

紐西蘭的政治體系

張和蘊

(國際關係研究中心助理研究員)

一、前言

(一)人文狀況：紐西蘭為南太平洋島國，位於澳大利亞東南一千六百公里處；介於赤道與南極洲之間，全境處於南溫帶；由南島與北島兩個主島和一些小島組成，面積二十六萬七千八百四十四平方公里。

紐西蘭人口三百三十五萬九千人，①其中歐洲（主要是英國）移民的後裔約占百分之八十五，原住民毛利人（Maori）約占百分之十，其他為太平洋島民、華人及印度裔等。華人約一萬五千人。英語及毛利語為主要語言。

紐西蘭屬溫帶海洋型氣候，雨水充沛，陽光充足，牧草繁茂，疫病少，對發展畜牧業有着得天獨厚的優越條件。它依靠改良的天然草場和大規模人工培育的草場，發展成世界上重要的畜產品生產和銷售國。畜牧業一向是紐西蘭最主要的生產部門，第二次世界大戰以前，約占國民生產毛額的一半，其後比重雖有所下降，但目前仍占國民生產毛額的三分之一。畜牧業用地約占全國土地面積的一半，畜牧業成為紐西蘭的主要經濟支柱。②

此外，紐西蘭是較早利用地熱的國家，它的地熱資源豐富，全國有四個地熱區，其中懷拉基地熱站，是世界上第二個大型地熱發電站。而且，紐西蘭林業發達，它的森林面積占全國土地面積的四分之一，其林產品，除供國內需要外，還成為重要的出口商品。③

號稱為天府之國、神仙之境的紐西蘭，曾幾何時却陷入經濟困境。經濟問題是它一九七〇年代以來最感困擾的問題，這

註① 一九八九年三月三十一日統計。See "New Zealand," in *The Far East and Australasia 1990* (London: Europa Publications Limited, 1990), p. 702.

註② 季任鈞，「新西蘭」，地理知識，一九八九年第四期，頁一九。

註③ 同註②。

有其外在的和內在的因素：(1)隨着石油危機和西方經濟衰退，紐西蘭也被波及。再者，它最大的輸出市場——英國於一九七三年進入歐洲經濟共同體後，它向英國的輸出就遭受嚴格的限制；紐西蘭經濟是個依賴性的經濟，它的輸出品大多是農牧產品，如遇國際市場價格下跌，或遇別國採取保護政策，限制其產品輸入，其經濟即受影響；(2)前國民黨政府及前工黨政府均未發揮其政府的職能，不能有效地管理經濟，以致出現通貨膨脹、勞資關係不和諧、經濟復甦遲緩等現象。^④

(二)立國簡史：紐西蘭原為毛利人居住之地。^⑤第一位發現紐西蘭的歐洲人是荷蘭航海家阿貝爾·塔斯曼(Abel Tasman)，他於一六四二年至四三年間曾航行於紐西蘭的西海岸。一百多年後，英國探險家詹姆士·庫克船長(Capt. James Cook)曾來紐西蘭從事三次科學探險。^⑥他第一次探險用了六個多月的時間環繞兩主島航行，在海島四周多處登陸考察，並繪製詳細而正確的海岸地圖，這對英國後來的殖民貢獻很大。十八世紀末，歐洲人開始移民紐西蘭。由於紐西蘭公司(New Zealand Company)及相關負責移民的組織成立，使那些受資助的或自費的英國移民，於一八八〇年代以前持續的湧入紐西蘭，其中以一八六〇年代採金潮時期較為顯著，以及一八七〇年代公共工程大興土木時期也有大量的工人階級移民到達。^⑦值得注意的是，一八二九年英船托利號(Troy)滿載移民至北島登岸，從此英國向紐西蘭的移民逐漸增多，於是一八四〇年二月六日，英國乃與毛利人酋長正式簽訂懷唐伊條約(Treaty of Waitangi)，從而宣布紐西蘭的主權屬於英國。^⑧紐西蘭當時由新南威爾斯(New South Wales)總督所統治；但同年十一月，英王即頒布特許狀，而使紐西蘭成為直隸英王的殖民地，其政府組織與其他的英屬殖民地相同。一八五二年六月二日，英國國會通過紐西蘭憲法(New Zealand Constitution Act)，正式允許紐西蘭自治，其中中央政府由英王任命的總督及兩院制之議會(上院為參議院 Legislative Council ，下院為眾議院 The House of Representative)組成。但此時並無責任內閣制的存在，行政大權完全集中在代表英王的總督手中。責任內閣制到一八五六年才建立起來。中央政府於一八五二年將以前的六塊殖民地改為六個省，每省設省政府治理之。至一八七六年完全廢止省制度，而將全國劃分若干縣市治理之。^⑨

