各自治區享有的政治權力並不相同，具有悠久歷史傳統的區域，如巴斯克、加泰隆尼亞及加利西亞三個自治區就比其他地區擁有較高程度的自治權。除了政治地位不平等外，西班牙內部在人口分佈情況、產業結構、國民平均所得及失業率方面，各自治區之間的差異性頗大。區域之間政治的差別待遇以及不均衡的經濟發展成為地方對西班牙社會、經濟凝聚力的主要障礙。在歷史文化、政治、經濟三重因素影響下，造成今日西班牙區域問題的複雜性。(卓忠宏，2004)

⁴ F. Franco 的生平事蹟，參見 <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/佛朗哥>。

二、西班牙治理下的加泰隆尼亞

加泰隆尼亞位於西班牙的東北，早自 1287 年即建立自己的政府，它擁有的議會是歐洲最早的國會之一，充分顯現出自己傳統的自由與特權。十二世紀時，加泰隆尼亞臣屬於亞拉岡王國（Reino de Aragón），政治上享有「歷史特權」。十八世紀時，西班牙爆發「王位繼承戰爭」⁵，加泰隆尼亞藉此機會叛變，並靠向敵人，最後由波旁王朝的 Philip V 贏得戰爭的勝利成為西班牙國王，加泰隆尼亞則遭到盟邦遺棄被迫投降。自此，Philip V 取消了加泰隆尼亞的自治政府，並頒訂西班牙語為官方語言，禁止以加泰隆尼亞語（Català）作為官方語言。

雖然加泰隆尼亞喪失自主的政治制度，但是它在十八、十九世紀卻享有經濟的繁榮。加泰隆尼亞是西班牙工業化和現代化的先鋒，直到十九世紀末，它的工業化水平仍高於義大利和西班牙其他地方，甚至不會較法國遜色。（Keating, 1996）加泰隆尼亞雖位處西班牙的邊陲，但是它的經濟實力卻強化了當地集體的認同，其不滿掌控政治權力卻又落後的馬德里中央，（Giner, 1984）甚至想調整它和馬德里的關係，其中緊張的狀況在十九世紀達於頂點，並在二十世紀產生直接的對峙。

三、加泰隆尼亞分離運動的興起

加泰隆尼亞民族主義份子在第二共和時期，扮演政府重要角色，內戰期間支持共和政府反抗 F. Franco。內戰結束，在 F. Franco 取得統治權後，加泰隆尼亞的「歷史特權」被取消，地方自治組織一律廢除，同時面臨語言同化政策的打壓。早期，加泰隆尼亞並不認同分離主義，主張採取溫和路線，在民主體制下以政治協商方式，爭取更多的自治權利。同時，獨立發展對外經貿關係，除加強區域間合作及交流外，並擴大到整個歐盟領域，導致西班牙其他地區紛

⁵ 西班牙王位繼承戰爭的導因乃西班牙哈布斯堡王室 Charles II 死後無子嗣繼承王位，遺囑指定由侄孫法國波旁王朝 Louis XIV 的孫子 Philip V 繼承，此舉卻招來奧地利的哈布斯堡王室為爭奪西班牙王位，而引發的一場歐洲大戰。

紛效仿，造成西班牙中央政府相當大的困擾。(Keating, 1996)

1933 年，加泰隆尼亞重建自治政府，語言是加泰隆尼亞最主要的文化認同。1939 年，F. Franco 在西班牙內戰中勝利後，再次取消加泰隆尼亞的自治權力，加泰隆尼亞語也禁止在公開場合使用，任何的加泰隆尼亞文化都被禁止。直到 1975 年 F. Franco 逝世後，加泰隆尼亞根據新憲法，於 1979 年 12 月 18 日制訂《加泰隆尼亞自治法》，才又重新恢復了自治。1983 年制訂的《語言正常化法》，宣示了加泰隆尼亞語的官方地位，並被承認為獨立的歐洲語言。⁶

2005 年，加泰隆尼亞議會以 88% 的支持率通過自治法 (Statute of Autonomy) 修正案，正式宣告加泰隆尼亞「國家」(nation) 的地位。(相對於西班牙中央政府的「國家」state。) 這個相對較溫和的提案經過公投同意，同時西班牙國會也在 2006 年通過。但是現任總理 Mariano Rajoy 及其領導的人民黨 (Popular Party) 卻強力反對，並在 2010 年透過憲法法庭將這些法案推翻。對加泰隆尼亞地區的人而言，這無異於中央政府對他們的羞辱，也使得支持獨立者快速增加。

2009 年 12 月 13 日，加泰隆尼亞自治政府進行了僅具象徵意義的非正式獨立公投，⁷ 希望透過投票結果再度傳達尋求獨立的聲音。雖然這次獨立公投的投票率僅達三成，但針對「是否同意加泰隆尼亞成為社會民主獨立國」，以及「應否成為歐洲聯盟獨立成員」的問題，投票者中卻有 94% 的人表示贊成，助長了當地的獨立情緒。

