

# 澳洲大選與工黨政府的動向

張和蘊

## 一、前 言

澳洲於今（一九八七）年七月十一日舉行大選，選舉結果，工黨領袖霍克（Bob Hawke）擊敗了自由黨黨魁霍華德（John Howard），而第三度蟬聯總理。①在澳洲歷史上，這是第一位工黨領袖連續三次執政。

澳洲此次大選是雙重選舉（the double election）；參議院與眾議院議員同時改選。選舉結果，眾議院一百四十八席中，工黨獲八十六席，較上屆增加四席，自由黨暨國家黨聯盟獲六十二席，較上屆減少四席，以致工黨在眾院超過自由黨暨國家黨聯盟二十四席，②可謂是一次重大的勝利。再者，霍克本想利用此次參議院改選，爭取得以控制參議院的多數，但選舉結果則未能如願以償。因此舉足輕重的小黨——澳洲民主黨（Australian Democrats），在參議院仍握有制衡的地位。

澳洲參議院是由七十六名參議員組成，參議員按「比例代表制」（proportional representation）由各州及特區人民直接選舉產生，聯邦六州的每州選出十二名，以及兩個特別行政區「澳京特區」（Australian Capital Territory）和「北部特區」（Northern Territory）各選出兩名。各州選出的參議員任期六年，每三年改選其半數；兩特區選出的參議員任期則為三年。③根據澳洲憲法第五十三條之規定，參議院不得提出財政和預算法案，但有權擱置眾議院所提之法案，並得要求眾議院取消或修正其中任何條款。④參眾兩院一旦有所僵持，即可能導致兩院同時被解散而重新全部改選（憲法第五十七條之規定），如一九

註① 霍克於一九八三年三月澳洲大選中，擊敗了自由黨的傅雷澤（Malcolm Fraser），首次當選為總理；他又於一九八四年十二月大選中，擊敗了自由黨的皮考克（Andrew Peacock），三度獲得連任。

註② Malcolm Mackerras, "Pendulum: the Libs now need bigger swing," *The Bulletin*, Aug. 11, p. 23.

註③ *The Far East and Australasia 1987* (London: Europa Publications Limited, 1986), pp. 196, 198.

註④ 「澳大利亞聯邦憲法」，世界各國憲法大全，第三冊（臺北：國民大會憲政研討委員會編印，民國五十四年），頁二二二九—二二三〇。

七五年惠特蘭被罷黜而舉行的大選即為顯例。

根據澳洲憲法規定，眾議院的議席約為參議院的兩倍，現由一百四十八名眾議員組成，眾議員是按「選擇投票制」(Preferential voting system)產生的，每一眾議員依各州人口比例選出，但任何一州不得少於五名，而澳京特區兩名，北部特區一名。眾議員任期三年。<sup>⑤</sup>由於人口的增減或選區的重劃，每屆眾議員的人數可能略有變動。<sup>⑥</sup>

澳洲的政治體系，大部分源於英制，例如，責任內閣制的精神，充分表現於國會(聯邦議會)、內閣以及國會與內閣之間的相互關係；但也有一部分是受若干民主國家聯邦主義的影響，使聯邦主義的精神亦表現於聯邦各州在參議院之議席分配與權力運用，以及各州的自主權等都是。因此，在民主政治上，澳洲的政制是一特例，它與英國共戴一君，是個君主立憲國，但它又具有聯邦主義的精神，與美國相似，而兼有聯邦國的內涵。

## 二、澳洲提前大選的主因

霍克於今年三月間曾宣佈他不準備提前大選，但到了五月底他竟食言的宣佈大選提前於七月中旬舉行，比預定的時間提前了半年多。霍克改變態度的直接原因，據他解釋，是因為參議院拒絕其工黨政府所提的國民身分證法案。<sup>⑦</sup>在參議院中，工黨居於少數，反對黨的破壞戰術，迫使他必須採取行動，以維護其政府的威信。然而一般認為，霍克的說法仍只是一種藉口，參議院對其法案的阻撓，固然是促使其提前大選的原因，但這並不是促使他行動的主要因素。<sup>⑧</sup>

