

紐西蘭政府新貌

張和蘊

紐西蘭於去(一九七八)年十一月廿五日舉行大選，執政的紐西蘭國民黨擊敗反對黨工黨，繼續執政，改組內閣，使紐西蘭的政治情勢，發生了若干變化。爲了解紐西蘭最近的政情，讓我們對其政治體制及其政黨組織先有一些概括的認識。

一、政治體制

紐西蘭的政治體制，和英國有歷史的聯結關係，它像英國一樣，也是一個不成文憲法國家，其憲法散見於各種立法與習慣之中。

紐西蘭的國會，其先亦仿效英國而採用兩院制，但於一九五〇年通過一個法律將參議院廢止，從那時起，其國會即成爲一院制的(unicameral)國會(衆議院)。

衆議院議員向來由民選產生，現在任期爲三年。^①衆議員名額隨人口的變動而調整，其選舉方式，是按照「單選舉區制」，即依法將全國劃爲若干選區，每選區「以多數票之原則」只能選出一名議員。^②根據一九二七年選舉法之規定，衆議院有議員八十名，其中四名爲毛利族(Maori)的代表，由四個毛利選區分別選出之。上次大選(一九七五年)，議員爲八十七名。此次大選，選區又重劃，其名額增至九十二名。

國會通過的法案，送請總督批准即變成法律。總督是英王(the Crown)的代表，是紐西蘭名義上的最高行政長官，任期五年。由總督及內閣閣員組成的行政會議(Executive Council)是法定的最高行政機關。政府一切重要命令及任命等，均由總督在行政會議中頒布之。實際掌權的是內閣，由國會多數黨組成。

再者，政府所設部會之數目，通常較內閣成員人數爲多。因此，總理及其內閣閣員得兼一個以上的部會首長之職，但每位兼職者依法只支一份薪俸。

紐西蘭是個福利國家，政府組織相當龐雜，其機關及公務員有時難免有違法失職，侵害人民權益之處。所以國會於一九六二

註① 紐西蘭衆議院議員之任期，原定爲五年，但自一八八一年後，除兩次大戰期間和一九三一年至三九年的經濟恐慌時期之外，改爲三年。

註② Encyclopedia Britannica (Chicago/London: Encyclopedia Britannica Inc., 1974), Macropedia Vol. 13, pp. 48-49.

年決議設立監察長(Ombudsman)^⑧，受理經議員移送的人民申訴函件。他有權深入調查，並報請有關機關作有效的救濟或糾正。

一、政黨組織

紐西蘭的重要政黨有二：紐西蘭國民黨與工黨。

(一)紐西蘭國民黨(New Zealand National Party, 以下簡稱國民黨)：一九三六年建黨，是由紐西蘭獨立初期自由黨的右翼與保守的黨派合併演進而成的。國民黨的執政期間為：一九四九年至五七年；一九六〇年至七二年；一九七五年執政至今。

該黨政綱倡導維護民主的政府(maintenance of democratic government)，鼓勵民營企業和工商業的競爭，並保障個人自由；^④保持並擴大已有的社會安全立法，支持城市鄉間的共同發展與利益，歡迎外國投資並鼓勵出口等。

在外交上它雖然主張獨立自主，但與英美保持親密的關係，支持國協組織，並重視區域安全等。例如，美澳紐安全公約(ANZUS)、東南亞公約組織(SEATO, 現已解體)、英澳紐星馬五國聯防(ANZAM)、亞太理事會(ASPAC, 紐已退出)等區域組織，都是該黨執政時期簽約並參加的。

國民黨政府現任總理穆爾敦，於一九七六年元月中旬曾宣佈增強防衛政策。他表示，面臨蘇俄勢力在太平洋及印度洋日益擴張的情況下，紐西蘭強烈支持美國海軍在該地區的活動。他重申紐西蘭海港將歡迎美國核子動力軍艦駛入，並謂拒絕這些軍艦停泊，將不符合美澳紐聯盟的利益。^⑤

