

紐西蘭公民投票制度的建立與運作*

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

摘 要

紐西蘭的憲政取自英國西敏寺民主，不過它在憲政運作中逐漸對公共議題採取公民投票作為政府施政參考，不但給民意有一定表達的管道，而且對政治的進步產生一定的作用。

紐西蘭的公民投票基本上分為由政府 and 人民推動兩種，前者是政府針對有關的公共議題制定特別法，配合國會的選舉下進行公民投票，這種是諮詢性公投，不過政府也可以採取有法律約束力公投，像 1993 年的「選舉制度公投」；後者是依照 1993 年 9 月『公民發動的公投法案』，由公民在一年內達成 10% 以上合格選民連署，再向國會書記提出申請，政府配合國會大選舉行這種諮詢性公投，雖然投票結果不具法律約束力，但是政府仍可以自行擬定或引進相關措施提交立法。

本文為探討紐西蘭公投制度，依循歷史研究途徑將該國最初的公投運作、公投理念以及二次大戰以來公投實施狀況作分析，期盼吾人充分掌握紐國公投制度的底蘊。

關鍵詞：紐西蘭、公民投票、諮詢性公投、公民發動的公投法案、選舉制度公投

* 本文由所上研究生蔡秦怡協助資料蒐集與完稿，在此特別表示感謝。

壹、前言

紐西蘭人口總計約四百萬人，其中歐裔的紐西蘭人占 74.5%，毛利人占 9.7%。當地官方語言是英語和毛利語。1840 年紐西蘭這個國家由毛利人的部落酋長和英國皇室代表簽署 Waitangi 條約，該條約僅三個條文且文字簡短，規定英國人是紐西蘭的統治者，掌有毛利人的主權，而 Tino Rangatiratanga 留給毛利人，也就是毛利人的權利受到保障¹。

1891 年 3 月紐西蘭參與雪梨召開的英國在澳洲殖民地制憲會議 (Constitutional Convention)，提出英國殖民地聯邦憲法，但是紐西蘭從這次會議後不再與澳洲商議籌組聯邦國，而在 1907 年自英國殖民地獨立出來，成為大英國協的自治領地。紐西蘭在自治領的時代建立了單一國體制，中央和地方政府之間祇有由中央政府成立的十六個區域，並沒有省這個層級。再者，它的統治體系類似英國憲政君主制 (constitutional monarchy)，不過紐西蘭的議會民主制後來逐漸採行公民投票，也就是說紐西蘭人不但有權選出議員，他們對公共政策的基本議題也有投票權。這個公投制度的目的是，讓治理人民的法則 (rules) 十足地反應全體人民的意志，並且具備正當性 (Bogdanor, 1981: 8)，所以紐西蘭公投制度所呈現的就是，說服或要求政府考量人民的看法與意見。

本文為探討紐西蘭的公投制度，從歷史角度說明該國雖然建立議會民主制，但是也採行公投制度，並且分析紐國公投制度所具有的特徵及其執行的狀況，以期吾人對紐西蘭的公投制度有真實的理解。

¹ 此條約對紐西蘭政府的統治正當性 (legitimacy) 具有重大的道德與政治意義。祇是今天歐裔的紐西蘭人和毛利人對此條約解釋的差異，仍存在著摩擦。見 Palmer 等人 (1997: 8-10)。

貳、紐西蘭的代議民主

一、議會民主制的發展

紐西蘭早期民主政治的建立，是源於 1852 年英國平民院頒授『紐西蘭憲法法案』(*New Zealand Constitution Act*)，該法案規劃的憲政架構是仿效英國的議會民主制，其後紐西蘭國會日益負起自己的政治運作，1947 年紐西蘭國會自己通過『西敏式採納法』(*Statute of West Minister Adoption Act*)，從而正式斷決與英國的關連，實現完全的國會自主，此時國會法律上不隸屬英國平民院。待 1986 年紐西蘭進一步頒布『憲法法案』(*Constitution Act*)撤除英國的權力，紐西蘭的憲政最後才完全由自己來掌控。

紐西蘭的憲政在英國傳統的影響下，並沒有成文憲法規範，而由許多法律文件組建而成，不過多數散開的法律已經被併入 1986 年這部『憲法法案』中(Lijphart, 1984: 16)，該法主要規定國家的基本原則以及主權、行政、立法與司法的憲政架構。依照「憲法法案」的規定，紐西蘭國會是西敏式模式，具有國會至上的特徵，不過沒有上議院作為「守門員」，立法與行政權匯一，內閣占主導地位，重要閣員在不受司法制約下可以使用的權力相當大，一般公民影響公共政策的管道並不多。

若就憲政的運作而言，紐西蘭的國家元首是英國伊麗莎白二世(Elizabeth II)，1953 年紐國頒布「皇室官銜法」後，將她改稱為紐西蘭女皇，因此在紐西蘭的英國國營企業亦不再使用英國女皇的名稱，而改以紐西蘭女皇名義執行。其次，紐西蘭女皇作為國家元首，可以經由首相推薦任命總督(Governor-General)代表她，目前的總督是卡特萊特(Dame Silvia Cartwright)，卡氏並不掌握實權，實際負責統治的是民選國會所產生的首相和約二十名閣員。這個民選的國會指的是，每位選民由國會議員代表，選舉每三年需舉辦一次，直到 1996 年國會的九十九位議員和英國一樣由相對多數選舉制產生，單一政黨容易獲得執政多數。1935 年工黨首先掌握