註④ 參閱張和蘊，「紐西蘭政府新貌」，問題與研究，十八卷六期(民國六十八年三月)，頁九八；「紐西蘭工黨政府的動向」，問題與研究，二十三卷十二期(民國七十三年九月)，頁八〇。

註⑤ 首先遷到紐西蘭居住的移民是毛利人，他們從太平洋波里尼西亞群島移居紐西蘭，其第一次登陸的時間和地點，已無可考。據說他們於十二世紀以前已在紐西蘭定居。The Far East and Australasia 1990, p. 702.

註⑥ 庫克先後於一七六九年、一七七三年及一七七四年往紐西蘭探險。

註⑦ The Far East and Australasia 1990, p. 702.

註⑧ 袁頌西，「紐西蘭憲法」，說明一，世界各國憲法大全第三冊(台北：國民大會憲政研討會編印，民國五十四年)，頁一二七。

註⑨ 同註⑧。有關廢省的原因及其後情形，紐西蘭學者已有評述。See The Far East and Australasia 1990, pp. 702—703.

一九〇七年，紐西蘭成爲英屬自治領，在內政上完全自主。但紐西蘭獲得獨立的國際地位，一直要遲至一九一九年。因爲在同年凡爾賽和會中，英國要求允許讓澳洲、紐西蘭及南非聯邦以獨立國的身分參加國際聯盟，此一要求，終獲與會各國的同意，因此紐西蘭始成爲國際社會中的一分子。^⑩

由於上述事實的存在，英國與其自治領之間的關係勢須加以調整。於是在一九二六年乃有帝國會議(The Imperial Conference)的召開。會議議決聯合王國(即英國)與各自治領，均爲在大英帝國之內完全獨立自主的團體，其法律地位完全平等。雖共同效忠於英國國王(the Crown)，且同爲大英國協(British Commonwealth of Nations)的分子國，但任何分子國無論在內政或外交方面，均完全自主，不隸屬於其他分子國。此項決議，復經擬定成爲一個法律，由一九三〇年召開的帝國會議予以贊同，並經各自治領議會議決，而於一九三一年由英國議會通過「西敏寺法」(The Statute of Westminster)。根據此一法律，紐西蘭已成爲主權國。但紐西蘭國會直到一九四七年始通過一個法律(即西敏寺法準用法The Statute of Westminster Adoption Act)接受西敏寺法。^⑪從此紐西蘭才算正式的完全獨立，並突破國協的局限，參與更多國際社會的活動。

二、政治體系

紐西蘭的政治體系，和英國淵源很深，它像英國一樣，也是個不成文憲法國家，其憲法散見於各種立法與慣例之中。紐西蘭憲法的成文部分，主要有下列兩種來源：(1)英國國會所制定的各種法律，及若干依據法律發布的特許狀、詔書、訓令及樞密院令等；(2)由紐西蘭國會通過之有關憲法性質的法律。

紐西蘭憲法結構，可被形容爲「缺乏設計」。紐西蘭之憲政體制係源自英國，但若干部分已很快由紐西蘭當地經驗所取代。這是爲了適應當地的需要，而予以調整的。如爲了改進議會之效率，紐西蘭將英國國會的原則減少和簡化，俾能迅速立法。據紐西蘭政治學者羅德瑞克·阿里(Roderic Alley)指出，這種迅速立法的確有其意義，紐西蘭政府得根據法令所賦予的廣泛權力而公布法規，特別是經濟方面，其他方面也是如此。^⑫

(一) 立法機關

註⑩ 同註⑧，頁一一二八。

註⑪ 同註⑩。

註⑫ Roderic Alley, "Government and Politics in New Zealand," in Roderic Alley ed., *New Zealand and the Pacific* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), pp. 60—87, at pp. 60—61.

