

英国民族(族群)政策与立法及其效果评析^{〔*〕}

周少青^{1,2}

(1. 中国社会科学院大学, 北京 102488;
2. 中国社会科学院 民族学与人类学研究所, 北京 100081)

〔摘要〕英国是一个族群结构“超级多样性”的国家。为了提高民族(族群)政策的针对性和有效性,英国政府对两类不同的少数群体,即本土世居少数民族和外来的移民少数族群,分别采取了公民(个体)权利加区域或领土自治和普遍主义的公民权利范式加一定程度的多元文化主义群体权利的差别性政策和立法。总的来看,尽管英国政府对其世居少数民族及移民少数族群的赋权和权利保护,对他们的国家忠诚和认同以及社会融入产生了明显的积极影响,但由于历史的、国情的、制度或体制的,特别是价值理念因素的深刻影响,英国的少数民族(族群)政策及立法不论是对其世居少数民族,还是外来的移民少数族群的国家忠诚或国家认同的维护或培养均效果有限。新时期英国在国家认同或整合问题上仍然面临着艰难的选择。

〔关键词〕民族政策与立法;世居少数民族;移民少数族群;国家认同;效果评价

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.05.018

由于英国少数民族(族群)结构的多样性、复杂性和差异性,^{〔1〕}英国政府对不同的少数民族或族群采取了不同的政策和立法。对于来自本土的所谓“世居少数民族”,一般采取公民(个体)权利加区域或领土自治;对于外来的移民少数族群,则采取普遍主义的公民权利范式加一定程度的多元文化主义群体权利。进入21世纪以来,移民多元文化主义政策进入调整模式。总体上看,英国的民族(族群)政策和立法对于巩固世居少数民族对国家的忠诚或不离心起到明显

作用;对于复杂多元的移民少数群体的融入和社会团结也起到一定作用。然而也要看到,由于多种因素的叠加作用,英国的民族(族群)政策和立法对于维护其国家安全和团结的实际效果并不尽如人意。

一、英国政府对世居少数民族(区域)的政策和立法

由于理念、制度及体制等方面的差异,英国并不存在一般意义上的“少数民族政策”,其有关少数民族的政策和立法包含在差异化的区域

作者简介:周少青,法学博士,中国社会科学院大学教授、博士生导师,中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员,中国社会科学院创新工程重大项目首席研究员,研究方向:世界民族、区域国别、法理学等。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大招标项目“21世纪民族主义的发展及其对未来世界政治走向的影响研究”(19ZDA132)的阶段成果。

政策中。英国是单一制国家。不同于联邦制或邦联制国家,单一制国家的组成部分或者说亚国家单位不享有当然的自治权和主权(autonomy and sovereignty)。在没有成文宪法的情况下,“议会主权”具有至高无上的法律地位。^[2]不论是从法理上,还是从英国宪政的实践来看,英国的四个世居民族地区所享有的权力(权利)是中央政府通过“权力下放”(devolution)^[3]所赋予的。因此,从“议会主权”的英国宪法传统来看,这种权力下放在理论上是可逆的。

值得注意的是,由于历史的、区域的以及与中央政府关系模式等方面的差异,英国对四个“少数民族地区”的政策和立法具有明显的历时性和不对称性。^[4]最先实行自治政策的是北爱尔兰地区,其法律依据最早可以追溯到1920年的“爱尔兰政府法案”。在其后的70多年里,北爱尔兰地区的自治活动不断受到社会骚乱甚至政治动乱的影响,直到1998年《贝尔法斯特协议》(也称《耶稣受难日协议》)签订,北爱尔兰地区的自治才展开了新的篇章。按照该协议建立的北爱尔兰国民大会(Northern Ireland Assembly),为北爱尔兰的两个群体即新教统一主义者和天主教民族主义者提供了合作的平台。然而,好景不长。2002年10月,由于北爱尔兰和平进程中断,英国政府宣布中止北爱尔兰议会的自治权,收回对北爱尔兰地区的控制权。四年后,英国和爱尔兰政府达成“圣安德鲁斯协议”,该协议确立了恢复对北爱尔兰权力下放的“路线图”。^[5]2007年北爱尔兰行政部门(Northern Ireland Executive)恢复正常运作。2010年2月,北爱尔兰地区的警务和司法权从英国议会转移到北爱尔兰地方议会。2016年以来,北爱尔兰议会不断受到各种政治冲击。2017年1月,第五届北爱尔兰议会在运行不到一年后被迫解散,3月议会提前进行选举,民主统一党和新芬党均未获得过半票数。2020年1月,两党最终达成联合组阁协议,北爱尔兰地区政府开始正常运转。总之,由于政局不稳及政治共识的缺乏,北爱尔兰议会