政權，接著國民黨在 1949 年獲得政權，它採納了許多工黨過去所推行的社會福利措施，1957 年到 1960 年又由工黨執政，其後工黨與國民黨開始輪流掌政，工黨首先是執政十四年，它推動廣泛的社會安全制度與大規模的勞動計劃，包括每週四十小時工作制，最低基本工資以及義務的工會主義等。自 1975 年到 1984 年改由國民黨執政，而 1984 年到 1990 年再由工黨執政，1990 年到 1996 年又變成國民黨執政。這些時間中，由於單一政黨擁有國會多數，可以取得國會的信任，它的黨主席出任首相，並由黨內重量級議員接下閣員。工黨在籌組政府時，是由國會議員幹部以秘密投票方式挑選閣員，而國民黨籌組政府時，則由黨主席挑選閣員。自從 1996 年紐西蘭首次採用「混合候選人比例選舉制」(Mixed Member Proportional System)以後，多黨聯合執政變成較為可能。

在紐西蘭由於執政黨是在國會中占優勢，它的政府一般能夠制訂所希望的法律，與透過行政部門徵收稅款、推動社會福利以及辦理公民需要政府從事的業務，而公務員則政治中立，在其專門的業務上提供最佳的服務。一般而言，執政黨掌有行政權時，所面臨的是每三年一次的選舉挑戰，這也使得國會成為具有民主意涵和政府對人民負責有一定的基礎(Palmer, et al.: 1997: 276-79)。

二、公民投票制度是議會民主的一部份

雖然紐西蘭憲政取自英國西敏式民主，但是它不同於英國，自己發展出全國性公民投票作為公民進入公共政策的機制。二十世紀初在說英語的西南太平洋土地上，最早推動當地採行公投的力量，來自帶有西方新教思想的民粹主義者(Populists)和進步主義者(Progressives)熱切的倡導，並透過地方機構和國際性組織展現，像婦女性基督徒禁酒同盟(Women's Christian Temperance Union)、紐西蘭聯盟(New Zealand Alliance)等，不過由於直接民主在紐西蘭並沒有根基，其後當工黨和國民黨在議會民主的運作中日益穩健時，公民投票較常是配合創制權(initiative)和罷免權(recall)的倡議出

現，不常看到公投的舉行。

自從二次大戰以來，公民投票在紐西蘭開始被謹慎地用來解決公共議題，尤其是 1980 年代末和 1990 年代初政治過程令人民十分不滿意，激起支持人民在政府決策中有更多直接參與的聲音，最後促成 1993 年後出現祇要人民獲得必要的連署後即可舉行公民投票的制度。依照 Butler 和 Ranney (1994: 1) 的看法，紐西蘭公民投票制度將人民納入憲政體制的決策中，主要表現在以下三種類型：一、為避免政府的政策不利於人民的公民投票；二、為調整憲政制度，由執政黨政府通過相關的公投法，規定公投的舉行是否具有法律約束力，若具有法律約束力，公投完成後的結果將改變現行的法律；以及三、由公民發動的公民投票(Citizens Initiative Referendum)，這是由個人或有關單位經過一定人數的連署，向國會秘書處提出公投申請案，並交由政府辦理，不過它不具法律的約束力。

參、紐西蘭公民投票的運作

一、由政府推動的公民投票

若紐西蘭政府處理公共事務時，為推動政策和增進社會的利益，而採行全國性公投，這種公民投票祇要由執政黨在國會通過公投法即可以進行。早期它主要是處理有關道德的議題，這是因為政府頒發酒執照引發熱烈討論飲酒問題，早在 1911 年政府為此便進行第一次全國性公投，道德上保守的團體像女性基督徒禁酒同盟，受美國進步主義的鼓舞進行多方的遊說，在國會大選時即進行這次所謂「全國執照頒發的投票」(General Licensing Polls)，結果 55.8% 的選民贊成禁止飲酒，祇是政府並沒有實際的執行，最多祇是關閉一些酒吧的營業，以及將飲酒年齡訂在 21 歲。其後，1919 年政府又對飲酒議題進行兩次公投，由於贊成者些微低於多數，並沒有成功(Artkinson, 2003: 125-29)。

表一 1949年紐西蘭的公民投票(%)

日期	題目	投票率	結果
1949年 3月9日	下班後的賽馬賭博應該由紐西蘭賽馬協會和紐西蘭競走協會制訂規定？	54.3	贊成 68.0 反對 32.0
1949年 8月30日	實施義務的軍事訓練？	63.5	贊成 77.9 反對 22.1