近年來，加泰隆尼亞政府因不滿自治權縮水，加上經濟持續衰退，公共支出被削減，議會進而在 2013 年通過加《加泰隆尼亞主權宣言》，自治區領袖 Artur Mas 宣布將在 2014 年舉行「諮詢性公投」。同樣僅具象徵意義的獨立公投於 2014 年 11 月 9 日舉行。公投問題包含兩個部分：1. 「你是否希望加泰隆尼亞成為一個國家？」(Do you want Catalonia to become a state?); 2. 「如是的話，你是否希望這個國家獨立？」(In case of affirmative answer, do you want this state to become independent?)。

此次公投在近 530 萬選民中，共有 230 萬 5,290 人參與投票 (投票率約 43

⁶ <http://zh.wikipedia.org/zh-tw/加泰隆尼亞>，檢索 2009 年 11 月 22 日。

⁷ 2009 年以前，加泰隆尼亞舉辦過和「自治」或「獨立」相關的公投一共有三次：第一次是 1931 年 8 月 2 日；第二次是 1979 年 10 月 25 日；第三次是 2006 年 6 月 18 日。

%)，除了 3.09%的廢票、0.56%的空白票與 4.54%的選民反對外，91.8%的加泰隆尼亞選民都「支持加泰隆尼亞獨立」共和建國。(公投結果如表 6)

表 6：2014 年加泰隆尼亞獨立公投結果

項目	投票數(票)	百分比(%)
兩個問題都贊成	1,861,753	80.76
問題 1 贊成,問題 2 反對	232,194	10.07
問題 1 贊成,問題 2 空白	22,466	0.97
兩個問題都不贊成	104,760	4.54
空白票	12,986	0.56
其它	71,131	3.09
總計	2,305,290	100

資料來源：<http://www.participa2014.cat/resultats/dades/en/escr-tot-resum.html>，2017/10/14。

2015 年 9 月 28 日，加泰隆尼亞舉行議會選舉，支持加泰隆尼亞獨立的政黨聯盟「一起說是」⁸ (Together for Yes) 在 135 席次中拿下 62 席次，加上同樣支持獨立的左翼政黨「人民團結候選人」(Popular Unity Candidacy) 的 10 席，使得支持獨立的勢力在議會中取得過半席次。11 月 9 日，加泰隆尼亞自治區議會以 72 比 63 表決通過獨立決議。

分離派在贏得勝選後，無視憲法明定西班牙不可分割，致力推動具約束力

⁸ 一起說是 (Together for Yes)，是支持加泰隆尼亞獨立的政黨聯盟，由加泰隆尼亞民主統一 (CDC)、加泰隆尼亞共和左翼 (ERC)、加泰隆尼亞民主黨 (DC) 及左翼運動 (MES) 組成。

的公投。議會並於 2017 年 9 月 6 日通過一項法案，將於同年 10 月 1 日舉行獨立公投。此次公投的問題是「在本次加泰隆尼亞公投的表決票上只有一個問題：「你想要加泰隆尼亞以共和國形式成為獨立國家嗎？」（Do you want Catalonia to become an independent state in the form of a republic？）西班牙總理 M. Rajoy 譴責這次公投不合法，憲法法庭亦駁回加泰隆尼亞通過的法律，甚至不排除啟動憲法第 155 條⁹暫停加泰隆尼亞地區自治。

2017 年 10 月 1 日，加泰隆尼亞自治區在法理爭議與警民衝突中，完成了獨立公投，儘管此次投票率僅 43% 未過半，但其中的 89.41% 都支持加泰隆尼亞獨立建國（公投結果如表 7）。然而公投結果並未給加泰隆尼亞獨立之路帶來希望，反倒使自治區、西班牙、甚至歐盟後續發展蒙上一層陰影。

表 7：2017 年加泰隆尼亞獨立公投結果

項目	票數(票)	百分比(%)
贊成票	2,044,038	89.41
反對票	177,547	7.76
有效票	2,221,585	97.17
無效票	64,632	2.83
總票數	2,286,217	100
登記選民數／投票率	5,313,567	43.03

資料來源：<https://zh.wikipedia.org/wiki/2017年加泰隆尼亞獨立公投>，檢索 2017/10/16。

⁹ 根據西班牙憲法 155 條所賦予的權力，中央政府可在憲政體制、或國家主權與重大利益受到威脅，暫時、但無限期地收回地方自治權「直到恢復穩定為止」。

表 8：加泰隆尼亞獨立大事記(2006~2017)

