

西班牙加泰隆尼亞 獨立公投發展

對應課次：公社（二）L6 公民投票

◎文／淡江大學歐洲研究所 卓忠宏教授

西班牙境內加泰隆尼亞自治區於 2017 年 10 月 1 日在法理爭議與警民衝突中完成了獨立公投。儘管最終公投結果統計，投票率約 42%，其中 90.9% 都支持加泰隆尼亞獨立建國，但公投結果並未給加泰隆尼亞獨立之路帶來希望，反倒使自治區陷入進退兩難之局。加泰隆尼亞獨立公投之所以引人矚目：一是在西班牙中央政府強力阻擋，先後宣布公投違反憲法與不惜動用國家警察強力阻止，造成（西班牙）中央與（加泰隆尼亞）自治區幾近攤牌，一度引發西班牙內戰疑慮；二是加泰隆尼亞公投事件並非特例，歐洲從英國、比利時、法國、義大利到塞普路斯都面臨不同程度的族群分離意識的衝擊。以下從加泰隆尼亞獨立公投事件省思這類型分離主義的爭議：

獨立意識的興起

加泰隆尼亞自治區在西班牙東北邊，是西班牙境內最富有區域之一，也是最早發跡的地方。首府巴塞隆納早在西羅馬帝國統治時期就是地中海的貿易重鎮。之後蠻族入侵，加泰隆尼亞由法蘭克王國統治，種族和語言較偏向法國南部歐西坦 (Occitan)。1035 年成為亞拉岡王國 (Kingdom of Aragon) 一部分，後因聯姻與卡斯提雅王國 (Kingdom of Castilla) 合併共組西班牙王國。

加泰隆尼亞歷史上自成一格，造就其獨特性。政治上享有「歷史特權」，可自組政府管理自己。經濟上加泰隆尼亞首府巴塞隆納是地中海貿易港口、西班牙商業重鎮。文化上該區承襲古羅馬文明，有自己的語言及高度發展的社會與文化。後歷經數百年融合，偶有爭執，但仍臣服

於西班牙王國統治。甚至到西班牙成立第二共和（1931-1935 年），加泰隆尼亞依舊享有高度自治權。然而加泰隆尼亞於內戰期間（1936-1939）強烈支持第二共和反抗佛朗哥軍人獨裁，事後遭到佛朗哥報復，對加泰隆尼亞境內民族採取同化與壓制手段，使其境內分離主義意識興起。但加泰隆尼亞與另一自治區巴斯克不同，並不認同武裝抗爭，主張採取溫和路線，在民主體制下以政治協商的方式，爭取更多的自治權利。同時，獨自發展對外經貿關係，除加強區域間合作及交流外，並擴大到整個歐盟領域，導致西班牙其他地區起而效之，造成





加泰隆尼亞議會（圖片來源：維基百科）

西班牙政府相當大的困擾。

公投淪為意氣之爭

西班牙境內共分成 17 個自治區，除加泰隆尼亞外，尚有不少族群也要求獨立。加泰隆尼亞脫離西班牙獨立的議題已經吵了幾十年，這類型公投訴求也不是第一次：2006 年擴大自治權限的公投，允許加泰隆尼亞經濟上單獨在國外設立貿易辦公室發展關係。例如在歐盟各國、臺灣，除西班牙經濟與文化辦事處外，也設有加泰隆尼亞貿易辦公室。但西班牙憲法法院於 2010 年撤銷了其中大部分權力，這讓加泰隆尼亞人相當反彈；2009 到 2012 年在上百個鄉鎮舉辦非正式諮詢性的獨立公投，但屬參考價值，並無法律效力，主要是凝聚族群共識；2014 年 11 月間，又舉辦了一場不具法律效力的諮詢性公投，結果獨派大獲全勝，致力推動具約束力的公投。

西班牙中央政府面對這類型訴求已有標準作業程序：申請釋憲；接著憲法法庭（以維護西班牙國家主權完整為由，這類型公投需中央政府背書才能進行）判定公投違憲、非法，不得舉辦；自治區若執意公投，則會依照憲法 155 條款：「若



自治區主席（圖片來源：維基百科）

自治區不履行憲法或其他法律賦予之義務，或行為嚴重危害西班牙之整體利益時，中央政府得經參議院絕對多數之議決，採取必要措施，迫使自治區履行上述義務，或保護前述之整體利益。」換言之，在西班牙憲法規範下，獨立公投無法由自治區片面舉行。

