

北爱尔兰的

宗教和民族分裂

——是否有望解决？

[英]马尔科维奇(B. Markovic) 严 泉译 陈 威校译

这几年来,英国由于两个极其重要的发展,吸引了全球公众的注意。第一个是1997年5月1日,新工党在议会选举中获得巨大的胜利,从而在保守党掌权18年以后,重新开始执政。另一个是新工党政府在有望解决一直困扰这个多民族和多宗教信仰国家严重的民族问题情况下,已经着手进行宪政改革。新工党政府即刻开始履行它的关于授权给苏格兰和威尔士——在这两个英国地区建立议会——的竞选诺言。在1997年全民公决时,这两个地区的公民投票赞成英国政府的计划。新议会的选举计划在1999年上半年举行,以便在2000年开始运作。至少在目前,苏格兰和威尔士的民族和分裂力量就这样销声匿迹了。

从历史和目前的事态发展来看,爱尔兰问题是一个非同寻常的问题。几个世纪以来,爱尔兰一直是英国征服者和爱尔兰居民之间的战场。到1800年,英国成功地征服和霸占了爱尔兰岛。但是永不停息的爱尔兰民族解放斗争,一直持续到1916年复活节开始的复兴运动方才圆满结束。在这次长达一周的起义期间,起义者宣布爱尔兰共和国独立,同时,一个称作爱尔兰共和军的组织在爱尔兰建立起来,并开始了反抗英国当局的战斗。

在解决爱尔兰问题的尝试中,英国国会曾在1920年通过了爱尔兰行政法案,该法提供了一个议会和两个地方政府——南部爱尔兰的都柏林和北方

的贝尔法斯特。法案给予爱尔兰两部分在联合王国内的一定程度的自治权。爱尔兰南方人民坚决反对这一做法,经过一年的愤怒反抗,到1921年12月,英国终于被迫接受南部各省的脱离,并承认爱尔兰自由邦及其在英国统治下的地位。1949年,爱尔兰自由邦获得了完全的独立,宣布自己是共和国。1921年,北方6个州的大部分人民投票决定不脱离英国,北爱尔兰继续作为英国4个地区之一。

北爱尔兰多数人民如何作出这个选择,以及坚持乌尔斯特问题的真实原因可以主要归咎于那里的宗教和民族的分裂。在1921年需要作出抉择时,当时新教徒构成了爱尔兰人口的大部分——超过75%,虽然新教多数派随着时间的推移力量越来越小,但是甚至直到今天,他们仍然相当重要。人口中新教徒部分的来源可以一直追溯到17世纪来自不列颠群岛的移民。少数派,即天主教徒,都是本地居民。乍看起来,从这个简单的事实中就能很好地理解为什么大多数新教徒同意留在英国,而天主教少数派则想要乌尔斯特加入到母国——爱尔兰共和国。

问题的根源在于人口中的民族和宗教分裂。但是全部的原因是相当复杂的。自1921年以来,北爱尔兰的历史包含有相当多的针对部分人的政治、经济、教育、文化方面的歧视内容,换句话讲,就是针对天主教少数派的。尽管他们除了不同的民族性和宗

教信仰以外,都有着相同的种族和肤色。

首先,人们必须注意到,一直到70年代在威斯特敏斯特选举英国议会下院时,普选权原则才生效。然而,只有在一个地方定居7年以上的公民才能够北爱尔兰议会选举中享有选举和被选举权(从1921年开始举行的,一直到1972年之前仍悬而未决)。当然,这一规定对穷人的打击特别沉重,这些人为了寻找工作或挣更多的钱,经常迁移到英国其他地区或不定期出国,于是他们便丧失了选举权,这些穷人的绝大部分是天主教徒。所以人口中较富裕的部分,新教选区人为地增加了。关于当地政府选举的有关立法仅仅赋予那些拥有房屋、股票的人或者是公司、工厂和各种企业的所有者以选举权。当北爱尔兰人口中部分天主教徒不可避免地贫困化时,当地政府的选举制度自然越来越偏爱另一个人数相当多的新教人群。

北爱尔兰最强大的政党,乌尔斯特反对爱尔兰独立者联盟,得到了大多数新教徒的支持,因此轻而易举地就独霸了北爱尔兰政权。大多数天主教徒,主要聚集在爱尔兰民族主义政党——新芬党的周围。社会民主工党、统一党、民族民主党和其他一些党派和团体,所有这些党派在北爱尔兰议会中从来没有赢得超过38%的席位,自然,无论如何也不会对反对爱尔兰独立者联盟的统治构成威胁。