年份	事由
2006	加泰隆尼亞議會批准「新自治憲章」，主張提高財政和司法權力，並宣稱加泰隆尼亞是「國家」。
2010	西班牙憲法法院判定「新自治憲章」部分內容無效。數月後，數十萬人在加泰隆尼亞首府巴塞隆納發動示威，抗議法院判決結果，他們高喊，「我們是國家，我們自己決定」。
2012	超過百萬人在首府巴塞隆納發動抗議，要求加泰隆尼亞獨立，以紀念加泰隆尼亞國慶日。
2013	數十萬加泰隆尼亞人手牽手，在地中海岸築成逾 400 公里長人鏈，力挺加泰隆尼亞獨立。
2014	加泰隆尼亞不理會西班牙政府的反對，針對獨立舉行象徵性投票，雖然投票率僅 37%，當中逾 8 成投票者（180 萬人）贊成獨立。
2015	支持獨立的「一起說是」（ Together For Yes ）聯盟在加泰隆尼亞議會選舉中贏得 62 席，激進左翼人民團結候選人黨（ CUP ）拿下 10 席，獨立派獲得絕對多數。72 名獨立派議員對一項決議全投下贊成票，啟動脫離西班牙的程序。
2016	長期分離主義者 Carles Puigdemont 成為加泰隆尼亞自治區新主席。
2017	Carles Puigdemont 宣布將在 10 月 1 日舉辦獨立公投，公投問題為，「你希望加泰隆尼亞以共和形式成為獨立國家嗎？」。

資料來源：作者自行整理。

伍、英國與西班牙治理經驗之比較

在憲政主義理論的政治學視角之下，不同的國家因為其不同的政治傳統，地方制度呈現出各自不同的特色。但嚴格來說，所謂「分權」只存在於聯邦制國家，單一制國家是不存「分權」問題的。因為就理論上而言，單一制國家的

所有權力都歸中央享有，區域政府的任何權力都是中央政府的授權，儘管這種授權有些時候可能很大。因此，單一制下只有「授權」¹⁰問題而沒有「分權」問題。

「授權」至少在立法的形式上，確定了單一制政府最大程度的地方分權，但是其尚未構成聯邦制。創立授權機構的原因，通常是因應於國內日益高漲的分離意識，並且嘗試調和日漸加劇的地區衝突，有時也是來自民族主義者的壓力。雖然這些機構缺乏廣泛的權力，但是一旦它們獲得其自身的政治認同，擁有某種程度的民主正當性時，這種自治權力就難以再消滅，在一般的情境下甚至已不可能裁撤。(Heywood, 2007)

一、英國與蘇格蘭的權力運作關係

(一) 權力集中的中央政府

在學理上，英國被歸類為單一制國家，既然是單一制國家，就意味著中央政府獨享主權的行使權利，地方行政區必須遵從中央政府的領導，二者間存在著「恩主－扈從」(patron-clientelism)關係。但在實際運作上，英國是由四個區域(英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭)所組成的國家，除英格蘭實行統一的制度外，其餘三地均擁有自己的議會，並享有不同程度的自治權。換言之，英國雖然是單一制國家，但是其內部卻存在著三個擁有不同自治程度的「行政特區」。準此而論，英國的國家結構是介於單一制與聯邦制之間的一種特殊的政治形態。

英國是議會政治的搖籃，其既是國會至上的起源，亦是地方自治(住民自治)的始祖。議會至上與地方自治的兩個概念可以相輔相成，但也可以相互抗衡，而一旦國會與地方自治體產生對抗時，基於「中央優位」原則，輸家總是地方。其原因在於英國沒有成文憲法，地方自治體的地位與權限皆單獨從法律中取得，其僅有法律保障而缺乏憲法保障。其可以依法律被設立，也可以依法

¹⁰ 授權是中央政府將權力轉移至地區組織(「授與」乃是較高權威將權力或責任交付下屬)。因此，被授權的地位與聯邦的差異在於被授權單位並未享有主權，即使對地區的管轄權是相同的。它們的職責與權力是來自中央，並與中央相配合。就其最薄弱的意義而言，即行政授權，僅是指已決定的政策交付給地區去執行。就立法授權而言(有時稱為自理)，授權包括了建立一個被賦予政策制定職責的民選地區議會，以及一定限度的財政自主性。

律被廢止，主導權完全在中央（國會）手上。

傳統上，英國中央機關對地方的監督主要以法律為主，行政為輔；地方政府的組織、委員會的建制、部分官員的任命等事務，由國會立法，非有公法或私法的授權，地方職權機關不得越權行事；而國會法案的詮釋權在普通法院，法庭可以強制令（writ of mandamus）要求不作為的地方機關執行工作，可見監督地方行政的權力主要在於中央議會及法院，（Harris, 1948）而非以地方自行自主監督。在國會主權（sovereignty）的英國單一制國體之影響下，中央依舊是凌架於地方及其自治憲章。

（二）權力下放的蘇格蘭

蘇格蘭的自治權力可追溯到 1997 年 5 月，當時首相 Tony Blair 根據其競選承諾向蘇格蘭下放權力。同年 9 月 11 日，就有關建立一擁有稅收變更權力和可通過影響蘇格蘭內務法律的地方議會進行了公投。公投結果顯示佔全體選民 60% 的投票人數中，74.3% 贊同成立，63.5% 認為應賦予稅收變更權力。1998 年 11 月 17 日，英國國會通過《蘇格蘭法》並經由英女皇御准，正式賦予蘇格蘭議會有限自治權。議會於 1999 年 7 月 1 日由英國女皇正式宣布成立，建立了三百年來第一個「蘇格蘭議會」，充分賦予蘇格蘭高度自治權，積極落實了「地方分權」制度。

