

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：宋興洲博士

The seal of Tungshai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and 'TUNGSHAI UNIVERSITY' in English around the bottom. The year '1955' is inscribed at the very bottom. In the center, there is a cross symbol above a series of horizontal lines.

北愛爾蘭議題之研究：  
共識民主的觀點

碩士班研究生：曾英宏

中華民國一〇一年六月二十八日

# 目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	1
第二節	研究途徑與研究方法	2
第三節	重要名詞與概念界定	5
第四節	研究範圍與限制	9
第二章	北愛爾蘭問題的生成與發展	11
第一節	宗教改革與群體認同爭議的興起	11
第二節	多數決運作下的北愛自治政府	12
第三節	多數制自治政府的瓦解與直接統治	15
第三章	爭議與和解	19
第一節	愛爾蘭政府法與自由邦協議	19
第二節	兩個統派的爭論：續留聯合王國還是加入愛爾蘭共和國	21
第三節	建立一套大家都可以參與的制度	25
第四章	共識民主的契機	43
第一節	和平協議的轉折	43
第二節	北愛特有的共識政治制度	44
第三節	走向長久和平	48
第五章	結論	51
第一節	研究結論	51
第二節	後續研究	57
參考書目		61



# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

北愛爾蘭議題可謂當代最具戲劇性的區域爭議，在爭議各方長期競相使用武力展開各種規模大小不一、隨機或有特定對象的、有計畫或無計畫的仇殺屠殺暗殺後，爭議雙方卻在 1993 年開始進行和平對話，嘗試以和平手段來解決爭議。雖然和平之路並非一帆風順，但迄今雙方仍在此路徑上堅持前進。相對於同時期盧安達的種族滅絕大屠殺(1994 年 4 月到 6 月)、南斯拉夫內戰中的種族清洗(ethnic cleansing)，北愛爾蘭爭議的和平進展更成為後冷戰紛亂的國際社會中令人欣喜與訝異的現象。

「何以仇怨糾葛如此之深的北愛爾蘭問題，竟能朝和平解決的方向發展？這種進展是否能夠持續下去？」這是所有關心國際社會的人在見到今日北愛爾蘭的和平進展時，都會產生的疑惑。正因如此，國際著名媒體 CNN 還在日前製作了與北愛爾蘭問題有關的專輯。<sup>1</sup>而 CNN 的關注同時也彰顯了北愛爭議另一令人注目的特性，即當許多區域衝突中的弱勢者以激進手段尋求正義卻反削弱其正當性之時，唯有同樣採取激進手段的北愛共和軍與新芬黨，能在包括英倫三島在內的全世界獲得高度的同情。對此，曾長期在英國讀書工作的筆者，在親身經歷了英國社會在北愛爭議上的奇特氛圍，親眼見證了北愛爭議由血腥衝突到和平對話的戲劇性發展過程，返國後又身處當前世界重要區域衝突點的台灣，遂不能不對北愛問題產生興趣，這也是本論文以北愛爾蘭問題為

---

<sup>1</sup> 既使北愛爾蘭的煙硝已減多時，CNN 仍在 2012 年 5 月 25 日做了一個有關愛爾蘭共和軍及新芬黨領導人的一小時新聞專輯，收錄在其 World's Untold Stories 系列中。  
見 <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2012/05/25/worlds-untold-stories-secrets-of-the-belfast-project/>。

研究對象的原因。

在思索北愛問題時，本論文認為，北愛爭議的成因絕非只是宗教信仰與族群文化認同的衝突，而是源自於藏在宗教外衣內的民族認同和政治及社會資源的分配不公。因此，本論文假設，近年來北愛爭議的緩解，乃在後冷戰時代歐洲區域發展與不列顛、北愛爾蘭社會對和平解決北愛問題的需求增強下，爭議雙方有意識地以共識民主(Consensus Democracy)的憲政機制安排來重新進行資源的分配，之後新的資源分配在促使和平互動上的實際效果，又進一步強化了這些憲政機制安排。本論文的目的是，即在經由對北愛爭議的形成與發展過程的解析，證立上述的假設。

## 第二節 研究途徑與方法

本論文之所以以北愛爾蘭問題為研究對象，實與筆者長期在英國的生活經驗有關。在英國長期就近觀察北愛問題時，有兩個現象引起筆者的注意：一是北愛爭議在1980年代急速惡化與1990年代開始露出和平曙光，都是在保守黨執政時期，首相雖異但基本的政治意識型態立場近似，但在處理北愛問題上卻採不同的態度；二是現今關於北愛的種種制度安排，有許多其實早已存在，卻一直到最近幾年才發生作用。注意到前述的現象，使筆者在思索北愛問題時，自始就認為其既非由政客個人意志完全主導，亦非由法制度單方面地作用。這個本體論與認識論上的始初立場，使本論文自始就排除了行為主義與傳統制度論的研究途徑，而採取了新制度論(new institutionalism)中歷史制度論(historical institutionalism)的思考邏輯。

傳統制度論是法制度決定論，認為構成與決定政治生活的是

各種正式制度，制度一旦設立就會對政治生活發生作用，也唯有這些正式制度能左右政治運作，無論政治行為者願意與否，都只能依循制度而行。與傳統制度論對立的行為主義，則認為在政治運作中制度毫無影響力，政治生活純粹是由政治行為者的行為交織構成的。而興起於 1980 年代的新制度論，則認為制度與人都是政治過程中的主體，兩者互為影響。<sup>2</sup>新制度論的制度概念是廣義的：制度是嵌入政治體系或政治經濟組織結構中的正式或非正式的程序規則、規範與慣例。<sup>3</sup>也就是說，新制度論的制度不是只有正式的法制度，還有構成社會與政治體系的結構性因素與文化性因素。而歷史制度論更強調，制度能夠型塑和侷限政治策略，既存的制度會限制行動者的選擇，使個別行動者的偏好受制於制度結構；政治策略的本身，是人在政治衝突與選擇下的有意識或非預期的產出。<sup>4</sup>換言之，雖然政治行為者都會選擇對其最有利的策略，但基於下列兩個原因，政治行為者的決策其實並非全然是其主觀意志的產出結果：第一，政治行為者的決策是對當下問題的回應，而所處環境會決定問題的型是與內容，也制約了政治行為者的選項；第二，人的思想都是立基在其自小學習而來的知識上，其所處環境的歷史及文化脈絡，會對其所學習的知識與立基於此的個人思想內涵的型塑，有決定性的框限作用。

在歷史制度論看來，政治行動是不斷的策略選擇，而在做選擇時，行為者的選項是有限的，其選擇只能是在既存制度框限下對當下需求的回應。因此，歷史制度論的研究核心概念工具是路

---

<sup>2</sup> James G. March and Johan P. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol. 78, pp. 734-749.

<sup>3</sup> Peter Hall and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and Three Institutionalism." *Political Studies*, vol. 44, No. 5, p. 936.

<sup>4</sup> Kathleen Thelen and Sven Steinmo, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 10.

徑依循(path dependency)，即既存的制度會限制行動者的選擇空間，使個別行動者的偏好受制於制度結構。不過，這並非意味著政治行為者全然不發生作用，只是政治行為者的策略選擇空間是有限的。而這種歷史結構的制約所形成的制度變遷現象，只是處在一種不時被打斷的均衡狀態中，在原本的長期靜態下突然出現的特定制度環境重大變動或政治行動者的策略選擇，會形成另一個新的制度歷史結構或制度均衡狀態。<sup>5</sup>故制度現象的發展，乃受制於特定歷史遺緒(historical legacies)和關鍵轉捩點(critical junctures)。<sup>6</sup>在制度形成之初所做的政策選擇，將會對於政策的未來有著持續不斷且巨大的決定性影響。<sup>7</sup>關鍵轉捩點的出現，則將使制度變遷的軌跡出現轉轍，走向另一個路徑。而導致關鍵轉捩點出現的原因可能有三：一、有意向的行動者的作用；二、制度與環境的失衡；三、足以破壞制度效率與正當性基礎的重大外力衝擊。<sup>8</sup>基本上，第一種和第三種模式都是在制度失衡的狀況存在或不存在的狀況下，以外力的方式強迫制度產生變遷或決定變遷的路徑，第二種模式的發生是制度與環境產生嚴重衝突時的自然演變。

基於前述歷史制度論的概念，本論文認為，在探討北愛問題時，首先就必須釐清北愛問題形成的歷史與文化脈絡，如此才能明白何以北愛問題會以一個高度對立衝突的面貌出現，以及為何在之後數次重要歷史事件中，相關行為者的策略選擇會導致北愛

---

<sup>5</sup> Stephen D. Krasner, 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, Vol.16: No.1, pp.223-246; Stephen D. Krasner, 1988, "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol.21; No.2, pp.66-94.

<sup>6</sup> Ruth B. Collier and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, p.27.

<sup>7</sup> B. Guy Peters, 1999, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*. London; New York: Continuum, p.63.

<sup>8</sup> Asbjorn Sonne Norgarrd, 1996, "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis." *European Journal of Political Research*, Vol.29, pp.45-51

爭議循著強化對立的路徑發展。接著，必須探究的是導致跳脫既有路徑的 1993 年關鍵轉捩點出現的原因。最後，還必須探討共識民主的憲政機制是如何強化 1993 年起的和平解決路徑，使北愛爭議的解決能以進兩步退一步的樣態，持續地在和平解決的路徑上演進。

在確定以歷史制度論為研究途徑後，本論文事實上已經排除行為主義常用的量化分析，而必然是一種質性分析。就廣義的質性分析言，蒐集資料的方法可能是田野調查取得相關行為者的陳述、對相關行為者的近身觀察與紀錄，也可能是對相關的文獻資料進行分析。而就本論文研究的主題言，所涉及的資料至少有爭議各方(英國、愛爾蘭共和國與北愛爾蘭)政治經濟社會各方面的歷史發展與現狀資料、北愛爭議歷次重要事件的實際過程、相關政治決策者個人資料以及其在形成決策時的心理思考過程。若純以研究品質言，長期的田野觀察與取得相關行為者的地一手陳述是必要的，但受限於研究者所能使用的資源，本論文只能以文獻分析法為蒐集資料的研究方法。為達研究目的，本論文所蒐集與分析的資料，主要有英國、愛爾蘭共和國及北愛爾蘭三方政府公佈的文件，相關的學術書籍與期刊，當事人的傳記回憶錄，及媒體的新聞報導和評論。

### 第三節 重要名詞與概念界定

本論文認為，北愛爭議由激烈對立仇殺走向和平解決的重要關鍵，是英國在北愛問題上放棄了英格蘭傳統的多數民主(Majority Democracy)，採取了共識民主。因此，在進行討論之前，有必要先對這兩種民主概念加以說明。



對於何謂民主，常是人言言殊。<sup>9</sup>但若就 Democracy 的字義來解釋，民主政治就是「為人民所統治(rule by the People)的政治型態」。<sup>10</sup>因此，「人民主權」(Popular Sovereignty)為民主政治的本質，即制定政府政策的最終權力歸屬於全體人民，而非人民中的某一部份人或一個人。<sup>11</sup>然而，政府政策決定權既歸屬於所有的人民，當人民對一件事有不同意見時，應以哪一個意見為準？或者說，在這種情形下政策應該如何形成？對此問題的不同主張，會使民主政治呈現不同的內涵與形貌。

現代民主政治是在歐洲 17、18 世紀時立憲政治的基礎上出現的，17、18 世紀歐洲的立憲政治是自由主義思想發揚的結果，而自由主義思想反映了新興資產階級的利益，其雖主張限制政府權力以保障以財產權為核心的人民權利，卻也對可能對資產階級利益造成威脅的普羅大眾隱然敵視。因而受盧梭(Rousseau)全意志 (General Will)與 1789 年法國大革命影響的現代民主主義，在出現之初就承繼了發源自 13 世紀英格蘭議會的多數決(majority rule)決策方式。雖然現代民主主義出現之初標榜的是推翻由少數人掌控權力的舊社會體制，但任何政治體制都必需有一有助於體制穩定的決策方式的現實性需求，卻使 19 世紀的民主理論家與政治家不得不接受社會既存的制度。<sup>12</sup>

19 世紀現代民主政治出現時承繼了舊社會的多數決模式，只

---

<sup>9</sup> Austin Ranney, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th ed., Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall International, Inc., 93.

<sup>10</sup> 林文斌、劉兆隆譯，海伍德(Andrew Heywood)著，1998，《政治學》。台北：韋伯，頁 121。

<sup>11</sup> Ranney, op. cit., 94.