據政府官員的說法，提前大選的另一原因，乃是為了取得人民更穩固的付託，俾利其未來經濟計劃的推行。財政部長基亭(Paul Keating)於今年五月中旬向國會提出小型預算(mini-budget)時，已說明這計劃的性質，就是要嚴格地削減公共開支，以解決國家赤字與外債問題。這項宣佈頗獲人民的好評與支持，民意測驗顯示，霍克聲望節節上升。不過亦有人認為，即使如

註⑤ 同註③。

註⑥ 澳洲眾議院於一九七二年大選時為一二五席，一九七四年及七五年大選時為一二七席，一九七七年大選時為一二四席，一九八〇年及八三年大選時又改為一二五席，一九八四年大選時為一四八席，今年大選時與上屆同。

註⑦ 據報導，提議中的國民身分證法案，是霍克政府稅收政策不可分割的部分，因為此舉可減少逃稅及騙取福利金等情事；參議院不通過此法案，將削弱政府對付購稅行為的能力，並使預算赤字增加。參閱南洋星洲聯合早報，一九八七年六月八日，第十一版。

註⑧ "Mr. Hawke's place in history?" *The Times*, June 4, 1987, p. 11.

此，霍克趁此情勢提前大選，仍然不是主要原因。⑩實際上，霍克之所以決定提前大選，乃是他想利用反對黨陷於分裂及無力向他挑戰的時機，可使其輕易再度連任。此外，財長基亨也曾建議霍克提前大選，乃是基於國際因素的考慮，唯恐由於國際情勢變化的影響，如果政府於年底大選，可能使其失去獲勝的機會。而且工黨再等下去，反對黨可能平息內部紛爭，如果反對黨出現團結和強大的陣容，屆時工黨將冒失敗的危險。⑪

問題是此次選舉是十五年來的第八次，也是近四年來的第三次，澳洲人民顯然已有厭倦的跡象。澳洲政治制度的缺點是國會衆院任期只有三年。一個新的政府必須設法贏得另一次人民付託之後才能安心推動行政。於是每一位有雄才大略的總理均會利用適當時機宣佈提前大選，以便再有三年的時間以完成其未竟的施政計劃。因此，一個政府經常不到兩年，即要舉行大選，看似頗符民主精神，實際却是政府在推行其發展長期政策方面的一種災難。⑫

### 三、霍克當選連任的原因

(一) 霍克政府經濟政策獲致相當的成功。霍克的作風明快而具有彈性，他採用了實用主義與穩健的路線。他自一九八三年首任以來，就放下了工黨政治思想的術語和老套，而以穩健的態度進行經濟改革方案。他放寬財政制度，撤銷外匯管制，容納外國銀行，採用減少實際工資（real wages）的所得政策，隨之逐步開放由中央統一管理的固定工資制度（a centralized wage-fixing system）。⑬四年多來，霍克政府的穩健路線，特別是穩定的財經路線，不但獲得國內工商界的支持，而且海外的投資集團對霍克領導的工黨政府也有了信心，很多四年前流走的資金，漸漸回籠。

霍克非常重視與工會和商界的關係，認為這是重建經濟的關鍵因素。他與澳洲工會理事會（ACTU）締結「物價與所得協定」（Prices and Incomes Accord），使得頻繁的罷工爲之減少，促進了勞資關係的和諧；他更召集全國經濟高峯會議（National Economic Summit），使政府、雇主與工會之間達成了一致的意見，創造了有利的合作環境；他採取重商政策，提倡鼓

註⑩ Ibid.

註⑪ Ibid., Also see Tony Duboudin, "Hawke calls snap poll for July 11," *The Times*, May 28, 1987, p. 12.

註⑫ 註⑬。

註⑭ Maximilian Walsh, "Australia: Hawke Again, but with Even Less Margin for Error," *International Herald Tribune*, July 17, 1987, p. 4.