依據 1998 年《蘇格蘭法》規定：除國防、外交、總體經濟、全國性稅賦、財政及外太空等事務屬英國國會外，與人民切身相關之區域經濟、交通、醫療衛生、教育訓練、農漁業、體育及地方事務均歸由蘇格蘭自治政府（Scottish Executive）管轄。蘇格蘭還保存原有的司法與教育制度，及原有之國旗、國歌、國花，蘇格蘭亦發行蘇格蘭鎊（幣值與英鎊同），在英國境內與英鎊共同流通使用，倫敦甚至撥給蘇格蘭比英格蘭更多的補助。在 T. Blair 內閣全盛時期，有近半數的閣員甚至來自蘇格蘭，就連 2007 年接任 T. Blair 的英國首相 James Brown 也是蘇格蘭人。可以說，蘇格蘭人在英國政壇、媒體、金融等領域都有十足的影響力。

近年來，由於經濟上和政治上的磨合，加深了英格蘭人和蘇格蘭人間彼此不滿意情緒。英格蘭人對納稅支持蘇格蘭人高補貼，感到不快；蘇格蘭人則認為北海油田與其他資源對維持英國經濟持續成長，功不可沒，如果這些資源給蘇格蘭自己使用，他們會比現在富裕得多。支持以公投方式尋求獨立的蘇格蘭人士，普遍認為兩地的深層矛盾已經使英國單一制的政治體制無法繼續維繫。

弔詭的是，有高達 56% 的英國人希望蘇格蘭趕快獨立，不要拖垮英國經濟，但蘇格蘭內部支持獨立的僅有大約不到 40%，反對獨立的卻高達四成。反對人士憂心蘇格蘭獨立後，會對已經低迷的經濟景氣雪上加霜。

2010 年保守黨上台後，首相 D. Cameron 雖然爽快答應蘇格蘭公投的要求，卻將題目改為統獨是非題，其政治算盤是要利用民意差距，趁勢打壓民族黨在蘇格蘭的執政氣焰，甚至一勞永逸解決公投呼聲。未料民意流轉，財力居弱勢的獨派動員力強，民調甚至一度超前，使得英國三大政黨亂了手腳，在還沒投票前就共同承諾要給蘇格蘭更大自治權，這等於是勝負尚未分曉前，就先送給蘇格蘭一份大禮。換言之，不論這次公投結果為何，蘇格蘭都是贏家。

從以上的分析可知，蘇格蘭地區的獨立訴求或許並不在尋求真正對外獨立的國際人格，更可能是希望獲得經濟上的獨立自主。這也許可以從提高蘇格蘭的經濟與政治自治權來解決，但雙方在這類議題上的摩擦所帶來的民族意識等更深層面的矛盾與對立，恐怕更是值得觀察的政治體制與政治分裂的一個重要案例。

二、西班牙與加泰隆尼亞的權力運作關係

（一）權力集中的中央政府

根據西班牙憲法規定：「西班牙奠基於國家統一與各民族所組成的區域自治」。此外，憲法第 8 篇第 3 章制定「自治區」專章（第 143 至 158 條），由中央授權地方高度自治，同時保有國家統一與不可分割性。為行使憲法第 2 條¹¹所承認之自治權，第 143 條第 1 項規定：「有共同歷史、文化與經濟特徵相臨之省份、島嶼、或屬於同一歷史實體之省份，得決定組織自治政府，並依相關章程中的規定成立自治區」。同條第 2 項：「自治區之創始，由有意自治之省政府或島嶼，經所管轄三分之二的市，及每一省或島內多數人口支持。此項條件應於有意自治之組織提議後六個月內完成之」。

換言之，各地區依照本身自治發展程度的不同，得以 2 種方式取得自治地位，擁有的政治權力也不同。第一、依照憲法第 151 條規定，由有意組織自治

¹¹ 西班牙憲法第 2 條「國家統一和自治權」：西班牙民族的團結、全體西班牙人共有的統一祖國，以及承認並保障組成西班牙的各民族和各地區的自治權和團結構築本憲法的基礎。

之省政府或島嶼依照憲法第 143 條第 2 項規定提出申請，經由公民投票過半數同意通過，即取得自治地位。這類自治區包括自十六世紀以來就享有「歷史特權」的巴斯克、加泰隆尼亞、加利西亞三個自治區；第二、依照憲法第 143 條規定取得自治地位，但由於區域內各省差異性較大，地方政治運作尚不成熟，財政無自主能力，仰賴中央政府統籌管轄。

