

《蘇格蘭獨立指南》的淺析與省思

●羅承宗／南台科技大學財經法律研究所助理教授

《蘇格蘭獨立指南》：最厚實的獨立大綱

蘇格蘭（Scotland）於大不列顛島北方，目前係大不列顛與北愛爾蘭聯合王國的一部分。回顧歷史，1603年蘇格蘭王詹姆士六世繼位為英王詹姆士一世，蘇格蘭與英格蘭共戴一主，但政府各自獨立運作。1707年兩國簽署《聯合法案》，大不列顛王國成立，蘇格蘭成為其中一部分。然而由於蘇格蘭在歷史上有其迥異於英格蘭的獨特文化傳統及強烈的民族意識，因此蘇格蘭獨立之議，始終未曾平息。2012年10月英國首相卡梅倫（David Cameron）與民族黨領袖薩蒙德（Alexander Salmond）在愛丁堡簽署「蘇格蘭獨立公投協議」，同意蘇格蘭舉辦國家前途公投。同年11月26日，蘇格蘭政府公佈名為 *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*（以下簡稱《蘇格蘭獨立指南》）白皮書，宣布2014年9月18日針對 *Should Scotland be an Independent Country?*（蘇格蘭是否應該是個獨立國家？）此一問題舉行國家前途公投。

三百餘年的獨立訴求濃縮成這本六百七十頁的《蘇格蘭獨立指南》，這是一份促使全蘇格蘭人民嚴肅思考國家前途的重要官方文獻。有論者譽為它是有記錄以來最厚實詳盡的一本獨立大綱，是一幅獨立蘇格蘭的工筆畫。爰此，本文以下即以這本《蘇格蘭獨立指南》為對象，針對幾個特點，提出筆者粗淺觀察。

多種語言之平等呈現

前述提及厚達六百七十頁的《蘇格蘭獨立指南》乃係英語全文版，置放於蘇格蘭政府官方網站（www.scotland.gov.uk），供各界免費閱覽下載。值得注意的是，除了英語全文版外，蘇格蘭政府尚提供包括：英語、蓋爾語、阿拉伯語、孟加拉語、廣東語（Cantonese，實為繁體中文）、中文（Chinese Mandarin，實為簡體中文）、法語、印度語、波蘭語、旁遮普語、俄語、西班牙語、烏爾都語等十三種語文之摘要版（Summary）。

據統計，蘇格蘭白人占絕大多數，近五百三十萬的總人口裡，有高達96%是白人，

少數民族僅占3.7%，不到二十萬人。儘管如此，為求獨立訴求得以切實傳遞給國內各不同族裔的人民，蘇格蘭政府仍大費周章地印製多語言版的《蘇格蘭獨立指南》。這種不問人數多寡、平等尊重國內各新舊族群的態度，頗值讚賞。

既有經濟與財政實力的盤點

蘇格蘭擬從英國獨立而出，《蘇格蘭獨立指南》裡強調蘇格蘭擁有所需的一切。具體而言，這些籌碼、實力或資源包括：五百三十萬人口；人均國民生產總值，蘇格蘭在三十四個經濟合作與發展組織（OECD）成員國中排名第八；價值一百七十億英鎊的建築業；價值四十三億英鎊的威士忌出口業；價值二十八億英鎊的創意工業；價值三十二億英鎊的郊區與島嶼經濟；價值十三億英鎊的飲食業；價值九億英鎊的旅遊業；佔預計英國離岸石油生產的98.8%；佔歐洲潛在風力與潮汐能源的25%；佔英國農業生產的11.6%，以及佔歐盟波浪能源潛能的10%等諸多優勢條件。

至於在財政方面，《蘇格蘭獨立指南》指出在過去三十二年來，估計顯示蘇格蘭每年人均稅項，都比英國整體為高。2011／12年度蘇格蘭的整體稅收相等如每人一萬零七百英鎊。這比英國整體的每人九千英鎊為高。在2007／08至2011／12年度期間，估計蘇格蘭內公共開支與國民生產總值的比率，則比英國整體為低。是以同時考慮稅收和開支，在過去五年蘇格蘭的公共財政比英國整體更強健，總值比英國高出一百二十億六千萬英鎊，即差不多每人二千四百英鎊。綜上，《蘇格蘭獨立指南》於是宣稱隨著2016年獨立，蘇格蘭的預計財政將繼續比英國整體更強健。

制定現代化的成文憲法

就憲法學理上而言，英國乃是不成文憲法的經典代表。然而對於蘇格蘭而言，不成文憲法並非光榮，反而是顯示落後的象徵。《蘇格蘭獨立指南》於是嚴正指出，獨立讓蘇格蘭有機會以成文憲法訂明國家管治的方式和市民的權利，令蘇格蘭踏入更現代化的民主之路。蘇格蘭政府並相信憲法協定可以確保參與性和包含性的立憲過程，讓蘇格蘭人民、政治家、公民社會組織、商界、工會、本地議會和其他方面可以直接參與訂立憲法。此外，有關新憲法內容方面，《蘇格蘭獨立指南》也謙卑地指出，蘇格蘭政府只是參與討論和促成蘇格蘭成文憲法的眾多聲音之一。但蘇格蘭政府認為憲法協定應考慮幾個條款，包括：機會平等和免除歧視與偏見的權利，以憲法禁止核武發展，以及若干社會和經濟權利，例如教育、醫療護理和保護兒童的權利。