<sup>12</sup> 事實上在盧梭的全意志理論裡，並未真正考慮到人民意志分裂而衍生的決策問題。在他看來，那些因個人或群體利益不同而有的主張是不可取的，政府一旦產生，其代表的就是反映全體社會公益的全意志，任何私人的利益都不能抵觸違抗全意志。他這種觀點給了野心家操作的空間，是 1791 年後法國第一共和走向恐怖統治的關鍵。因而 19 世紀的民主理論家與政治家，務實地面對如何形成決策的問題時，便接受了他們的法國先輩們所反對的舊社會發產出的多數決制度。

是與先前的舊社會不同的，之前舊社會的多數與少數之間的爭議，事實上都是在整個社會中的大多數人被排除的基礎上進行的，而 19 世紀歐美的民主政治以普選權為基礎展開。在 19 世紀社會因工業革命帶來的資本主義加速發展導致貧富差距急速擴大下，與多數決決策模式結合的民主政治成了佔社會多數的經濟弱勢者改善境遇的武器，卻也使在選票上居少數的資產階級感到憂心，故有比例代表制選制的提出。選舉制度上多數決制與比例代表制兩大系統統的出現，顯示現代民主政治在如何形成決策上的內在分歧。自 1899 年比利時採取比例代表制後，許多國家跟進採取各式各樣的比例代表制。

選舉制度上多數決制與比例代表制兩大系統的形成，預示了現代民主政治制度上的分化，這種分化也見於政黨體系、憲政體制等多個面向上。而當民主政治已經成為當代大多數人類社會的道德共識後，研究民主政治者經常要面對的問題便是：何以有些國家的民主表現較佳而有的國家卻民主品質不好甚至走向民主崩潰？早期的制度論者認為，憲政體制、選舉制度這些正式制度會決定民主品質的高低。但這種觀點卻無法解釋，何以許多採同樣制度的國家，其民主的命運卻大不相同？這也是導致 1950 年代行為主義興起的重要原因之一。而行為主義試圖從人的行為面去解釋造成民主政治穩定與否的原因，確實也開啟了新視野，但這些主要是出身美國學界的學者多難脫「以美國看世界」的侷限。如道爾(Robert A. Dahl)在研究美國的民主時指出，美國的民主之所以穩定，乃因美國社會是個多元分歧的社會，每個人或團體所關注的議題都有所不同，在特定議題上，相對於全體公民，關注該議題的人雖為少數，但因其掌控了與該議題相關的資訊，只要他們採取積極的行動，就能主導該議題的決策，因而民主政治的多數統治，是「多重少數人的統治」(Minorities Rule)，故不會出現

多數暴力的民主暴政。<sup>13</sup>而阿蒙德(Gabriel Almond)在 1966 年的比較政治著作中，也延續其之前對政治文化的研究，以角色結構與政治文化為變項，認為英美政治系統的民主政治較穩定的原因，在於人民因分屬不同的利益團體，其心理上之交叉壓力將導致中庸溫和之態度，這種文化使其民主政體穩定而有效能。<sup>14</sup>但

以美國為中心的研究，經常無法解釋其他民主國家的情況。比利時裔的美國學者李帕特(Arend Lijphart)即認為，若依阿蒙德的觀點，荷蘭、比利時、奧地利等國家會因為社會分歧所造成之破碎政治文化，而使得政體趨向不穩定，然而事實上卻非如此。李帕特因而提出協和式民主(Consociational Democracy)的民主概念，認為經由一些制度的作用，分歧社會的民主仍能得到穩定。在 1977 年後續的跨國研究中，他進一步指出協和式民主國家具有的四個制度特徵：<sup>15</sup>

第一，在行政上採行大型聯合政府(Grand Coalition)。由多個政黨組成政府，分享行政權力。

第二，分隔的自治權(Segmental Autonomy)。國家結構實行聯邦制，在族群聚居地區實行區域自治，享有高度的自治權。

第三，在立法及福利分配要依比例性(Proportionality)。議會選舉實行比例代表制，根據得票率分配議席；行政權力和公共資源也依選票比例分配。

---

<sup>13</sup> Robert A. Dahl, 1956, A Preface to Democratic Theory. Chicago: The University of Chicago Press, pp.124-128.

<sup>14</sup> Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., 1966, Comparative Politics: a Developmental Approach. Boston: Brown.

<sup>15</sup> Arend Lijphart, 1977, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration. New Haven, Conn.: Yale University Press.

第四，少數有否決權(Minority Veto Rights)以為保障，採用方式為相互否決 (mutual veto)／同步多數 (concurrent majority)。少數派在一些主要的議題上擁有否決權，以避免被多數所壓制，特別是在語言、宗教、文化與教育等問題上。否決權大多採絕對多數原則。

在協和式民主的概念基礎上，李帕特於 1984 年出版的大型跨國研究中，進一步把 21 個民主國家的 22 個民主政體分為多數決模型(Majoritarian Model)及共識模型(Consensus Model)兩類。<sup>16</sup>在 1999 年類似的研究中，他更將研究對象擴大到 36 個民主國家，指出多數民主具有十個制度特徵，其分別是：行政權集中於一黨、內閣統治、兩黨制、多數與非比例的選舉制、多元主義、單一制的中央集權的政府、立法權集中於一院立法機構、柔性憲法、無司法審查、中央銀行由行政控制，相對地共識民主也有十個制度特徵：大聯合內閣的行政權力分享、行政與立法權力制衡、多黨制、比例代表制、合作主義、聯邦制的權力下放政府、強大的兩院制、剛性憲法、司法審查、中央銀行獨立。<sup>17</sup>李帕特認為，在一個宗教、民族、種族、語言、文化和意識形態等方面嚴重分裂的社會中，多數派與少數派的比例常常是固定不變的，故多數民主的決策方式會形成永遠的贏家與永遠的輸家，這將使少數派在長期被排除於權力外而不願意認同民主。在這情況下若能以制度保障少數派參與分享政治權力，民主就有可能穩定。

---

<sup>16</sup> Arend Lijphart, 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.

<sup>17</sup> Arend Lijphart, 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.

## 第四節 研究範圍與限制

本論文所關注的是北愛爾蘭爭議在 1993 年起的和平進展，所欲探究的是共識民主機制如何強化了北愛的和平，因此，在研究範圍上必然要有下列的限制：

首先，在時間範圍上，雖然北愛爭議起源於英格蘭對愛爾蘭的征服統治以及英國國教與其他教派(天主教、喀爾文教派)的衝突，因此其起源時間可追溯至 16、17 世紀，不過，北愛問題真正浮上檯面卻是 20 世紀愛爾蘭共和國建國之後。而本論文關懷的北愛和平進展則是始自 1993 年。因此，雖然在探究北愛問題的生成背景時，無可避免地必須回顧 20 世紀甚至之前述個世紀的歷史，但本論文主要觸及的時間範圍仍限定在 1993 年迄今的這一段時間。

再者，就如同臺海問題與巴爾幹問題一樣，北愛問題也涉及周邊數個國家與區域，但 1993 年起的和平對話與相關機制，主要仍是屬於不列顛內部的資源分配爭議。因此，雖然要釐清北愛問題時無可避免地要涉及愛爾蘭與歐盟，但本論文主要討論的地理空間背景仍限制在不列顛內部。

## 第二章 北愛爾蘭問題的生成與發展

### 第一節 宗教改革與群體認同爭議的興起

群體認同的爭議起源自意識到我群與他群的差異。中古歐洲的交通與通訊極端困難，絕大多數歐洲人一生未曾離開所居住的農村，也少接觸到外地人，他們所能產生認同的群體主要是家族、村落以及以農村為地理區域基礎的封建基層單位。在眾多各自獨立鮮少往來的群體之間，唯一的共同聯繫是籠罩大半個歐洲的同一宗教信仰。但這種狀態並不穩定，中世紀中期新農耕技術的傳進使農業生產力提高，讓商業開始興盛，<sup>18</sup>這促使人們追求財富的慾望增加，不但使自由城鎮出現，也使封建領主開始追求領地與權力的擴大，更因而導致與教會的衝突。政教衝突最終引發了新教改革，信仰因而分裂，開始引發群體認同的爭議。

歐洲基督信仰圈的分裂，乃政治經濟社會整體情況發展的必然結果。在宗教改革過程中，雖然馬丁·路德(Martin Luther, 1483-1546)、喀爾文(John Calvin, 1509-1564)、英王亨利八世(Henry VIII, 1491-1547)等人在宗教改革上扮演關鍵性角色，但其實對羅馬教廷權威的質疑挑戰非始於他們；他們的成功，乃社會需求的結果。當羅馬教廷反對牟利的教義已經妨礙到社會經濟發展時，他們反抗羅馬教廷的行動便自然能得到支持而容易成功。換言之，社會經濟發展是宗教信仰分裂的重要原因，也是不列顛宗教衝突的起初原因。

亨利八世與教廷衝突的原因是多重的，但他創立英國國教的

---

<sup>18</sup> 林鐘雄，1987，《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局，頁 80-89。

行動，卻是得到英格蘭市鎮住民的支持，其原因即在於市鎮住民意欲擺脫教廷教條對商業的約束。英國國教代表的不僅是英國國王的利益，也是英國商業階級的利益，這是何以當 17 世紀斯圖雅特王朝國王意欲重返天主教陣營時，會受到英格蘭平民院極力反對的根本原因。而當 18 世紀英格蘭對周邊擴張進而併吞愛爾蘭時，仍延續中古以來的農業社會型態兩天主教信仰的愛爾蘭人民，就與英格蘭主導的大不列顛聯合王國以及英國國教發生衝突。

歐洲近代宗教衝突的複雜，在於其不僅是經濟分歧的結果，更糾葛著國家主權的衝突。而英國國教與其他新教教派不同之處，在於其是英格蘭利益的代表，也是英格蘭國家政治權力的延伸，這使得英格蘭的宗教衝突更難以多元和平共存的方式獲得解決。對曾長期處於信仰高於一切的社會的歐洲人而言，宗教信仰常常是世代傳承的安身立命之道，於是英國國教與不列顛政權二合為一的模式，使非國教徒在政治上受到無法改變的歧視，遂使愛爾蘭人不得不尋求獨立。

愛爾蘭獨立之後所遺留的北愛宗教爭議，並未隨著英國邁入現代民主政治而消解。英國的民主政治是建立在英格蘭既有的制度基礎上，因而是一多數民主模型。而經過英格蘭長期大量地向北愛移民，北愛人民中天主教徒居於少數，在多數民主機制下，北愛天主教徒在政治上是永遠的輸家，如此一來，對他們而言，民主參與根本沒有實際的意義。

## 第二節 多數決運作下的北愛自治政府

在 1921 至 1972 年間的北愛爾蘭政府長期由新教徒所控制，<sup>19</sup> 對於天主教徒在政治參與、教育、以及就業上百般歧視，加上文化認同上的壓制，因而強化了原本彼此在國家定位、以及國家認同的歧異。北愛自治政府在 1921 年召開了第一次會議，地方自治政府有議會、首相，但它的國防、外交、財政、郵電和部分稅收權力均由英國政府直接管理；此外它可選舉 12 名議員參加英國下院，這 12 名議員時常成為弱勢或少數內閣在國會中的關鍵選票，也因此由新教徒控制的北愛政府不太容易被英國政府掌控。愛爾蘭政府在其憲法中的第二和第三條訂有對北愛的領土主張，而英國政府也從不阻礙南、北愛天主教徒追求統一的行動，條件是必須透過和平及民主的手段，並有北愛爾蘭全體居民多數的同意。但什麼是民主的手段？如依照傳統的多數決民主，佔少數的天主教徒豈不永遠作為被統治者，而社會的不公義也將永遠持續下去，相對地，武裝的反抗也就有了正當性。<sup>20</sup> 這當中有沒有第三條路？

北愛問題是非常典型的主權誰屬和身分認同的問題，或者說是國家和民族之間的衝突，聯盟主義者和民族主義者所爭執的是北愛屬於英國還是愛爾蘭國？一直以來北愛的衝突點在於英國對北愛實際的主權擁有及愛爾蘭共和國對北愛領土主權的伸張。在北愛內部則是民族自決原則如何適用？

---

<sup>19</sup> 東北方六郡由於英國幾個世紀的移民，英格蘭和蘇格蘭的後裔已佔多數，再加以他們控制了自治政府，因此堅決主張北愛續留英國。

<sup>20</sup> 前英國首相夫人雪麗布萊爾曾對自殺炸彈客的行為評論道：不這樣做，還有其他辦法嗎？而引起輿論嘩然。雪麗布萊爾為虔誠的天主教徒，各方咸認她對其夫婿的影響巨大，讓布萊爾首相在處理北愛議題時，對天主教徒抱持著同情的態度。這與柴契爾夫人的信義會教友的價值觀及處理北愛事務的態度有很大的差異。參閱雪麗布萊爾的傳記：Linda McDougall, 2001, Cherie. London: Politico's.



從愛爾蘭被英國合併到自由邦成立，爭點在於國家的建立，自由邦成立之後，系爭之處在於北愛六縣的歸屬問題。在東北愛爾蘭島，認同不列顛聯盟的新教徒佔多數，這也是北愛議題延宕近八十年無法解決的原因，否則北愛六縣早該隨現今的共和國在二戰後一齊獨立了。

以法論法，北愛歸屬的法源來自於 1800 年的聯盟條約，據此英、愛兩國合併，北愛歸英殆屬無誤。但英國之於愛爾蘭的主權地位卻從不被愛爾蘭民族主義者承認。其所持理由是愛爾蘭東北部六縣在地理上是愛爾蘭島的一部分，其在英、愛合併前即為愛爾蘭國的一部分，因此不應被以人為方式切割，現在的分隔狀態只是殖民時期留下來的問題，自須被導正。但從聯盟黨人的立場看，愛爾蘭共和國是依民族自決原則建立，北愛六縣亦應尊此原則決定其歸屬，即由多數北愛人民決定是否併入愛爾蘭共和國或保持現狀留在不列顛聯合王國中。自決原則的使用實際上是各取所需，愛爾蘭民族主義黨人要的自決是全愛爾蘭島的自決，不列顛聯盟黨人的自決則只限東北愛六縣。

自決的原則常建立在民族身分的認同上，在此，問題的根源在於如何認定所謂的愛爾蘭民族。英國和愛爾蘭都是多民族國家，民族主義者認為他們就是愛爾蘭人，但聯盟主義者認為他們是愛爾蘭人也是英國人。在愛爾蘭島分割之前，聯盟者強烈反對自治，特別是歐斯特省轄下的北方九縣。<sup>21</sup> 上世紀前葉，愛爾蘭全島自治法案通過時，新教徒就因此組織武力來對抗，他們所擔心的是一個自治的愛爾蘭議會將愛爾蘭島變成一個天主教國家，

---

<sup>21</sup> 歐斯特省轄下的九縣，在英愛和約後重劃，釋出天主教徒佔多數的三縣給愛爾蘭共和國。

這對他們的英國意識及英國身分認同是一大威脅；而更糟糕的是，自治勢將導致獨立。

一如不列顛聯合王國下的蘇格蘭和威爾斯一樣，當時大部分的聯盟者有雙重認同，認同愛爾蘭和認同不列顛王國並沒有衝突。新教徒認為自治將導致其英國身分(Britishness)，進而影響愛爾蘭人在這橫跨五洲的日不落帝國中的地位，對聯盟者來說，不列顛群島是一體的，愛爾蘭島為其中之一部分，他們否定天主教徒在王國內自成一個民族團體；相反地，愛爾蘭民族主義者對英國並無認同，他們認為聯盟者並不是愛爾蘭島上的英國民族，而只是愛爾蘭民族當中的宗教少數派。<sup>22</sup>

愛爾蘭問題的解決，因第一次世界大戰爆發而延遲。愛爾蘭民族主義初萌芽時的政治訴求為自治政府；但戰後自治黨的地位被更激進的新芬黨取代。這時民族運動的目標已不再是自治而是建國。英國政府本欲以經四次修正後的自治法來解決愛爾蘭問題，但歐斯特的聯盟者對自治方案設定了前提，即歐斯特省內的六個新教徒佔多數或佔近半數的縣份不受新成立的自治議會管轄，這是聯盟者的底線，也是種下日後紛擾的原因，因為重劃之後的愛爾蘭東北部六縣中，天主教人口就佔了近三分之一。

### 第三節 多數制自治政府的瓦解與直接統治

1968年8月，「北愛爾蘭民權協會」舉行了第一次要求公民權利的和平遊行，在遊行中以新教徒為主所組成的警察採取過激

---

<sup>22</sup> John Fulton, *The Tragedy of Belief, Division, Politics, and Religion in Ireland*. Oxford: Oxford University Press. pp. 89-132.