綜合以上所述可知，西班牙乃奠基於國家統一與各民族所組成的區域自治，但中央與地方體制定位模糊，既是單一制國家也具有聯邦制國家的特色。學者對西班牙政治體制看法並不相同，有稱之為「不完全聯邦制」，有的稱為「半聯邦制、半區域制、半中央集權制國家」，也有的稱之為「聯邦主義與區域主義的混合體」等。（張麟徵，1994）R. Watts 和 D. Elazar 甚至把西班牙界定為聯邦制國家。其實，西班牙憲法第二條即規定：「西班牙為西班牙人所共有且不可分割的祖國，其憲法建立於此一不能分的國家個體之上，承認並保障國家內各民族與地區之自治權與其間的團結性」。另外，在憲法「自治區」專章中也指出，由中央授權地方高度自治，同時保有國家統一與不可分割性。

（二）自治權受限的加泰隆尼亞

西班牙是歐元區第四大經濟體，加泰隆尼亞的經濟產量占全西班牙約五分之一，然而自治區政府對於自身的經濟體制、財政預算、稅收、支出、轉移支付（稅收重分配）等問題，始終缺乏自主權力。西班牙政府從語言、教育、交通、財政、經濟、社會、人權、法治、文化等各層面，皆在維護馬德里政權統治整個西班牙的權威和穩定。

加泰隆尼亞雖然土地僅占西班牙領土 6%，總人口數約占西班牙人口的 16%，但國民生產毛額卻佔西班牙的 20%，是西班牙最富庶的自治區，讓加泰隆尼亞已具備獨立的本錢。以下就加泰隆尼亞欲脫離西班牙獨立的原因分述如下：

1. 歷史文化分歧

相對於西班牙其他地區，加泰隆尼亞有其獨特的歷史、語言與文化，在文化發展上具有一定的自主性及獨立性，但加泰隆尼亞的文化長期遭西班牙政府忽視，希望可藉獨立傳承文化。另外從歷史上看，西班牙政府多次取消（縮減）加泰隆尼亞的自治權，因此只有爭取獨立，才能完全脫離西班牙的控制，享有完整的自治權。

2. 經濟遭西班牙拖累

加泰隆尼亞是西班牙最富庶的地區之一，卻要負擔西班牙逾 20% 的總稅收。自 2011 年起，西班牙政府厲行財務擰節措施，削減加泰隆尼亞政府預算，還裁減公務員薪水，增加大學學費，嚴重拖累了加泰隆尼亞的經濟及就業環境。其中最另人反感的是西班牙政府不斷增加稅款要求，卻拒絕提供財政援助，此舉激怒了加泰隆尼亞人，也助長其獨立的念頭。此外，近年來加泰隆尼亞財政赤字嚴重，加泰羅尼亞人普遍認為如果能脫離西班牙的管治，就可以在稅務制度等經濟政策上有更大的自主權力，幫助加泰羅尼亞走出經濟困境。

就多元族群的現代國家建構來看，西班牙視自己為中心，視加泰隆尼亞為邊陲，而邊陲被持續要求服從中心，聽中央指揮，聽中央的話，緊跟中央走，一切重要權力歸於中央這個核心。正是這一點撼動了加泰隆尼亞人的歷史、文化、習慣、語言、信念，再加上馬德里政權持續高壓統治，終令加泰隆尼亞人決定挺身而出，守護家園自決命運並獨立建國。

三、英國與西班牙對獨立公投的影響

英國與西班牙在體制上，雖然同屬單一制國家的地方行政區，但是在行政運作上卻大相逕庭，且中央政府對於地方政府的管轄權也大不相同。英國是一個歷史悠久的民主國家，對於蘇格蘭事務的管控，基本上尊重民主體制，透過議會來治理蘇格蘭，對其內部事務給予高度的自治權。而在西歐現代化的發展過程中，西班牙顯然是落後的，它不但無能力促成各區域的團結並塑造國家的認同，而且無能力解決公共秩序與言語同化等問題，它的弱點導致了區域性的分歧。

然就蘇格蘭與加泰隆尼亞的獨立公投而論，英國、西班牙政府在面對內部分離運動的問題上，英國政府採取了懷柔、疏導的做法，而西班牙政府則是採行強硬鎮壓、圍堵的做法，因此導致了二種完全不同的結果。以下就二國的做法與結果做一說明：

（一）英國對獨立公投之作為

針對蘇格蘭 2014 年的獨立公投，事實上，英國政府早在 2010 年即同意蘇格蘭舉行獨立公投，雙方政府於 2012 年簽署協議，這項公投法案最

後還經蘇格蘭議會通過，並獲得英國女王簽署。換言之，英國政府完全尊重蘇格蘭地區人民的選擇，甚至透過立法讓此次公投取得合法地位。

然而，為維護英國國家統一與領土完整，英國政府也在公投前夕，一方面不斷地透過多重管道向蘇格蘭民眾分析留（脫）英之後，所必需面對的各種可能挑戰，另一方面也允諾在公投結束後，將釋放更多的利多予蘇格蘭（若續留英國將擴大其自治權），藉此吸引並提升蘇格蘭民眾續留在聯合王國體制內的意願，以消弭獨立的念頭。