國民黨的重要領袖有黨魁穆爾敦(Robert D. Muldoon)及董事長兼秘書長萊葉(P. B. Leary)等。

(二)工黨(Labour Party)：一九一六年建黨，起初由幾個較大的勞工團體所組成。工黨執政期間為：一九四五年至四九年；^⑥一九五七年至六〇年；一九七二年至七五年。

該黨政綱竭力倡導社會主義化(socialization)和社會福利，修訂勞工立法，主張企業國有化，並管制進口等。

在外交方面，工黨支持國協組織，原則上亦支持美澳紐安全公約，但它反對美國核子動力軍艦進入紐西蘭水域。該黨於一九七二年至七五年執政期間，除了承認毛共之外，並增加了對蘇俄及東歐共黨集團的交往。

工黨重要領袖有黨魁羅林(Wallace E. Rowling)、主席福克納(A. J. Faulkner)、秘書長韋布魯(J. F. Wybrow)等。

註^④ Ibid.

註^⑤ The Far East and Australasia 1977-78(London: EUROPA Publications Limited), p. 763.

註^⑥ 請參閱拙作「澳紐兩國增強防衛政策」，問題與研究，第十五卷，第六期。又，美澳紐安全公約第二條：爲了更有效地獲得這公約的目的，參加國將維持並發展它們各別的和集體的「藉不斷的自助和互助」，以抵抗武裝攻擊。

註^⑦ 在第二次世界大戰期間，工黨曾與反對黨組織合戰時內閣。請參閱 Worldmark Encyclopedia of Nations (Worldmark Press Inc., New York: Harper & Row, 1965), Asia & Australasia, pp. 253-254.

除上述兩黨之外，尚有第三黨社會信用同盟 (Social Credit League，亦稱社會信用黨)，一九五四年建黨，其政綱強調藉恢復所有權以改革貨幣制度，並主張減少稅收，增加社會保險福利等。

社會信用黨黨魁為貝泰姆 (B. C. Beetham)。

三、最近政情

紐西蘭的穆爾敦政府，是於上次 (一九七五年) 大選中獲得壓倒性的勝利而當政的，它於這次 (一九七八年) 大選中，却只獲得勉強的勝利 (a narrow victory)，而繼續當政。

上屆國會的議席為八十七席。開議之初，國民黨佔五十五席，工黨佔三十二席；國民黨擁有二十三席的多數。其後有一席在蘭吉狄開 (Rangitikei) 選區出缺，於去年二月補選，結果為社會信用黨黨魁貝泰姆所得，所以這次大選之前，國會席次略有變動，其席次如下：

國民黨 五十四席

工

黨 三十二席

社會信用黨

一席

雖有以上的變動，國民黨在此次大選之前，仍擁有廿一席之多數。此次大選又重劃選區，增加了五個選區，因此國會議席增至九十二席，選舉結果：國民黨得四十九席，較前減少五席，工黨得四十二席，較前增加十席，社會信用黨仍為一席。

由這結果看來，在本屆國會中，國民黨只握有六席之多數；且在落選的國民黨議員中竟包括兩名前任部長，他們是：教育部長甘達 (Leslie Gandar) 及社會福利部長華克 (Robert Walker)。故其所獲選舉之勝利，不僅是「勉強的勝利」，而且是政治分析家所謂的「以重大犧牲而獲得的勝利」 (all-but-pyrrhic victory)。^②

(一) 大選結果之分析

1. 民衆對穆爾敦感到失望。穆爾敦於一九七五年當政後，人民認為他能够使「凌亂的經濟」 (the shattered economic) 復原，對他寄予厚望，但三年過後，紐西蘭的經濟依然是紊亂的。^③ 穆氏自己也承認其政府執行了一些不受歡迎的措施。