反應而傷害了原本和平的請願活動。<sup>23</sup>其後連續不斷的報復及反報復的流血事件，就導致現在眾所週知的北愛爾蘭動亂。<sup>24</sup>原本兩社群之間的衝突因翌年英國軍隊進駐北愛爾蘭，導致愛爾蘭共和軍死灰復燃，對英軍展開第二輪的游擊戰。<sup>25</sup>

1972年，英政府宣佈暫停北愛地方議會的活動，由英國實行直接統治。1985年，愛爾蘭和英國政府就北愛爾蘭問題達成協議，由兩國政府組成部長會議，愛爾蘭政府有權就北愛事務提出看法和建議。1992年，愛爾蘭總理雷若茲赴英國就北愛問題同梅傑首相會晤，並達成協定，同意就北愛問題舉行定期會晤。1993年，新芬黨領導人亞當斯和自民工黨領袖約翰·休姆聯合宣佈了和平計劃。12月，英、愛兩國首相簽署了關於北愛問題的《共同宣言》，要求各黨派永遠放棄暴力，實現持久和平。北愛的所有政黨，只要停止暴力，都可以參加有關北愛前途的談判。雙方同意通過協議和合作的方式結束愛爾蘭南北的分裂局面。愛爾蘭政府同意修改其憲法中有關北愛領土問題的條款，但表示應將其作為整個政治解決的一部分。12月15日，英國和愛爾蘭共同簽署了歷史性的《唐寧街協議》，該協議設定了若干框架，成為北愛和平進程正式啟動的標誌。1994年，愛爾蘭共和軍發表聲明，宣佈從午夜起實行「無條件和不限期的」停火，這為北愛爾蘭問題的「公正和永久的解決」提供了機會。1995年，英愛兩國政府宣佈達成「新框架協議」，其內容包括建立一個北愛議會，擁有有限行政和立法權；兩國承諾修改關於北愛地位的法建；根據北愛多數人意願決定北愛的地位；建立跨邊界機構，由兩國政府授予其諮詢、協調和行政權力等。英國乃從北愛爾蘭撤出駐軍共八百

---

<sup>23</sup> George Drower, 1995, John Hume: Man of Peace. London: Vista. pp.29-42.

<sup>24</sup> David McKittrick and David McVea, 2001, Making Sense of the Troubles: The Story of the Conflict in Northern Ireland, London: Penguin Books. p. 3.

<sup>25</sup> Tim Pat Coogan, 1989, The IRA. Glasgow: Fontana Books. pp.207-246

人。愛爾蘭政府也多次釋放愛爾蘭共和軍犯人作為對愛爾蘭共和軍宣佈停火的回報。1997年7月19日，愛爾蘭共和軍發表聲明，宣佈從次日中午起開始正式停火。20日停火決定正式生效，給長期陷入僵局的北愛爾蘭和平進程帶來新的契機。7月28日，新芬黨和英國政府舉行了共和軍停火後的首次會談。9月9日，新芬黨正式簽署了一項關於放棄暴力的宣言。9月15日，北愛爾蘭問題多方會談在北愛的議會所在地史托蒙舉行，北愛爾蘭五個親英國的聯盟派政黨抵制了這次會談，新芬黨自1912年以來首次應邀同英國直接會談。10月7日，多黨和平談判在北愛首府貝爾法斯特舉行，標誌著北愛多黨談判終於進入實質性階段。<sup>26</sup>

2002年10月，北愛地方議會新芬黨成員辦公室曝出「間諜案」，自治政府隨即停止運作，此後近五年中英國政府將北愛地方政府的自治權收回中央政府。2007年3月26日，新教的民主聯盟黨與天主教的新芬黨領袖達成協定，決定從5月8日開始建立地方自治聯合政府，分享政權。同年5月8日，北愛爾蘭民主聯盟黨領袖裴詩禮和新芬黨領導人麥根尼斯在北愛首府貝爾法斯特同時宣誓就任北愛新政府第一部長和副第一部長，北愛正式恢復分權自治政府。<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> De Deaglan Breadun, 2001, *The Far Side of Revenge*. Dublin: The Collins Press. pp.1-34.

<sup>27</sup> *Ibid.*.



## 第三章 爭議與和解

### 第一節 愛爾蘭政府法與自由邦協議

1920 年的愛爾蘭政府法瓜分了愛爾蘭，此法在英帝國的愛爾蘭島上製造了兩個有實際治權的自治政府。除上述六縣，南愛議會則統轄剩餘的二十六縣。北愛議會成立的法源定在愛爾蘭政府法第七十五條：聯合王國至上的議會權力及於愛爾蘭全島的人、事、物，不受任何影響及減損。第七十五條被愛爾蘭民族主義者誤解為英國對愛爾蘭領土的主張，而事實上它只是 1800 年聯盟條約的保留條款。把這條放進去主要是為安撫當時聯盟黨人的反彈，而不是對北愛領土的宣示，其象徵意義遠大於實際意義。

愛爾蘭政府法預設的方向是出於自願、合意的統一，愛爾蘭的統一只會在兩個分權政府的同意下進行。為達此目的就設立了愛爾蘭協會，依此設計，英國政府不會反對愛爾蘭的統一。協會將由、北愛議會成員組成，其將處理有關愛爾蘭全島的事務。協會雛型實由聯盟黨人卡爾森 (Sir Ed Carson) 在 1917 年所設計，由愛爾蘭國家諮商大會演進而來。初始由北愛的國會議員及南愛議會的議員每年集會，以共商有關全島的法案，但這運作是設在王國的架構之下。

戰後，政治環境有了改變，該年大選結果導致愛爾蘭共和軍和駐愛英軍的武裝衝突，強硬的愛爾蘭共和黨人已不能忍受繼續拜跪於聯合王國跟前的臣屬地位。在愛爾蘭共和軍和英政府軍的僵局中，愛爾蘭代表接受自治領域的地位，其下轄二十六個縣。在字面上它的獨立程度有限，英王仍是國家元首，由總督代表，而所有的民選代表，必須宣示效忠國王。條約的內容導致新

芬黨人的內鬨及接續兩年 1922-1923 年的血腥內戰，及兩個新政黨的產生，一為支持條約的 Cumann na n Gaedheal，即後來的愛爾蘭統一黨(Fine Gael)，而另一個是由瓦雷拉(Eamon de Valera)領導的反對條約的愛爾蘭共和黨(Fianna Fail)。<sup>28</sup>

不列顛群島的政治完整性，因愛爾蘭自由邦的成立而有了裂痕，他雖仍屬於英帝國及大英國協，但已不再直轄於英國之下了。這協議登載在 Articles of Agreement for a Treaty，一般慣稱條約 (Treaty)。<sup>29</sup>自由邦法案(The Free State Act [agreement])在 1922 年正式法制化，為英國國內法，<sup>30</sup>愛爾蘭的新名字為愛爾蘭自由邦。然而在很關鍵的條約第一條中所定義的自由邦領土並不包括北愛爾蘭，這在愛爾蘭主權議題上有深遠的影響。

後經南北愛及英國三方協議，愛爾蘭政府正式承認兩國之間的邊境。這協議同時對外宣告，英政府及自由邦政府會在友好與睦鄰的精神下共商與互助處理北愛議題，並尊重 1920 年愛爾蘭政府法中所劃訂的領域。三方並同意愛爾蘭協會的權力將轉移至北愛的政府及議會，這協議隨後再經英、愛雙方國會的確認生效。但 De Valera 在 1932 年接掌政權之後即翻轉了該政策，他強硬而積極地拆解了該條約，並推動主權完全獨立的愛爾蘭共和國。在 1932 年他先拿掉忠誠誓辭，並趁英國王室因英愛德華七世遜位而威信大失之時，刪除了所有有關國王的條款，並廢掉總督的職位。繼之在 1937 年推出新憲法，自由邦正式的新國名為愛爾蘭，做這些改變是為了要建立共和國，縱使在名稱上尚無共和兩字。至此，愛爾蘭正式地和英國協切斷了關係。雖然歐斯特省的

---

<sup>28</sup> Robert Kee, 1982, Ireland: A History. London: Abacus. pp. 134-143.

<sup>29</sup> Ibid.. p.191

<sup>30</sup> Government of Ireland Act 1920, s.4 (I). And see H Calvert, Constitutional Law in Northern Ireland

聯盟黨人對於愛爾蘭憲法中愛爾蘭之於北愛的領土主張至為不滿，但兩政府不願在此點上讓情勢據續升高，各在回應上做了節制。

## 第二節 兩個統派的爭論：續留聯合王國 還是加入愛爾蘭共和國

1920 年代時，自由邦的臨時政府在許凌士(Michael Collins)的領導之下支持對北愛的攻擊，希望以此迫使其加入南愛。新教徒認為北愛是新教徒的地盤，而南愛則是天主教徒的控制地，這恐是一種錯覺，因為有三分之一的北愛人口既非正統的天主教徒，也非喀爾文派的信徒。這錯覺導致的結果是社會對少數派不是懷疑就是歧視，但是民族黨人最主要的不滿不是歧視，而是不自然的領土切割，他們普遍都拒絕英國及聯盟黨人統治的正當性。在初期時更拒絕參與任何的體制內的組織，北愛的民族黨人及南愛的天主教同胞皆認為北愛是英國政府的加工產物。北愛政府的做法更強化了這樣的印象。北愛民族黨人認為北愛政府對他們不公義，但是英國國會每次要討論這些不公義制度時，總會被以國會不理北愛事務傳統的原則，避免侵犯北愛政府職權而封殺。北愛的民族黨人不斷地抗議公務系統裡對天主教徒的歧視，新教徒對憲警組織的把持，以及傑利蠔蠟式的選區劃分以製造聯盟黨人的選舉多數。<sup>31</sup>

歐斯特聯盟黨人視北愛民族黨人為欲摧毀自治政府的敵人。甫建立的共和國亦不了解北方聯盟黨人所展現的英國意識。作為

---

<sup>31</sup> McGarry John, 2001, Northern Ireland and the Divided World. Oxford: Oxford University Press. pp.36-52



英國人就如他的宗教信仰一樣是無法讓步、協商的。共和國裡羅馬教會的權利無所不在，甚至將其定為國族的統一宗教。全面蓋爾(Gaelic)化的愛爾蘭自由邦，使聯盟黨人對愛爾蘭的認同產生疏離，歐斯特聯盟黨認為蓋爾化是反英、排他的工具。聯盟黨人及民族黨人的歧見來自經驗也來自想像，有部分是事實有部分是人為操縱的結果。

1969 年北愛的暴力衝突發生後，內外各方不斷地嘗試要解決，在這同時國際法也不斷地演變，在加上其他因素，例如 1973 年英、愛政府加入歐洲經濟共同體成為夥伴，雙方都要尋求解決暴力衝突，以及北愛爾蘭內部，南、北愛及英、愛間在政治上和解共生的方法。有兩個面向來看解決北愛民族衝突的嘗試：一是內部新舊教徒的更生共存，二是外部南北愛之間的了解容忍。內部共生的基礎要建立在權力分享及協商〈共識〉政治上。實現這概念的最佳方法就是採用議會制中的大聯合內閣。聯盟黨人在英國政治中是少數，但在北愛爾蘭是多數，因此他們希望維持地方自治，並採用多數制，因為他們不認為英國政府能夠或願意抵擋愛爾蘭民族主義者之於北愛脫離英國的要求。以多數決產生的權力下放的自治政府型式被視為是聯盟黨人抵擋愛爾蘭共和國吸納北愛爾蘭的利器。聯盟黨人怕協和式政治會被天主教徒及民族黨人用來作為改變北愛屬英國的憲體。關於兩愛關係，此方式建立在兩個完全不同的基本概念上。兩派人馬之間最大的爭點在於兩個愛爾蘭之間要建立怎樣的制度。北愛的民族主義者較關心的是民族身分認同的制度化，這遠比權力分享的議題來得重要。問題出在大部分的聯盟者所開出的解決北愛不公義的方案都牽涉到維持多數決，而大部分民族主義者對於南北方制度的建立不脫將北愛併入南愛成為單一或聯邦制的愛爾蘭或聯合主權來統

在 1972 年倫敦直接介入統治之後。聯盟黨人及民族黨人之間所偏好的選項如右：

第一選項為在選舉和行政制度方面和英國完全統一。聯盟者的論爭在於英國是一個現代化的多元國家，它能包容多民族多種族的身分。因此完全融入英國，因著它對多元文化的尊重，是處理北愛跨社區緊張的最好方法。制度上與英國完全統一，即選舉上的統一，英國本島的政黨可在愛爾蘭組織；以及行政上的統一，於此，北愛大會不會被特別處理，而是像分權前的蘇格蘭及威爾斯來管理，由英國直接統治。但這提議是反退兩步的做法，又回到一百年前的景況，愛爾蘭人爭自決的流血抗爭，所為何來？

第二個選擇是以多數決來統治的北愛議會：回到分權前的議會模式來控制北愛的內政，這將確保政權或被控制在多數黨手中。在傳統模式中，聯盟黨人在社區當選的代表將組成內閣，而在改良式的多數決制度中可以有低層次的權利分享。聯盟黨、民族黨及其他黨派的代表，能在後排委員會，依選票比例分配位置。委員會的角色是監督議會運作，但在內閣中少數黨沒有位置。議會採多數決。但這維持現狀的提議正是民族黨人要抗爭的，完全不可行。

第三是仿聯邦精神的南北諮商機關，成立一個無行政權的南北諮商機關。雙方相互承認愛爾蘭共和國獨立事實及北愛為

---

<sup>32</sup> David George Boyce, 1995, *Nationalism in Ireland*. London: Routledge, pp.104-131.