作为一个立法机构的功能运作尚不完善。^[6]自1998年《贝尔法斯特协议》达成以来,北爱尔兰地区议会只完整运作了一届(2007—2011),其所拥有的基于权力下放而形成的自治权长期处于不稳定状态。

根据英国相关法律,北爱尔兰政府(议会)所拥有的自治权主要包括以下三种:第一种是转移的权力(transferred powers),由北爱尔兰议会控制;第二种是保留的权力(reserved powers),这种权力仍属于威斯敏斯特,但如果北爱尔兰政府需要,可在未来转移,这些权力包括监狱和国防;第三种是例外的权力(excepted powers),这种权力只有在英国议会制定特别的法律的前提下,才可以转移给北爱尔兰议会,这些权力包括选举和国防。具体而言,北爱尔兰政府(议会)权能范围大致包括了农业、教育、环境和规划、健康和社会服务、地方政府、司法、警务和监狱、航空旅客的管控职责、运输文化、语言和体育,等等。

由于北爱尔兰特殊的社会结构,当地的新教统一主义者与天主教民族主义者所达成的权力分享协议也影响着英国的北爱尔兰地区政策。在北爱尔兰,新教统一主义者和天主教民族主义者各自依托民主统一党和新芬党进行斗争与合作。他们各自的政治主张尤其是政治共识在很大程度上影响着威斯敏斯特的北爱尔兰政策。2017年1月,民主统一党与新芬党关系破裂,北爱尔兰政府解散了整整三年。直到2020年1月,两党才与其他三个小党一道组建新政府。^[7]

英国政府的北爱尔兰政策深刻地影响着其苏格兰政策。1871年,英国自由党政治家、具有苏格兰血统的英国首相威廉·尤尔特·格莱斯顿(William Ewart Gladstone)表示,如果赋予北爱尔兰自治权,那么也应该同样给予苏格兰自治。20世纪20年代以来,苏格兰人(地区)要求权力下放乃至独立的呼声日益增强。1934年苏格兰民族党(SNP)成立。1969年哈罗德·威尔逊(Harold Wilson)的工党政府成立了皇家宪法委员会(Kilbrandon Commission),四年后,该委员会向

泰德·希思(Ted Heath)的保守党政府建议组建一个权力下放的苏格兰议会,但没有成功。在1974年10月的大选中,苏格兰民族党的支持率达30%,获得11个席位。鉴于苏格兰民族党日益上升的影响力,1978年工党政府通过“苏格兰法案”,提议建立苏格兰议会,前提是苏格兰人通过公投支持这项决议。由于工党内部充斥着“普遍的中央集权情结”,^[8]党员(议员)对权力下放这一议题充满分歧,许多工党议员对于成立苏格兰议会持反对态度。之后英国进入长达18年的保守党执政时期,保守党拒绝就苏格兰权力下放问题进行讨论。

为了打破保守党在权力下放问题上的主导权,1989年工党联合自由民主党、苏格兰绿党、地方权力机关以及苏格兰的公民社会组织,组成了“苏格兰制宪会议”(the Scottish Constitutional Convention),以期解决苏格兰的权力下放问题。1995年,制宪会议提出一个最终报告。1997年5月,承诺建立苏格兰权力下放机构的布莱尔工党政府上台执政。1998年“苏格兰法案”通过,苏格兰议会正式建立(恢复)。根据相关法律,苏格兰议会有权在英国政府和议会保留权限(如国防和国家安全、外交政策、移民、公民身份和税收^[9]等)以外的领域进行立法。具体而言,权力下放后的苏格兰议会及政府在农业、林业、渔业、教育、环境、健康、住房、司法、警务、法院、地方治理(local government),还有某些税收如所得税、印花税、航空乘客税,以及某些福利和交通运输方面享有比较完备的权力。2012年及2014年公投留英之后,苏格兰地区所享有的权力有所扩大。尽管如此,在英国脱欧之后,苏格兰民族党仍呼吁进一步下放权力。

英国政府的威尔士政策与威尔士地区的本土及族群意识发展,以及苏格兰地区的要求自治或放权运动密切相关。事实上,正是为了应对威尔士本土的自治诉求和苏格兰自治(独立)运动,1969年,哈罗德·威尔逊的工党政府成立皇家宪法委员会,调查英国的宪法权力分配安排问

题。1974年至1979年英国工党政府提议建立威尔士议会,该提议连同成立苏格兰议会的提议在1979年的公投中因遭到大部分选民的反对而失败。^[10]

1997年5月上台执政的布莱尔工党政府积极推动建立威尔士议会,同年举行的公投中以微弱多数(50.3%:49.7%)通过建立威尔士议会的建议。随后通过的《威尔士政府法案》(1998年)规定,威尔士国民议会(the National Assembly for Wales)有权决定政府预算的使用和管理。2006年通过的《威尔士政府法案》创建了威尔士国民议会的执行机构——威尔士政府。同时该法案还授予威尔士国民议会若干立法权限。