事實上，蘇格蘭和聯合王國之間關係的法律根據，係由 1998 年的《蘇格蘭法》(Scotland Act) 框架所定義。法案中 29 章列明：「任何蘇格蘭國會法案，只要有任何內容牴觸任何歐盟公約規範的權利或歐盟法律，都無法通過成為法律」。從國際法上來說，雖然英國憲法極具彈性，但是只有聯合王國本身，是擁有「主權國」身份的政體。不管是蘇格蘭要求加入歐盟，或者北愛爾蘭想透過和愛爾蘭合併留在歐盟，法律上他們都必須先獨立，並各自獲得主權國家的身份。

反之，一旦英國決定啟動《里斯本條約》¹²第 50 條 (Article 50) 脫離歐盟，蘇格蘭以及北愛爾蘭將無可避免的「被脫歐」。最壞的結果，莫過於英國國會「合法地」決定強行啟動里斯本條約第 50 條，無視蘇格蘭和北愛爾蘭的獨立呼聲脫歐。憲政危機的升級，不但會讓英國和歐盟討價還價的實力大為削弱，英國的領導人亦將需要在和歐盟談判中，顧及和蘇格蘭，北愛爾蘭，以及愛爾蘭之間，漫長而困難的憲法框架重構過程。

（二）西班牙對獨立公投的作為

相較於西班牙，在 2014 年 11 月加泰隆尼亞第 1 次舉行獨立公投時，馬德里政府即採不支持的態度，除表明該項公投違法，並以威嚇手段壓迫加泰隆尼亞人民，甚至以武力方式阻止人民前往投票，企圖影響投票率及公投結果。然而壓迫的策略只會深化衝突，壓迫策略或許能使加泰隆尼亞人暫時屈服於恐懼、威脅與力量之下，但在獨立派政黨於 2015 年 9 月議會選舉取得多數席次後，更堅實了他們舉行獨立公投的信念。

2017 年 10 月加泰隆尼亞舉行第 2 次的獨立公投，馬德里政府除了採取一

¹² 《里斯本條約》，又稱改革條約，是在原《歐盟憲法條約》的基礎上修改而成。《里斯本條約》為所有歐盟成員國簽署，於 2009 年 12 月 1 日正式生效。該條約中的第 50 條—退出條款中，規定「任何成員國可以根據本身的制憲要求，決定退出聯盟」，並制定了實施程序。

貫反對的立場外，並依據憲法法院判決認定此公投非法，同時拒絕承認投票結果。公投當天，西班牙警察和國民警衛隊以暴力方式清場引發警民衝突，更發射橡膠子彈攻擊群眾，引致 844 人受傷，警方甚至封鎖了 319 個投票所阻擋人民投票。西班牙當局在加泰隆尼亞獨立問題上採取的強硬態度，在一定程度上對獨立傾向產生了激化作用。

儘管投票率未達五成，公投仍得到 90.9% 的選民支持加泰隆尼亞獨立建國。自治區主席 C. Puigdemont 於 10 日晚間發表《獨立宣言》，表示「加泰隆尼亞贏得成為獨立國家、被傾聽及被尊重的權利」，希望尋求與西班牙馬德里政府對話。C. Puigdemont 也強調，加泰隆尼亞議題不只是西班牙的內政、地方性事務，而是「歐洲事務」，企圖博得更多國際支持，雖然加泰隆尼亞自治政府釋出善意，暫緩宣布獨立，尋求對話，但馬德里政府態度仍然強硬。

西班牙總理 M. Rajoy 已表明，政府將動用憲法第 155 條讓加泰隆尼亞回歸憲法規範，該條款允許西班牙中央暫時解除加泰隆尼亞自治區權力並全面接管。此外，西班牙政府也可透過更極端的憲法 116 條，派出警隊或以軍事手段暫管加泰隆尼亞地區。一旦動用，等同馬德里與巴塞隆納全面決裂很難平和收場，讓西班牙陷入數十年來最嚴重的憲法危機。

在遲遲等不到馬德里政府善意回應的情況下，加泰隆尼亞議會於 10 月 27 日提出「建國投票」議案，在統派議員全體退席的狀態下，以 70 張同意、10 票反對、2 票廢票¹³，通過成立「加泰隆尼亞共和國」。隨後，西班牙參議院即以壓倒性票數¹⁴，通過凍結加泰隆尼亞自治權，授權總理 M. Rajoy 直接接管加泰隆尼亞自治區，撤消自治區政府主席及其內閣的職務，並解散自治政府，新議會將於 12 月 21 日重新舉行改選。