英國的一部份，鬆散結合。雙方同意在一些事務上合作，包括權力下放的南北愛行政代表；雙方部長見面諮商，跨界提議構想，合議的全愛或跨界計畫將由放權的北愛議會及南愛議會在各自的轄區授權。

第四個選項是邦聯式的英愛諮商機關：成立由不列顛各島組成的英愛諮商協會，來確定英愛兩主權國家有一個制度化的邦聯及下屬地的放權政府，他包括兩主權國的諮商代表及英國轄下的放權北愛，蘇格蘭，威爾斯行政單位以及海峽群島。<sup>33</sup>

在愛爾蘭民族主義者這方的提議是：

一、有行政權的南北政治體來成立共同管轄當局，成立一個有權力的南北政治體並賦予行政權來決定有關全愛爾蘭島的事務。他包括放權的北愛及南愛政府的代表，而最終被逐漸被賦予行政功能來作為全愛政府。公權力來源為南北政治體，而不是北愛議會或南愛國會；這包括貝爾法斯特及都柏林雙方當局。

二、英愛共管：英愛政府共享對北愛的行政權。英政府保有主權，但選擇性地運用主權，以共管方式和另一主權國愛爾蘭共和國處理北愛。

三、權力分享的放權北愛議會：這方式就所知的共識政治或共決，成立一個放權的北愛議會。由聯盟黨人及民族黨人明

---

<sup>33</sup> Kevin Boyle and Tom Hadden, 1994, Northern Ireland: The Choice. London: Penguin.

白清楚地共享行政權。他會以全力共享的內閣方式進行。很多民族黨人及少數聯盟黨人偏好此案。

四、聯邦愛爾蘭國：北愛離開英國，併入愛爾蘭，但在合併的愛爾蘭裡維持高度自治，行政及立法權由愛爾蘭中央政府及地方北愛政府共享。許多憲政民族黨人及一些共和黨人偏好此議。

五、單一愛爾蘭國：主權獨立的愛爾蘭國，北愛無或邦聯自治權，北愛由英國釋出，愛爾蘭吸併，大部分共和黨人及許多憲政民族主義者追求此案。<sup>34</sup>

由聯盟者及民族主義者的諸多想法和期待看來，對立的團體很難取得協議，聯盟者著眼在北愛內部制度上，要如何讓民族主義者取得最少的權力。他們希望維持內部優勢及與愛爾蘭共和國最低層度的外部關係，民族主義者對內對外都拒絕效忠否定他們族群身分的政府。特別在南北關係上愛爾蘭民族黨人要的是與南愛加速統一的潛力機制。

綜觀以上圖像，雙方似乎互相否認對方的正當性。許多聯盟者認為民族主義者是英國人，不管他們喜不喜歡，在者他們相信這地區的符號及認同，英國制度要堅持及顯明。在愛爾蘭民族概念裡，許多民族主義者無法接受聯盟者是英國人。相對地他們相信聯盟者是愛爾蘭民族的一員。他們對短期及長期的國家統一不應有否決權。

---

<sup>34</sup> Thomas Hennessey, 2001, *The Northern Ireland Peace Process*. New York: Palgrave. pp.2-18.

### 第三節 建立一套大家都可以參與的制度

北愛的社會中有很大一塊隨時準備好要積極地展現他們的世界觀中的正義及道德優越，或至少默許暴力的使用。暴力不只能為積極推動特定意見的工具，同時也能消極地作為他們不想要的結果的控制手段。

1969 年爆發的動亂(Troubles)毀掉舊有的政治秩序。而至產生第一次英、愛政府對解決政治的嘗試，這嘗試的失敗導致以上所提各種方案的產生。歐斯特聯盟黨(UUP)在當權五十年後，從 1970 年代開始自我裂解，它對聯盟黨人政治圈子的掌控受到裴詩禮(Ian Paisley)的挑戰。在天主教社群中，代表民族派的舊政黨被社民工黨的菜鳥掃到角落。強硬派的共和主義者選擇退出體制內政治，新生的愛爾蘭共和軍(PIRA)的政治羽翼新芬黨(Sinn Fein)堅持不參與體制內的活動。在沒有挑戰的情形下，社民工黨(SDLP)成為北愛民族社群的代表。兩區的冷戰演成滾雪球般的恐怖及反恐怖的循環。愛爾蘭共和軍展開對政府的公務人員攻擊，而以新教徒為主組成的，代表公權力的警察及新教徒民兵則對天主教徒展開血腥的報復。為應付持續升高的暴力，英國政府終止北愛自治議會的運作，而由倫敦直接統治，自治政府的權力由新設立的北愛大臣統籌，北愛辦公室接掌事務的運作，分為六個部會，由事務官運營。這是南北愛爾蘭自 1920 年分割以來第一次，該地的聯盟黨人失去了對自己政治命運的掌握。從現在開始，北愛法律的訂立，由國會的協會命令取代( Order of the Council)。北愛的聯盟黨政客，對此僅能抗議，卻無能取回自治權。北愛的暴力情勢在 1970 年代達到最高點。為走出這失序的道路，英、愛政府開始找尋政治解決與共生的方法。這包含兩個

面向，第一他們尋求讓天主教徒在北愛政府中扮演更重要的角色。第二，他們發展愛爾蘭遠景(Irish Dimension)，<sup>35</sup>這些策略顯然是為平息天主教徒對國家的疏離，但同時英國政府也要重申他們不會離棄新教徒。

西敏斯特在 1973 年通過，把北愛議會的同意權原則從被終止的北愛議會轉移至北愛的選民，這是向聯盟黨人保證，沒有北愛多數人民的同意，北愛的憲政狀態不會改變。對聯盟者來說，這是憲政上的保證，但對民族主義者來說這是聯盟者的否決權，是要阻礙兩愛政治上的進展。這法案定義北愛為自決的單位，佔多數的聯盟者可以決定北愛的去留。

北愛憲法案相關的條文如下：

「僅此宣告並確認北愛屬於女王陛下及聯合王國的領土，在任何情況下，未經北愛多數人民以投票同意，北愛爾蘭及其任何部分不能脫離女王陛下及聯合王國。」

本法案同時給予天主教徒及新教徒權力分享，北愛議會再恢復的前提條件為廣底行政團(Broadly Based Executive)。為了要重拾政治上的影響力，聯盟黨人必須要和民族黨人分享權力。這對掌控政治超過五十年的許多聯盟黨人來說衝擊著實太大。1972 年 10 月英國政府開始畫出所謂的愛爾蘭遠景。他們有把以前的一些想法翻出來，如愛爾蘭協會：這是南北愛跨政府、跨議會層級的運作任何北愛行政團得徵詢南愛政府之任一當局在任一事務上的

---

<sup>35</sup> 愛爾蘭遠景(Irish Dimension)，就是讓愛爾蘭共和國在北愛事務上參一腳，目的在於為終極統一愛爾蘭鋪路。

意見。和南愛的相關當局就有關西敏斯特所轉移的權力當中的任一事務作安排。聯盟者將重新掌控內部事務，並被給予同意的原則(Principle of Consent)。民族黨人在北愛將分享政治權力，同時他們在政治上的身分地位將被一個南北愛的機關認同。

由福克那(Brian Faulkner)領導的歐斯特聯盟黨就這南北愛機關的設立下了條件。第一、愛爾蘭共和國必須要承認北愛人民的自決權，意即愛憲第二、第三條必須要作修改。第二、將要成立的南北的跨政府協會，原由南北愛政府各半官員組織而成，以討論雙方在經濟及社會之議題的合作模式要更改。歐斯特聯盟黨強烈反對北愛事務得受任何外部力量的干涉。他們絕不允許北愛協會變成一個邁向愛爾蘭統一之路的舞台。這裡的重點在歐斯特聯盟黨的跨政府協會是諮商性的，是南北愛部長們討論雙方議題與利益的論壇。跨政府協會本身不會有任何行政權。它不能執行部長們討論之後的決定。

黨魁福克那在這立場上的退讓導致其政黨的分裂。聯盟黨內對其與民族黨人權力分享的決定產生強烈的反彈。他認為權力分享能將天主教徒帶入北愛的體制之內，但是反對權力分享的人害怕社民工黨在權力分享的執政團中會利用其來摧毀北愛與英國之間的關係。雖然反對派無法在聯盟黨中取得多數的地位而否決福克那的決定，然而他們成事不足，敗事絕對有餘。這使得權力分享的行政團的第一步就沒有站穩。在 1973 年的 11 月行政團的名單宣佈，為福克那行政長，社民工黨的領袖福特(Gerry Fitt)為副行政長，內閣有聯盟黨成員六名，社民工黨五名及中間派兩名組成行政團。這是自 1920 年以來天主教徒第一次得以進入北愛政府的核心。聯盟黨人對權力分享雖不滿意但能接受，但只有少數

能接受包含有統一意涵的所謂愛爾蘭遠景。英國政府屈服於民族黨人壓力而接受一個有行政功能的南北愛協會的舉動，和聯盟黨原先想像的跨政府的諮商性的協會有根本上的差異。一個有行政權的愛爾蘭協會將成為未來愛爾蘭政府的胚胎。從愛爾蘭政府的觀點來看，協會的安排對聯盟黨人及及民族黨人都公平。畢竟他們已經在即刻統一的立場上做了讓步。南愛統一黨及工黨聯合政府外長費資加羅(Garret Fitz Gerald)形容協會的設計是為了回應民族黨人和聯盟黨人不同的期望的公道做法。它為各方留了活路，在原則上它能轉變成全愛爾蘭的行政機關以回應民族黨人的期望。他方，聯盟黨人的顧慮也被照顧到，即協會的原始功能及任何角色的延伸都得有其同意。

聯盟黨人得到的保證為(一)愛爾蘭政府接受協會之下的部長會議(Ministerial Body)中，南北兩方要有同等的代表人數，近管南愛人口為北愛人口的兩倍。(二)因協會所有的決定都要一致決，聯盟黨人等於被給予否決權。及(三)給予北愛多數代表對於協會日後的功能演進在時機上和作法上有決定權。

在 1973 年 12 月於英格蘭進行的會議中，英愛政府、社民工黨和跨黨派的中間聯盟同意愛爾蘭協會的架構。各方同意為了調和南北的法律，協會要有行政的功能，特別是一些跨領域的事務，如觀光推廣，發電及農工業的研究。部長協會的決定將為一致決。但協會功能的延伸則分兩層級在協會及大會以多數決來確定。社民工黨欣然接受此議，這和他們原先的期望相去不遠。社民工黨原新提議英愛政府對北愛共享主權，由英愛各派主權代表，共同簽署所有北愛議會通過的立法。社民工黨也提出由愛爾蘭國會和北愛議會推舉相同數額的代表組成民族參議院。參議院



的基本功能在於計畫協調兩個愛爾蘭的體制、法律和服務，並同意一個可接受的新愛爾蘭憲法及其與英國的關係，以期達成全愛爾蘭的統合。社民工黨預期這會導致全島性的國會的產生，顯然愛爾蘭協會符合社民工黨的創造新愛爾蘭議會的目標。雖然目前尚未能達成設立英愛共管的理想，但南北共治機關的設立則已確立。

在山林岱(Sunningdale)會談所敲定的南北愛機構如果說是代表福克那徹底的潰敗，再就說服愛爾蘭共和國對於北愛領土的主張作出讓步一事上他也沒有討到便宜。總之，它放得太多，贏得太少。當他強調北愛憲法地位的解決為成立愛爾蘭協會的前提，愛爾蘭的會談代表之一歐布倫 (Conor Cruise O'Brien)，對此的回應則是單就以刪除憲法第二和第三條這單純的提議，將一定被愛爾蘭人民在公投中否決。

除了憲政議題，愛爾蘭政府也希望北愛的警政能有重大的變革，這反映了北愛民族黨人對皇家歐斯特警署(RUC)等治安當局的疏離感，民族黨人要求改變皇家歐斯特警署的名字，並求其組織的徹底變革，皇家歐斯特警署須拆解為數個地方警力，並建立一個和英格蘭警察組織類似的機關；愛爾蘭人想要讓愛協有督導全愛爾蘭島警力之權，但英方則堅持南北警力各自管轄，維持現狀。對此愛爾蘭人感覺，皇家歐斯特警署只反映聯盟社群的精神和象徵，如不改革將無法使民族社群的住民認同。在司法變革上，愛爾蘭人提了一個涵括整個愛爾蘭島的司法機關，其法官由愛協任命，南北愛各提一半員額組成法庭，該法庭將審判發生在其所轄地區的恐怖主義犯行。愛爾蘭政府做此提議乃為解決其高等法院面對的司法難題；共和國的高院為免抵觸憲法，需拒絕遣

送政治或恐怖罪犯至北愛。

福克那相信除非北愛的執政團有實際的警察權，否則他無法取得聯盟社群輿論對整個協議的支持。而社民工黨則認為除非警署對愛協負責，否則無法克服民族黨人對警方的疏離。英國政府並不願把治安控制權交還給北愛政府。但同意福克那的請求而讓步為，只要治安問題一解決，並且新機關開始正常有效運作，他們可以斟酌下放警察權，並討論北愛行政團和警方要如何互動。在另一方面，為了不使社民工黨失望，南北愛政府強調將北愛的警政治安將在愛協指導下通力合作。

最後的協議由英愛政府以聯合公報的型式公佈。它宣佈愛協下組部長協會，由北愛行政團七名成員及愛爾蘭共和國七名成員組成，它將被賦予行政及協調功能，並兼有諮商角色，但須有共識決。

同時也將設立的諮商大會由北愛大會三十名成員及南愛國會相同員額代表組成，擁有建議和複查的功能，同時設立常任秘書處，使協會的機關得以運作，同時監督行政團及協會。聯合公報的第十條是關於治安事項的合作，該條授權設立英愛特別法律以遣送罪犯，並成立共同法律執行區。於此一個全愛爾蘭法庭將有管轄權，並將境內法庭的權力延伸，使其能審訊境外犯罪。第十五條則提供共和國及行政團設立兩個警察當局，於諮商部長協會之後作成任命。兩當局藉由警方的支持，進而再尋求各社群的認同。第五條閃避了共和國對北愛領土主張的問題，以英愛政府對等宣言的形式發布。愛爾蘭政府鄭重地宣佈北愛的地位將不會有任何的改變，直到多數北愛人民作出改變現有狀態的決定。英國

政府則一如以往，宣佈他們的政策會反映北愛多數人民的意見。北案現為英國的一部分，如將來北愛多數的人民表達欲成為愛爾蘭共和國的一部分，英國會支持這願望。

這兩個宣言都稱北愛的現狀，未經多數人民的同意，不得改變。值得注意的是，只有英國的宣言仍定義北愛為英國的一部分，愛爾蘭的宣言則略過這一部分，未對主權議題，在加以論述。顯然英國拿到面子，愛爾蘭則贏了實質。

