

蘇格蘭獨立公投未過之政治與戰略意涵

The Political and Strategic Implications for the Disapproval of Scotland's Independence Referendum

陳一新 (Chen, I-Hsin)

淡江大學美洲研究所教授

蘇格蘭 2014 年 9 月 18 日舉行的獨立公投終於落幕，55% 選民決定維持現狀繼續留在大不列顛聯合王國，贊成票僅 45%，反對獨立跟支持獨立的差距 10 個百分點左右。儘管這次蘇格蘭獨立公投未過，但卻具有一定的政治與戰略意涵。

首先，蘇格蘭這次舉行獨立公投，可說是民主體系中才可能出現的產物。英國是老牌民主國家，雖然朝野各黨都反對蘇格蘭獨立，但卻很有風度地同意蘇格蘭舉行獨立公投，並說絕對會尊重公投的結果。

英國不僅具有民主雅量，英國朝野政黨為了不讓大不列顛聯合王國分裂，紛紛向蘇格蘭掛保證，充分體現民主國家政黨政治成熟的一面。

壹、蘇格蘭獨立公投 體現民主和平論

其次，英國以文明方式同意蘇格蘭舉行獨立公投，充分顯示民主國家即使遇到像蘇格蘭獨立公投這種大事，也會心平氣和地用和平的方法來處理。在蘇格蘭 9 月 18 日獨立公投結果出爐後，美國國務院前亞太副助卿薛瑞福就指出，北京應該從倫敦如何處理蘇格蘭獨立公投學到經驗。「二〇四九計畫研究所」執行長薛瑞福強調，蘇格蘭公投對大陸有較大的象徵意義，大陸可以觀察倫敦當局如何因應；倫敦當局清楚表達獨立可能造成的負面效果和危機，並沒有威脅或用飛彈瞄準蘇格蘭，還表示將遵守公投的結果，這給大陸上了很好的一堂課。

不過，智庫「布魯金斯研究院」資深研究員歐漢龍則說，如果臺灣也想推

動獨立公投，那會是非常糟糕的想法，指從一個美國友人的角度來看，「我們不需要因為臺灣獨立引發第三次世界大戰」。

雖然在臺灣的中華民國是民主國家，但對岸的中國大陸卻是介乎威權與極權之間的國家，因此，在大不列顛聯合王國，蘇格蘭可以舉行獨立公投，但在臺海兩岸卻行不通。

第三，蘇格蘭獨立公投讓大不列顛聯合王國面臨有史以來最嚴峻的憲政危機。如果蘇格蘭選民投票通過獨立，有 307 年歷史的大不列顛聯合王國將就此終結；如果選民反對獨立，英國首相卡麥隆和其政治對手都承諾，蘇格蘭將獲得新的權力，公投後第二天就展開憲法協商。

不論結果如何，英國都將出現巨大的改變。從這個角度來看，不論獨立公投是否過關，蘇格蘭都是贏家。

貳、權力下放方案出爐 改變英國政治風貌

第四，蘇格蘭獨立公投暫時告一段落，代表重新出發的時候已經到來。新的分權方案需要調和蘇格蘭、英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭各方利益，絕非易事，但是非做不可。

迄今一直採中央政府集權制的英國，將按照計畫繼續放權，最終將使蘇格蘭享有和美國州政治類似的自治權力。保守黨的卡麥隆首相和工黨黨魁米利班承諾賦予蘇格蘭課稅和社會福利的預算權，一般預料，早已感受到不平等待遇的北愛爾蘭與威爾斯，遲早也會要求比照辦理。屆時，英國就正式從中央集權制走到聯邦制。

第五，歐盟目前共有 28 個成員國，蘇格蘭若公投獨立成功，不僅會在歐盟之內產生參考效果，而且也會在全球各地造成連鎖效應，國際體系將變得更為支離破碎與呈現出無政府狀態。

雖然蘇格蘭獨立公投功敗垂成，但分離主義已然蔚然成風，從西班牙與法國境內的獨立運動風起雲湧與新疆、西藏、香港的分離運動可以看出一斑。這也是全球政府或政治領導人應該未雨綢繆與審慎應對的最重要議題。

參、美國表態挺英 特殊關係使然

在蘇格蘭獨立公投 3 天前，美國終於委婉地表態，白宮一方面說蘇格蘭人民將會做出最合乎他們利益的決定，另一方面說樂見與美國有「特殊關係」的

盟邦英國維持強大和統一。2014年9月18日，蘇格蘭選民舉行獨立公投，決定是否維持大不列顛完整，或結束與英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭的結合關係。

稍早，在諾曼第登陸70周年儀式上，美國總統歐巴馬與英國首相卡麥隆並肩站著。當時，歐巴馬指出：「英國是我們極特殊的夥伴，英國人在獨立公投時將做出正確的決定。我們樂見我們最親密的盟邦之一繼續為強大、堅實、統一和有效率的夥伴。」

白宮發言人厄尼思特說：「這將由蘇格蘭人民決定，我們尊重每個蘇格蘭人的決定權，但我們樂見聯合王國繼續為強大、堅實、統一和有效率的夥伴。」

顯然，美國已明顯介入大不列顛聯合王國中蘇格蘭獨立公投的內政爭議。不過，與當年美國介入加拿大境內魁北克獨立公投的內政爭議相比，美國這次表態不僅相當自制，而且也留下不少餘地。當時，美國聲色俱厲地警告魁北克，一旦獨立，美國將不容魁北克繼續留在「北美自由貿易區」(NAFTA)。美國何以厚蘇格蘭，而薄魁北克？