馬德里政府聲稱，加泰隆尼亞的獨立公投與建國行動，違反了西班牙憲法對於國家不可分割的主權認定，並指控自治政府的行為屬「叛亂」行為。西班牙法院以叛亂、煽動和濫用公共資金等罪嫌，傳喚多名加泰隆尼亞自治區的官員¹⁵，而遭撤職的自治區政府主席和其他 4 名官員¹⁶目前滯留比利時，西班牙

¹³ 加泰隆尼亞議會「建國投票」結果：在 135 票中，計有 53 位統派議員退席，70 張同意、10 票反對、2 票廢票。

¹⁴ 西班牙參議院以 214 票贊成、47 票反對和 1 票棄權，通過授權總理接管加泰隆尼亞自治區。

¹⁵ 目前已拘留 8 人、保釋 1 人。被羈押的 8 名官員分別為：副主席 O. Junqueras、內政部長 J. Forn、外交秘書 R. Romeva、法務大臣 C. Mundó、勞動部長 D. Bassa、加泰政府委員會委員 J. Turull、永續發展部長 J. Rull、文化部長 M. Borrás。

法院也已發布全歐逮捕令。前自治區政府主席 C Puigdemont 表示在未確保公正審訊之前，暫不會回西班牙，但亦表明將會參加 12 月 21 日舉行的議會選舉。

其實，在西班牙憲法規範下，獨立公投無法由自治區片面舉行。按過往經驗，加泰隆尼亞舉行獨立公投，未必是尋求真正對外獨立的國際人格，而是藉由公投的手段與中央談判，藉此獲得中央權力下放給自治區。然而，馬德里政權卻連與加泰隆尼亞自治區對話的權力都予以拒絕，加泰隆尼亞人要求獨立，某種程度上或許也是對馬德中央政府的傲慢粗暴，表達不滿的一種方式。而歐盟在面對經濟復甦前提、英國脫歐、移民、會員國分離主義等問題，無暇他顧，在內外都無聲援的狀態下，加泰隆尼亞獨立之路仍多險阻。¹⁷

陸、結論

從憲政的運作上可知，英國和西班牙同屬於單一體系國家，但是在中央與地方的權力關係上，卻是採取地方分權的作法，賦予地方政府高度的自治權，允許地方擁有自己的議會。但中央政府對於地方議會所決議之事項，仍握有最後的裁決權。換言之，地方的自治權是在中央政府的監督下運作，一旦地方政府逾越了權限，或是地方出現動亂而地方政府無力解決，或是國家遭逢緊急危難，中央政府基於整體安全及利益的考量下，必要時得撤銷（收回）地方政府之自治權。

單一體系國家會採取地方分權的運作模式，通常是為了化解國內日益高漲的分離主義意識。次國家組成分子亟欲爭取自我認同或獨立的事實，中央為了維護國家的統一與領土的完整，而賦予地方高度的自治權，以消弭（紓緩）地方的獨立運動，並調和日漸加劇的地區衝突。然而，使用武力鎮壓雖然是解決內部分離主義運動的一種手段，但是一旦決定使用武力，反而深化了彼此敵對、仇恨的立場，雙方都必須付出龐大代價。

蘇格蘭與加泰隆尼亞在歷史的發展上，均有其獨特的背景和地位。因此，基於國家統一與領土完整，又兼顧各區域間的特殊發展，英、西二國皆採取了

¹⁶ 滯留比利時的 5 位官員：自治區政府主席 C Puigdemont、農業部長 M. Serret、衛生部長 A. Comín、文化部長 L. Puig、教育部長 C. Ponsatí。

¹⁷ 參見：卓忠宏：加泰隆尼亞獨立公投後，留下難解僵局。

<https://www.twreporter.org/a/opinion-catalonia-vote-for-independent>，檢索 2017/10/11。

「不均衡的聯邦化安排」的作法，授予蘇格蘭與加泰隆尼亞部分的自治權力。然而蘇格蘭的自治程度甚高，其擁有的自治權甚至超過一般聯邦制下之組成邦所享有的權力；而加泰隆尼亞的自治程度，在西班牙政府以鞏固中央權力為核心的情況下，自治權卻處處受到制約。

「民主不能運作於法治之外；違反了法治，所謂的民主即不存在。而對抗民主制度、或背離於民主之外的投票，亦不是真正的民主。」西班牙政府自認有憲法背書且站的住腳，對加泰隆尼亞獨立訴求絲毫不讓步。過去數百年融合，同處西班牙一個屋簷下，如今決裂著實令人難堪。加泰隆尼亞面對企業出走、經濟的不確定性，無奈在理想與現實之間掙扎。

事實上，中央與地方之間的權力關係，並非是一種「零和遊戲」。在中央和地方權力不對等的情况下，如何在彼此相互尊重的立場，經由協商、談判以化解雙方爭議，通過非暴力的方式和非強制性的手段來化解衝突，並且從權力和利益分配的現實角度，達到雙方一定程度的「權力平衡」(balance of power)，甚至將兩者的關係予以制度化，是現代化國家必須思考的問題。