2011年10月,“威尔士权力下放委员会”成立,该委员会分别于2012年和2014年发布财政权下放及立法权下放报告。两个报告的主要内容在2014年及2017年的《威尔士法案》中得以实现。2020年5月,威尔士国民议会更名为“威尔士议会”(Senedd Cymru)。在英语和威尔士语中,“威尔士议会”被统称为“塞内德”(Senedd)。像苏格兰政府一样,有关威尔士政府权力下放的法律,受到《2020年英国国内市场法》的严格限制和制约。

具体来说,威尔士议会及政府享有的权力主要限于农业、林业、渔业、教育、住房、环境、健康和社会保健、公路和交通,还有威尔士语、地方治理,以及对所得税、印花税和垃圾填埋税的一些控制权。

英国政府对康沃尔地区的权力下放政策是四个“少数民族地区”中最晚的,其权力下放幅度也是最小的。2002年,英国政府依据《欧洲区域或少数民族语言宪章》,承认康沃尔语的少数民族语言地位;2014年,根据《保护少数民族框架公约》承认并承诺保护康沃尔人。2015年,康沃尔地区第一次通过多方协议获得权力下放。根据协议,康沃尔在综合健康和社会护理、运输、就业和技能培训、欧盟资助、能源、遗产和文化等方面获得更大的权力。具体而言,康沃尔地区有

权制定当地巴士服务的规则,包括路线、时间表和票价(交通);确保就业和培训计划更适合康沃尔(就业和技能);更好地控制某些欧洲资金的支出方式(欧盟资金);让当地企业更容易获得资金(企业支持);吸引和支持低碳部门的企业(能源);更好地协调有关预防洪水和减少洪水影响的政策(防洪减灾);更好地利用公有建筑和联合服务(公共财产);帮助将康沃尔的健康和社会关怀结合起来,以更好地为居民服务(综合健康和社会关怀);从事并发表有关康沃尔如何以及为何拥有独特文化的研究(遗产与文化)。^[11]

康沃尔郡是英国第一个获得权力下放协议的农业地区,也是英格兰唯一拥有权力下放的非大都市区。根据2015年的协议,康沃尔地区将在公共支出领域拥有更大的权力。这些权力目前仍由伦敦控制。

总之,英国政府对其世居少数民族(区域)主要奉行“权力下放”政策。由于历史的及地区发展方面的差异,英国政府对四个“少数民族地区”权力下放的程度及形式不尽相同。英国的权力下放制度呈现出明显的不对称性。为了解决中央政府和下放政府之间的纠纷,英国政府部门和下放机构之间拥有一个非立法性的协议框架。

二、英国政府的移民少数族群政策和立法

二战后,大量的英属殖民地及英联邦移民涌入英国。到了20世纪50年代,移民问题已经成为明显的政治和社会问题。为应对日益严峻的族群冲突及移民融入问题,英国政府一边加大“公民化”措施,一边开始立法限制有色移民入境。1965年,威尔逊政府(1964—1970)开始推行“限制—融合”(Restriction - Integration)政策。同年12月,《1965年种族关系法》正式生效。一直到20世纪70年代,英国的移民少数族群政策总体上践行两个原则:一是反歧视,坚持以平等的公民身份保障移民少数族群的权利和自由;二是通过限制移民入境数量,集中精力采取各种措

施^[12]同化已经定居或入籍的移民群体。

由于受加拿大的多元文化主义政策影响,以及同化政策效果不佳等原因,从20世纪70年代后期开始,英国政府开始逐步对移民实施多元文化主义政策。^[13]多元文化主义政策的主要内容包括“争取族群间的平等权利、反对种族主义和对差异性的承认”。就争取族群间的平等权利及反对种族主义而言,继《1965年种族关系法》和《1968年种族关系法》后,又出台《1976年种族关系法》。《1976年种族关系法》极大地拓展了反歧视的范围,强化了反歧视及反种族主义的措施,其内容广泛涉及对“种族歧视”“种族理由”“种族群体”的概念界定,雇佣关系、教育、商品、设施、服务、用地领域的反歧视,具体的法律执行等方面,为避免种族歧视、保障不同群体的平等权利、促进不同种族间关系的发展提供了重要法律依据。^[14]