紐西蘭的立法機關為其國會，它目前由英王及眾議院組成，但實際的立法工作是由眾議院進行的，再經總督代表英王將法律批准公布施行。

紐西蘭的國會，通常稱之為巴力門 (Parliament)，但其正式名稱為大議會 (General Assembly)。其先亦模仿英國而採用兩院制，包括參議院與眾議院。參議院的議員，最初規定不得少於十人，由總督提名任命之，任期終身。其後人數屢有增減，最高達五十三人。一八九一年後，其任期改為七年，但可連任，仍由總督基於內閣的建議，而以國王的名義任命之。參議員所需的資格與眾議院議員相同。一九四一年後婦女始有資格擔任參議員。參議院亦如英國的貴族院一樣，對於財政法案，既無提議權，亦無修改權。並且立法上的詳細討論，大都由眾議院承擔。一九五〇年，國會通過參議院廢止法將其廢止。因此從那時起紐西蘭即成為一院制的國家。^⑬

至於眾議院，一向由民選產生，其名額因人口流動與選區重劃而有增減。根據一九二七年選舉法第三條之規定，眾議院有議員八十名，其中四名為毛利族議員，由四個毛利族選區分別選出之。一九八七年大選以後，眾議院議員已增為九十七名，其中仍包括四名由毛利族所選出的議員。一九九〇年大選以後，眾議院議員的名額仍與上屆相同。

眾議院議員的任期，原定為五年，但一八八一年以後，除兩次大戰期間和一九三一年至一九三九年的經濟恐慌期間外，改為三年。眾議院在任期中，得由總督基於內閣的建議下令解散之。眾議員最初是由年滿廿一歲以上的男子選舉，婦女到一八九三年始享有投票權，這遠較其母國英國為早。選舉人除年齡條件外，尚須為在紐西蘭出生或歸化之英國公民，並須在其申請為某一選區的選舉人以前，居住在紐西蘭一年，並居住於該選舉區內三個月，及有一定財產額者，始得登記為選舉人。^⑭但經過多年以後，選舉資格條件已大為改變，目前凡十八歲以上的男女都有選舉權。自一九七五年八月以來，任何個人，不論其國籍為何，居住在紐西蘭十二個月以上，並居住在某選區三個月以上者，都有資格被登記為選舉人。^⑮但候選人的條件則有較多的限制。

紐西蘭國會的立法權是漸次擴大的。最初國會所制定的法律，不僅不得與英國法律牴觸。且總督與英王皆握有最後核可權。但自一八五六年責任內閣制建立以後，總督的核可權變成了一個形式，而國會的立法權亦漸次擴大。一九三一年英國國會通過西敏寺法，除該法第八條的規定外，紐西蘭國會有立法的全權。該法於一九四七年為紐西蘭國會正式通過法律（即西敏寺準用法）所採用。同年（一九四七）英國國會也通過了新的紐西蘭憲法修正法，規定紐西蘭國會得隨時修改、停止、或

註⑬ 袁頌西，前揭文，頁一一三〇。

註⑭ 同註⑬。

註⑮ The Far East and Australasia 1990, p. 717.

廢止一八五二年紐西蘭憲法之全部條款或任一條款。至此紐西蘭國會始有完全立法的權力。¹⁶

當英國國會通過西敏寺法以後，紐西蘭國會又經過十多年始通過法律採用該法。如果這表明紐西蘭對英王及君主政治的繼續忠誠，這種態度亦可在其他方面得到解釋，諸如經濟、文化及教育等方面對母國的依存。但一九五〇年爲了當地之需要，而促使紐西蘭憲法改革，終將那漸失功能的參議院廢除。

一九五六年選舉法中規定某些選舉的原則，諸如：國會三年一任、決定選出議員的方法、投票年齡及秘密投票等。依此法律規定，這些條款，除非經過全體國會議員百分之七十五的認可或藉全民複決的大多數票同意，否則不得變更。¹⁷

紐西蘭國會的立法程序，亦模仿英國，而採用三讀會的程序。財政法案及其他重要政府法案，均由總督以咨文向國會提出。提出後的第一讀會，無須討論即付諸表決。第二讀會始將整個法案逐條討論，然後再交付委員會詳細審查。第三讀會，除法案具有很大的爭論性而須再舉行辯論外，通常只是對條文中的字句加以若干修改後表決通過。法案於議會通過後，即送呈總督批准公布施行。¹⁸

雖然國會在制定法律方面的權威，表面上仍未受到挑戰，但其實際功能，至少受兩項因素的重大影響：(1)國會受兩黨制度的支配；(2)在國會運作過程中政府所扮演的優越角色。¹⁹