勵企業的自由市場，以促使經濟的復甦。<sup>13</sup>因此，政治學家凱瑟琳·威斯特在一九八四年的著作澳洲政治的革命中，把澳洲這種局面稱爲「霍克革命」的一個結果。威斯特女士說，澳洲工商界經常讚揚這種經濟政策，認爲只有這樣，澳洲才有希望改變傳統態度，並重組經濟，使它不致在愈來愈激烈的國際經濟競爭中落後。<sup>14</sup>

(二)反對黨自由黨暨國家黨聯盟的分裂。自由黨暨國家黨聯盟，這個曾有三十多年歷史的政黨聯盟，却在選舉運動展開之前的幾個星期宣告分裂。自由黨魁霍華德在大選結果揭曉後表示，自由黨與國家黨之間的爭執，在選民眼中，已使他的威信受損。他說：「過去六個月來，我耗費了七五%的時間去撲滅我們自己陣營內的『野火』，而只餘下二五%的時間去和工黨抗衡。」<sup>15</sup>該聯盟在大選前陣脚大亂，主要是由於國家黨中著名人物昆士蘭州總理彼得遜(Sir Joh Bjelke-Petersen)野心勃勃，挾著他在昆士蘭州的穩固政治勢力，而向國家黨領袖辛克萊(Ian Sinclair)的權威挑戰，因而和新南威爾斯州的國家黨主流及自由黨政見不合而大鬧分裂。

再者，自由黨的失敗，也由於未掌握主動，去年九月霍華德的聲望率曾領先霍克八%，據工黨的民意測驗家卡美隆(Rod Cameron)說，當時工黨是「幾近於不可能贏的」情況。但霍華德未積極發動攻勢，以致誤失良機，當今年二月彼得遜擬問鼎坎培拉時，霍華德的領先率已降至四%，已使霍華德無力嘗試。<sup>16</sup>

(三)霍克競選機構組織卓越。霍克的競選小組包括他的私人參謀們、工黨全國書記麥克穆倫(Bob McMullan，競選活動的老手)及其所領導的工黨官員們、民意測驗家卡美隆以及廣告人員辛格頓(John Singleton)。他們掌握主要策略的三大目標：竭力防禦頻於危險的維多利亞州議席，並廣泛攻擊反對黨在昆士蘭州的關鍵議席。工黨於三個月前就在各候選人選區辦公室裝置傳真機器，當競選旅行時，可確保即時和坎培拉及霍克之間的聯絡，一位工黨官員說，「我們消除很多意外災害，因爲我們能從坎培拉立即發出因應措施的指示。」大量金錢用於特殊目標的地方廣告上，也有很大的效果。<sup>17</sup>

(四)環保勢力的影響。環保組織已成爲重要的遊說團體，工黨愈來愈重視環保勢力的影響，環境保護問題也是贏得選舉的一個

註<sup>13</sup> 張和蘊，「澳洲工黨政府面臨的經濟問題」，問題與研究，第二十三卷第一期(民國七十二年十月十日)，頁七六~七八。張和蘊，「從澳洲大選看其外交政策之取向」，問題與研究，第二十四卷第五期(民國七十四年二月十日)，頁六七~六八。

註<sup>14</sup> 伊云，「霍克革命開始新的回合」，南洋星洲聯合早報，一九八七年七月二十三日，第十五版。

註<sup>15</sup> 同註<sup>14</sup>。但又據八月間報導，自由黨與國家黨又恢復聯盟。See *Financial Times*, Aug. 8, 1987, p. 3.

註<sup>16</sup> David O'Reilly "The new face of politics," *The Bulletin*, July 21, p. 19.

註<sup>17</sup> 同註<sup>16</sup>，頁二〇。

關鍵。據環保人士宣稱，一九八三年他們曾為霍克爭取七個席位。<sup>⑩</sup>前自由黨黨魁傅雷澤夫曾失去環保份子的支持，而自由黨並未記取教訓，殊為可惜。

自由黨所提出的環境保護政策，基於一種想法，就是取消聯邦政府對環境保護的責任，其一連串華而不實的姿態，結果只有使環保人士更為疏遠。自由黨宣稱，「澳洲保護環境基金會」(Australian Conservation Foundation, ACF)從政府領受的十萬澳元津貼將被刪除；「澳洲國立公園」(Australian National Parks)及「野生生物保護處」(Wildlife Service)等單位(在澳京特區者除外)，將轉移給各州及特別行政區管轄；傳統藝術及環境部將被裁撤。在競選活動時，這項政策很少受到注意。<sup>⑪</sup>