20世纪80年代后期以来,特别是2001年英格兰北部城市骚乱后,随着英国内部族群和文化冲突的频现,以及内外极端主义、恐怖主义事件的频发,越来越多的英国民众对“过分保障差异性权利”和“固化族群边界”的多元文化主义政策提出批评。^[15]英国政府和非右翼团体对多元文化主义的批评也明显增加。^[16]随即英国政府开始有计划地调整多元文化主义政策。2002年工党政府推出名为“共同体凝聚力”(Community Cohesion)的政策。这一政策旨在克服多元文化主义政策造成的“平行生活”(Parallel lives)或移民“飞地”状况。2008年,共同体凝聚力政策的目标被描述为:共同体成员拥有共同的未来愿景和归属感;聚焦新的社群和现有社群的共同之处,同时承认多样性的价值;来自不同背景的人们之间有积极而深厚的关系。同时提出,一个有整合力和凝聚力的共同体应该建立在三个基础之上,即来自不同背景的人有相似的生活机会;人们知晓自己的权利和责任;人们相互信任并相信当地机构公平行事。^[17]

除了共同体凝聚力政策以外,种族平等及反

歧视、预防暴力和极端主义以及移民准入等方面的政策也构成这一时期英国移民少数族群政策和立法的重要内容。2010年联合政府执政后,将大量精力投入到预防暴力和极端主义等国家安全议题上,共同体凝聚力政策至少在中央政府层面处于停滞状态。2011年,英国首相卡梅伦在慕尼黑安全会议上宣称,多元文化主义政策鼓励了社群的分离,放任了极端主义。多元文化主义因而也从1997年助力新工党当选的一项政策,变成了其多次声称的“错误的教条”和错误的公共政策。^[18]他的最后结论是,多元文化主义政策“已经失败”。

2012年英国政府发布“为整合创造条件”(Creating the Conditions for Integration)的施政指导意见,提出将从“社会流动性”“参与和赋权”^[19]“责任”“扩大共识”及“应对极端主义及不容忍”等五个维度打造英国的国家整合。同时,该意见提出将减少政府责任并消减社区预算。“意见”最后指出“新路径专注于如何为整合创造条件。我们鼓励民间社会和地方地区就对他们来说很重要的整合问题采取行动,而不是诉诸于大规模的、中央主导及资助的项目”。^[20]2015年卡梅伦重提“共同体凝聚”的重要性,但是在中央政府层面继续坚持整合主义的路线。^[21]2019年2月,英国内政部最新出台了一项《融合共同体行动规划》(Integrated Communities Action Plan),以实现新移民与当地居民的“双向融合”,促进移民少数群体的融入。该行动计划对移民群体的融入包括培育共同的价值观、提升英语语言水平、加强住房和基础设施建设、增加经济机会(就业)、尊重并保障平等权利等方面的具体举措均作出了详细规定。^[22]

总之,进入21世纪,英国政府持续调整多元文化主义政策,坚持用“共同体凝聚力”“整合”等政策和措施,矫正移民少数族群与主流社会民众长期以来形成的“平行社会”或隔离问题。对此,一些论者认为,英国政府是在用“同化主义”代替“多元文化主义”。^[23]也有学者认为,英国的多元

文化主义或许更应该被理解为正在经历一场“再平衡”(rebalancing),而不是“撤退”(retreat)。^[24]

三、英国民族(族群)政策和立法的效果评价

英国是一个同时拥有世居少数民族和移民少数民族的国家。长期以来,为了换取世居少数民族对中央国家的忠诚和支持,同时也是为了更好地发展地方经济社会,英国政府对四个世居民族地区实施了以权力下放为核心的政策和立法。总的来说,这些政策和立法对于巩固这些世居少数民族对国家的忠诚或不离心起到明显作用(2014年苏格兰公投失败即是最好的证明)。然而也要看到,由于多种因素的叠加作用,英国对其世居少数民族地区的赋权或者说权利保护,对于维护其国家安全和团结的效果大打折扣。

首先,“民主合法性”使得诸如苏格兰这样的世居少数民族地区,即便享有很大的自治权力(权利),也不时地想通过地区民主选举,获得更大的权力(权利)。在奉行民主价值观的英国政府看来,尽管国家领土主权安全是一项压倒性的任务,政府因此也愿意用更多的权力下放,来换取地方政府和人民的忠诚,从而最大限度地维护国家安全,但“民意不可违”,因此,一旦苏格兰地区的“民意”要求更大的权力甚至独立公投,英国政府所能做的只能是“顺从民意”,让苏格兰一个地区的民众(人民)来决定国家的领土主权完整与安全。

其次,“一族一国”的传统民族—国家观念和意识深处的自决权观念仍然深刻影响和搅动着包括英国在内的西方多民族国家。^[25]在英国,几个世居少数民族地区一直保持着“nation”或“country”的称号,而且苏格兰使用“nation”的时间要早于英国国家。这种“nation”或“country”观念,严重影响着英国政府的权力下放政策所带来的国家安全收益。

再次,在英国,政党政治在发挥强大整合功能的同时,在某种程度上也影响了权力下放政策维护国家安全的效用——本来,权力下放的一个

重要目的是为了维护或巩固世居少数民族地区对英国国家的忠诚,防范可能发生的分离主义风险。然而,政党政治的游戏规则,却使得这一目的的实现产生了很大变数。一些政党^[26]动辄以自治权或更大的自治权甚至独立为允诺猎取选票。实践中这些政党的成功,往往意味着国家安全利益受损,这在苏格兰分离主义运动的形成和发展中表现得非常明显。