「自古天下，分久必合，合久必分」，這是《三國演義》開宗明義的一句名言，通常是指國家因遭受內亂外患，導致國家的分合。在 1950 年以前，世界史上的分合，率皆以出血見紅收場，鮮少以和平民主的方式劃下結局。人民常因此生靈塗炭，國家民族分崩離析，這是歷史分合的悲劇。「不均衡的聯邦化安排」在某種程度上解決了單一制國家所面臨的分離主義運動，它提供「聯邦化的制度安排」，賦予內部特殊地位的成員更多的自治權，以消弭（緩和）其脫離中央政府的離心化傾向，也算是一種體制上的權宜設計。

參考書目

一、中文

- 王麗萍(2000)。聯邦制與世界秩序。北京：北京大學出版社。
- 王英津(2004)。轉型中的中國政治與法治。台北：博揚出版社。
- 鄒文海(1980)。政治學。台北：三民書局。
- 歐信宏等編(2005)。府際關係：政府互動學。台北：國立空中大學。
- 卓忠宏(2004)。西班牙區域主義發展及其影響。淡江人文社會學刊。期 18(3月)，台北：淡江大學出版中心。
- 唐玉禮(1999)。蘇格蘭少數民族主義運動探析——一個歷史的回顧。《中山人文社會科學期刊》，卷 7，期 2 (12 月)，台北：政治大學中山人文社會科學所。
- 郭秋慶(2002)。西班牙中央與邊陲的衝突。成大西洋史集刊 10(6 月)。台南：成功大學歷史系。
- 張麟徵(1994)。分離主義內省與外觀。問題與研究。卷 33，期 10(10 月)。台北：政治大學國際關係研究中心。
- 張洋培(1999)。統獨並存的智慧型政治——談蘇格蘭與威爾斯的權力下放。歷史月刊。期 138 (7 月)。台北：歷史智庫出版。

二、英文

- Baldi, Brunetta(1999), *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*. University of Bologna. Working Paper.
- Clark, George N.(1934), *The Later Stuarts: 1660-1714*. Oxford: Clarendon Press.
- Carswell, John(1973), *From Revolution to Revolution: England 1688-1776*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Cowart, Barry(1980), *The Stuart Age: A History of England 1603-171*. Longman:

- Longman.
- Dennis C. Mueller.(1989), *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Elazar, Daniel J.(1987), *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel J.(1995), “Federalism” In S. M. Lipset. ed. *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- Giner, Selvedor.(1984), “Ethnic Nationalism, Centre and Periphery in Spain”, in Christopher Abel and Nissa Torrents, eds., *Spain-Conditional Democracy*. New York: St. Martin’s Press.
- Harris, Montagu. G.(1948), *Comparative Local Government*. Oxford: Hutchinson’s University Library.
- Heywood, Andrew.(2007), *Politics*. New York : Palgrave Macmillan.
- Huntington, Samuel P.(2004), *Who are we? : the challenges to America's national identity*. New York : Simon & Schuster.
- Keating, Michael.(1996), *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. New York: St. Martin’s Press.
- Lehning, Percy B.(1998), *Theories of secession*. London: Routledge.
- Ostrom, Vincent.(1991), *The meaning of American federalism : constituting a self-governing society*. San Francisco, Calif : ICS Press.
- O’Gorman, Frank.(1997), *British Political and Social History 1688-1832*. London and New York: Arnold Press.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti.(1993), *Making democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J. : Princeton University Press.
- Riley, P. W. J.(1978), *The Union of England and Scotland*. Manchester University Press.
- Rasmussen, Jorgen S.(1993), *The British Political Process: Concentrated Power Versus Accountability*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Seton-Watson, Hugh.(1977), *Nations and States: an Inquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*. London: Methuen.

Smith, Anthony D.(1998), *Nationalism and Modernism , A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. London New York: Routledge.

Stepan, Alfred.(1999), “Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model.” *Journal of Democracy* 10(4). pp.19-34.

Watts, Ronald L.(1998), “Federalism federal political systems and federations.” *Annual Review of Political Science* 1. pp.117-137.

Webster, Bruce.(1998), *Medieval Scotland: the Making of an Identity*. New York: St. Martin’s Press.

加泰隆尼亞獨立公投後，留下難解僵局，參考網址

<https://www.twreporter.org/a/opinion-catalonia-vote-for-independent>。

2014 年蘇格蘭獨立公投結果，參考網址

<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/2014年蘇格蘭獨立公投>。

英國脫歐公投結果，參考網址

[https://zh.wikipedia.org/zh-tw 英國去留歐盟公投](https://zh.wikipedia.org/zh-tw/英國去留歐盟公投)。

2014 年加泰隆尼亞獨立公投結果，參考網址

<http://www.participa2014.cat/resultats/dades/en/escr-tot-resum.html>。

2017 年加泰隆尼亞獨立公投結果，參考網址

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2017年加泰隆尼亞獨立公投>。

分離主義下的政治運作－以蘇格蘭、加泰隆尼亞為例