舉例言之，一九六六年至一九七八年間，小黨在大選中贏得全部選票的百分之十到百分之十九。然而這項結果，僅使較著名小黨社會信用政治同盟 (Social Credit Political League) 得到兩席，該同盟於一九六六年贏得一席 (但於一九六九年失去)，而於一九七八年贏得另一席。由於紐西蘭實行「單一選舉區制」，對小黨不利。國會已成爲兩黨持續對抗的舞台，鬥爭亦相當激烈。²⁰

國會三年任期的要務，是政府促使國會制定它以前在政見發表會上所說諾言的立法計畫。紐西蘭政府寧願較迅速地立法，有缺點稍後再修正，以免面對不能實踐諾言的控告。再者，國會其他主要的功能，如對政府公共開支的審查和檢討，也都未能充分發揮。最重要的是，國會會期不長，每年集會只有六個月。²¹

論者認爲，儘管當前紐西蘭國會的功能受若干因素的影響，但其議員們都是經民選產生的，他們不僅屬於某些政黨，更是反映人民意志的民意代表，只有藉着他們有效地推行議會民主，才能使政府正常運作，如此才不失其正面的意義。

註16 袁頌西，前揭文，頁一一三。

註17 Roderic Alley, *op. cit.*, p. 62.

註18 袁頌西，前揭文，頁一一三。

註19 紐西蘭國會議席較少，也是因素之一。See Roderic Alley, *op. cit.*, p. 63.

註20 Roderic Alley, *op. cit.*, pp. 63-64.

註21 Roderic Alley, *op. cit.*, p. 64.

(二) 行政機關

(1) 總督 由於紐西蘭與英國共戴一君，因此英王為紐西蘭的國家元首。紐西蘭憲法將行政權賦予英王，而由其代表——總督代為行使職權。總督由英王諮詢紐西蘭政府後任命之，任期五年。總督在其在職期間，為紐西蘭的三軍統帥及名義上的行政首長，一切行政執行、官吏任免及法律的批准公布施行，均由總督代表英王行使之。但這些權限，多年來只具有形式上的作用。

總督的角色隨時代的不同而有所演變，紐西蘭於一八五六年成立自治政府及其內閣後，總督執行一些保留的行政權，他向在倫敦的大英帝國及殖民地當局負責，而使得連續幾任的自治政府都採取猶豫的態度。這種情形到一八九二年大致有所改變，那就是除了外來的帝國事務之外，總督要接受紐西蘭內閣對各項事務的諮詢。當帝國發展成為國協時，總督某些剩餘權逐漸減少，以致一位當代的紐西蘭總督，他要接受部長們諮詢的約束，才能代表英王行使職權。²²

(2) 行政會議 行政會議 (Executive Council) 由總督與內閣閣員組成；而內閣閣員皆為國務大臣，也為行政會議的委員。行政會議是法定的最高行政機關，其會議由總督主持，總督缺席時，由總理或高級部長主持。²³ 政府一切重要命令及任命案等，均由總督經行政會議通過後頒布之。但行政會議如英國的樞密院 (Privy Council) 一樣，只是形式上的最高行政機關，因此總督在行政會議 (Governor-General in Council) 中的一切行為，都是基於國務大臣們，也就是內閣的意思。

(3) 內閣 紐西蘭的內閣，與英國的內閣一樣，在法律上並不存在，乃是基於憲法習慣，而實際上握有行政實權。但總理與各部部长均是法律上的官職，他們俱是行政會議的委員，其薪俸皆由法律規定。在每次大選之後，國會 (眾議院) 中多數黨黨魁，即為總督召見，任命其為總理，請其組織政府。總理就其黨內領袖選擔任部長之人選，提請總督任命為行政會議委員。內閣組成後，其全體成員要在總督監督之下就職。內閣會議時，以總理為主席，且會議秘密從不公開。內閣會議只決定政策性的問題，再交由其他機關執行。其方式為：或由總督頒布命令，或由各部發布部令，或提交國會立法。²⁴

註²² Roderic Alley, *op. cit.*, p. 61. 目前紐西蘭總督為凱莎琳女爵士 (Dame Catherine Tizard)，她是紐國第一位女性總督。See *China Post*, Feb. 14, 1990, p. 11; *The Australian*, Feb. 14, 1990, p. 7.