最后,也是最重要的,按照英国官方的自我定位,英国是一个多民族国家(multinational state)。在国际法上,它也越来越趋向于一个典型的“民族国家”(British nation)^[27]与此同时,其几个组成部分却被称为“nation”或“country”。这种定位客观上或逻辑上加大了英国现代民族国家整合的难度。英国历史学家琳达·科利(Linda Colley)认为,“英国性”(Britishness)出现在1707年《联合法案》之后,当时大不列颠的族群开始出现一种分层的身份认同,即认为自己既是英国人,同时也是苏格兰人、英格兰人或者威尔士人。^[28]然而,英国种族平等委员会的报告却提出,由于英格兰人的统治地位,苏格兰人、威尔士人、爱尔兰人以及少数民族可能会认为自己与“英国性”离得很远。一名威尔士民族主义政客甚至断言“‘英国性’(Britishness)是英格兰化(Englishness)的政治同义词,它将英格兰文化扩展到苏格兰、威尔士和爱尔兰”^[29]。

英国上议院议员特比特爵士(Lord Tebbit)则认为,“‘英国性’之所以成为一个问题是因为大量的非英国人(non-British people)的涌入,问题的实质是如何说服外国人接受英国的生活方式和习惯(customs and styles)”^[30]显然,在他看来,“英国性”的主要“问题群体”是移民少数民族,而不是四个世居少数民族甚至英格兰主体民族。而事实情况可能在某种程度上是相反的。据一项调查数据,在苏格兰和威尔士,大多数白人受访者对各自国家(country)的认同比对英国(British)的认同更强烈。在英格兰,大多数白人受访者首先认为自己是英格兰人,然后才是英国

人(British)。有趣的是,英格兰的绝大多数移民少数民族受访者则认为自己是英国人(British)^[31]。

从以上情况可以看出,在国家整合问题上,英国几个世居民族(包括英格兰人)并没有太多的共识。对于富有整合意义的“英国性”,各方不仅缺乏认同的意愿,而且存在明显的冲突。再加上权力下放所激发的人们对“作为英国人到底意味着什么”的反思,^[32]“英国性”实际上在几个世居民族(包括英格兰人)都难以发挥统合或整合作用。

在2002年的一项调查中,有高达91%的受访者表示,“英国性”就是“英国国民医疗服务体系”(NHS)^[33]几乎否认了其中的任何价值观念。在距离苏格兰独立公投100天时,英国《卫报》在其读者中进行了题为“‘英国性’对你来说意味着什么”的民意调查,结果发现,认为“英国性”是一个包容性的词汇的人最多。这些人“将‘英国性’视为一个涵盖了多种背景的包容性总称(inclusive umbrella)”——特别是对那些既不认同英格兰,也不认同苏格兰、威尔士、康沃尔和北爱尔兰的人来说,“英国人”成为一个兜底性的认同选项。^[34]

英国各个世居民族在国家整合基本标准和原则问题上的分歧,反映了英国作为一个现代民族国家所处的困境:尽管英国作为一个老资历的民族国家已有数百年历史,但是迄今为止,其几个重要的组成部分(包括主体民族)仍然在“谁是英国人”的问题上,难以达成基本共识。在此种情形下,即便权力下放能够有效换取几个世居少数民族对国家的忠诚,也难以在实践中产生“铸牢国族”的效应。如此,通过赋权或少数民族权利保护来维护国家安全的初衷便难以实现。

特别需要指出的是,尽管英国的几个白人世居少数民族总体上对“英国性”的认同存在着这样那样的不尽如人意之处,但在总体上他们对国家认同的综合程度最高,达78%,相形之下,亚裔只有39%,黑人则更低,为27%。^[35]与白人相比,移民少数民族更容易把宗教和种族或族裔视为

身份认同中最重要的部分。据相关调查数据,英国的移民少数族群认为他们的种族或族裔对他们很重要的比例是白人的两倍。^[36]

值得注意的是,尽管白人群体在何为“英国性”问题上充满着冲突和“内斗”,但他们中有相当数量的人对越来越多的移民感到不安,其中一个重要理由是移民群体尤其是穆斯林移民对“英国性”构成了威胁。^[37]