福克那多年後在他的回憶錄中說：聯盟黨人的代表團在山林岱的商議中已取得最好的條件，縱然這說法和其他代表及公眾的印象迥不符。另外他也對反恐合作的議題首次取得各方的協議相當滿意。而在北愛憲政現況承認一事上，他自認成就亦是前所未有，蓋自瓦雷拉宣示愛爾蘭共和國擁有北愛主權以來，聯盟黨人就不曾自共和國方面得到任何對自己土地的自決權。愛爾蘭雖未就修改憲法作成書面的承諾，但已應允會在適當的時機儘快處理此議。<sup>36</sup>

對於安全、經濟及社會議題的合作上，部長協會將有一個有價值的實際角色，愛爾蘭政府必須在一個跨政府的組織中和北愛代表平起平坐，這背後代表的意義是共和國已接受了愛爾蘭分割的事實。至於協會的其他附屬組織—諮商大會，永久秘書處及部長協會的行政功能，認為應歸在「必要的無意義一類中」，因為這在取得社民工黨和愛爾蘭政府的合作上是必須的。福克那辯稱

---

<sup>36</sup> Hennessey, *supra* note 34, pp.19-67

山林岱協議中沒有一件事侵犯了北愛大會的協議，所有事項都必須經批准和授權。福克那對於北愛保持了憲法上的完整感到滿意。但他的樂觀顯然用錯了地方。協議一達成，愛相許世魁(Liam Cosgrave)即刻表示：關於我們對愛爾蘭主權在憲法上的宣達，並沒有所謂「改變」的問題。許世魁證實愛爾蘭的宣言並未承認北愛是英國的一部分。愛爾蘭政府相當擔憂前內閣部長柏蘭(Keven Boland)提出的法律行動；他宣稱宣言及承認北愛為英國的一部分皆違憲。因此就如費資加羅所指出，我們必須要否認及反駁柏蘭的指控。這包括要能夠否認英愛兩政府發表的聲明是國際協議的一部分，因為根據愛爾蘭憲法，北愛為內政問題。他否認愛爾蘭宣言有承認北愛為英國的一部分的意涵，否則國家領土即視同被瓜分。愛爾蘭政府同時也必須否認，宣言限制了愛爾蘭國會和政府對整個愛爾蘭島實施管轄權，或取代愛爾蘭法院對整個愛爾蘭島的司法管轄權。費資加羅同時解釋愛爾蘭政府必須堅持它在山林岱宣言中僅只表達愛爾蘭政府的政策及達成愛爾蘭統一的態度。隨後又說：法律上我們無懈可擊，這部分他是說對了，但在政治上，對立方聯盟者社群的輿論的衝擊，則完全是毀滅性的。愛爾蘭政府對他的立場的成功防禦意味著福克那不能再宣稱：南愛在憲法上承認北愛為英國的一部分。因此山林岱協議和權力分享的安排最終在 1974 年五月瓦解。

協議發表後，歐斯特工人協會及反山林岱協議的聯盟黨人展開大罷工而癱瘓了整個愛爾蘭。這實在是北愛新教徒社群的大復活。反山林岱協議的聯盟者結合了「歐斯特聯盟者協會」成立了一個短暫的聯盟，福克那及他的支持者被掃到一邊。在 1976 年的憲法大會中，「歐斯特聯盟者協會」要求恢復多數決的北愛議會，並強烈反對權力分享。而替之以成立後排委員會的議會制。

它包含政府內的每一部門委員會由政府及反對黨以相同人數組成。此外委員會被賦權來監察其相對部門的所有活動。而每個委員會將參與相對部門之立法過程。為保障天主教少數的權力，「歐斯特聯盟者協會」提出所謂的權力法案，但其中無制度化的南北關係，甚至諮商論壇都沒有。南北愛之間共同議題將由各自的政府分別處理。

福克那和他的支持者在黨內的失勢導因於聯盟主義的政治傳統，他既無戰術，也缺戰略，要求簡單多數統治及拒絕共識政府無法吸引溫和的民族主義者承認北愛在英國地位的正當性。相對地，民族黨人好像不了解他們的所為對協議及行政團的瓦解也要負責任，許多民族黨人認為行政團的失敗是工黨政府無能的結果，他們不能派兵弭平兩族之間的衝突暴動，但他們卻不說他們的支持者根本否定英國介入北愛事務的正當性，多年來他們都鄙視聯盟黨的政治精英，認為他們的視界短淺，但這有一部分是他們自己的錯。福克那及溫和的聯盟主義是被不妥協的聯盟黨人及需索過度的民族黨人聯手摧毀的。

在分析這次失敗的教訓時應當要注意到：第一、聯盟黨人失去國會多數統治的地位而必須和民族黨人分享權力的震撼。許多聯盟黨人相信民族黨人會試圖由政府核心中摧毀北愛的憲政地位。再加上福克那無法取得愛爾蘭政府承認北愛為英國的一部分之憲政地位，反而被施壓而接受一個有行政權而非單純諮商權的南北機關是失敗的主因。各方投入這麼多的心力及時間，結果前功盡棄。顯然法律和制度的制定必須衡量現實，由精英們作的決定不必然可行，在談判中獲致的成果也不必太過高興，沒有人能夠全拿，如不符合公益與公義最終還是要吐出來。

要修正 1973 至 1997 四年間山林岱協議的主要錯誤，唯一的可行之道是民族黨人接受穩定憲政架構的長期方案；而聯盟黨人必須釋出權力，採取協和式的政治機制。這樣的協定在之後的二十年間注定無法成功。聯盟黨人及民族黨人彼此都無法接受對方提議的正當性。這二十年間，的確如民族黨人馬龍(Seamus Mallon) 所說，是給弩鈍者學習山林岱協議的漫長過程。但山林岱協議的失敗，卻也開啟了英、愛協議之路。歐斯特工人聯盟的罷工，讓社民工黨裡許多人了悟到如果要克服聯盟者不甘願與天主教徒分響權力的障礙，就必須要另闢途徑。在往後的二十年中，修姆(David Hume)領導了民族黨人對北愛的主流思考。他重啟了英、愛協議，及民族、聯盟黨人的對話。在這過程中他最大的困難還是在於不了解聯盟者抗拒的原因；問題的癥結不在於聯盟者不願妥協，而是所有社民工黨的解決方案都以統一為最終的目標。不論愛爾蘭協會，英、愛共同主權或是愛爾蘭邦聯的提議，都忽略了聯盟主義的價值，他顯示出來的是一廂情願的態度。在 1978 年修姆把北愛比作羅德西亞，他說如果少數人倒行逆施，但還是有人在背後撐腰，一如英政府之於北愛，那羅德西亞的少數白人還願意和黑人談判嗎？修姆所指的是英國憲法上的保障，特別是 1973 年的北愛憲法草案，其被認為是給予聯盟者之於北愛任何憲政變動的否決權。他相信北愛問題的解決之道在於如何避免聯盟黨人的反抗；聯盟黨人的自我權力封鎖政策終將導致暴力對抗。但英國政府有能力改變這情況。總結北愛的問題最根本在於多數族群的身分認同。聯盟黨人不知道他們到底是英國人或愛爾蘭人或只是新教徒。<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup>Ibid. pp. 115-159

英、愛共管北愛的訴求顯然沒有市場，取而代之的方案是把北愛吸納入統一的聯邦。修姆相信英政府有三個選項。第一個是維持北愛為英國的一部分的地位。這代表聯盟黨人不必去考慮其他選項。第二個選擇是北愛共和軍所要的，即英國提出從北愛撤退的意向書。社民工黨反對這個選項。因為他們相信這留下的不會是一個團結和平的愛爾蘭。休姆說：「事實上我們相信其極端危險」。英軍全部撤離可能留下一個更分裂的愛爾蘭。意向書發布以後，會發生何事？，你們認為聯盟族群會像羊一樣，乖乖坐在桌邊？我不認為他們多數會起而反抗，但我相信他們當中很多人會有暴力的反應。照此，暴力及反制行為會在血流成河之後留下更分裂的愛爾蘭。英國政府的第三個選擇則是宣布它留在北愛爾蘭的目的是把兩個不同的愛爾蘭傳統和價值帶向統合。他相信這是合理的目標，這應該是英國政策的基礎，而不是繼續努力維持聯盟。英國應為此投入所有資源及說服力，就如過去他們投入資源以維持聯盟一樣。英國應該成為愛爾蘭統一的說服者。修姆又說，民族黨人要向歐斯特新教徒說清楚統合(Unity)是什麼？在過去愛爾蘭民族政黨無法說清楚統合還有它的遠景是什麼？這代表北愛聯盟黨人能很容易地把統合解釋成北部新教徒最害怕的東西：一個對他們敵視及蹂躪他們權力的國家將成為他們的宗主國。但有一個觀念能立刻大大的解除忠誠黨人的疑懼，即是說清楚何謂共識愛爾蘭，事實上就是權力分享的愛爾蘭。我要說的是特別形式的權力分享，這會讓聯盟黨人在他們認為需要保護自己的地區保護自己，而且它會促成兩個愛爾蘭之間的全面合作和夥伴關係，它也將會大大影響北愛人民在如農業和歐洲等重大議題上的進展。聯盟黨人可以繼續堅持他們的優越地位，繼續堅持多數決議會統治，或尋求與英國的統合。但這兩個選項都忽略了天主教徒的期望，因此他們終歸失敗，並導致暴力行動的延續。聯

盟黨人的另一個選擇是認知與愛爾蘭的統合為無法避免，如果是這樣，正確的做法不就是現在開始協調愛爾蘭的將來嗎？這總比英國政府獨斷地強迫他們不要的東西好。休姆強調如果一個新的，更有包容性的愛爾蘭意識可以在一個獨立多元的愛爾蘭國中建立，那麼聯盟社群在愛爾蘭聯邦中，可保有很大程度的自治政府，以此，聯盟黨人即可被說服來接受統合，但這只會在英國政府的鼓勵下發生，英國要使聯盟黨人相信他們的長期利益在於此。

在 1980 時休姆已成為社民工黨的領導人，他把前述的核心論述變成他的政治哲學基礎。他相信聯盟者不會自己接受愛爾蘭的統合，除非都柏林清楚地說明統合的意涵及內容。並且要證明他會信守它的承諾。許多聯盟黨人視愛爾蘭所代表的是片面的天主教價值，這是他們所無法接受的。聯盟黨人有權要求清楚的解釋所謂的愛爾蘭統一的法律中，愛爾蘭共和國要實施的多元價值的意圖是認真的。休姆因此一直要求倫敦和都柏林共同清楚而明確地提議：第一、兩方要清楚的表明，不會再對任何北愛族群做任何無條件的保證。他們只會承諾對所有族群一視同仁，努力達成各族平等。第二、沒有所謂的解決方案，而只有達成方案的進程。這進程可以產生一個共識的愛爾蘭，而所有人在這當中都會有一個積極的角色。這過程中所有的黨派都應受到邀請。也許有一些團體在一開始會拒絕參與，但這進程仍然要繼續進行，而這大門應永遠為他們敞開，在任何時間點，他們都能參與。休姆之於愛爾蘭政府的北愛政策的重大影響，表現在 1980 年七月共和國與社民工黨所共同背書的一個政策。當愛爾蘭共和國共和黨首相郝傑(Charles Haughey) 仍然用民族黨人的傳統老路,努力向英國政府施壓要求其宣布自北愛撤軍的意向書時。休姆說服他採用



一個比較簡單的做法：即英國政府可宣布他對愛爾蘭統一樂觀其成，並且參與其進程，則政治進展之路必可展開，這做法似乎可行。當年的英愛合作即由柴契爾(Margaret Thatcher) 和郝傑展開，兩國首相承諾要發展兩政府間新而緊密的政治合作。1980年12月的第一次會議決定對這些島嶼的特殊關係給與特別考慮，並作一系列研究。在1981年英、愛首相的會談之後，英、愛的跨政府會議即成立。它有政府首長、部長及事務層級，協會的架構能夠討論兩政府共同的關切和利益，包括跨境合作及南北愛之間共同關切的其他事項。<sup>38</sup>

但當柴契爾和郝傑因福克蘭群島戰爭而關係惡化之後，英國即尋求單純地北愛內部的解決。1982年，英國政府再次成立新的北愛大會，作為改善直接統治的一個工具，但其權能受到嚴格的限制，該會無立法權，而只擁有研考及諮商的功能，其由北愛辦公室督導，成立各種委員會，嚴格來說只是個論壇，但這大會可逐漸演進而成為放權自治政府。聯盟黨人對此安排寄予厚望，視其為贏回北愛控制權的第一步。民族黨人對這退兩步的安排展現出抵制到底的決心。休姆認為這過渡性的大會對處理問題的核心元素沒有助益。因這新大會的設計需要跨族群社區的參與與支持，既然愛爾蘭共和派維持不參與立場，而代表溫和力量的社民工黨也杯葛，即代表此議胎死腹中。

休姆力駁英版的自治提議不可行，因為聯盟黨人仍然反對權力分享，並且愛爾蘭遠景(Irish Dimension)也沒有被考慮進去。社民工黨認為解決方案應有適當的內外架構，一個純內部的解決方

---

<sup>38</sup>Drower, *supra note* 23, pp. 107-127.

案並不可能；處理問題的方案不應只侷限在北愛內部，而應包含南、北愛關係及英、愛關係。因此英、愛架構是適當的解決問題的架構。休姆的總結是當英國政府改變它的心意時，應該就有一個新的愛爾蘭憲法準備好在會議桌上。因此社民工黨對愛爾蘭政府提議成立一個新愛爾蘭協會，成員由南愛國會及北愛大會組成，並令之製成藍皮書，以共識愛爾蘭的方向來處理問題。休姆強調這會給南愛政黨一個機會，來申明他們在經濟、社會及憲法上之於愛爾蘭統一的立場。這協會將只對由民選的「民主政黨」開放，這將自動地排除了民選的新芬黨議員，因為協會只接受相信選票而不是子彈的民族主義黨人。休姆強調任何最終解決方案必須被歐斯特的新教徒所接受，同時也給英、愛政府權力來負擔或執行任何解決方案。理論上這會導致聯盟黨人要求從英國獨立，但這不會成真，因為北愛的少數不會同意，英、愛政府也不會同意，此時民族黨人可對聯盟黨人說：我們不同意獨立，但我們同意自治，北愛會在新的愛爾蘭國中給予聯邦地位的自治權。

39

此外，外部的英愛協會也會成立，並設立與英國制度化的連結，以尊重聯盟者的英國身分認同。新芬因著一九八一年的絕食抗議在選舉中崛起，這結果給了英愛協議進程注入一針轉化劑。為鞏固社民工黨在北愛的地位，憲政民族主義在全愛爾蘭，透過休姆的合議愛爾蘭協會的構想設立了新愛爾蘭論壇，尋求再造他們的理想。在 1984 年的新愛爾蘭論壇報告中，參與論壇的南愛主要的政黨及社民工黨，重申他們對愛爾蘭統一的共同目標。論壇舉出了三個他們所了解的聯盟者要保存的元素。即英國意識，

---

<sup>39</sup> Drower, *supra note* 23, pp.130-151.