註²³ 一九八八年世界知識年鑒 (北京：世界知識出版社，一九八八年)，頁六六九。

註²⁴ 袁頌西，前揭文，頁一一三二—一一三三。

有關內閣權力或其手段的限制，均缺乏明確的憲法條文予以界定。在組成方面：內閣閣員目前正式的名額是二十位，他們都是國會議員。政府的規模受內閣的控制，每位部長時常負擔不同部會的混合業務。因此可以證明：每位部長，特別是資深部長，工作負擔都很繁重。²⁵

內閣會議幾乎每週舉行一次，內閣就各部會待決問題進行討論再作出決定。其實，內閣的很多決定、批准和授權，都是相當的例行公事，透過內閣會議程序之先，已有某種會談與安排。當內閣陷於分裂或難作決定時，可能將此一問題發還給有關官員們重作評估和重新解釋；同時部長們也開始彼此非正式地尋求折衷方案。同樣地，內閣未解決的問題，或總理面臨實質反對的問題，則提交黨團會議（Caucus）尋求支持和指導。²⁶

顯然地，總理的抉擇是非常重要的，這可以從他做主席作最後結論時強烈的表示出來，這些抉擇足以支配內閣。總理在內閣所樹立的風格，也將決定對持續討論的容忍，不論是審查時或批准時都是如此。²⁷

內閣角色的擴大，受各種相關因素之影響：（Ⅰ）它提供政府完成其政治策略的措施。在內閣會議秘密的情況下，它提供部長們一個有不同意見的機會；（Ⅱ）內閣所決定之事構成公共記錄（public record）的重要來源，這關乎政府的方向和選擇。當內閣就契約、就業、建築、投資、土地買賣或資源分配等方面作決定或暫緩決定時，很多事都以此為轉移；（Ⅲ）資深公務員在政策形成過程中扮演重要的角色，他們也都採取謹慎的態度，不對外公開他們的意見，俾避免外人誤解他們的特殊偏好或選擇。（Ⅳ）當代紐西蘭內閣能以它的名義運用實質的資源。如內閣責任制的原則已延伸，似乎已使內閣介入到國家行動更廣泛層面的事務；（Ⅴ）資訊給內閣匯集很多所需要的資源。由於官方機密和政黨紀律的保護，這資訊提供一種寶貴的政治資源，而可利用成為選舉的利益。²⁸

（4）總理 由於缺乏任何正式的法律以規範總理的權力，已鼓勵各個在職總理塑造最能適合他們對其權力之功能的認知。隨着紐西蘭貿易脆弱性的持續與國際糾紛的增加，一個總理的職能，顯然要顧到更多的國外目標，而不亞於處理國內漸增的要務。有時，總理將同時負起外交部長的責任。即或不然，總理仍有很大的空間來扮演一個國際性的角色，諸如：出席區域政府首長會議（如在南太平洋定期舉行的）、國協會議、聯合國會議以及其他政府首長的雙邊會議。²⁹

紐西蘭政府傳給人民的一般風格及形象，很受其總理立場與表現的影響。政府的形象，已由新聞媒介、定期記者會以及

²⁵ Roderic Alley, *op. cit.*, p. 67.

²⁶ 黨團會議，由政黨的國會議員們組成。它的功能為：決定和監督黨的政策、選舉黨魁並協助其組成內閣（或影子內閣）等。

²⁷ Roderic Alley, *op. cit.*, p. 67.

²⁸ *Ibid.*, pp. 67-68.

²⁹ *Ibid.*, p. 69.

電視畫面所傳送，總理在這些場合可能時常為其同僚辯護。

就政府的運作而言，總理傳統上負責一種中間協調及指導的角色。爲了這個目的，於一九二六年設立一個小型的總理府（Prime Minister's Department），它的任務包括處理對外及大英國協的關係，但對雙邊的聯繫仍少。到一九四三年對雙邊關係的功能已充分擴充，因此許可設立一個分開的外務部（Department of External Affairs，這個名稱一直用到一九七〇年）。一九七五年以前，總理府的主管繼續由外交部政務次長兼任。這主要與內閣業務所需要的有效監督有關。^{③〇}