至於與英國關係方面，獨立後，蘇格蘭仍將屬君主立憲制，會繼續維持1603年訂立的皇室聯盟。在2016年獨立後，英女皇仍將會是國家象徵性的元首。

獨立三因：民主蘇格蘭、繁榮國家與公平社會

首先從民主而言，《蘇格蘭獨立指南》點出了蘇格蘭作為英國的一部分所承擔的「中央決策，地方承受」的根本性問題。自1945年起的六十八年內，有三十四年蘇格蘭由英國政府所管治，當中蘇格蘭議席並非佔大多數。即使蘇格蘭的民選國會議員反對英國國會某些不當政策（例如：皇家郵政私有化、「睡房稅」等不公政策、削減資本開支，阻礙經濟復甦、撥款多達一千億英鎊支持更換核武系統的開支），然無奈在目前英國國會體制下，來自蘇格蘭的民選代表只佔六百五十名下議院議員中的9%；而上議員更完全非民選，因此蘇格蘭的民意猶如「狗吠火車」，這些政策仍然會被加諸於蘇格蘭身上。為突破此一民主困境，《蘇格蘭獨立指南》一針見血地指出，獨立後的蘇格蘭政府，永遠是蘇格蘭人民投票選出的政府，國會也是完全由蘇格蘭人民選出的獨立國會。另外，蘇格蘭人民的稅款也不會再被用以支付核武開支，而蘇格蘭從此可在蘇格蘭中移除核子導彈。

其次從繁榮而言，如前所述，蘇格蘭享有多種經濟優勢和長處：豐富的天然資源、強健的國際品牌、世界級的大學與研究，以及多種世界領先的工業，包括飲食業、生命科學、創意工業、能源、旅遊、保險、財富管理和工程等。憑藉這些優勢和長處，蘇格蘭的人均國民產出讓蘇格蘭接近經濟合作與發展組織之首。即使不計算北海的石油，蘇格蘭的經濟生產仍然幾乎與英國其他地方的人均產出看齊。儘管蘇格蘭有如此得天獨厚優勢，然而《蘇格蘭獨立指南》指出，在過去三十年來蘇格蘭的經濟增長率仍然低於英國平均水平，而且比歐洲內其他相似的國家更低。倫敦擁有對稅務、公共開支限額、工商業的規管和競爭政策的控制權，影響蘇格蘭的重要經濟決定，卻仍由英國政府控制。這個政府往往並未獲得蘇格蘭民眾支持，所著眼的經濟和社會利益亦有別於蘇格蘭的優先考慮。另外，《蘇格蘭獨立指南》也批判英國的衰退和復甦比原先想像的更持久，而債務水平仍然是發展國家中最高。貧富差距、經濟活動越趨集中於英國某部分地區，以及英國經濟模式中的不均衡結構與組成，全都顯示繼續成為地區經濟會阻礙蘇格蘭的工作機會的增長，長期更會減少經濟的抗衝擊性和安全。面對前述諸多經濟困境，《蘇格蘭獨立指南》於是認為獨立將讓蘇格蘭國會和政府能擁有多種經濟權力。蘇格蘭將能作出有關稅務和其他經濟範疇、就業法和各方面經濟規定的決定，而這些決定將更符合蘇格蘭需要。換言之，獨立的關鍵正在於能讓蘇格蘭人民作出自己的決定。這將為持續經濟發展帶來最佳環境，並建立一個更好的社會。

最後從平等而言，《蘇格蘭獨立指南》批判在英國內，蘇格蘭是一個越趨不平等的社會。在經濟合作與發展組織一項量度整體不平等的排名中，英國在三十四個國家中排第二十八位。經濟合作與發展組織的分析顯示自1975年起，英國國內就業人士的薪資不平等比組織內任何國家都增加得更快。這是英國政府接近四十年的決定所帶來的後果。《蘇格蘭獨立指南》於是感性地認為，隨著獨立，蘇格蘭可以建立一個社會民族：一個

上下一心、就像一個社群的國家、一個明白互相照顧的好處的社會。

獨立得益的具體盤點

《蘇格蘭獨立指南》之所以厚實詳盡，其中之一的關鍵在於獨立對蘇格蘭的具體益處的相關論述主張，反覆貫穿其中。這些得益項目主要可謂蘇格蘭政府針對現行英國政府諸多不受歡迎施政的反彈，具體而言包括：