資料來源：Lijphart (1984: 16-18)。

一次大戰之後，紐西蘭工黨在選舉政策中曾經提出創制、公投和罷免的訴求，祇是 1919 年的大選該黨選舉結果不盡理想，僅是第三大黨，公投的呼聲也就退怯，而且自從 1935 年工黨正式執政，也不再懷抱直接民主的理念。二次大戰以來，較可以看到紐西蘭政府推動公投，而它都是先制訂有關公投議題的法律，再儘量配合大選的投票進行公投的投票。對於 1949 年的公投，吾人可以根據表一來加以說明。

直到 1967 年 9 月，紐西蘭國民黨政府欲延長國會議員的任期，依照 1956 年『選舉法』(Electoral Act) 對基本憲政事務的規定，舉凡國會議員任期、議席數目、選民區劃代表委員會(Representation Commission)、秘密投票與投票年齡等若有必要變動，需有國會 75% 議員或公民投票中多數選民的支援 (Harris, 2004)。國民黨政府就在此法的授權下舉辦公投，結果投票率 69.7%，贊成目前三年任期者 68.1%，而贊成國民黨主張延長至四年者僅 31.9%，所以這次公投是失敗的。不過，1990 年 10 月國民黨執政時，爲了延長國會議員的任期，再度舉辦公投，這次公投的背後原因，是選民這幾年來對工黨的執行能力不看好，國民黨視爲有助於延長國會議員的任期，因此當年在工黨競選挫敗下，國民黨便挾著它的國會多數，以執政黨的身份在『國會議員任期投票法』(Term Poll Act) 的授權下舉辦公民投票，這次公投的投票率 85.2%，贊成目前三年任期者 69.3%，而贊成國民黨主張延長至四年者僅 30.7%，大多數選民仍是希望維持現況，因此國民黨發動的公投再度失敗(Jackson, 1987: 29)。

再者，由政府於 1992 和 1993 年推動的選舉制度公民投票，它的緣起是二次大戰以來紐西蘭在相對多數選舉制下發展出的兩黨制，到了 1950 到 1960 年代人民對政治體系和政治家的信賴感開始減弱。這一方面可以從全國性大選中工黨和國民黨兩大政黨的得票率減少看出，另一方面選民感到不滿意的是，小黨像社會信用黨 (Social Credit Party)，從 1954 到 1975 年的八屆大選中獲得平均 9% 的選票，卻祇在 1966 年這次大選中獲得一個席位。1970 到 1980 年代紐西蘭出現經濟不確定性和新興的社會和政治運動，這個政治的不信賴感開始聚集能量，尤其在 1978 年和 1981 年兩次的大選後，就激發出強烈批評選舉制度的聲音，茲根據表二、表三來說明其原因：

表二 1978 年紐西蘭國會選舉

政 黨	候選人數	總投票數	百分比	席位
國民黨	92	680.991	39.8%	51
工黨	92	691.976	40.4%	40
社會信用黨	92	274.756	16.1%	1
價值黨 (Values Party)	92	41.220	2.4%	
其他	92	22.130	1.3%	

資料來源：New Zealand Elections (<http://www.mywiseow.com>)。

這次選舉國民黨從國會的 92 席位贏得 51 席，工黨贏得 40 席，國民黨較工黨多 11 席贏得執政，但是國民黨實際上並沒有獲得多數的選票，工黨得票率是 40.4%，相較之下國民黨得票率才 39.8%。再者，社會信用黨作為第三大黨，得票率 16.1%，卻祇有一個席位。

表三 1981 年紐西蘭國會選舉

政 黨	候選人數	總投票數	百分比	席 位
國民黨	92	698.508	38.77	47
工黨	92	702.630	39.01	43
社會信用黨	92	372.056	20.65	2
價值黨	17	3.460	0.19	
其他	19	10.327	0.55	

這次選舉國民黨從國會的 92 席位贏得 47 席，較上屆大先減少 4 席，而工黨贏得 43 席，較上屆大選多出 3 席，這意味國民黨是藉由一席之多保持多數執政的機會，而且國民黨實際上也沒有獲得多數選票，它的得票率是 382.77%，相較之下工黨得票率是 39.01%。其次，社會信用黨作為第三大黨，得票率增加到 20.65%，卻祇有二個席位。

有鑒於此，一些選民和政黨成員公開質疑相對多數選舉制的公平性，尤其是工黨認為相對多數選舉制對它不利，要檢討此一選舉制度，1984 年大選工黨在它的競選宣言中即指出，未來將依選舉法規定在政府內建立皇室委員會 (Royal Commission) 檢討選舉制度，而且工黨贏得這次大選後，它的政府採取「開放的政府政策 (Open Government Policy)」即包括推動徹底評估選舉法的措施，而且此時該黨帕蒙 (Geoffrey Palmer) 副首相對憲政改革包括選舉制度，也發表十分銳利的言詞 (McLean, n.d.)。

隔年工黨政府基於黨內的壓力，成立了「皇家選舉制度委員會」(Royal Commission on the Electoral System)²，任命來自公共領域的人士，計有高等法院法官（主席）、法學教授、政治科學家、自政府退休的統計專家與女性毛利人（統計學家和社會研究者）共五位成員，他們為探討選舉制度的改革，不祇到全國各地訪視，而且遠赴澳洲、加拿大、德國與愛爾蘭等國加以考察。