新教主義及與英國連結的經濟利益，這是首次有愛爾蘭的憲政民族主義者，公開認可聯盟者有權主張他們的英國認同，雖然他們仍將聯盟黨人歸類為擁有英國傳統的愛爾蘭民族中的少數族群，而非分離的民族團體。這樣做是要防止共識愛爾蘭的目標受損害，如果承認有兩個民族在愛爾蘭，將摧毀愛爾蘭統一的民族意識基礎。

例如，他重申分裂的錯誤不在聯盟者對北愛爾蘭統一的反對，而是英國強加於愛爾蘭的分隔，起因為英國在北愛製造了一個人造的多數。論壇的結論是，北愛衝突的解決，需要尊重各方合理的權利。民族主義者及聯盟主意者皆有權表達他們的身分認同及喜好的生活方式。論壇定義愛爾蘭共識的意義為。新的主權獨立的愛爾蘭必須要由南、北的愛爾蘭人民自由的協商及同意，換句話說，就是尊從同意原則的統一的愛爾蘭，這論壇希望見到新成立的國體是單一國，由合意及協議產生。第二個被考慮的模式是兩省，以南北兩個現存的政治體為基礎的非宗派主義的聯邦及邦聯國。論壇提出的第三個選項為共同管理：由英、愛政府共享現時北愛政府所有面向的權責，包括外部關係及外交代表。

但論壇報告卻意外揭露共和國主要政黨之間的鴻溝。郝傑的愛爾蘭共和黨只願在單一國的選項之下背書，它的北愛特別顧問說：愛爾蘭邦聯無法被接受，因為嚴格來說他不是一個統一的愛爾蘭。論壇的最後選項是共管，這是社民工黨 1972 年的舊提議。論壇成員決定避免複雜的主權議題，而代之以設立含有所有黨派的次委員會。共管是英、愛政府共享北愛政府在各面向的責任和職權。關於北愛所有事務的權利屬於共同行政當局並由之執行；另一制度是某些權力保留給委員會，而主要的行政當局則

透過選舉產生。聯合執政當局指定一個共同職權委員會來運營愛爾蘭。在此之下，由地方代表同意共同執政當局可成立任何層級的地方職權。共同行政當局的設立由兩政府間具有約束性質的協議或條約產生。選擇共管而以非共同主權可避免愛爾蘭憲法的第二條和第三條(其中明載北愛為共和國的一部分)，及北愛憲法草案第一部分(其中載明北愛是英國的一部分)，而保留共同主權的基本元素。比如政府所有面向的責任及國際關係。這報告提出兩個模式的共管，一個是共享式的直接統治，設共同委員會執行所有行政權，另一模式是部份權力保留給委員會，由主要的行政當局由選舉產生，並由地方選出的議會來支持。<sup>40</sup>

在 1984 年時共管是共和國的費資加羅領導的共和及工黨政府偏好的選擇。推動此議的時機在新芬黨於選舉中的勝利而浮現。因懼怕新芬黨可能取代社民工黨而成為北愛民族黨人的主流政黨。英愛政府迫於時勢而進行協商。獲悉英國的關切，費資加羅在一九八四年五月以論壇報告為底，訓令與英國接觸，這包括提出單一國家的模式。如英國人不能接受，即代之以聯邦或邦聯模式。如果這也無法被接受，第三步才是合作共管。愛爾蘭政府釋出更動第二條及第三條的可能性，但英國要對共管方向作出努力。<sup>41</sup>

然而柴契爾對論壇提出的結論是一口否決。如他所承認，我對聯盟主義者有深厚的感情。當她還在野時，即對聯盟黨人寄與同情，現在執政了，當然不能被棄他們。柴契爾所最重視的是社會安全的需求，既使這代價是要對南方作有限度的讓步。「再

---

<sup>40</sup> David George Boyce 1995, *Nationalism in Ireland*. London: Routledge. pp.134-156.

<sup>41</sup> *Ibid.*

怎麼不願意做此交易，我都必須要考慮」。儘管她對舊的北愛議會的模式有所偏好並且相信天主教徒宣稱的歧視是被誇大了，他還是接受了北愛的政治現實而避免回復多數統治。首相同時也拒絕了極右的聯盟黨人將北愛完全納入中央集權政府下的地方；即去除北愛和英國其他地區的差異，以排除掉日後任何放權的安排。極右派認為恐怖分子在歐斯特的憲政地位不確定的情況下才會猖狂，而與英國完全的統合，再配合強大的保安警察可以終結這樣的不確定性。柴契爾有兩個理由不同意此議，第一他不同意治安可以和政治問題分開，第二，他不認為自治政府和北愛大會會弱化聯盟，相反地它會強化聯盟。就如之前的北愛議會，它會轉移對都柏林的焦點，而不會傷害到西敏斯特的國會主權。就柴契爾的立場言，整個恐怖問題的核心在於共和軍，如果能擊敗共和軍，新教徒的反制武裝組織也會消失。柴契爾認為如果三個條件達到，就有機會擊敗共和軍。第一共和軍必須被民族社群區的人民唾棄。第二，共和軍的國際支持必須被卸除，這需要對外交政策的高度關注。第三則須與其他兩項結合，英、愛之間的關係必須要很小心的處理。雖然共和軍在西貝爾法斯特有廣大的支持，但他們大部分都到南愛受訓，接收武器，並在英國犯罪後，逃到南部避免追緝，對治安問題而言，邊境控制非常重要。<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Bowyer J. Bell, 1993, *The Irish Troubles, a Generation of Violence 1967-1992*, New York: St Martins Press.

## 第四章 共識民主的契機

### 第一節 和平協議的轉折

自 1988 年的《貝爾發斯特協議》簽訂以來，愛爾蘭與北愛爾蘭的武力衝突便緩和下來。到了 2005 年，在《貝爾發斯特協議》簽訂後，愛爾蘭共和軍也正式宣告放棄武裝路線。此後，在北愛爾蘭內部主張與不列顛聯合的聯盟派，也與主張與愛爾蘭統一的民族派放下歧見，共組聯合政府。與此同時，英國也將原本"協防"的軍隊撤出北愛爾蘭，使其駐軍從兩萬五千人，減少到僅存五千人。<sup>43</sup>

早先在 1998 年的《貝爾發斯特協議》中，愛爾蘭共和國正式宣告放棄《1937 年愛爾蘭憲法》中關於北愛爾蘭的領土要求；而愛爾蘭共和軍也在獲得不列顛方面允諾恢復北愛爾蘭立法議會為前提下，放棄武力。於是，根據《貝爾發斯特協議》，於是聯盟檔人與民族黨人便合組北愛爾蘭議會，分享北愛爾蘭的政權。

雖然，《貝爾發斯特協議》的簽署仍舊引起部分愛爾蘭共和運動的激進派抵制，並且在 1998 年於泰龍(Tylone)縣的歐馬(Omagh)鎮造成北愛史上傷亡最慘重的二十九人喪生的爆炸案<sup>44</sup>，新芬黨領袖亞當斯藉此順勢打開了愛爾蘭共和軍繳械的僵局，各方奔走之下，愛爾蘭共和軍終於在 2001 年 10 月宣布放下武器，但是對於繳械的相關安排，卻協調了快五年，最終於 2005 年，各

---

<sup>43</sup> 連筆者近年旅居的英格蘭林肯郡小村莊 Alford 的教堂都有記念為北愛犧牲的該村子弟的記念牌。

<sup>44</sup> Ruth Dudley Edwards, 2009, *The Omagh Bombing and the Families' Pursuit of Justice*. London: Harvill Secker.

方達成協議，愛爾蘭共和軍揚棄武裝路線，並在「獨立國際除役委員會」監管下，完全解除武裝。

到了 2006 年，大不列顛聯合王國再與愛爾蘭共和國及北愛爾蘭各黨派簽訂《聖安德魯斯協議》，明定在 2007 年 5 月 8 日以前組成新的北愛爾蘭政府。2007 年月時，分權政府組成。而原本立場強硬的聯盟黨領袖裴詩禮也於同時放棄對愛爾蘭共和國一貫的敵視態度，與愛爾蘭共和國總統公開和解。<sup>45</sup>

在北愛爾蘭新政府成立的同時，大不列顛與北愛爾蘭聯合王國政府也正式放棄對北愛爾蘭的直接統治，北愛爾蘭展開自治。首屆北愛爾蘭議會的第一部長由裴詩禮出任，而副第一部長則是新芬黨的麥根尼斯，至此《聖安德魯斯協議》中的聯合政府主張正式落實。

1998 年的貝爾法斯特協議(Belfast Agreement)是北愛政治發展的分水嶺，這個協議有三個部份，第一部分為北愛內政，第二部份是與南愛關係，第三部份是英、愛關係。此協議的主旨在確保兩大族群能共享權力，他在技術層面的設計包括單一可讓渡投票制，部長席位依政黨實力分配，此協議也正式確立了人民自決的原則。

## 第二節 北愛特有的共識政治制度

1998 年的貝爾法斯特協定的各方代表同意北愛爾蘭的前途只能由南、北愛爾蘭的人民決定，愛爾蘭的統一需要徵得多數北愛

---

<sup>45</sup> 裴詩禮是自由長老會教的總會議長，他把宗教熱忱帶進政治，此次的轉變據信是大病一場後，對人生的醒悟，他重新思考要留什麼給北愛的下一個世代。 Breadun, *supra* note 26, p. 405.。

居民的同意。並訂定北愛爾蘭大會設 108 席議員，由六個現行英國國會選舉區，依比例代表制選出，四年一任。1999 年底獲得自治權後，即全部接收原北愛爾蘭公務部(Northern Ireland Civil Service Department)的所有立法與行政職權。原中央的北愛大臣保留，持續負責警察及治安業務。北愛大會選出第一部長和副第一部長，其餘 10 位大臣則由各黨依選舉得票率分配，組成行政委員會(Executive Committee)。議會委員會小組是由 11 名議會成員組成工作小組。每個委員會小組專門負責某一範圍的工作。他們對所提出的新法律作審核，以及審視各部長及其部門的工作，和審查北愛爾蘭議會的相關工作問題。<sup>46</sup>

貝爾法斯特協議取代了 1985 年的英愛協議，這內部的共識安排，符合了李帕特所列的共識民主標準：

首先，符合跨社群行政權力的分享這項特徵。這表現在下列兩方面：

(一)準總統制的雙頭領導，由大會的聯盟黨人及民主黨人同時選出。

(二)全包式的大聯合十人行政團，依頓特公式來安排內閣職位。<sup>47</sup>

接著，在選舉制度與權力的分配上，也符合共識民主比例代表制的制度特徵，其表現在：

---

<sup>46</sup> Hilaire Barnett, 2006, *Constitutional and administration Law*. London: Routledge, p.173.

<sup>47</sup> 薩孟武，1983，《政治學》。台北：三民書局，頁 458-470。



(一)依頓特公式來決定內閣的組成，在 1999 年 11 月至 2001 年 2 月中部長席次的分配為聯盟黨人佔五席，民族黨人也佔五席。

(二)議會的選舉採用單數可轉讓制。

(三)以頓特公式來安排大會各委員會委員，並給予監督及提案之權。

(四)以法律條文保障公平及符合比例的就業環境，特別是在公務機關的人事任用上，要確保警力的組成反映了人口的結構。

其次，在共識民主的社區自治與平等特徵上，其反映在：

(一)官方承認聯盟黨人、民族黨人及其他派別的政治身分認同，特別在大會的跨社群的同意程序上。

(二)決定不更動現存對天主教和基督教或混合學校的分立但平等的教育撥款制度。；

(三)立法禁止任何因政治或宗教背景而生之任何歧視。

(四)修改行政官員宣誓誓詞內容，取消過去的對王室忠誠之誓詞，替之以對職位效忠的誓詞。

(五)成立人權委員會並賦予保障個人平等自由之職。

(六)對 1998 年北愛爾蘭法第七十五項之平等條款的深化。

(七)承諾在立法和制度上對愛爾蘭語和歐斯特蘇格蘭語予更佳之對待，兩種語言同時成為北愛議會的紀錄語言。

(八)承諾成立公民論壇及參與式的治理(Participatory norms of Governance)，要協助那些無法在選舉或政黨機制中發聲的代表有表達意見的管道。

最後，在少數否決權及相互否決權方面，體現在下列各方面：

(一)大會的立法過程要求，重要決定的通過要有共同多數(在對等同意的程序下)或加重多數(百分之六十的多數，當中至少要有百分之四十的聯盟黨人或百分之四十的民族黨人的支持。<sup>48</sup>

(二)第一部長和副第一部長的相互依賴；北愛大會及南北部長會議的相互依賴。

(三)立法納入歐洲人權與自由公約，並允諾佐以其他立法來給予北愛爾蘭一套量身訂做的人權法案。

因此這是標準的協合式的安排，也許在自由民主及機關細節上並不對襯。但該協議並不只是協和式的，也在某些面向脫離了李帕特的描述。它有外部的制度化設計面向。不像目前已存在的的協和式政體，它是由數個國家層級的領袖，而不只是內部種族或宗教社群所作成的，並且它是由兩個有領土爭執的主權國家政

---

<sup>48</sup>根據《北愛爾蘭和平協定》，每個北愛爾蘭議員在選上後必須登錄自己的認同是民族主義者、聯盟主義者、還是其他，以便計算法案的通過是否符合「同步共識」(parallel)、還是「特別多數」(special majority)；即使是無神論者也要區分到底是屬於天主教徒、還是新教徒。

府合力推動的。它有南北兩愛大部分政黨領袖的背書，並且在同時各自舉行公投，這是第一個由公投背書的協和式安排，它需要兩個不同國家人民的多數同時同意。<sup>49</sup>

### 第三節 走向長久和平

北愛情勢能否與其他地方類比？許多人得到的結論是無法類比，但是更多人會拿它來與其他地區的衝突作比較，解決衝突的過程，時間長短及方案或有不同，解決的方案絕不離『公平』及『可行』兩原則。什麼樣的制度能符合這兩原則，則是利益相關大眾，政客及政治學者要努力思索比較的課題。

《貝爾發斯特協議》並不完美，施行起來也不一定有效率，但這是唯一可行之道。所謂多數決民主，就一定能撫平爭端嗎或更有效率嗎？答案顯然是否定的。多數民主存在著很多弊端，最嚴重的就是多數暴政。對少數的排斥是非民主的，所有受決策影響的人，都應該有機會直接地或間接地通過民選的代表參與政策的制定<sup>50</sup>。將少數排除在決策參與的渠道之外，顯然違反了民主的涵義。政治學家薩托里裡指出：「多數決定原則經過合法化以後，將增加多數暴政的可能性。」<sup>51</sup>托克維爾也指出：

「一旦多數暴政形成，則處於劣勢地位的少數團體因其在政治過程中永遠屈居少數的地位，如果其被壓制的時間過長，這些少數團體可能被迫採取革命的手段來推翻現狀民主本就不是完美的政制，卻可能是唯一可行的政制。」

---

<sup>49</sup> McGarry, *supra* note 31, p.54-57.