- 透過全面擴充幼兒護理服務，增加女性與父母在就業市場的參與。
- 廢除「睡房稅」，為蘇格蘭內八萬二千五百戶家庭（包括六萬三千五百個有殘障成年人的家庭及一萬五千個有兒童的家庭）每月平均節省五十英鎊。
- 停止在蘇格蘭內推行「統一福利」和「個人獨立津貼」，讓未來的蘇格蘭政府可進行福利制度改革。
- 踏出更公平稅制的第一步，確保基本免稅額和稅務補助（tax credit）起碼按通漲率增加，同時停止已婚配偶免稅額並廢除「股權代替權利」計劃。
- 退休人士的收入將獲得三重保障，退休金會按通漲、收入或2.5%增加（以最高者為準）。
- 簡化稅制，減少合規成本，令補助減免的運作更加流暢，同時減少逃稅。第一任期末的目標收益為每年二億五千萬英鎊。
- 把皇家郵政歸還蘇格蘭公營控制，保證能達到目前國內所有地方享有的服務質素。
- 成立公平工作委員會，保證最低工資最少會按通漲增長。如實施此政策，在過去五年內便可為最低收入的蘇格蘭人帶來等同六百七十五英鎊的收入增長。
- 訂立減低企業稅稅率的時間表，稅率將減少高達3%，以抗衡倫敦的商業拉力。
- 探討對小型企業的進一步援助，例如有關國民保險的成本，以鼓勵創造更多職位。
- 減少航空旅客稅達50%，嘗試在公營財務狀況容許時廢除有關稅項。
- 中央政府財政預算支持提高能源效益，推行綠色科技，減少能源開支約5%。

與英國繼續維繫緊密而特別的關係

《蘇格蘭獨立指南》一方面指出，蘇格蘭獨立意味著蘇格蘭無庸再派議員至英國國會，將由蘇格蘭人當家作主，在自己的土地上進行有關蘇格蘭的未來以及經濟與社會的決策。然而對於與英國間之關係，《蘇格蘭獨立指南》亦同時保證會繼續與英國諸島民族保持緊密而特別的關係，正如十六個英聯邦國家一樣，除前述在新的成文憲法裡將繼

續以英女皇為國家元首外，並會同樣以英鎊作為蘇格蘭的貨幣。在歐盟中與英國也將會是平等的伙伴，同時在北約（NATO）中進行共同國防合作。薩蒙德於《蘇格蘭獨立指南》裡感性地宣稱：「英格蘭、威爾斯和北愛爾蘭永遠會是我們的家人、朋友和最親密的鄰居。但隨著蘇格蘭獨立，我們的關係將會變得平等，我們的關係將會健康成長」。

觀察與省思

面對蘇格蘭政府如火如荼地推動獨立運動，其中是否有值得我國參考借鏡之處？恐難以一概而論。從政治態勢而言，蘇格蘭與英國目前類似屬於中央與地方關係。以83%的蘇格蘭人口認為他們擁有蘇格蘭民族身分為主觀認知為後盾，由於地理上的連接及數百年的文化交融，蘇格蘭獨立猶如連體嬰切割般，需要精密地通盤考量包括政治、經濟、文化、教育、國防、外交等諸多客觀事項的妥善移轉。筆者認為，厚實詳盡的《蘇格蘭獨立指南》毋寧只是外在形式，然而今日的蘇格蘭獨立運動其實是在蘇格蘭人民主觀獨立精神基礎穩固建構下，「水到渠成」的自然客觀發展。倘若蘇格蘭人欠缺那顆傳承自民族英雄威廉華萊士（William Wallace）的勇敢之心（Braveheart），任何形式的獨立訴求恐怕都是沙灘上沒有地基的脆弱碉堡，終將遭受浪潮所輕易擊潰。

回頭反觀台灣，狀況則與蘇格蘭呈現反逆狀態。客觀來看，台灣的國會已全係由台灣人民直選而出，總統亦由人民直選。自從台灣解嚴走向民主化後，早已實現「由台灣人當家作主，在自己的土地上進行有關台灣的未來及經濟與社會決策」的理想。可惜的是，由於數十年來延續迄今的大中國漢人中心教育深刻影響，權參「台灣競爭力論壇」於2013年11月公布的「台灣民眾國族認同」年度調查結果顯示，認同自己是中華民族一分子比例仍達88%，認同自己是中國人的也有57%。欠缺「台灣民族」身分為主觀認知作為後盾，期盼讓台灣有個「名實相符」的國號，這個悲願到今天為止仍是日常政治上的天方夜譚，甚至是選舉時的票房毒藥，令人遺憾。

台灣獨立訴求走到今日，缺的不是法理論述，亦非外國案例翻譯比較，而是欠缺足以傳誦後世的「民族英雄群像」作為精神基礎。在筆者看來，二二八蒙難的湯德章、追求「百分百言論自由」的鄭南榕等民主先烈彰顯的「台灣魂」都不遜於華萊士的「勇敢心」。如何將這些民主先烈的悲壯故事透過學校教育、社會教育體系廣泛地傳遞給下一代，藉以涓滴建構台灣民族意識？此當值得各界有識之士反覆深思的嚴肅課題。◆