1986 年 12 月「皇家選舉制度委員會」公布報告，建議採行類似德國所用的比例選舉制，就是選民有兩票，一票投政黨，另一票投相對多數選舉制的選區候選人，其中投政黨的票是關鍵的，因為這張票決定政黨在國會席次的總額，譬如某政黨贏得 25% 的政黨選票，它將分配到國會 120 席中的 30 席 (25%)。如果該黨有 23 位選區候選人當選，則該黨可推出 7 位人選進入國會當議員，人選的產生依政黨候選人名單排序，紐西蘭這種選舉方式稱為「混合候選人比例選舉制」。再者，該報告表示這一「混合候

² 在大英國協的國家中，內閣成立皇家委員會，主要是為了調查一項議題，它的權力相當大，有時超過法官的權力，不過仍得視它被授權的狀況而定；見 McLean (n.d.)。

選人比例選舉制」的變革涉及民主政治的最基本課題，應該交付公民投票決定 (n.a., n.d.)。

在這種情況下，工黨政府的考量是 1987 年大選前不要商議選舉制度的變動，而工黨幹部本身對此也是意見分歧，因此工黨政府決定淡化改變選舉制度的意念，朗恩 (David Lang) 總理也就將「皇家選舉制度委員會」的報告轉交國會中負責選舉法案的選任委員會 (Select Committee) 處理，國民黨領導人看到此種行徑，爲了維護自己的政治利益，對「混合候選人比例選舉制」也有意予以忽視 (Levine & Nigel, 1993: 158-67)。隔年，國會的選任委員會提出報告，指出紐西蘭實行百年以上的相對多數選舉制度應該保留，無法同意「混合候選人比例選舉制」，不過選任委員會當中多數的工黨議員仍站出來強力表示，有關選舉制度的問題是需要交由公民投票決定，此時公共輿論又對政治與政治人物施加壓力，工黨和國民黨兩黨爲此在 1990 年大選前向選民公開宣稱，選舉制度的變動交由公民投票決定 (Harris, 2004)。

最後，1992 年 9 月國民黨執政的政府終於提出『選舉的公民投票法』 (*Electoral Referendum Act*)，該法稱這項公投是沒有法律約束力，在此一情況下它對公投程序作出有關投票紙的樣式、題目的訂定以及首席監督官 (Chief Ombudsman) 的任務等的規定。依照選舉的公民投票法，在首席監督官的領導下內政部長負責成立選舉的公投小組，這個小組由政治人物和公務員組成，它可以利用政府經費推展有關公投的公共教育，電視節目與錄影帶的製作，討論會的舉辦，以及分送一本六頁介紹選舉制度的小冊子 (含毛利語和西太平洋群島 Samoa 語的版本) 至每個家庭。在公投展開後的討論期間，紐西蘭國內主張「混合候選人比例選舉制」的陣營，由選舉改革聯盟作爲主要的代表，而支持相對多數選舉制的陣營，則由健康部長和工黨副主席參加的同盟爲代表 (Levine & Nigel, 1993: 162)，最後的公投結果如表四所示：

表四 一九九二年九月第一次的選舉制度公投

題 目	投票數	百分比
A 部份		
保留目前相對多選舉制	186.027	15.3
改變選舉制度	1,031.257	84.7
B 部份		
贊成增補議員 (supplementary member) 制度	62.278	5.5
贊成單一可讓渡選舉制	194.796	17.4
贊成混合議員比例選舉制	790.648	70.5
贊成偏好選舉 (preferential voting) 制	73.539	6.6
結 果	1,121.261	55.2

資料來源：Mcleay (n.d.)。

基於這次公投中選民熱切希望改變選舉制度，國民黨政府便進一步配合 1993 年的大選舉行第二次公投，讓選民在相對多數選舉制與「混合候選人比例選舉制」作直接的選擇，這次的公投具有法律的約束力，它所依據的法律是，國會選舉法選任委員會在當年推出的『選舉法』，公投的舉行還是由選舉公投小組負責推動有關的公共教育，在公投活動期間兩個選舉制度的支持者大力的宣導和相互的較勁，最後進行投票，其結果如表五所示³：

表五 一九九三年十一月第二次的選舉制度公投

題 目	投票數	百分比
贊成目前的相對多數選舉制當作 1956 年選舉法所提提供的制度	884.964	46.1
贊成擬訂中的「混合候選人比例選舉制」當作 1993 年選舉法所提供的制度	1,023.919	53.9
結 果	1,917.883	85.2

資料來源：Hawke (1993: 4-10)。

³ 補議員制是指政黨名單的席次依比例地分配，以從這次公投的結果看來，政治人物基本上是不想看到這樣的結果。國民黨及政黨贏得的選區席次是增補的，相對多數選舉制是和比例選舉制配合運用，德國的選制就是屬於這一類型。其次，偏好選舉制是指從一組人選中圈選一位或更多候選人，考慮個人的偏好，澳大利亞的選制即採行此一類型。