首先，魁北克即使獨立公投成功，仍在加拿大境內，不論在經濟或政治層面，都不影響大局。但若蘇格蘭獨立成功，英國的政治影響力將進一步弱化，經濟也勢將進一步勢微。

其次，魁北克即使獨立公投成功，也不會對美國的全球防務產生影響。蘇格蘭表示，一旦獨立，將透過協商，要求英國把位於蘇格蘭的英國「三叉戟」核子潛艦基地遷走。果真如此，英國政府只有被迫遷移核子潛艦基地，影響到美國的全球戰略部署。美國強烈反對遷移「三叉戟」核子潛艦基地。

第三，魁北克即使獨立公投成功，也不會影響到西方國家的戰略安全。但是，蘇格蘭獨立一旦成功，英國國力將進一步弱化，對北約的貢獻也會隨之減小。英國的核子戰力是北約防禦的重要一環。

第四，加拿大不是聯合國安理會的常任理事國，魁北克即使獨立公投成功，也不會影響安理會常任理事國的結構。由於英國是美國在安理會內最親密的盟友；因此，美國擔心萬一蘇格蘭獨立，英國（大不列顛聯合王國）在安理會的常任理事國地位可能會受到質疑。

肆、北京面對香港「占中」壓力 對蘇格蘭不獨額手稱慶

在蘇格蘭公投獨立前，除了英國與美國之外，最感到憂心忡忡的可能就是中國大陸。面對香港「占中」壓力，大陸國家主席習近平擔心，一旦蘇格蘭獨立公投過關，勢將對大陸產生重大衝擊。對習近平與其他大陸領導人而言，蘇

格蘭公投獨立未能成功，自當額手稱慶。

香港「占中」事件已引發「中」港之間「回歸」以來從所未有的對立。就臺灣角度來看，北京處理此一問題實係基於一些錯誤的認知與判斷，如果未來北京未能從處理「中」臺與「中」港紛爭之中總結經驗教訓，歷史雖不可能完全重演，但卻可能以不同的形式重複類似的錯誤，而影響到香港各項勢力的互動與「中」港臺關係的發展。

就心態而言，北京處理港臺問題存在著重大差異。首先，自香港「回歸」後，「中」方認為香港既已是囊中物，就比較不太在乎港人的感受。

至於臺灣則是未來統一的目標，大陸自然必須細心呵護，以免臺灣人民尋求擺脫大陸的控制。顯示，北京理應理解港人的想法，但顯然並未做到。

其次，香港是大陸「一國兩制」的樣板，北京特別考慮香港經濟絕不能垮，否則香港作為吸引臺灣接受「一國兩制」的目標必將破局，而因此多次搶救香港經濟。然而，北京顯然忘記除了物質文明與經濟需求之外，港人還有其他諸如政治參與、自由、民主、人權與人性尊嚴的需求。

對於臺灣，北京的考量顯然有所不同。以國臺辦主任張志軍訪臺為例，他念茲在茲的就是臺灣「三中一青」（中南部、中下階級、中小企業及青年），希望多多瞭解他們的心態與思維方式。但是，幾曾見過中國大陸對港人如此「體貼」？

第三，第三波民主化運動自 1990 年代展開以來，對港人已產生影響深遠的「參考效果」。也許北京對此做過密集的研究，但是否到位，則不無問題。特別是太陽花運動以來，雖然違法亂紀之行為不足為訓，但該運動所充分展現臺灣社會的多元民主聲音，已讓港人嚮往不已，而有「有為者亦若是」之豪情壯志。香港「占中」公投活動電子投票人口目前已在 80 萬左右市民支持，良有以也。

相對而言，對於臺灣，大陸領導人的確從漫長的學習過程中逐漸體會到與臺灣及臺灣人民相處之道。從 2000 年北京對臺灣的「橫眉豎目」，到後來的「靜觀其變」，乃至近數年的「鴨子划水，暗中使勁」，在在展現北京已從錯誤經驗中取得教訓。

問題是，大陸領導人常主張為政者必須「與時俱進」，但對香港社會的變遷與港人價值觀的轉變，是否也有「與時俱進」的掌握與理解呢？

相反地，北京近年強勢地在香港推動愛「國」教育、對香港媒體進行抽廣

告、在網路大舉執行「河蟹」(和諧)計畫控制新聞媒體、透過「駭客」入侵電腦與網路，已引發港人高度反彈。

不少人懷疑，香港「占中」事件是否會對臺灣內部產生負面影響，甚或造成兩岸關係倒退。首先，臺灣已歷經兩次政黨輪替，正持續推動民主轉型與民主鞏固。因此，對臺灣人民而言，香港「占中」事件只是臺港民主化過程中的一個小小漣漪。

其次，由於臺灣已歷經比這次香港「占中」事件更大也更為脫法失序的事；因此，臺灣只是擔心大陸在處理香港「占中」事件過程中徬徨失計而已。

最後，北京派遣張志軍訪臺本身就顯示，北京已力挽狂瀾，以免兩岸關係倒退。少數臺灣本土社團對張志軍「如影隨形」，一路狂嗆張志軍，太陽花運動的領導層也試圖透過各種途徑參與對張志軍的詰難。但是，臺灣社會卻不分國民黨與民進黨，都對張志軍表示歡迎，除了顯示民進黨相較於6年前抗議海協會會長陳雲林訪臺已有長足的進步之外，也顯示中國大陸與臺灣主流政黨都希望掌握張志軍訪臺所帶動的動能，持續推動兩岸和平發展關係。

總之，對習近平與其他大陸領導人而言，蘇格蘭公投獨立未能成功，自當額手稱慶。惟從香港「占中」事件最新一連串的發展來看，讓習近平頭痛的程度，可能不下於蘇格蘭公投獨立事件讓英國首相卡麥隆頭痛的程度。