穆爾敦（Robert Muldoon）於一九七五年十二月擔任總理時，他重組了總理府，任命一位財政部的官員爲幕僚長，重組新聞組（Press Section），並設立一個經濟諮詢組（Economic Advisory Group）。從那時起，這些單位扮演一個重要的角色，藉着它們接近總理、運作有彈性及幹員的管理，它們就作了總理的觸角，以對付部會官僚體制之內現存的或形成中的問題，或社會大眾的問題；迅速蒐集資訊並簡潔的呈閱，以避免延誤；提供政策抉擇的資訊分析及其政治成本與利益；何處出現遲滯或瓶頸時便於因應及行動；與紐國私人企業及非政府經濟單位保持聯絡等。^{③①}

論者認爲，穆爾敦這樣做，主要是應付紐西蘭的經濟困難，以便對經濟問題作有效的管理。穆氏爲紐國的財經專家，於一九六七至七二年（荷里沃克政府後期）曾任財政部長；其後穆氏出任總理就兼任財長，他在職期間，使紐國經濟狀況略有改善。

一般說來，紐西蘭的國家重大政策大多有其連續性；有時總理可能作些變革或權宜措施，但也需要獲得其政府及議會的支持。

(5)各部 紐西蘭內閣各部部长，由國務大臣即行政會議委員兼任。但根據一九二〇年俸給法的規定，行政會議除總理外，還有其他十名委員，而部會倒有二十六個，因此每一國務大臣得兼一個以上的部會首長之職，^{③②}每一國務大臣，不論兼管幾部，只支取一分薪俸。在各部長之下，又有常務次長之設；常務次長對部長負責，因爲他是事務官，所以不受政府改組的影響。

根據紐西蘭學者羅德瑞克·阿里的分析，他將紐國內閣各部會分成若干類。茲舉其中較重要者如下：（Ⅰ）財經與貿易類，包括財政部、貿易部、產業部、能源部及運輸部等；（Ⅱ）服務類，包括教育部、衛生部及社會福利部；（Ⅲ）重要

註③〇 Ibid., p. 69.

註③① Ibid. pp. 69-70.

註③② 袁頌西，前揭文，頁一一三二。紐西蘭擁有龐大的政府官僚體系，其政府有關部會目前已不下三十個。see Roderic Alley, *op. cit.*, p. 71.

決策類，包括外交部、國防部及總理府。³³

同時，阿里特別強調，財政部是紐西蘭政府非常重要的機關，它被形容為政府管理財經的「重要環節」。它在國內不僅直接參與政府預算的編製，並向內閣提出有關財政及貨幣事務的重要政策建議；就國際業務言，它協調紐國其他機關，設法因應共同面臨的難題，竭力促進紐國產品出口，並與世界銀行、國際貨幣基金會以及經合組織聯絡。³⁴

(二) 主要政黨

(1) 紐西蘭國民黨 (New Zealand National Party 簡稱國民黨 The National Party)：一九三六年建黨，為取代當時已瓦解的統一黨暨改革黨聯盟 (United-Reform Coalition)³⁵而成。直到一九四〇年國民黨才成爲一個有效的反對黨，當時由賀蘭德 (S. G. Holland) 擔任黨魁，國民黨竭力提倡私人企業，取消官僚政治對經濟的控制；同時認爲社會主義是危險的；並主張和美國與大英國協聯結；且強調社會公平及家庭價值等。³⁶

國民黨自一九四九年大選中第一次擊敗工黨而獲勝以來，它執政的時期多於在野的時期，³⁷其成功的因素如下：

(I) 國民黨是個完全現實主義、沒有教條的政黨，它已從任何意識形態的障礙中獲得釋放，使它易於改變立場、改變政策或因應在政府中或競選期間所發生新的環境與挑戰。國民黨表面上是個主張私人企業的政黨；但它已果斷地利用並擴大公營單位，以增加社會福利或經濟目標。

(II) 國民黨有徵募新黨員及選舉新黨員的職能，以應府廣泛的經濟與社會運動。國民黨已進行一項公開而方便的黨內選舉，由現任黨員從不同的來源和其本身的利益、不同的理念與政策的情況下，選舉新黨員。

(III) 國民黨藉着很多樂於接近它的半官方單位、地方團體及顧問團體，不斷地發展一個廣大的支持網。這網狀組織提供給該黨有價值的回饋與資訊，從而能夠轉變成直接的利益。

註³³ Roderic Alley, *op. cit.*, pp. 71-72.

註³⁴ *Ibid.*, pp. 72-73.