經濟問題是紐西蘭最大的憂慮，也是一九七〇年代以來，一直令人困擾的問題，有其外在的和內在的兩個因素：(1) 隨着石油危機與西方經濟衰退，紐西蘭也被波及。在國際貿易上紐西蘭是個依賴性的經濟，如遇別國採取保護政策，限制農牧產品進口，對其經濟是不利的；(2) 前任工黨政府時期 (一九七二年至七五年)，柯克及羅林相繼執政，其政府的政策雜亂無章，通貨膨脹率高達一五%，失業人口增加，當時外匯存底拮据，外債超過廿億紐元，使經濟陷於困境。因此漸失民心，致使工黨下野。^④

穆爾敦接過這個經濟攤子已經三年，迄今仍無「經濟奇蹟」出現。國際收支仍陷逆差，外債每年仍達五億紐元。通貨膨脹率

註① Ian Templeton, "PM's sandpaper style stays," The Bulletin, Dec. 12, 1978.
註② Ibid.
註③ 請參閱拙作「澳紐兩國大選研析」，問題與研究，第十五卷，第四期。

約爲一〇%，因通貨膨脹使產品成本增加，嚴重地減弱了紐西蘭在貿易上的競爭。紐西蘭現有人口三百一十萬，其失業者約有五萬人，這些人要領失業津貼，增加了政府的開支，成爲一大負擔。上述問題加上穆爾敦政府一些不當的措施，民衆自然對他也漸漸感到失望。

2. 工黨首領羅林在此次競選期間，已恢復士氣，獲得工黨一些傳統的支持。他採納其智囊的建議，竭力改善他所提出的政綱，對穆爾敦的競選頗有影響。不過工黨在競選活動中，僅談一些枝節性的問題，對若干重大的問題，不能在民衆心目中清楚地表明立場。例如工黨說，如果它當政，它將增加人民的購買力，這樣將增加人民對於物品的需求，將增加更多的就業機會，……但無人對建立並擴展新的工業提供一個合理的計劃。^⑩因此，工黨的競選，仍然未能獲得大多數選民的支持。

3. 社會信用黨的力量已不容忽視。雖然紐西蘭民衆對社會信用黨的奇異貨幣理論能夠了解的並不多，但是在他們對上述兩大黨俱感失望的情形下，使一些游離票轉而投向此一第三黨，因此它的行情在選前頗爲看好，預計可以獲得二席至三席。選舉結果獲得一席。該黨黨魁貝泰姆說，這種結果顯示，紐西蘭有行使「比例代表制」(proportional representation)的必要。^⑪原先支持國民黨的游離票，大部份投給社會信用黨了。社會信用黨在幾個鄉間選區的勢力相當大，由於該黨的介入，分散了那些反對執政黨的票，而阻礙了工黨獲勝的可能性。

(二)內閣改組之新貌

穆爾敦政府改組後的內閣，已於去年十二月十三日，在元老政治家現任總督的荷里沃克爵士(Sir Keith Holyoake)監督下宣誓就職。新閣成員爲十九人，比其前內閣(廿人)少一人。穆氏爲增強其內閣的陣容，使它變得更新輕活潑，曾引進六位新人並調換一些部長的職位。無論如何，穆氏決心彌補其政府工作上的缺失，恢復黨的士氣，因而革新內閣。此舉顯然證明是受人歡迎的。

在傳統上紐西蘭總理都擔任國會領袖，控制立法計劃和國會的日常事務。穆氏現已接受批評者的意見，而作了新的安排，他已將國會領袖的角色與總理的職責分開，並任命前司法部長湯姆森(David Thomson)擔任國務部長兼國會領袖。湯氏熟悉國會事務，以老練的戰術家著稱，遇到工黨人士向政府挑戰時，他那圓通懷柔的作風，可使國會之內保持和諧的氣氛。^⑫

這次內閣改組的另一特色，是設想閣員中有幾個人打算於一九八一年退出政治舞台，而由有才幹的年輕人屆時起來接棒。例如，副總理陶伯艾斯(Brian Talboys)已暗示，他將在下次大選時退休。不過，黨內有希望總理留他繼續做下去。

不論穆氏組閣的目前動機如何，他所引用的幾位後起之秀，已成爲大家注意的焦點。原任統計部長兼國內稅務總長的譚培頓(Hugh Templeton, 四十三歲)已被任命爲財政部副部長(Deputy Minister of Finance)。穆爾敦總理現仍兼任財政部長

^⑩ "Election shock for the major parties," *The Bulletin*, Dec. 5, 1978.