這次公投的題目，國民黨和工黨對公投的題目存在意見分歧，大多數國會議員偏好繼續採行相對多數選舉制，而企業界花錢遊說保持現有調……維持強大政府的重要性，不過民意顯然希望改變選舉制度，尤其是次要政黨和大多數的毛利人都持改革(Aimer & Miller, 2002: 795-98)。

這個公投通過的「混合候選人比例選舉制」自一九九六年的大選開始實施，從此國會由選區議員（由相對多數選舉制產生）與名單議員（由全國性與封閉式的政黨名單產生）組成，選民投票時投選區候選人和政黨名單各一票，其中以政黨名單的票最重要，因為它是決定國會組成的票，政黨進入國會需有全國 5%政黨名單的得票率，或有一位選區當選人，最近紐西蘭大選的國會席次分配如表六：

表六 「混合候選人比例選舉制」的國會席次分配

大 選	政黨名單	選 區 席 次		總席位
		一 般	毛利人	
1996	55	60	5	120
1999	53	61	6	120
2002	51	62	7	120
2005	53	63	4	120

資料來源：Barker & Mcleay (2000: 131-54)。

說明：毛利人的席次依其登記在選舉名冊上的人口調整

1996 年大選的結果，國民黨是第一大黨，獲得 44 席，由它籌組聯合政府，第三大黨的紐西蘭優先 (NZ First) 黨獲得 17 席是國民黨執政夥伴，而紐西蘭優先黨參與聯合政府的談判條件之一是，規劃義務性退休儲金措施(Compulsory Retirement Savings Scheme)，此任務載於它們的聯合政府協定中，後來兩黨聯合政府對公投作最後的決定。

有鑒於此，國民黨和紐西蘭優先黨聯合政府在 1997 年通過義務性退休儲金公投法，這次有關退休金制度的公投是紐西蘭首次採用全國性通信投票，由內政部長任命選舉的公投小組成員，負責提供公投資訊和執行活

動。當年七月初公投的題目公布後，選民有充分的時間了解題目內容，一般需考慮目前紐西蘭由稅收作為退休金財政來源有問題嗎？如果答案正確，那由年金作為退休金的財政來源能夠解決問題嗎？以及是否有其他更佳解決老年退休金的方式嗎？對此選民有三個星期的時間(9月5至25日)作選擇與進行郵遞，10月2日最後公布公投結果。

雖然公投進行期間，一些國民黨的部長公開反對義務性退休儲金的措施，但是這次的通信投票進行得十分良好，不祇是投票率，而且投票過程的執行也極為順利，收到的無效票總計才3,284張，祇占總投票數的0.17%，較1996年大選時更低，選舉的公投小組辦公室主任魏藍(Phil Whelan)即表示，未來我們應該再採用通信投票，茲以表七來說明⁴：

表七 1997年義務性退休儲金的公民投票

題 目	投 票 數	百分比
您支持計劃下的義務性退休儲金嗎？	贊成 163,309	8.2
	反對 1,820,403	91.8
結 果	1,988,650	80.3

二、由公民發動的公民投票

在紐西蘭由公民發動的公民投票，是議會民主制下讓人民聲音被聽到的機制，它較常被人民所採用，無疑是紐西蘭走向更大參與式民主的制度。這項公投制度源起於1986年工黨國會議員Fran Wilde提出同性戀結婚合法化。當時在工黨政府執政下，雖然各種道德和保守團體的反對，仍然以49對44票獲得通過，威靈頓一地的國會大廈收到由85萬5千名公民（超過有投票權人口的一半）簽名反對該法案的申請書，從此國內出現相關議題的討論，即國會通過的立法可以違反多數紐西蘭人的意見嗎？民主政治

⁴ 如果此次公投成功，自1998年7月起每年收入5千元以上者，可將個人所得的3%存放個人挑選的私有退休基金中，4年後預計提高到8%；見Mclean(2004: 1-6)。

意味多數人的意見應該被支配嗎？不過仍有國會議員像安德生 (Jim Anderson) 則發出不同的聲音，他強力支持同性戀結婚合法化。

最後，關懷公民聯合會 (Coalition of Concerned Citizens) 反對「同性戀法改革法案」發揮了一定的作用 (Parkinson, 2001: 410-18)，該會為保護和維持傳統的價值，在工黨政府通過「同性戀法改革法案」後，積極推動以公民發動的公民投票作為一種對抗被認為「不正常、不可接受與不民主」的立法方式，他們有如二十世紀初紐西蘭基督徒倡議反賭博與反飲酒的「十字軍」。關懷公民聯合會從反毛利人的純紐西蘭基金會 (One New Zealand Foundation) 與其他許多支持由公民發動公民投票的團體找到結盟對象，祇是當關懷公民聯合會多次投訴工黨政府設立的選舉制度皇室委員會，卻遭到拒絕由公民發動的公民投票，而僅同意由政府舉辦有約束力的公投，這使得關懷公民聯合會轉而求助於國民黨的外圍團體「國家改革會 (National Reform)」，經由他們的奔走與遊說，1989 年國民黨黨員代表大會上，雖然鮑爾格 (Jim Bolger) 黨主席強烈反對，該黨的新選舉制度改革委員會卻想推出由公民發動的公投，作為 1990 年該黨參與大選的競選宣言，這多少是為了促進人民將國民黨當作負責任的政黨，以利於它有向執政的工黨競爭。