英国的移民少数族群主要指那些来自种族(族裔)、文化(语言)和宗教差异较大的前殖民地国家及其他第三世界国家的第一代及以下移民群体。二战后至21世纪之前,英国对这些“异质性”群体总体上采取了“打散”融入主流社会的同化政策。在效果不佳并遭遇广泛反对的情势下,逐渐转变为承认甚至固化多样性的多元文化主义政策。21世纪以来,移民少数族群成为决定英国人口增长的主要因素。^[38]面对愈发凸显的多元文化主义在融合移民少数族群方面的不利影响,英国进入所谓“后多元文化主义”时代。后多元文化主义时代的移民少数族群政策保留了大量多元文化主义政策时期的具体做法或实践,它的一个明显特点是,在继续反歧视、保障“平等权”的同时,强调所有民族或族群的“共同性”或社区凝聚力,并在此基础上,探寻打造“英国性”的道路。客观地来讲,英国的移民少数族群政策和立法对于促进该群体的社会融入及国家认同起到一定作用。在大多数情况下,英国的移民少数族群都能够认同“英国性”。他们认为“英国性”比“英格兰性”或“苏格兰性”等更能接纳他们自身多元的种族(族裔)、文化和宗教。

然而,也要看到,由于移民少数族群政策和立法的制定和调整多建立在应对危机^[39]而不是自觉地建立一个各民族(族群)真正平等的“自由主义社会”基础之上;加上现实中移民少数族群与主流社会群体之间在经济社会发展及政治参与方面的鸿沟;再加上前文提到的英国的白人本土民族之间在构建英国国家认同问题上久久难以达成一致意见,在可见的将来,英国移民少

数族群的社会融入和国家认同仍然缺少坚实的基础和依托。

四、结束语

以上笔者就英国的少数民族(族群)政策与立法及其效果进行了简单的分析和评价。总的来看,尽管英国政府对其世居少数民族及移民少数族群的赋权和权利保护,对他们的国家忠诚和认同以及社会融入产生了明显的积极影响,但由于历史的、国情的、制度或体制的,特别是价值理念因素的深刻影响,英国的少数民族(族群)政策及立法不论是对其世居少数民族,还是外来的移民少数族群的国家忠诚或国家认同的维护或培养均效果有限。就前者来说,尽管权力下放在一定程度上培养或巩固了世居少数民族的国家忠诚和认同,但由于“一族一国”观念、民主权利决定论以及意识深处的自决权观念等因素的影响,英国政府从根本上缺乏保障国家领土、主权完整和安全的有效手段。面对在宪法或法理上无法应对的苏格兰分离主义运动,英国政府及女王只能利用苏格兰与英格兰300年联合期间所产生的基于对英国政治和经济发展的参与、对英国文化和社会过程的部分认同,以及离开英国所面临的巨大不确定性的情感和理性考量去“劝说”苏格兰民众。^[40]虽然英国政府在2014年的独立公投中,成功地将苏格兰挽留,但是,由于通过权力下放换取苏格兰国家忠诚的空间已经十分有限,加上英国脱欧对苏格兰实际利益造成的损害,未来苏格兰再次举行独立公投以及独立实际发生的可能性都在增加。

就后者来看,尽管不论是多元文化主义政策,还是国家凝聚力建设政策,都对移民少数族群的经济社会地位的改善、政治参与程度的提高,继而对他们的社会融入和国家认同建设都起到明显的促进作用,但由于自由主义意识形态本质上的分化作用(它无法担负起对那些种族或肤色、宗教、文化和语言本来就十分多元化的移民少数族群的凝聚作用),加上根深蒂固的种族主

义及其在实践中导致的大量移民少数族群的贫困化和边缘化,移民少数族群在英国各大城市形成了一个又一个文化孤岛和飞地。“平行社会”(Parallel societies)或“平行生活”(Parallel lives)成为描述英国本土(民族)主流社会与外来移民群体关系的一个高频词汇。

特别值得注意的是,为了最大限度地团结和整合世居民族与外来移民群体,英国政府和主流社会一再强调,“英国性”的核心因素是“对自由的信仰、宽容、公平竞争以及尊重法治和民主”。这一认知的最大优点是,找到了世居民族与移民少数族群在国家认同问题上的最大公约数,缺点是缺少基于历史和文化的英国国家特性。当前,英国国家认同或“英国性”建设正处于这样一种两难状态:如果过少强调国家认同问题上的最大公约数,则难以建立起强有力的国家认同;而如果过分强调所谓“英国国家特性”,则可能导致不同民族或族群之间的紧张和对立,从而威胁到国家整合、社会融入以至于国家安全。也许正是由于这种两难状态,英国最后选择了自由主义的、渐进的、实验性的国家认同范式。而这种范式的选择,最终也影响了其少数民族(族群)政策和立法对维护国家安全与社会团结的效果。

注释:

[1]有学者将英国当下的族群构成特征概括为“超级多样性”(super-diversity),认为英国族群构成的复杂性,特别是20世纪末以来越来越多的“小而分散的、多起源的、跨国联系的、社会经济分化及法律上分层的新移民的涌入,以及这些移民背后的各种变量间的相互影响”,使得英国的民族政策面临着重大挑战。Steven Vertovec,“Super-diversity and Its Implications”,*Ethnic and Racial Studies* Vol. 30, No. 6, 2007, pp. 1024-1054.