按過往經驗，加泰隆尼亞舉行獨立公投，未必是尋求真正對外獨立的國際人格，而是藉由公投的手段與中央談判，藉此獲得中央權力下放給自治區。故這次加泰隆尼亞的公投訴求，中央政府採取一貫態度，宣布公投違憲，卻不料加泰隆尼亞主席態度強硬，不惜衝撞體制舉辦公投。故公投宣傳期間無論中央與自治區政治人物發言、媒體報導的重點皆在（西班牙與加泰隆尼亞）雙邊的政治對抗，以及衝突不斷升級。然而對於獨立公投應該關注的焦點，如對加泰隆尼亞（以及西班牙）經濟、人民生活、工作有何影響？在西班牙宣布公投違憲，公投的有效性本身就有爭議，加泰隆尼亞如何獲得歐盟及其會員國承認獨立？若無歐盟承認支持，就很難獲得國際認同。凡此種種，都在公民投票激情過後，才開始理性思考，而有各項協商建議出爐。

衝突升級 — 中央與自治區的衝撞

西班牙是個君主立憲制國家。在上世紀 70 至 80 年代，西班牙波旁王室成功將西班牙從獨裁體系過渡到民主化，期間碰到軍事政變、政治僵局、少數族群分離意識高漲等政治危機，都靠西班牙國王出面化解僵局。國王雖屬於虛位元首，不具有實權，卻是西班牙國家的象徵與民主發展的穩定基石。故此次公投危機，各方呼籲王室不應再保持沉默，應出面邀請中央與地方政黨協商，組成一個中立的專家團隊，針對憲法修改、自治區自決公投的權力等，討論出一個適用全國自治區的版本。然 10 月 3 日西班牙菲利浦六世國王的演說卻意外措辭強硬，重點不外譴責加泰隆尼亞試圖分裂西班牙團結與挑戰國家主權，並違法濫用憲法授予的自治權限。此演說內容保守派認為有助王室建立權威，畢竟菲利浦六世自 2014 年接任西班牙國王，中間歷經兩次國



支持獨立的遊行活動（圖片來源：depositphotos）

會大選後的政治僵局（2015年12月及2016年6月），面對各政黨相互抵制共組執政聯盟，卻無力調解，王室聲望重挫。此次國王強勢回擊族群的分離公投，認為有助維繫王室威權，但無助化解僵局。中立派原期望國王以其高度介入協商，但其強硬發言反倒錯失調解良機。

而西班牙總理拉霍依（M. Rajoy）領導的人民黨，在國會中是個弱勢政府，要求其下臺呼聲不斷。原各方建議公投後，西班牙中央政府應釋出善意，主動邀約加泰隆尼亞主席普伊格蒙特（C. Puigdemont）對話。然拉霍依面對加泰隆尼亞公投爭議，態度始終如一，堅持依法行政。一再重申加泰隆尼亞自治區主席首先要做就是尊重法律，在加泰隆尼亞自治區放棄推動獨立前，不會談判。並表明已被授權，政府可動用一切手段讓加泰隆尼亞回歸憲政規範。

一般解讀，西班牙政府「可動用一切手段」等同授權西班牙總理可動用憲法155條。這條款允許西班牙中央暫時解除加泰隆尼亞自治區權力並全面接管。因茲事體大，155條款被戲稱為「核武條款」，一旦動用，等同馬德里與巴塞隆納全面決裂，就很難平和收場。故自1978年憲法實施至今，西班牙處理境內族群分離訴求時，都未曾動用過此條款。

反倒是加泰隆尼亞自治區主席普伊格蒙特一改公投前強勢態度，改以柔性訴求。原宣稱10月1日公投後48小時宣布獨立，後一延再延，就是給予雙方更大彈性時間準備調解程序，以找出解決危機的方式。10月10日普伊格蒙特與加泰隆尼亞議會達成協議，暫停加泰隆尼亞獨立

時程。普伊格蒙特這種技術性拖延戰術想兩面討好，但兩面都不討好，不僅獨派人士失望，西班牙中央政府也不接受這種模糊空間。西班牙中央下達最後通牒：「若加泰隆尼亞不取消獨立，就中止加泰隆尼亞自治權並進行接管」。最終，加泰隆尼亞在激進派強烈要求下於10月27日宣布獨立。當日西班牙參議院授權拉霍依總理動用憲法155條，勒令接管加泰隆尼亞自治政府與解散地方議會，將自治區主席普伊格蒙特及一些官員以叛亂罪名起訴，並訂於12月21日重新舉行地方議會選舉。至此，加泰隆尼亞獨立爭議走向司法訴訟，一切待法庭審理與地方議會改選結果方知後續發展。