與此同時，兩位很有政治經驗的環保人士正為工黨拉票，他們是：「澳洲保護環境基金會」主席陶尼(Phillip Toyne)及「澳洲曠野協會」(Australian Wilderness Society, AWS)主席威斯特(Jonathon West)，這些關鍵人物掌握著環保事務的選票。他們有一千五百名工作者，安排於十一個邊際選區的投票處，他們在那裏主動分送如何投票卡，指導環保選民投向工黨。<sup>⑫</sup>在他們的協助下，工黨獲得了環保勢力的不少選票。

#### 四、霍克政府第三任內閣的陣容

霍克於七月二十二日宣佈，新的內閣已經組成。這是工黨各派系之間經過多次激烈談判而達成的，其結果是右翼佔優越地位。新閣十七名部長職位，續由霍克政府上一任閣員擔任。同時，新設十三名「初級部長」(junior ministers)，由左翼、各州及特別利益遊說團體人士擔任，其中有九人是新面孔。<sup>⑬</sup>

霍克將其政府原來的二十七個部裁減為十七個，但把部長人數由二十七人增至三十人，實行兩個階層的部長結構(two-level ministerial structure)，就是將初級部長配屬於資深部長襄理若干部務。

註<sup>⑩</sup> 據正確評估，環保人士所獲得的僅為五個席位，即使如此，仍然是非常有意義的。

註<sup>⑪</sup> David Barnett, "Green power," *The Bulletin*, Aug. 4, 1987, p. 18.

註<sup>⑫</sup> *Ibid.*

註<sup>⑬</sup> "Hawke boost for the right," *The Times*, July 23, 1987, p. 6. 又，特別國務部長雷安被指定協助副總理兼司法部長鮑溫處理司法業務，故雷安雖名列資深部長，但其實際工作又具「初級部長」性質。因此，亦有「初級部長」共十四名之說。

有些部被合併爲一個部。貿易部已經被裁撤，其大部分的職務交給了外交部，現在稱爲外交暨貿易部，由前外交部長海敦主持。在此一體制之下，該部除處理對外關係外，還負責雙邊及多邊的貿易關係，因此，在新的外交暨貿易部下還設了一個貿易談判機構。這表示霍克政府重視出口產業的協調與振興。

被認爲是霍克繼承人的基亨，仍留任財政部長，以完成重組澳洲的經濟結構，使其從農業爲基礎的經濟型態進入工業化經濟型態。<sup>②</sup>

全部內閣名單如下：

總理 霍克 (Bob Hawke)

副總理兼司法部長 鮑溫 (Lionel Bowen)

特別國務部長 雷安 (Sen Susan Ryan)

產業、技術暨商業部長 巴頓 (Sen John Burton)

運輸及交通部長 艾凡斯 (Sen Gareth Evans)

財政部長 基亨 (Paul Keating)

移民、地方政府暨民族事務部長 楊裕 (Nick Young)

金融部長 瓦爾希 (Sen Peter Walsh)

外交暨貿易部長 海敦 (Bill Hayden)

勞資關係部長 韋利斯 (Ralph Willis)

就業、教育暨職訓部長 道肯斯 (John Dawkins)

國防部長 貝茲萊 (Kim Beazley)

初級產業暨能源部長 克倫 (John Kerin)

社會安全部長 何奧 (Brian Howe)

行政服務部長 威斯特 (Stewart West)

藝術、體育、環境、旅遊暨特區部長 布朗 (John Brown)

社會服務暨衛生部長 布萊威特 (Neal Blewett)

其「初級部長」包括：

註② Japan Times, July 23, 1987, p. 4.