1992 年 9 月大選，國民黨贏得執政，它便在國會中提出由公民發動的『公投法案』 (*Citizens Initiated Referenda Act*)，該法案隔年九月獲得通過⁵。依照它的規定，選民針對特定的議題，向國會書記 (Clerk) 遞交五百元費用申請由政為此最多可以開銷五萬元紐幣，然後國會書記用二個月的時間檢查公民連署是否合乎規定。一旦國會書記批准公民連署後，公投題目以贊成和反對兩種可能作答，最後由國會議長向國會宣布公投的舉辦。公投的活動需在一年內舉辦，不管贊成或反對的一方甫舉辦公投。此時國會書記將該公投所申請的題目向民眾公佈 28 天，以便蒐集書面的評論，然後國

⁵ Referenda (<http://www.justice.govt.nz/pubs/other/pamphlets/2001/citizens>)。

會書記在三個月內決定公投題目的最後用辭，而公投提出者有十二個月時間蒐集連署，需達成 10% 以上合格的選民背書，在公投活動期間可以將五萬元紐幣的捐款當作廣告費用，像支付在出版或宣傳方面，政府是不提供任何的資訊投票至於投票日期亦是由政府決定，通常與國會大選一併舉行，依照國會選舉名冊的選民給予投票投票亦可以採取通信投票的方式，祇是投票結果不具約束力(indicative)，不過政府仍可以自行擬定或引進一項相關措施提交立法⁶。

自從由公民發動的公投法案生效後，紐西蘭公民針對政府的政策和基於憲政的關懷，提出公投申請案的主題從飼料雞、安樂死到環境保護，以及選舉改革、司法和判刑問題等，茲以表八來說明實際的狀況：

表八 1993-2005 年紐西蘭由公民發動的公投申請案

年	題 目	提 出 者	地 位	贊成(%)
1993	在 5 年內應該禁止飼料雞生的蛋嗎？	紐西蘭皇家保護動物免受虐協會	無效	
1993	一位判定殺人犯終身監禁的法官應該被授權命令監禁他和不可作釋放的宣告嗎？	基督遺產黨	無效	
1993	國會議席的產生應該從政黨名單的 120 席降到 100 席嗎？	Michael Laws 、Hon Winston Peters 、與 Geoff Braybroke 三位國會議員	無效	
1994	應該有法律要求政黨遵守它制訂的法規和發表的宣言嗎？	William Maung	無效	
1994	您同意紐西蘭法律不應該以族群背景歧視或偏好公民或永久居留者嗎？	純紐西蘭基金會	無效	
1994	紐西蘭人從幼年起即可進入政府支付經費的公立教育機構嗎？	未來的民主運動團體	無效	

⁶ 司法院出版品 *Citizens Initiated Referenda Act 1993*、與 *Referenda (Postal Voting) Act 2000*。

年	題 目	提 出 者	地 位	贊成(%)
1994	政府經濟政策的首要目標應該是人民在公平薪資下充分就業嗎？	未來的民主運動團體	撤消	
1994	紐西蘭用電量的增加應該符合能源不遞減和環境的永續嗎？	未來的民主運動團體	撤消	
1994	紐西蘭到 2000 年的國防開銷應該減少到 1994/95 年的一半，並將所節省下的金錢投入健康、教育、環境、保育和促進充分就業嗎？	未來的民主運動團體	撤消	
1994	紐西蘭消防隊專職消防人員應該減少到 1995 年 1 月所雇用的人數以內嗎？	紐西蘭專業消防員同盟	1996 年 12 月舉行投票	12.2% (投票率 27%)
1995	年滿 18 歲罹患絕症的病患應該容許以人道的方式終結生命嗎？	自願安樂死協會	撤消	
1996	紐西蘭森林有限公司目前擁有 188,000 公頃皇家林地的執照仍是國家的（有接受 Waitangi 條約的請求之必要嗎）？	Jim Anderton 國會議員	無效	
1996	一切本地的樹（除了耕地、林木和培育區）應該依照毛利人的習俗砍伐和清除，否則應予以禁止嗎？	Nga Kaitiak O Te Waouia Tane O Aotearoa	無效	
1997	紐西蘭應該有高於 Waitangi 條約和其他法律的成文憲法，無偏袒或歧視地保障所有人民的權利嗎？	Mark Whyte	無效	
1997	政府應該增加每年健康部門至少 7%GDP 的開支，而且此費用由個人所得稅支付嗎？	紐西蘭癌症協會	無效	
1997	國會的議席應該從 120 名減少到 99 名嗎？	Margaret Robertson	配合 1999 年 11 月 28 日大選舉行投票	81.5% (投票率 84.8%)
1997	我國司法改革應該更強調受害人的需求，向他們提供補償並且對嚴重的暴力犯課最少的罪刑和苦役嗎？	Norm Withers	配合 1999 年 11 月 28 日大選舉行投票	91.8% (投票率 84.8%)