[2]Michael Keating,“Reforging the Union:Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom”,*Publius* Vol. 28, No. 1 (Winter,1998),p. 217.

[3]这种权力下放政策,也被认为是英国“高度集中”但“不统一”的国家权力逻辑的结果。参见Charlie Jeffery,“Devolution in the United Kingdom:Problems of a Piecemeal Approach to Constitutional Change”,*Publius* Vol. 39, No. 2 (Spring,2009),p. 292; James Mitchell,“Evolution and Devolution:Citizenship,Institutions, and Public Policy”,*Publius* Vol. 36, No. 1 (Winter,2006),p. 153.

[4]Charlie Jeffery and Daniel Wincott,“Devolution in the United Kingdom:Statehood and Citizenship in Transition”,*Publius* Vol. 36, No. 1 (Winter,2006),pp. 5-8; Danny Mackinnon,“Devolution,State Restructuring and Policy Divergence in the UK”,*The Geographical Journal*,Vol. 181, No. 1 (March 2015),pp. 47-56.

[5]“March Target Date for Devolution”,BBC News,13 October 2006,http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/6046302.stm,Retrieved on Oct.1st,2021.

[6]Charlie Jeffery and Daniel Wincott,“Devolution in the United Kingdom:Statehood and Citizenship in Transition”,*Publius* Vol. 36, No. 1 (Winter,2006),p. 6.

[7]“Devolution:What is It and How does It Work across the UK?”,BBC News,24 March 2021,<https://www.bbc.com/news/uk-politics-54974078>,Retrieved on Oct.1st,2021.

[8]J. Barry Jones and Michael Keating,“The Resolution of Internal Conflicts and External Pressures:The Labour Party’s Devolution Policy”,*Government and Opposition*,Vol. 17, No. 3 (SUMMER 1982),p. 287.

[9]尽管苏格兰有权提高或降低所得税。

[10]总计有79.7%的人反对建立威尔士及苏格兰议会。值得注意的是,此次公投中,只有12%的威尔士选民支持建立威尔士议会。

[11]英国政府官网,<https://www.gov.uk/government/publications/cornwall-devolution-deal>,Retrieved on Oct.29th,2021.

[12]如把移民的子女分散安排在不同的学校,避免移民背景的学生扎堆。

[13]尽管英国官方从来没有正式提出要实施多元文化主义政策,但是实践层面,尤其是地方层面,早在20世纪60年代甚至更早些就开始实施反映多元文化主义原则的政策。参见Panikos Panayi,“The Evolution of Multiculturalism in Britain and Germany:An Historical Survey”,*Journal of Multilingual and Multicultural Development*,25(5/6),2004,pp. 466-480; Will Kymlicka,*Multicultural Odysseys:Navigating the New International Politics of Diversity*,Oxford:Oxford University Press,2007,p. 72; Félix Mathieu,“The Failure of State Multiculturalism in the UK? An Analysis of the UK’s Multicultural Policy for 2000-2015”,*Ethnicities* Vol. 18, No. 1 (February 2018),p. 46.

[14]“Race Relations Act 1976”,<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1976/74/enacted>,Retrieved on Jan.9th,2022.

[15]根据英国广播公司委托益普索莫里(Ipsos MORI)调查公司所做的民意调查结果,2005年有高达62%的受访者认为“多元文化主义使得英国成为一个更宜居的地方”,同时有32%的受访者认为“多元文化主义是一个威胁”。到了2008年,认为“多元文化主义使得英国成为一个更宜居的地方”的受访者比例降到了30%。同时,认为“多元文化主义是一个威胁”的受访者占到了38%,41%的受访者赞成发展一种“共同的身份(shared identity)”,而不是“庆祝不同的价值观和文化”。“UK Majority

back Multiculturalism”, BBC News, 10 August 2005, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4137990.stm>, Retrieved on Jan. 9th, 2022; “Doubting Multiculturalism”, Trend Briefing 1. Ipsos MORI. May 2009, https://web.archive.org/web/20100108015046/http://www.ipsos-mori.com/_assets/pdfs/Multiculturalism-Briefing.pdf, Retrieved on Jan. 9th, 2022.

[16] Nasar Meer and Tariq Modood, “Accentuating Multicultural Britishness: An Open or Closed Activity?”, in Richard T. Ashcroft and Mark Bevir eds., *Multiculturalism in the British Commonwealth: Comparative Perspectives on Theory and Practice*, University of California Press, 2019, p. 48.