泰德 (Sen Michael Tate, 襄理司法)  
史德波 (Peter Staples, 襄理消費事務)  
瓊斯 (Barry Jones, 襄理科學)  
鄧肯 (Peter Duncan, 襄理陸上運輸)  
雷諾 (Sen Margaret Reynolds, 襄理地方政府)  
杜非 (Michael Duffy, 襄理貿易)  
侯爾定 (Clyde Holding, 襄理就業)  
摩里斯 (Peter Morris, 襄理資源)  
雷伊 (Sen Robert Ray, 襄理內政)  
理查遜 (Sen Graham Richardson, 襄理環境)  
韓福瑞 (Ben Humphreys, 襄理復員)  
漢特 (Gerry Hand, 襄理土著事務)  
凱利 (Ros Kelly, 襄理國防)

至於霍克的政治前途如何？有人預測，霍克這次勝利，將可使其政府有相當長時間的穩定。儘管霍克曾談到他將於第三任期內退休，但他也表示要幹完這個任期。他同時指出，他將他的命運置於工黨的掌握之中，如果工黨同僚還盼望他以後再從事競選，他會認真地考慮。<sup>②</sup>

財政部長基亨也一定會做未來的打算。人們認為他遲早是霍克的繼承人，他不會在其財政部長的職位上長年的等下去。惟問題在於這兩個人是否同意權力轉移，或者他們必須要經過一場政治鬭爭。如果兩者從事權力鬭爭，將使工黨政府遭到破壞，相信基亨不會選擇此一條路。

霍克拒絕指定一個繼承人，他說，那是「不公平」的，因為「我一些同僚們都有這種資格。」那麼，有這種資格的人是誰呢？他說，首先是基亨，其次是巴頓、貝茲萊、韋利斯、道肯斯和楊格等人。<sup>③</sup>不過，吾人認為，今後情勢的發展攸關工黨的前途，其趨向如何？還有待進一步的觀察。

註② Paul Kelly, "Hawke's vision for third term," *South China Morning Post*, July 8, 1987, p. 17.

註③ *Ibid.*

## 五、霍克政府今後的主要工作

雖然霍克政府以往的經濟政策相當成功，使澳洲經濟復甦，但個中問題仍感棘手。這種經濟難題的產生，一方面是由國內一些因素形成的，霍克的前任傅雷澤留下諸多問題，至今多半還未解決；一方面也受世界經濟因素的影響，國際農礦產品市場的不景氣，迫使澳洲初級產品出口價格大跌，同時，澳洲的製成品也缺乏強勁的競爭力。由於上述內外因素，以致國際收支逆差擴大，國家的外債高築，<sup>②</sup>這些難題仍待解決。因此霍克政府今後主要的工作，仍以處理經濟問題為第一優先，繼續進行經濟改革。

霍克政府的政策有三大目標。第一，是繼續重組澳洲經濟 (to continue the restructuring of the Australian economy)；第二，是提升受更好訓練、更好教育和更易適應的勞動力；第三，是建立更佳的社會福利目標。<sup>③</sup>茲逐項予以探討，並申述如下：

(一)繼續重組澳洲經濟。澳洲農礦產品豐富，其出口多以這些商品為基礎，霍克鑒於近幾年這些商品出口價格大跌，而決心重組澳洲經濟結構，創造「一個以出口導向的製造業，及服務業亦可為其謀利的經濟」。

澳洲自成立聯邦以來，就特別重視對外貿易，因此國會制訂很多有關對外貿易的立法。隨著時代的演進，澳洲貿易政策，除強調農礦產品市場的穩定外，並特別強調製造業產品的輸出。其貿易政策的主要目標包括：(1)維持一個開放的國際貿易及收支體系；(2)藉多元主義、非歧視及明確的原則，保持一個公平的法規體制，以促進貿易自由化；(3)使農產品得公平而確定地進入主要市場，限制藉補貼價格進行國際市場競爭的行為，以穩定商品價格；(4)維持礦產品市場的安全與穩定，並協助礦產輸出品獲得穩定和有利的價格；(5)藉增加輸出以促進就業，特別是增加製成品及半製成品的輸出。<sup>④</sup>