市場先反應 — 企業出走潮

加泰隆尼亞是西班牙最富有的自治區，面積約3萬2千平方公里，占西班牙領土6%，比臺灣面積小一點。總人口750萬人，約占西班牙人口16%，但國民生產毛額占西班牙19%~20%，出口約占25%~26%。2016年歐盟占加泰隆尼亞65.8%出口，35.5%出口到西班牙。觀光業則占加泰隆尼亞生產總值的12%。

經濟富有讓加泰隆尼亞有獨立的本錢，但自治區可不可以獨立跟有沒有能力獨立是兩回事。按歐盟解釋，一個區域脫離會員國獨立，就不再是歐盟會員國，等同新國家加入歐盟。屆時就需要所有會員國一致同意才能加入。談判不但費時，且仰賴西班牙是否答應其加入歐盟。如此，一個以商業、觀光作為經濟支柱的區域。倘若獨立，人員是否能自由進出歐洲市場尚未知，貨物出口恐將面臨歐洲共同市場的關稅與非關稅障礙，對加泰隆尼亞經濟震盪可想而知。

同時，企業的思考，除愛國情操，市場也是重點。加泰隆尼亞獨立公投爭議，與西班牙中央政府對峙越演越烈，先後已經有製藥業、銀行業、天然氣公司等一些大型企業將總部搬離加泰隆尼亞。西班牙政府強硬阻止加泰隆尼亞獨立，尚未祭出經濟制裁手段，但企業出走、歐洲共同市場進入種種經濟負面效應已經逐漸浮現，讓加泰隆尼亞內部支持與反對獨立兩派呈現極度對立局面。

巴塞隆納的知名景點—奎爾公園
(圖片來源： depositphotos)



加泰隆尼亞社會對獨立看法相當分歧。多次民調與投票結果都顯示贊成與反對獨立其實都在4成多左右。公投後，支持獨立的人民走上街頭抗議公投當日警察的暴力行為。西班牙各地人民也走上街頭遊行，有的要求雙方對話，有的則捍衛西班牙的統一。認同問題造成社會撕裂、親朋好友反目，更加凸顯加泰隆尼亞社會內部的矛盾與爭議。

歐盟／大國的關鍵角色

加泰隆尼亞自始至終都意識到歐盟立場的重要性，不單是經貿市場的問題，同時牽涉國際承認與支持。雖然公投後加泰隆尼亞自治區主席普伊格蒙特一再呼籲歐盟介入處理，但局勢發展似乎事與願違。

畢竟，歐洲統合是以民族國家作為合作的基礎。針對會員國內部族群議題，歐盟的制式回應是屬於國家內政問題，這類型公投都應在憲政架構下解決。就加泰隆尼亞例子，歐盟已聲明前述地區倘若脫離西班牙獨立，其歐元區與歐盟會員國身分將自動消失，等同新國家重新申請歐盟，再看其經濟條件能否加入歐元區。此項聲明斷絕加泰隆尼亞希望獨立後能維持歐盟會員國身分，享受歐洲共同市場各項權益的期望。

此外，歐盟近年來面臨會員國內部民族主義與極端民粹主義興起。蘇格蘭在2014年9月獨立公投後，在歐洲已經引起了連鎖反應。如今加

泰隆尼亞獨立的訴求，又給予歐洲那些少數族群長期致力於獨立運動的新希望；若不壓抑內部民族主義意識，整個歐洲的獨立運動有風起雲湧之勢。再加上英國脫歐產生的經濟不確定性，歐盟顯然不願西班牙再陷入動亂，動搖歐洲經濟復甦之路。歐盟理事會、歐盟執委會、歐洲議會都已聲明支持西班牙維護憲法主權。幾個重要國家如德國、法國、英國、義大利、比利時也先後表態傾向尊重西班牙憲法與西班牙人統一的意願。

結 論

「情理法」說情、論理、講法。歷史、種族、語言、文化各項因素種下加泰隆尼亞的獨立意識。西班牙國王以其高度，維持西班牙領土完整是必然。但演說中既未對公投當日警民衝突表達遺憾，也未對800多位受傷者致慰問之意，有強烈捍衛西班牙憲政制度之心，卻少了柔性關懷之情。中央政府自認依法行政，有憲法背書，站得住腳，對加泰隆尼亞獨立訴求絲毫不讓步。過去數百年融合，同處西班牙一個屋簷下，如今決裂，絲毫不念往日舊情，對西班牙人與加泰隆尼亞人著實難堪。加泰隆尼亞面對企業出走、經濟的不確定性，無奈在理想與現實之間掙扎。歐盟面對經濟復甦前提、英國脫歐、移民、會員國分離主義等問題，無暇顧已。在內外都無聲援，加泰隆尼亞獨立之路似乎已走到死胡同。