<sup>50</sup> 言出諾貝爾經濟學獎獲得者劉易士劉易斯(William Arthur Lewis)氏為研究發展中國家經濟問題的先驅之一。

在這有族群紛爭的地方，協和式政府恐怕是唯一的出路，要不然為何在 1973-74 年的 Sunningdale 協議失敗之後，繞了一大圈又回到原點？北愛不論未來走向完全分離或統一，共識民主是解決紛爭唯一之道。強要多數決是以強凌弱，以眾暴寡，結果是冤冤相報。當少數成為多數時，必定以其人之道還治其人之身。



## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

1974 年的山林岱協議及隨之成立但瞬即夭折的權力分享政府事實上是貝爾法斯特協議的基石。從事後來看，貝爾法斯特協議不太可能在動亂高峰的 1970 或 1980 年代完成。主要原因是聯盟黨人及民族黨人都未準備好做必要的妥協。聯盟黨人所不願面對的是多數統治在 1972 年就已如大江東去，永無回頭的機會了。任何力挽協和民主之瀾的嚐試終將徒勞無功。在類似的對立族群所組成的國家中，也似乎只有協和政治行得通。以講荷蘭語的法拉芒人及講法語的瓦龍人共組的比利時王國為例，縱使它歷經一年無法組成政府，<sup>51</sup>也未聞任何人想要改變多黨共治的共識體制，因為它是維繫比利時王國的唯一可行之途。而維繫比利時對法拉芒人及瓦龍人都是最好的選擇，因為比利時人在戰爭中嚐過國家被侵略的苦痛，無論內部有何種的紛爭，保持一個完整的比利時才能使兩社群的人民安身立命。

#### 壹、北愛的和平模式是否可被他國借用

研究北愛的學者時常得到的結論是：北愛情況特殊，無法與其他地方作比較，其經驗也不見得能為其它地方的人民所用。但人性相通，即使背景、文化不同，也無損於一個好的制度的移植及適用。北愛爾蘭人雖不像比利時人能建立共同的國家意識；但要將北愛再作切割已不可能，兩個社群的人都要在這片土地上一

---

<sup>51</sup> 見英國每日電訊報網站，  
<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/belgium/8937061/Belgiums-new-Socialist-premier-a-rags-to-riches-story.html>。

起生活下去，雖然他們在國家認同上還是分歧的，但協和政治卻能克服這些歧見，現在新教徒似乎也能接受萬一新芬黨的麥根尼斯成為第一部長的可能，人民關心的焦點逐漸放在個別政治人物的施政作為及操守上，而不再只以預設的族群政治立場來看待所有的事務，北愛似乎一步一步走向民主政治的常軌。休姆當年勸服天主教社群接受協議，承認愛爾蘭政治現狀的論述已被廣泛接受，新教徒也許有一天會改變立場，愛爾蘭的統一的似乎終有透過民主程序實現的一天。

除了內部兩社群在失敗的協議中學到了教訓而作出重要的讓步(在天主教徒是承認北愛的憲政地位，在新教徒是讓出權力)，外部的環境的改變也是這次協議成功的重要原因之一。1985年的英愛共同聲明永久地改變了英愛兩國的政治景觀，英國政府聲明它對北愛無任何政治及戰略上的利益考量，它只關心北愛的和平<sup>52</sup>，沒有英國的撐腰，北愛新教徒之於多數制立場的堅持終於軟化。一部分的聯盟黨領袖，如淳波(David Trimble)接受了協和政治是唯一的出路，並藉此說服天主教徒可繼續保有愛爾蘭的文化認同，但對其政治上的愛爾蘭即刻統一的意識型態作一妥協。對此，反協議的民主聯盟黨的領袖裴詩禮牧師仍堅持此協議會讓多數制一去不回，聯盟黨人不應在此一立場上讓步。裴詩禮的政治生命長達半世紀，遠遠超過其他聯盟黨派的領袖，這是因為它固守住上一代傳統的聯盟黨人的不妥協政策，在北愛的族群黨派政治中，它的戰術是成功的，因為總有固定的信徒會追隨他。但在戰略上來看，昧於內外情勢，要求恢復簡單多數制，卻讓北愛的和平延宕了數十寒暑，山林岱協議就是這樣破局的。

---

<sup>52</sup> Hennessey, *supra* note 34, p.218.

1985 年的英愛協議使得南北愛的關係有了永久性的轉變，該協議迫使北愛的黨派，必須和南愛的政府及相關人等直接打交道。沒有英愛協議及之後的架構文件，不太可能會有任何的聯盟黨人願意進入談判間。他們擔心協議沒談好，反而可能陷入愛爾蘭統一的陷阱。如果多數同意原則獲得確保，聯盟黨派及即可放心進入協商。他方，暴力是手段不是目的，解決問題終究得回到談判桌上，愛爾蘭共和軍認知他們無法將英國的勢力驅逐出去，只能說服其改變立場，而英國也了解共和軍無法被消滅，只能婉言相勸其放棄暴力抗爭，那麼一切好談。在同意原則及放棄暴力的兩個前提之下，兩社群的政治代表就準備好要達成歷史性的協議了。

英國支持歐斯特聯盟黨之於憲法地位的要求，而愛爾蘭共和國也願意在這個部分妥協。歐斯特聯盟黨要付出的代價就是吞下平等計畫，而同意原則是雙向的過程，北愛要由民族黨人和聯盟黨人共管，要不然就由別人來管。貝爾法斯特協議基本上採納了休姆的憲政民族主義的論述。但整個過程艱辛異常，算是慘勝。自 1980 年代以來，所有所有愛爾蘭民族派的代表提出的方案，不論是單一愛爾蘭國，愛爾蘭聯邦，英愛共管，或是被賦予行政權的南北愛政治實體，都一一被否決。休姆說國家主權已是過時的概念，在愛爾蘭議題的調解上不應該被其框限住，<sup>53</sup>如果能在憲法議題上達成共識的話(不見得要認同對方的立場，只要能接受對方有主張其立場的權利)，便有可能有達成協議的機會。但如果雙方仍堅持主權，互相堅持對另一個國家的一部分領土有主權的話，則任何談判斷無成功的機會。最終貝爾法斯特協議在不列顛群島之間的兩個主權國，英國和愛爾蘭當中創造了一個新型態的邦聯

---

<sup>53</sup> Richard Kearny, 1997, *Post nationalist Ireland*. London: Routledge. p. 1-24.



關係。而就北愛而言，維持作為英國一個地方自治政府的地位，卻和另一主權國愛爾蘭共和國訂定行政協商或特定領域共同治理的的機關也是邦聯的一種新型式。其具體呈現的憲政架構為雙線並行的職權機關，即愛爾蘭協會和北愛大會。北愛的重大政策及未來的任何憲政發展都需要這兩個機關的協同議決。這架構不只是功能性的，而是實實在在跨政府的憲政安排，不論愛爾蘭議會或北愛大會都不能各行其是。有了這層安排，聯盟黨人最終還是能對南北愛關係的發展作煞車。這對愛爾蘭的民族主義發展不見得是負面的。幾十年來的慘痛經驗證明商量及說服是解決爭端的唯一路徑，而強迫只會引起抗拒。<sup>54</sup>協會之下的南北愛部長會議將持續作為南北愛之間建立相互信任的載具。貝爾法斯特協議很清楚是一個邦聯式的協議，但它並沒有關掉愛爾蘭聯邦的進化之門。民族主義者必須要說服聯盟主義者一個統一的愛爾蘭和他們的長遠利益相符，但聯盟主義者可以決定他們要不要被說服。

## 貳、武裝抗爭的雙面刃

在強硬派的共和運動人士的眼中，山林岱協議中的憲政架構安排是比較好的交易，但貝爾法斯特協議也可以讓他們自我安慰，至少他們又朝愛爾蘭統一的目標上跨進了一步。早先他們相信，藉著武力，英國軍隊可以被改進愛爾蘭海中，但武裝抗爭的所得恰恰與他們的理想背道而馳。他們使歐斯特的聯盟主義者對愛爾蘭的認同更形疏遠，反而強化他們對英國的倚賴。對共和運動來說，這戰爭是要反抗英國續佔愛爾蘭，但新教徒聯盟派本身就代表了英國在愛爾蘭的事實。既使英軍撤退了，也不代表英國

---

<sup>54</sup> 前愛爾蘭總理費茲加羅 (Garrett FitzGerald) 在 1993 年英愛協議之後發表了一段引人深省的談話：「我的生命中一直維持一個觀念，那就是以脅迫或強制力來達成愛爾蘭政治統合的嘗試都將徒勞無益，而與之相對的則是讓北愛多數人民的自由意志來決定」。

勢力就此會在北愛消失。新教徒是道道地地的北愛爾蘭人，不論他們的認同為何，他們總是那片土地的主人。但從 1921 年 12 月英愛條約劃定南北邊境起算，南北的愛爾蘭民族主義者卻花了七十年的時間才接受這個事實。<sup>55</sup>據報導，當年共和軍領袖許凌士在簽下該條約後說：「我剛簽下了我的殺頭執行令」，<sup>56</sup>他不幸而言中，英愛條約導致愛爾蘭內戰，而他也在翌年八月喪命在自己同志手中。但北愛的問題並沒有隨著內戰的結束及共和國的成立而解決。北愛的衝突主要不是英國政府和愛爾蘭人民，而是兩個社群團體之間的衝突。

在漫長的動亂過程當中，共和運動者所要面對的一個痛苦領悟是究竟這戰爭所要反對的是誰，是英國政府還是新教徒？愛爾蘭共和軍反抗英國再愛爾蘭的帝國帝國只是一個謎思，英國不能離開北愛，因為他們不能將它的一百萬公民在違反他們的意志的情況之下將他們逐出英國，北愛不是遙遠的殖民遺跡，它是聯合王國完整領土的一部分，先不管英國在這衝突原因上所扮演的角色，自南北愛分割以來，主宰英國留在北愛決心的是北愛多數人的意願。也因為同樣的理由，英國不能也無法放棄福克蘭群島，甚至不惜出兵至南半球和阿根廷開戰。英國人能作的最多是和愛爾蘭共和國政府合作把北愛爾蘭人帶離暴力的旋渦，同時也避免新教徒的聯盟主義者走向叛亂之途。

英國無能剿滅也不需要剿滅北愛共和軍，只要勸服他們放下武器就算成功了，而共和運動者只要把英國拉進來成為愛爾蘭統

---

<sup>55</sup> 達成協議的最大障礙之一是北愛憲法地位的歸屬，1937 年的愛爾蘭憲法第二條及第三條中對北愛主權的宣示，一直是愛爾蘭共和國政客心中無法跨過的障礙，他們總認為對之修改即是放棄對北愛的主權。但主權屬地的觀念已經落伍，就如休姆一貫的論述：「是人民擁有主權，而不是土地」。

<sup>56</sup> Kee, *supra note* 28, p.191.