(二)提升受更好訓練、更好教育和更易適應的勞動力。雖然農礦品仍佔澳洲出口收入的重要來源，但製成品出口額已從一九六五至六六年的一五%升至一九八二、八三年的一九%。澳洲從嚴重經濟衰退的影響中已經復甦，但經濟成長率相對的緩慢，製造業方面就業率下降，人們愈來愈關切生產力低落的現象，使得澳洲當局警覺其經濟，特別是製造業，需要做結構的調整。<sup>⑤</sup>因此

註<sup>②</sup> 澳洲的外債為七百一十億美元，如按人口平均計算，它是世界第四大負債國。澳洲人口現為一千六百萬。See *Japan Times*, July 15, 1987, p. 4.

註<sup>③</sup> 同註<sup>②</sup>。

註<sup>④</sup> Tan Castles ed., *Yearbook Australia 1986* (Canberra: Australian Bureau of Statistics, 1986), p. 587.

註<sup>⑤</sup> C. G. F. Simkin, "Australia's Economy," *The Far East and Australasia 1986*, p. 183.



，霍克必須推行大規模的在職訓練計劃，提高澳洲的生產技能，與海外廠家進行競爭。

(三) 建立更佳的社會福利目標。主要是幫助社會上因失業而真正貧困的人。其目標有：縮短成年人之間在失業救濟金及年俸比率的差距；保證至一九九〇年時將無兒童過貧窮的生活，政府將以每年四億零五百萬澳元幫助這類的家庭；放寬對家庭津貼的家計調查 (means test)；予殘障兒童以津貼 (無需家計調查)；撥款給各州增添醫院設備；延期取消額外救濟金 (fringe benefits) 等。<sup>②</sup>

綜觀以上各點，要扭轉澳洲經濟，除運用原有的財富外，非以新的方式創造新的財富不可，否則不僅不能促進其經濟蓬勃發展，也難以追求更佳的社會福利目標。看來，霍克政府有相當好的政治架構和智力陣容，將會照其所定的目標全力以赴。

## 六、結語

當霍克闡明澳洲外交政策的要點時，特別將其經濟政策與外交政策相提並論，從而強調經濟政策的重要性。<sup>③</sup> 澳洲是個農礦產品豐富的國家，多年來就很重視它和其他國家的經貿關係，而它的外交政策正是促進這種關係的主要工具。澳洲非常依靠出口，近廿年來，澳洲最大的主顧是日本、美國及英國，但澳洲輸往這三國的產品所占的比率已有顯著的改變。一九六二～六三年至一九八二～八三年期間，輸往日本的數額從一六%上升到二七% (一九七六～七七年曾達到最高點三四%)；同期，輸往美國的數額則相當平穩，大約為一〇%；輸往英國的數額却從一九%陡降為五%；同期，澳洲對歐洲輸出的比率從三八%降到一四%。澳洲貿易改變方向最顯著的特徵，是它與太平洋盆地國家貿易的大幅成長。這地區於一九六二～六三年占澳洲輸出品之五分之三，而一九八二～八三年則占四分之一。<sup>④</sup>

一九七〇年代以來，亞太地區貿易發展的潛力逐漸為世人所重視，其在全球貿易的比重迅速增加。英國加入歐洲共同市場以後，澳洲產品對歐洲的輸出大為削減。澳洲於是體認到，它不能再盲目地把注意力只集中於歐洲，為著維護其本身的利益，它必須把注意力移轉到亞太地區。

總而言之，澳洲只有擴大對亞洲的貿易和投資，才是適當途徑。霍克已獲得新的付託，以整頓和改革澳洲經濟，要朝這方面走，澳洲必須發揮經濟、政治和戰略力量，和亞太地區自由民主國家密切合作，共同維護這個地區的安定與和平。

(本文作者現為本中心助理研究員)

註<sup>②</sup> 同註<sup>①</sup>。又，一九八七年七月，一澳元約兌〇·七美元。

註<sup>③</sup> R. J. Hawke, "Australia's Role in World Affairs," *The Atlantic Community Quarterly*, Fall, 1983, pp. 195-196.

註<sup>④</sup> 同註<sup>②</sup>，頁一八六。