註³⁵ 該聯盟曾於一九三二年至三五年執政，時值世界經濟不景氣時期，它於一九三五年大選時慘敗於紐西蘭工黨。See *The New Encyclopedia Britannica* (Chicago/London: Encyclopedia Britannica, Inc. 1986), Vol. 8, p. 651.

註³⁶ Roderic Alley, *op. cit.*, p. 80. 申言之，國民黨提倡維護民主政府，鼓勵私人創業和競爭的工商業，保障最大限度的個人自由，保持並擴大已有的社會安全立法，支持城鄉的共同發展與利益，歡迎外國投資並鼓勵出口等。在外交上主張獨立自主，支持聯合國，加強與英美的關係，並重視區域安全等。參閱張和蘊，前揭文，「紐西蘭政府新貌」，頁九七。

註³⁷ 國民黨執政期間爲：一九四九年至五七年；一九六〇年至七二年；一九七五年至八四年；一九九〇年十一月又再度執政。

(IV) 國民黨一再強調有效能的政黨組織的利益，它讓選民直接參與決定國會議員的候選資格。它在選區及全國舉行會議，以增加討論的機會並促進政策的創新。因此它在資金、黨員及選舉動員上，通常都勝過它的主要政敵。

(V) 國民黨在國會中的黨團會議，已運作成爲一個堅強的團隊，該黨團自由地和黨保持定期接觸，並選舉及忠誠支持能贏得選舉的領袖們。³⁸

採取現實主義的國民黨，於一九九〇年初，決定順應民意，³⁹改變它自己的立場，宣稱它未來執政時，將持續工黨一九八四年以來所實施的「無核」政策。其後，紐西蘭十月底大選，由波傑(Jim Bolger)所領導的國民黨贏得壓倒性的勝利。國民黨政府成立後表示，它希望和美國政府展開對話，以達成能爲雙方共同接受的安全協定，但它重申將持續實施「無核」政策。⁴⁰這清楚顯示，舊的美澳紐聯盟難以恢復，因爲環境變了。

(2) 工黨(The Labour Party)：一九一六年建黨，最初由工團主義者與溫和的工會人士以及社會民主黨黨員組成。它組成的助力是一些工會人士，諸如，弗雷澤(Peter Fraser)及森普(Robert Semple)等人。工黨於一九三五年大選中獲勝，由穩健的薩維奇(Michael Joseph Savage)擔任總理，組成第一個工黨政府。⁴¹工黨所提出的優先政策，是不反對現存的資本主義架構，但主張加以改革。

在這段期間，工黨政府創始了若干有關社會福利的措施，包括社會安全制度、物價和貿易管制、強制性的工會制度、保護毛利人和其他改革。薩維奇的繼任者弗雷澤曾對太平洋地區發表了一些倡議，他在聯合國表現爲一個真正的國際主義者，而在對外關係上却表現獨立的立場。⁴²

自一九四九至一九七五年這二十六年期間，工黨僅贏得大選兩次，前後執政合計不過六年，⁴³當時工黨政府因無經驗又面臨嚴重的經濟波動與衰退而遭遇困難。工黨不像其政敵國民黨，因爲工黨組織裏沒有保持足够的深度以協助它在勝利初期之後繼續執政。一九四五年以後，工黨黨員持續減少、資金不足、而內部聯絡也不一致，選舉成功機會較少已使黨內自稱

³⁸ Roderic Alley, *op. cit.*, pp. 80-81.

³⁹ 一九八九年紐西蘭民意測驗顯示，百分之八十四的紐西蘭人贊成禁止核艦訪問紐國。See *The China News*, Oct. 30, 1990, p. 6.

⁴⁰ Richard Long, "Bolger hopes to mend US ties," *The Australian*, Oct. 30, 1990, p. 5; David Stamp, "New Zealand seeks to rebuild defense ties with US," *The China News*, Oct. 30, 1990, p. 6.

⁴¹ 薩維奇領導工黨執政從一九三五年至四〇年，接着由弗雷澤繼任，直到一九四九年爲止。

⁴² Roderic Alley, *op. cit.*, p. 81. *Encyclopedia Britannica*, *op. cit.*, p. 651.