年	題 目	提 出 者	地 位	贊成(%)
1998	國會應該以選區作基楚的單一可讓渡選舉制產生議員嗎？	Frederick Richards	無效	
1998	當學校要關閉時，應該先立法建立標準給教育部，以便教育部強制學校關閉？	Gavin Hugh Piercy	無效	
1999	政府到 2004 年應該減少失業人口至勞動力的 1%以下嗎？	Julie Waring	無效	
1999	紐西蘭應該採取有法律約束力的公投，此一法律理念需要提交人民票決嗎？	自由紐西蘭黨協會	無效	
2000	國會應該制訂法律禁止煙草銷售和分配嗎？	Raymond Lorenzen	無效	
2000	Dr. Newman 共享的雙親法案（紐西蘭國會議員的法案）應該在家庭法院中立法嗎？	Tim Hawkins	無效	
2003	賣淫改革法應該被取代嗎？	Gordon Copeland、 Larry Baldock 國 會議員	無效	
2003	紐西蘭應該變成一個獨立的共和國嗎？		無效	
2004	紐西蘭應該更改國旗嗎？	Morrison	無效	
2004	應該廢止紐西蘭的案件有義務向英國樞密院作最後的上訴嗎？	Dennis J Gates	撤消	

資料來源：Catt (2002: 29-47)、Electoral Commission (2002: 38-41)、Parkinson (2001: 410-18)。

在以上由公民發動的公投申請案當中，迄今祇有三次符合連署規定與進入投票階段，這分別是 1994 年紐西蘭專業消防員同盟申請案，以及 1997 年減少國會議席和司法改革申請案，而且它們當中僅有後面兩案獲得相當多數的贊成，以下將對它們作進一步的說明：首先就 Robertson 國會議員提出減少國會議席一案而言，與其說它是一次對基本憲政議題的投票，勿寧說是一次處罰政治家的機會。Robertson 議員為轉變皇室委員會的主張，稱一個較小的國會會更有秩序、更有效率以及更實在的工作，因為政治家

此時是忙碌的，不會亂作為，雖然有七十個政治科學家的團體不認同他的講法，他的主張仍在公投中受到高度的支援。當時政府對公投結果表示可以進行公共討論，但是它被媒體扭曲了，像紐西蘭最大的報紙《紐西蘭前鋒報》有四篇文章提及此事，可是政治科學家努力開創有關 Robertson 議員申請案的討論，卻陷入一些報紙的攻擊，包括國家商業評論(National Business Review)責罵學術圈泛政治化 (Hofstetter, et al., 1999: 354-55)。

其次，有關 Withers 提出的司法改革申請案，它是緣自改擊 Withers 母親的直接結果，因為這位年老的母親是一位熱心的基督徒，她遭受恐怖的樣子令人關注。當年工黨政府的新司法部長已經宣稱推動司法革新，不再持固定的罪刑，Withers 本人在此情況下為其母親提出公投以爭取減刑獲得高度的支持。若檢視公投的題目，在由公民發動的公投法規定下，題目的字辭應該向選民清楚地傳遞公投目的，但是這次公投卻包含一些不同的假設，即使選民可以接受其中一些假設，但不一定同意其他的假設，而且題目中有些用辭顯得不太清楚與抽象，像「對受害人補償」(compensation for victims)、「嚴重的暴力犯」(serious violent offences) 與「苦役」(hard labour)，選民對它們的解釋可以相當的不同 (Gendall, et al.: 2002: 354-55)，Parkinson (2001: 419) 即認為，這次公投的題目違背由公民發動的公投法規定祇能有一個題目和兩種可能的回答。

肆、結論

紐西蘭的議會民主制雖然移植自英國，但是當地的政府卻可以依客觀情勢的需要，制訂相關的公投法進行公民投票，讓人民有表達政治意志的管道，進而增進政治進步的機會。自 1980 年代後期以來，又由於紐西蘭人民參與政治的熱情增加，政府便立法通過由公民發動的公民投票，即使這種公投不具法律約束力，一般稱為「沒有牙齒的老虎」，不過它多少可以當作民意的抒發與政府關切公共議題的管道。

事實上，紐西蘭實施公民投票，除了一般認為滿足人民參與公共政策的需求與增進公民教育外，它亦達成一定的任務，譬如 1993 年由政府發動的具約束力的選舉制度公投，其成功便帶來國會更能代表紐國現代社會的多樣性，因為增加了女性和毛利人的國會議員，而且出現亞裔與太平洋島人士的國會議員(n.a., 1996)。再者，就由公民發動的公投而言，它的運作在一定的程序下，首先要達成連署的最低門檻，至少 10%的合格選民，接著即使它公投獲得多數的贊成，由於本身不具法律的約束力，最後的決定權仍在政治人物身上。不過 2004 年「廢止所有案件應向英國樞密院作最後上訴」的公投申請案通過後，政府不久就修改相關的法律，正式切斷法律上 163 年依賴英國的情況，建立紐國自己的最高上訴法院作為國家最高上訴法院，這種政府聽從民意的作為，亦是由公民發動的公投值得一提的作用。不過，在 1997 年 Withers 所提司法改革公投申請案上，吾人對於公投題目的決定，認為應該修訂由公民發動的公投法，將公投題目的標準規定得更清楚些，譬如字詞要簡短與清晰，以及議題要單一化等，以避免公投結果喪失作為政府施政參考的意義 (Gendall, et al.: 303-15)。