反对爱尔兰独立者联盟取得了支配性的地位,这使它畅通无阻地为新教徒多数派提供了机会:实施针对天主教少数派的极端歧视性政策。在乌尔斯特东部地区,随着经济的增长,这种现象表现得尤为突出。许多公司的新教徒业主拒绝雇佣天主教徒,或者仅仅为他们提供一般的、低薪的工作,而不顾他们实际的素质。一直到70年代,国内行政部门任何有望开放的职位,不仅包括政府机构、警察和司法部门,甚至也包括福利机构和学校,对天主教徒都是关闭的。北爱尔兰的许多城市实际上分裂成新教区和天主教区。

尽管公布的政策是所有公立学校都必须向具有不同宗教信仰的孩子开放,事实上天主教徒和新教徒的子女继续在各自的学校学习。教育的质量,无论天主教学校如何努力,教员的水平还是非常低的,以致于这些学校的毕业证书很少得到尊重,因此天主教学校的毕业生在求职中地位非常低下。

天主教徒由于他们的地位而激发的第一次反抗是在1968年,到1969年达到了最大的规模,首先是

在丹瑞,然后在勒甘,最后在贝尔法斯特。1969年8月的反抗浪潮夺走了几十条人命,伤者逾700人,还有4000人无家可归。北爱尔兰政府(新教徒)请求英军介入,1969年8月17日,大批英军拥入北爱尔兰领土,事实上控制了局势。实际上一直到今天,军队一直在维持和平和秩序。

在这些悲剧事件和极其活跃的意旨明确的乌尔斯特民权运动的压力下,从1969年中期以来,北爱尔兰政府已经试图开始着手某种改革,目的是为了消除针对天主教少数派的激烈的歧视方式,而给予少数派更大的权利。许多歧视性的规定已被宣告无效。

尽管北爱尔兰政府的改革已经部分地完成,天主教少数派依旧对自身的地位不满,天主教徒与新教徒冲突依旧,现在又增加了与英国占领军的冲突。这些冲突集中发生在1972年初。其中一个事件将因其悲剧性结局而被载入史册,它就是现在众所周知的流血的星期天(1972年1月30日)。当时,在丹瑞,英国士兵向2万名和平示威的天主教徒开火,枪杀了13个人。英军野蛮的干涉使国人震惊和厌恶。英国和国际新闻界,除了口头上对报复行为谴责外,什么也没有做,无辜之人被杀的原因仍不清楚。

1972年3月,英国政府根据已直接统治和完全有责任维持北爱尔兰的法律和秩序的假设,制订出解决冲突的唯一方案,这样,乌尔斯特的议会政体被搁置起来,这种悬而未决的状态一直持续着。然而,伦敦对北爱尔兰的直接统治既没有带来和平,也没有给复杂的爱尔兰问题解决带来任何希望。天主教少数派的反抗丝毫没有动摇,反而加强了他们和爱尔兰共和国统一的决心。新教多数派经常和英国政府合作,甚至通过武力,联合各种激进的半合法的主要准军事组织来控制政权,以便让乌尔斯特留在联合王国。另一方面,爱尔兰共和军(天主教运动中非法的军事组织),在北爱尔兰和英国其他地区,不时地开展独特的恐怖活动。

由于无力控制乌尔斯特两个交战的不同文化背景团体之间激昂的情绪,英国政府在许多场合,都试图和两个团体代表建立联系,进行对话,以便能对爱尔兰问题的解决达成协议,可是均不起作用。当乌尔斯特两个宗教社会和伦敦政府之间没有取得任何进展之时,英国和爱尔兰政府在80年代初开始延长谈判的进程,这导致了英国—爱尔兰协议在1985年11月15日的签署。协议的主要内容是促进北爱尔兰

兰和平。协议建立的原则是：“在北爱尔兰每个阶段发生的变化，只能依据大多数人民的同意才能生效，如果未来北爱尔兰大部分人民明确地表示他们的意愿以及同意正式和爱尔兰合并的协议”，两国政府将“支持和促使他们的愿望合法实现”。

已经确定的协议，原则上需要移交给北爱尔兰政府更大的自治权，其前提是乌尔斯特两个团体都能接受和承认爱尔兰共和国政府有权就所谓的权力移交进行商议。这一协议稍稍降低了乌尔斯特和英国整合的程度。依照协议建立起来的两国政府委员会定期通报有关政治、安全、立法事务的进展，以及促进北爱尔兰和爱尔兰政府之间的合作。