^⑪ W. P. Reeves, "New Zealand returns National Party with reduced majority," *The Times*, Nov. 27, 1978.

^⑫ Ian Templeton, "Muldoon brings in new faces," *The Guardian*, Dec. 14, 1978.

，當穆氏放棄兼職時，可能考慮由譚氏接替這個重要職位。^⑬

前任漁業部長的波格爾(Jim Bolger, 四十三歲)現任勞工部長，接替剛退休的高敦(John B. Gordon)。穆爾敦總理希望這位後起之秀能改善紐西蘭的企業公共關係，特別是肉類加工業的勞資關係。

蓋爾(George Gair, 五十二歲)素以行政上調解糾紛的專家著稱，是一位具有潛力競爭未來領袖職位的人。他從能源暨國家發展部長轉任衛生暨社會福利部長。由於這兩個部門以往常受反對黨的攻擊，所以穆氏就任命他擔任該職，以期有所改進。

畢爾契(Bill Birch, 四十五歲)原任執政黨的紀律長(Chief Government Whip)，現任能源與國家發展暨科技部長，以接替蓋爾所遺留的職位。過去三年，他雖然未入閣，但一直被授權參與政府的一個三人小組，完成紐西蘭在一九八〇年代的經濟進步計劃。

另有兩位三十多歲的後座議員亦在這次內閣改組時，成爲重要的部長。他們是麥克萊(Jim Mclay, 三十三歲)擔任司法部長；威靈頓(Mervyn Wellington, 三十八歲)擔任教育部長。

其他的新人是：柯佩爾(Warren Cooper, 四十五歲)擔任觀光暨地方發展部長；桂格利(Derek Quigley, 四十六歲)擔任住宅部長；考契(Ben Couch, 毛利人)擔任毛利族事務部長兼郵政總長，他是第一位在政府中擔任這項職務的毛利人。^⑭資深部長如陶伯艾斯(外交部長)、麥堅泰(農業部長)、亞當施奈德(貿易暨工業部長)均留任。另外有一些部會的部長們也留任。

四、紐西蘭政局之展望

重新振作的工黨，預言穆爾敦政府的日子將比過去三年更爲艱苦，並且評估國民黨的議席，約有廿席處於邊緣(marginal)狀態。它預測，國會因情勢不穩定，本屆國會屆滿(一九八一年)之前，可能被迫舉行另一次選舉；縱使不提前大選的話，工黨也能够於一九八一年當政。穆爾敦則評估紐西蘭於一九八一年時經濟將會好轉，雖然他承認他自己的聲望可能下跌，但他說：「這和過去沒有什麼不同，我們擁有有效的多數議席，而且，在六〇年代荷里沃克政府時期(the Holyoake Administration, 1960-72)就一直以這樣多的多數治理國家，沒有理由我們不能渡過八〇年代。」^⑮

不過，反對黨勢力的加強和政府多數議席的下降，確曾使不少執政黨的國會議員感到不安，他們可能要求穆爾敦，爲了維持他作爲黨魁的權益，需要採取比較懷柔的態度。一般認爲，穆爾敦政府的現行經濟政策或外交政策大致不會有所改變；至其政府的前途，便要看其今後行政措施是否適當而有效，以及該黨內部是否團結而進取了。

民國六十八年元月廿二日脫稿

^⑬ Ian Templeton, "The cabinet gets a new Polish," The Bulletin, Dec. 26, 1978.

^⑭ "Maori has key role in cabinet," South China Morning Post, Dec. 13, 1978.

^⑮ Wellington, Nov. 27 (UPI and Reuters), The Times, Nov. 28, 1978.