總之，紐西蘭的公民投票制度截至目前並不像英國這個殖民國，它已經發展出自己的特點，除了有具諮詢意義的公投，也有具法律約束力的公投，再者，不但有從政府發動的公投，而且有從民間發動的公投。

參考書目

- Aimer, Peter, and Raymond Miller. 2002. "Partisanship and Principle: Voters and the New Zealand Electoral Referendum of 1993." *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 6, pp. 795-98.
- Atkinson, Neill. 2003. *Adventures in Democracy: A History of the Vote In New Zealand*. Dunedin: University of Otago Press.
- Barker, Fiona, and Elizabeth Mcleay. 2000. "How Much Change? An Analysis of the Initial Impact of Proportional Representation on the New Zealand Parliamentary Party System." *Party Politics*, Vol. 6, No. 2, pp. 131-54
- Bogdanor, Vernon. 1981. *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform In British Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, David, and Austin Ranney (eds.) 1994. *Referendums around the World*. Washington, DC: AEI Press.
- Catt, H. 2002. "The Other Democratic Experiment: New Zealand's Experience with Citizens' Initiated Referendum." *Political Science*, Vol. 48, No. 1, pp. 29-47.
- Electoral Commission. 2002. *The New Zealand Electoral Compendium*, 3rd (ed.) Wellington.
- Gendall, Philip, Janet Hock, and Angela Willis. 2002. "Respondent Understanding of the 1999 Referendum Question on a Reform of the New Zealand Justice System." *Australian Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 2, pp. 303-15.
- Harris, Paul. 2004. "New Zealand's Change to MMP" (<http://www.aceproject.org/>).
- Hawke, G. R. (ed.) 1993. *Changing Politics? The Electoral Referendum*. Wellington: Institute of Policy Studies.
- Hofstetter, C. Richard, David Barker, James T. Smith, Gina M. Zari, and Thomas A. Ingrassia. 1999. "Information, Misinformation and Political Talk Radio." *Political Research Quarterly*, Vol. 52, No. 2, pp. 354-55
- Jackson, Keith. 1987. *The Dilemma of Parliament*. Wellington: Allen & Unwin.
- Levine, Stephen, and Roberts Nigel. 1993. "Notes on Recent Elections: The New Zealand Electoral Referendum." *Electoral Studies*, Vol. 12, No. 2, pp. 158-67.
- Lijphart, Arena. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- McLean, Elizabeth. n.d. "Background Notes: Electoral System Change in New Zealand,

- Weekend 5: Session ZA” (<http://www.citigensassembly.bc.ca/resources/>)
- McLean, Elizabeth. 2004. “Making Voters’ Voices’ Heard? Citizens Initiated Referendums in a New Zealand.” *Democratic Audit of Australia*, pp. 1-6.
- n.a. n.d. “New Zealand: A Westminster Democracy Switches to Proportional Reprehensive” (<http://www.ace-project.org/main/englihs/es/esy-nz/>).
- n.a. 1996. “Into the Unknown: 1996 and Beyond” (<http://www.elections.org.nz/pandr/votel/nimp.html>).
- Palmer, Geoffrey, and Matthew Lamer. 1997. *Bridled Power: New Zealand Government under MMP*. Auckland: Oxford University Press.
- Parkinson, John. 2001. “Who Knows Best? The Creation of the Citizen initiated Referendum in New Zealand.” *Government and Opposition*, Vol. 36, No. 3, pp. 410-18.

The Formation and Practice of New Zealand's Referenda

Chiu-Ching Kuo

Professor, Graduate Institute of European Studies, Tamkang University

Tamsui, Taiwan

Abstract

New Zealand essentially follows the Westminster system of government. However, in the democratic process it may also ask the entire electorate to either accept or reject a proposal on some public issue. This not only gives a channel for public opinion, but also contributes towards progress in the political and social environment.

There are two kinds of referendum in New Zealand. One is initiated by the government and the other by citizens. The former is normally held following a particular referendum act and its voting date is arranged as close to the parliamentary election as possible. The result of such a referendum is non-binding, though the government can undoubtedly adopt a binding referendum as with the Election System Referendum of 1993. The second kind of referendum is conducted according to the *Citizens Initiated Referenda Act* of 1993. It needs a petition to the parliamentary Clerk. Within one year the initiator should present the signatures of more than 10% electorate in favour. The voting date is about the same as that of the parliamentary election. Although the result is non-binding, the government can still propose legislation to enact it.

Keywords: New Zealand, referendum, non-binding referendum, *Citizens Initiated Referenda Act*, election system referendum