英国—爱尔兰协议没有使乌尔斯特社会任何一方感到满意。新教联盟党感到协议威胁了英国政府对北爱尔兰的统治，而且是朝着和爱尔兰共和国联合的方向迈出了一步。另一方面，天主教徒认为，赋予北爱尔兰更大的自治权，只能使多数派新教徒更有可能继续有利于他们自身的利益的统治。如果当时北爱尔兰人口的大多数就这种或那种解决方案投票表决，那么在目前新教徒占优势的情况下，假设的乌尔斯特从英国退出或者和爱尔兰合并的可能性是不存在的，实际上只能是维持现状，一直到将来适宜于解决问题的时机到来。

从90年代初以来，在英国政府和爱尔兰主要政党——乌尔斯特联盟、社会民主工党、民主联盟和联合党（不包括居于前位的新芬党）——代表以及都柏林政府之间已经进行了多次会谈。1993年12月，英国首相梅杰，爱尔兰总理雷诺，在伦敦（著名的唐宁街）签署了共同宣言，两国政府阐述了关于解决爱尔兰问题未来谈判的“基本原则”，再次强调了1985年英国—爱尔兰协议提出的一些原则。因此，宣言表明，两国政府将继续遵循如下原则：“只有北爱尔兰大多数人民自由地表示同意，北爱尔兰地位的每一个变化才能实现”，不管大多数人所作出的决定是乌尔斯特继续留在英国之内，还是和爱尔兰联合。“两国政府都将支持和促进使他们的愿望合法化的立法。在可预见到的将来，协议只能通过和平的方式，通过建立在对爱尔兰双方传统本身和彼此权利充分尊重的基础上的对话和合作，方能得以实现。”

为了对话，双方政府邀请所有的“经过民主授权、并且许诺运用和平的方式和表明他们将遵守民主程序的政党”，参加两国政府政党之间的会谈。为了吸引所有的政党珍惜这次新的机会，两国政府强

调他们既不会增置任何特别的条件和原则，也不会损害两个社会任何一方的未来。

为了有助于使爱尔兰问题稍稍摆脱困境，非法的爱尔兰共和军宣称，1994年8月起，他们将收敛暴力活动。与此同时，“忠于政府的人”（新教徒）准军事组织宣布在同年10月暂时停火。于是英国政府开始和新芬党和新教进步联盟党，乌尔斯特民主党分别会谈，目的是为了找到他们所能接受的、参加宣布的多党谈判的条件。

迄今为止，为解决爱尔兰问题提出的最重要的文件是英爱政府联合声明，它于1995年2月作为“新的协议框架”公布。文件提供了可以作为解决爱尔兰问题对话和谈判的宽泛的框架。文件再次强调了从前接受的原则，“由北爱尔兰人民自己决定，使用民主的、独特的和平方式寻求解决途径，并保护联盟和民族政治传统的权利。”

声明虽然承认，既存的北爱尔兰宪法地位反映了目前大多数人民的意愿，但同时，还存在一定数量渴望和爱尔兰联合的重要的少数派。两国政府表示需要“新的反映各种愿望的现实的协议和制度，目的是为了尽可能充分地在双方传统权利上作出调和，从而促进他们之间的合作。”

解决危机的新方法应该是使“反映各种愿望的现实”在北爱尔兰、爱尔兰和英国三方具体建议中得到体现。除了维持乌尔斯特和联合王国现存的制度环节以外，第一，提议建立在比例代表制原则下当选的、由90名国会议员组成的北爱尔兰单一下院和立法、行政机构。

其次，提议建立由最近建立的北爱尔兰议会和爱尔兰共和国议会中选举产生的代表组成最重要的、特殊的南北团体——南北共管机构。这个机构将对由爱尔兰两个政府决定的有共同利益的事务进行商讨和作出决定。它具有3个作用：顾问、协调和执行。这个机构作出的所有决定都必须在双方达成的协议基础上通过。其中，一个重要建议是，这个组织应当在创造和发展整个爱尔兰与欧盟的共同关系上发挥重要作用。

在两国政府的支持、建议和合作下，这个机构准备和爱尔兰联合出现在欧盟的计划中。新方案还建议考虑创建由北爱尔兰议会和爱尔兰共和国议会代表组成议会论坛的可能性，以便于正式讨论共同的利益问题。

第三，两个岛屿的联合同样已是大势所趋。方

案提议在联合王国和爱尔兰共和国签署的新的英国-爱尔兰协议下为进一步扩大两国合作提供条件,目的是反映存在于两岛之间全面联系的新的现实,使协议成为爱尔兰各方进行合作、和谐和理解的倡导者。已经设立的两国政府委员会将作为一个常设机构继续存在下去。英国-爱尔兰会议被提议作为一个促进两国政府之间有关公众——而不包括其他任何已预见到的机构——所关心的事务的新机构。