合的說服者，也就贏了。要達到這雙贏的局面，則同意原則 (principal of consent) 非建立不可。在這原則之下，愛爾蘭共和國一九九八年的新憲法就把國家和民族分開，接受了北愛爾蘭是英國一部分的事實，並且務實的同意北愛的行政團將在名義上歸在北愛大臣的轄下，也同時同意參與英愛協會。整個情勢發展至此，顯示出共和運動的領導高層終於了解到持續的暴力抗爭無法達到最終的目標。結束暴力將能在政治上獲得尊重必得以進入政治協商的進程，進而將理想透過協商的過程逐步實現。在這樣的決定作成之後，共和派的民族主義者馬上獲得回報。他們的人犯被釋放，平等程序(即新教徒與天主教徒在任何領域內的公平對待)及權力分享的原則終於實現。在對抗英國對北愛爾蘭統治的抗爭最高點時，接受體制內的改革以及平等程序卻是新芬評擊溫和的社民工黨最力之處，換句話說，他們要作的是革命而不是改革。這是為什麼解除武裝這個妥協這麼困難之處，他這麼作即公開承認過去二三十年的抗爭是沒有正當性的，無論如何自圓其說，解除武裝即代表對殖民者的抗爭未取得勝利。其實在這幾十年的動亂之中，沒有任何人是贏家。武力為雙刃之劍，沒有武裝的抗爭，北愛爾蘭的天主教徒至今恐怕仍得生活在被壓迫的制度下，但出鞘的劍如何收回，則考驗著持劍人的智慧、勇氣與能力。1922 年時許凌士未能安全的收劍入鞘，而 1998 年的亞當斯及麥根尼斯則驚險地度過了。

## 參、共識政治的典範

除了和平進程以外，北愛的憲政設計也值得各國的學者及政治從事者學習。近日利比亞在首次大選之後又鬧分裂，東西部又為國會席次分配不公的問題鬧得不可開交，這導致利比亞東部的

石油出口重鎮班加西遭到實質封鎖。<sup>57</sup>很可惜人們總不能從其他人的經驗中去學習，利比亞人民如不能導入共識政治的思維，恐怕還得動亂很長一段時間。何憲政設計，都要有各方高度的共識，否則法律都會成為具文，這對利比亞，北愛爾蘭或任何其他有社群衝突的地方都適用。北愛問題的難解在於兩大族群持續的暴力對抗和不信任，因此權力機制的設計要放在防止強勢族群濫用權力，欺凌另一族群。

最後，要持續觀察北愛議會運作現況，畢竟這不是第一次的分權實驗，1973 年的分權政府維持不到六個月。這次還未運作，就因共和軍的裁武及警務改革議題而讓分權政府的運作推延了五年。但現在似乎已步入坦途，從 2007 年 5 月迄今，雖有間斷的暴力威脅<sup>58</sup>，及新芬黨人過去不勘的紀錄的被揭露，<sup>59</sup>但未聞有重大的攤牌爭執。以前的死對頭，聯盟派的第一部長裴詩禮還曾和新芬黨的副手麥根尼斯連袂赴美招商訪問，麥根尼斯對此說了一段發人深省的話：「這以前，我和裴詩禮從未說過一句話，連問聲好都沒有，而過去七個月我們密切合作，對彼此沒有任何怨言，這顯示我們已經走向一條新的道路。」我們要注意到這兩個人，在過去幾十年是要互取對方性命的，所以世上沒有不可解的冤仇，政治上沒有不能合作的人，意識形態，宗教偏見，種族猜忌，在相互認識了解後，都歸雲煙，北愛的新制度如果繼續走下去，筆者也相信會穩定走下去，<sup>60</sup>也許會為憲政制度建立一個新模範，一個所有憲政制度中最完美的史托蒙(Stormont)模式。

---

<sup>57</sup> 見英國衛報 2012 年 7 月 8 日報導，<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/07/libya-elections-polling-raids-vote>。

<sup>58</sup> 新芬黨的副主席，麥根尼斯仍不時接到死亡恐嚇，這些恐嚇大部分來自激進的共和運動者。

<sup>59</sup> 2012 年 5 月新芬黨的主席，亞當斯因一件十多年前的政治謀殺案機密資料當中揭漏他可能參與，而狼狽不堪。

<sup>60</sup> 英國女王在 5 月 27 日訪問北愛，特意穿上愛爾蘭的代表色，綠色套裝，並與新芬黨的副第一部長麥根尼斯愉快握手，各方解讀是北愛爾蘭的天主教徒與英國之間的恩仇已泯，北愛幾十年的動亂已平，在共識政治的庇祐下，北愛將真正成為天主教徒即基督教徒皆可安身立命之地。

## 第二節 後續研究

北愛除了憲政安排的主題值得探討以外，經濟、族群關係及宗教等次主題也很重要，特別是宗教，天主教和基督教長老會對北愛政治走向有決定性的力量。宗教對社會事務的參與，可見 G. Gutierrez 的經典 *An Introduction to Liberation Theology*。M. Webber 的 *the Sociology of Religion* 中的第十三章和第十四章則闡述了宗教和種族、文化的關係。天主教會參與愛爾蘭反抗運動的歷史可參閱 *the Catholic Church and Ireland in the age of Rebellion* 一書。

關於北愛的憲改，在大部分新改版的英國憲法及行政法專書皆有述及。關於北愛的政黨系統，P. Webb 的 *the Modern British Party System* 有簡單但清楚的文字介紹，以及各黨派的政治態度座標圖表和各次選舉的得票統計。

在北愛民族主義層面，首先要了解民族主義的基礎理論，而後才能研究愛爾蘭民族主義。E. Gellner 的民族主義理論，B. Anderson 的實例研究所得的想像的共同體，E. Hobsbawm 的創造文化說都是了解民族主義必讀的經典。而愛爾蘭的民族主義發展有 D. Boyce 的 500 頁著作；文化，哲學和政治層面的民族主義可見於 R. Kearney 後民族主義下的愛爾蘭；民族主義發展的歷史則可以參考 P. O'Mahony 的愛爾蘭民族的認同和民族意識。

關於愛爾蘭現代史和和平進程的轉折，D. Harkness 有簡明易懂的記載，部分談判內幕可以從眾當事人的傳記窺得。另外，1987 年 Enniskillen 爆炸案受難家屬，愛爾蘭參議員 G. Wilson 和負責調查北愛警方 RUC 濫殺無辜的前曼徹斯特警政副首長 J. Stalker

的紀錄可作為補助閱讀。前自民工黨領袖 David Hume 的傳記是了解憲政民族主義發展不可缺少的資料。Ten Men Dead 一書為衛報 the Guardian 記者 D. Beresford 對 Bobby Sands 等十個 IRA 受刑人在獄中絕食至死的記述，為北愛衝突中最具可讀性的報導文學。

縱然武力抗爭常能得到超過比例的宣傳效果，但是解決問題還是要透過談判和協議。1994 年 8 月底北愛共和軍宣布停火之後，新芬黨才被准許加入協商，北愛的和平進程才正式步上軌道。德國憲法泰斗 G. Jellinek 在一百多年前就提抵抗權之說，H. Lasswell 對政治暴力形式和本質也有簡駭的說明；H.L.Nieburg 則列舉了政治暴力的理論、個案及效應；而新芬黨領袖 G. Adams 的兩本著作，Falls Memories: A Belfast Life 及 Free Ireland 則提供我們武力抗爭者的思考面向。

K. Boyle 及 T. Hodden 的 Northern Ireland: the Choice 有北愛事件的編年表及相關議題的建議閱讀書單。所有文獻中最重要還是幾十年來相關的協定，憲法法條及英、愛兩國政府聲明，如：英國的 Northern Ireland act 1998，Northern Ireland act 2006，Northern Ireland Constitution Act 1973，及愛爾蘭共和國的 The Nineteenth Amendment of the Constitution Act 1998。



# 參考書目

## 壹、中文部分

- 史明。2007。〈民主主義〉，收於氏著，《民主主義在西洋史上的定位》。台北：作者自版。
- 林文斌、劉兆隆譯，海伍德(Andrew Heywood)著。1998。《政治學》。台北市：韋伯。
- 林鐘雄。1987。《歐洲經濟發展史》，台北市：三民書局。
- 許介林譯，佐藤功著。1981。《比較政治制度》。台北市：正中書局。
- 施正鋒。1998。〈少數族群與國家〉，收於氏著，《族群與民族主義——集體認同的政治分析》。台北市：前衛。
- 張佛泉。1994。〈主權之謎〉，收於東海大學政治系友會編，《張佛泉教授論文集》。台中市：東海大學政治系友會。
- 蔡啟清。2001。〈破解政府體制的迷思〉，收於氏著，《政黨與選舉論著集》。台中市：東海大學政治系。
- 鄒文海。2000。《各國政府及政治》。台北市：國立編譯館。
- 鄒文海。1984。《政治學》。台北市：三民書局。
- 鄒文海。1974。《比較憲法》。台北：三民書局。
- 薩孟武。1983。《政治學》。台北市：三民書局。



## 貳、西文部分

### (I) Books

- Adams, Gerry, 1994, *Free Ireland*. Colorado: Roberts Rinehart.
- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr., 1966, *Comparative Politics: a Developmental Approach*. Boston: Brown.
- Archer, Thomas, 1883, *Glastone and his Contemporaries, Fifty Years of Social and Political Progress*. London: Blackie& Son.
- Ardagh, John, 2000, *Ireland and the Irish*. London: Hamish Hamilton Ltd.
- Barnett, Hilaire, 2006, *Constitutional and Administration Law*. London: Routledge.
- Bell, J. Bowyer, 1993, *The Irish Troubles: A Generation of Violence 1967-1992*. New York: St. Martin's Press.
- Boyce, David George, 1995, *Nationalism in Ireland*. London: Routledge.
- Boyce, D. C., 1996, *the Irish Question and British Politics, 1868-1996*. Basingstoke: Macmillan.
- Boyle, Kevin and Tom Hadden, 1994, *Northern Ireland: the Choice*. London: Penguin.
- Breadun, De Deaglan, 2001, *The Far Side of Revenge*. Dublin: the Collins Press.
- Brown, Terence, 1981, *Ireland: A Social and Cultural History 1922-85*. London: Fontana.
- Catterall, Peter and Sean Mc Dougall, 1996, *The Northern Ireland Question in British Politics*. Basingstoke: Macmillan.
- Collier, Ruth B. and David Collier, 1991, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in*

- Latin America*. Princeton. N.J. :Princeton University Press.
- Coogan, Tim Pat, 2005, 1916: *The Easter Rising*, London: Phoenix.
- Coogan, Tim Pat, 1989, *The IRA*, Glasgow: Fontana Books.
- Coogan, Tim Pat,1986, *Michael Collins*. London: Arrow.
- Dahl, Robert A.,1956, *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Drower, George, 1995, *John Hume: Man of Peace*. London: Vista.
- Edwards, Ruth Dudley, 2009, *The Omagh Bombing and the Families' Pursuit of Justice*. London: Harvill Secker.
- Fulton, John,1991, *The Tragedy of Belief, Division, Politics, and Religion in Ireland*. Oxford: Oxford University Press.
- Gellner, Ernest, 1983, *Nations and Nationalism*. New York: Cornell University Press.
- Gutierrez, Gustavo, 1982, *The Liberation of Theology*. New York: Orbis.
- Harkness, David, 1996, *Ireland in the Twentieth Century*. Basingstoke: Macmillan.
- Heinz, Eulau and James G. March, 1969, *Political Science*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hennessey,Thomas, 2001, *The Northern Ireland Peace Process*. New York: Palgrave.
- Jowell, Jeffrey and Dawn Oliver, 1994, *The Changing Constitution*, Oxford: Oxford University Press.
- Kearny, Richard, 1997, *Post nationalist Ireland*. London: Routledge.
- Kee, Robert, 1982, *Ireland: A History*. London: Abacus.
- Keogh, Dermot, 1994, *Twentieth Century Ireland: Nation and State*. Dublin: Gill and Macmillan
- Langdon, Julia, 2001, *Mo Mowlam*, London: Warner Books.

- Lever, Michael and Kenneth A. Shepsle, 1994, *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1984, *Democracies : Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- McDougall, Linda, 2001, *Cherie*. London: Politico's.
- McGarry, John, 2001, *Northern Ireland and the Divided World*. Oxford: Oxford University Press.
- McKittrick , David, and David McVea, 2001, *Making Sense of the Troubles: The Story of the Conflict in Northern Ireland*, London: Penguin Books.
- Mowlam, Mo, 2003, *Momentum*, London: Hodder & Stoughton.
- Norman, E. R, 1965, *the Catholic Church and Ireland in the Age of Rebellion*. London: Longmans.
- O'Connor, Ulick, 1989, *The Troubles: , The Struggle for Irish Freedom 1921-1922*. London: Mandarin.
- O'Mahony, Patrick and Gerard Delanty, 2001, *Rethinking Irish History, Nationalism, Identity and Ideology*. Basingstoke: Palgrave.
- Ógráda, Cormac, 1999, *Black '47 and beyond*, New Jersey: Princeton University Press.
- Oliver, Dawn, 2003, *Constitutional Reform in the U.K.* Oxford: Oxford University Press.

- Dunleavy, Patrick and Andrew Gamble and Richard Heffernan and Gillian Peele, eds., 2003, *Developments in British politics 7*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Peters, B. Guy, 1999, *Institutional Theory in Political Science: the New Institutionalism*. London; New York : Continuum.
- Ranney, Austin, 1996, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7<sup>th</sup>ed... Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall International, Inc..
- Stoker, Gerry and David Wilson, 2004, *British Local Government into the 21st Century*. Basingstoke: Macmillan.
- The Institute of Contemporary History, 2000, *United Kingdom's System of Government*. London: Foreign & Commonwealth Office.
- Thelen , Kathleen and Sven Steinmo,1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics," in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* .Cambridge: Cambridge University Press.
- Turpin, Colin, 1985, *British Government and the Constitution*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Wade, E. C. S., and A. W. Bradley , 1991, *Constitutional and Administrative Law*. London: Longman
- Watt, David, 1981, *the Constitution of Northern Ireland*. London: Heinemann.
- Whyte, John H, 1984, *Church and State in modern Ireland 1923-79*. Dublin: Gill and MacMillan,
- Wilson, David and Chris Game, 2006, *Local Government in the United Kingdom 4<sup>th</sup> ed*. Palgrave. Basingstoke: Macmillan.

## (II)Periodicals

Hall, Peter and Rosemary C. R. Taylor, 1996, "Political Science and Three Institutionalism." *Political Studies*, vol.44, No.5, pp.936-957.

Krasner, Stephen D., 1984, "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics*, Vol.16: No.1, pp.223-246.

March, James G. and Johan P. Olsen, 1984, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*, Vol.78, pp.734-749.

Norgarrd, Asbjorn Sonne, 1996, "Rediscovering Reasonable Rationality in Institutional Analysis." *European Journal of Political Research*, Vol.29, pp.45-51.

## (III)Network

*Sunningdale Agreement 1973.*

(<http://cain.ulst.ac.uk/events/sunningdale/agreement.htm>)

*Anglo-Irish Agreement 1985.* ([http://www.](http://www.homesteader.com/agreement.htm)

[homesteader.com/agreement.htm](http://www.homesteader.com/agreement.htm))

*European Charter for Regional or Minority languages 1992.*

(<http://www.coe.fr/eng/legaltxt/148e.htm>)

*Downing Street Declaration 1993.*

(<http://old.emigrant.ie/emigrant/historic/peace.htm>)

*New Framework for Agreement 1995.*

(<http://www.irlgov.ie/iveagah/angloirish/frameworkdocument/default.htm>)

*A Framework for Accountable Government in Northern Ireland 1995.*

(<http://www2.nio.giv.uk/framwork.htm>)

*Northern Ireland Act 1996.*

(<http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/ac290496.htm>)

*Northern Ireland Peace Agreement 1998* (又稱為 *Belfast Agreement*、  
或 *Good Friday Agreement*).(<http://www.irish-times.com/irish-times/paper/1998/0410/agreement.html>、或  
<http://www.nio.gov.uk/issues/agreement.htm>)

*Human Rights Act 1998.*

(<http://www.hmsso.gov.hk/acts/acts1998/19980042.htm>)

*Northern Ireland Act 1998.*

(<http://www.hmsso.gov.uk/acts/acts1998/19980047.htm>)