[17] 韦平:《多元文化主义之后:英国的共同体凝聚政策》,《世界民族》2019年第2期。参见 Department for Communities and Local Government, “The Government’s Response to the Commission on Integration and Cohesion”, February 2008, p. 10, <https://dera.ioe.ac.uk/7608/1/681624.pdf>, Retrieved on Jan. 11th, 2022。

[18] Félix Mathieu, “The Failure of State Multiculturalism in the UK? An Analysis of the UK’s Multicultural Policy for 2000 – 2015”, *Ethnicities* Vol. 18, No. 1 (February 2018), p. 44.

[19] “参与和赋权”的一个重要内容是,提高移民少数民族群在国家议会中的代表比例。以前者为例,移民少数民族群在国家议会中的代表权始于1987年,当年有4人当选英国国会议员。至2017年这一数字已经发展到52名,其中工党32名,保守党19名,自由民主党1名。参见“Social background of MPs 1979 – 2019”,英国议会官网, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7483/>, Retrieved on Jan. 11th, 2022。

[20] Department for Communities and Local Government, “Creating the Conditions for Integration”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7504/2092103.pdf, Retrieved on Jan. 11th, 2022.

[21]但是在地方层面如威尔士、北爱尔兰及英格兰的一些地方,共同体凝聚力政策仍在继续实施。

[22] HM Government, “Integrated Communities Action Plan”, February 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/integrated-communities-action-plan>.

[23] June Bam – Hutchison, IPUP Research Associate, “Race, Faith, and UK Policy: A Brief History”, <https://web.archive.org/web/20110605081638/http://www.york.ac.uk/ipup/projects/raceandfaith/discussion/bam-hutchison.htm>, Retrieved on Jan. 17th, 2022.

[24] Richard T. Ashcroft and Mark Bevir, “British Multiculturalism after Empire: Immigration, Nationality, and Citizenship”, in Richard T. Ashcroft and Mark Bevir eds., *Multiculturalism in the British Commonwealth: Comparative Perspectives on Theory and Practice*, University of California Press, 2019, p. 26; Nasar Meer and Tariq Modood, “The Multicultural State We’re In: Muslims, ‘Multi-culture’ and the ‘Civic Re – balancing’ of British Multiculturalism”, *Political Studies* Vol. 57, 2009, pp. 473 – 497; Nasar Meer and Tariq

Modood, “The ‘Civic Re – balancing’ of British Multiculturalism, and Beyond...”, in Raymond Taras ed., *Challenging Multiculturalism: European Models of Diversity*, Edinburgh University Press, 2012, pp. 75 – 96.

[25][40]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》,《世界民族》2018年第1期。

[26]一战前的自由党,一战后的工党,以及后来的苏格兰民族党。

[27] David Edgerton, *The Rise and Fall of the British Nation: A Twentieth Century History*, London, Allen Lane, 2018.

[28] Linda Colley, *Britons: Forging the Nation, 1707 – 1837*, Yale University Press, 1992, pp. 12 – 13.

[29] “South East Wales Public Life – Dr Gwynfor Evans”, https://archive.ph/20120730080319/www.bbc.co.uk/wales/south-east/halloffame/public_life/gwynfor_evans.shtml, Retrieved on Jan. 23rd, 2022.

[30][33] “What is Britishness anyway?”, BBC News, 10 September 2002, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/1701843.stm, Retrieved on Jan. 23rd, 2022.

[31] 参见 ETHNOS Research and Consultancy, “Citizenship and Belonging: What is Britishness”, Commission for Racial Equality (CRE), November 2005, pp. 35 – 38.

[32]在苏格兰、威尔士和北爱尔兰议会成立后,英格兰甚至也提出了更多自治权的要求。

[34] Guardian readers and James Walsh, “What does Britishness Mean to You?”, *The Guardian*, 3 June 2007, <https://www.theguardian.com/uk-news/2014/jun/03/britishness-scottish-independence-united-kingdom>, Retrieved on Jan. 24th, 2022.

[35] Ted Cantle, *Interculturalism: the New Era of Cohesion and Diversity*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 19.

[36] “Britain’s Choice: Common Ground and Division in 2020s Britain”, October 2020, <https://www.britainschoice.uk>, Retrieved on Jan. 24th, 2022.

[37] ETHNOS Research and Consultancy, “The Decline of Britishness: A Research Study”, Commission for Racial Equality (CRE), May 2006, https://web.archive.org/web/20110823153440/http://old.ethnos.co.uk/decline_of_britishness.pdf, Retrieved on Jan. 24th, 2022.

[38] David Coleman, “Projections of the Ethnic Minority Populations of the United Kingdom 2006 – 2056”, *Population and Development Review*, Vol. 36, No. 3 (September 2010), pp. 441 – 486.

[39]英国移民少数民族群政策和立法的每一次制定或调整,都与其内部移民群体的骚乱(如1958年、1981年、1985年和2011年骚乱)以及内外移民背景恐怖主义事件的发生密切相关。

[责任编辑:刘姝媛]