文件的一部分内容致力于保护和保障岛上两个社团的人权和宗教自由。它建议由两岛民主选举的代表应该接受能够保障“岛上所有人民”基本人权的宪章或契约。

探寻一条调停北爱尔兰两个种族社团冲突和隔离立场问题的和平方案之路是布满荆棘的,一个明显的事实是自从两国政府开始谈判以来,几乎过了一年半的时间,使用了各种努力,才使得各方坐在谈判桌前,包括有关各派的第一次真正的会议开始于1996年6月10日,一直持续到1997年3月,中间由于预定的英国下院选举和5月的北爱尔兰地方选举而临时中断。

在1997年5月选举获胜之后,工党政府立即开始恢复会谈,并为一份包括1995年2月份“新的协调框架”文件三个重要成分的政治协议制定政纲。

由于对正在进行的事态不满,爱尔兰共和军在1996年2月恢复了中止的战斗,在北爱尔兰和英国制造了几起炸弹袭击。当爱尔兰共和军在1997年7月19日宣布了一项新的停火时,英国政府在1997年8月29日邀请新芬党参加以接受摒弃暴力的民主对话为条件的会谈。新芬党及其领导人亚当斯接受了这一条件,因此参加了在9月恢复的谈判。

在英国政府实施了进一步解决北爱尔兰问题和向这个地区议会移交更大的权力政策之时,1997年9月24日会谈取得了一个主要的进展。三方——北爱尔兰、爱尔兰共和国和英国——表示遵循英爱1995年12月的建议条款,以此作为在全体会议上进一步谈判的开始。英国政府尔后建议达成基本协议的截止时间定为1998年5月。因此,如果这一切发生,可接受的协议将由在北爱尔兰和爱尔兰共和国举行的全民公决来决定,一旦全民公决通过协议,协议将会得到英国国会的批准。

自然,关于所有政党是否均同意拟议的解决方案的问题,依然没有得到解决,尽管如此众多的需要调和和决定的议题依旧存在,例如,通过法律整理所

有的最近提议的地位问题;对北爱尔兰的两个种族社团的权利保障立法;取消英国政府在边界省份的紧急权力,并撤回英军,重建北爱尔兰的警察力量;解除爱尔兰共和军和其他准军事组织的武装;在冲突中每一方因过去行为被判罪的囚犯的命运等等。

假定会谈有结果,关于达成的协议是否可以作为真正持久的解决持续多年的北爱冲突基础的问题随即也会产生,或者,协议依然仅是一个短暂的将经历新的挑战的解决方案。理性来临的时代,一个使得长时间持续冲突的各方达成妥协的时代——这场冲突使得3200多人丧生,带来相当惊人的破坏,导致公民之间信任的丧失、分歧和仇恨——会不会开始?

虽说谈到英国走出民族问题,特别是北爱尔兰的民族问题的迷宫为时尚早。不过,从解决民族冲突和争端的持久过程中,依然能得到清晰的教训。

首先,不管是英国当局的强有力的力量,还是受压迫和被占领的人民的武装反抗和恐怖活动,今天都表明没有绝对的办法能从外部强制运用,也不能从内部勉强产生热望和希望,(通过强制手段和武装冲突)显而易见的是,所有争执各方最后都意识到只能通过和平的手段,通过对话和谈判,才能找到解决民族问题的方法。

其次,顽固的坚持教条式的信仰,例如拒绝所有使一些地区疏离英国的想法,已被证明是具有反作用的。这种观点的传播已经清晰地表明,摆脱危机的最好办法是给民主进程一个找到解决方案的机会。今天,英国没有一个政治力量不接受自治原则,在这种情况下,全民公决的大多数选票只赞同这样一个解决方案。

第三,把英国划为绝对的整体国家的时代已经一去不复返了。虽然在法律上,英国是一个正式的整体国家。实际上它已是具有联盟、联邦和同盟特色的一个完全不对称的国家。假如在新协议框架文件中提出的这个观点,被正进行的解决北爱尔兰问题的谈判所接受,那么在宪政体制——两个主权国家,英国和爱尔兰和北爱尔兰自治省之间的联合——会出现相当多的新特色。因此,联合这“三方”将符合欧洲联盟统一的计划。

第四,英国范式为多民族国家解决欧洲化的问题,即所谓的“欧洲内部的独立运动”开启了一道门。

摘自英国《国际事务评论》1998年第4期