⁴³ 工黨這兩次執政期間爲：一九五七年至六〇年；一九七二年至七五年。

改革者爲之幻滅；工黨與工會持久而親密的關係，究竟是工黨進步的助力或是阻力，都有待深入的探討。^{④4}

其後，朗伊 (David Lange) 領導工黨於一九八四年七月大選中獲勝，擔任總理。朗伊和他的繼任者合計執政六年。工黨政府堅持黨的立場而實施「無核」政策，以致和美國發生爭執，使美澳紐聯盟破裂。但這段期間紐西蘭和澳洲保持相當良好的關係，雙方除簽訂軍事協議外，並藉着對「更緊密經濟關係協定」的推行，而達到成立澳紐自由貿易區。^{④5}

(3) 紐西蘭民主黨 (New Zealand Democratic Party)：原名社會信用政治同盟，一九五三年成立，一九八二年八月改爲社會信用黨，一九八五年五月又改爲現名。

回溯社會信用政治同盟，其早期的政治特性對大多數選民而言是難懂的，但它的觀點於一九三〇年代世界經濟不景氣時期，已在受到債務威脅的農民和小企業之間流通並引起共鳴。它於成立後次年 (一九五四) 首次參加大選，雖未獲得國會議員席位，但它獲得全部票的一一·三%。^{④6}

其後，社會信用政治同盟爲尋求選民更多的支持，它修正其理論，企圖從兩大黨選民中爭取支持。它的重要立場包括：社會福利、天然資源保護、教育現代化、地方分權、溫和的集產主義 (Collectivism) 以及比例代表制等。^{④7}從上述立場可知，它已不再僅僅強調原先有關深奧的貨幣與財政原則了。

社會信用政治同盟的主要根據地，包括北島的北部與西部以及南島的最南部，特別是農村及鄉鎮地區。領導人也影響其前途，隨着貝泰姆 (Bruce Beetham) 於一九七二年擔任該同盟的領袖，並於一九七八年選入國會，由於貝氏的積極領導，使該同盟及其後的社會信用黨所得的支持較前增強。^{④8}

社會信用黨更名為紐西蘭民主黨後，黨魁也隨之易人。該黨特別強調自由主義，主張限制政府權力，維護個人權力和自由以及自由企業。^{④9}紐西蘭民主黨雖以新的面貌出現，但它於一九八七年及一九九〇年兩次大選中均未獲得國會席位，顯未受選民支持。

註④4 Roderic Alley, *op. cit.*, pp. 81-82.

註④5 「更緊密關係協定」(Closer Economic Relations, CER)，是紐西蘭前國民黨政府和澳洲政府於一九八三年簽訂的。工黨於一九八四年執政後，仍持續推行這項協定，而使澳紐自由貿易區於一九九〇年七月一日成立。

註④6 Roderic Alley, *op. cit.*, p. 82.

註④7 *Ibid.* 又，集產主義是國家社會主義的一種，承認國家和政府有繼續存在的必要，要以國家的力量控制社會生產，來達到社會主義的目標。參閱雲五社會科學大辭典 (台北：台灣商務印書館，民國六十年十二月)，第三冊，頁三〇七。

註④8 該同盟及其後的社會信用黨分別於一九八一年大選及一九八四年大選各獲國會議員兩席。

註④9 一九八八年世界知識年鑒，前揭書，頁六七〇。

三、結論

紐西蘭人大多為英國移民的後裔，自然接受英國文化的薰陶。紐國曾是英國的殖民地，雖經自治領而獨立，但迄今仍為大英國協的一員，因此其政治體系淵源於英國。紐國無論在法律的制定、行政的運作及政黨的活動上多與英國相似，但也有若干因時因地而制宜之處。紐西蘭在憲法改革方面比英國少受牽制而有彈性，它為顧到立法的方便，而於一九五〇年將那漸失功能的參議院廢止，就是一個顯着的例子。

當我們評估紐西蘭政治體系的效能時，要以適應其人民的需要為考量，若干不利的因素不容忽視。一九七〇年代以來，紐國因受能源危機與經濟衰退的衝擊，加上貿易下跌、通貨膨脹、失業率上升和技術短缺等問題的出現，使其政府花過多心力於處理短期危機，而較少顧及長遠計畫。有鑒於此，紐國於一九七七年成立「紐西蘭計畫評議會」(New Zealand Planning Council)。⁵⁰這機構經過研究、評估及出版若干叢書，它認為透過政策層面而影響紐西蘭前途的現存問題，包括經濟、社會、文化、教育及國際領域等方面。它的貢獻在於協助紐國人民了解其國家的難題以及因應之道。

紐西蘭是個民主國家，一切講求法治，政府與人民皆須守法。目前紐西蘭國會有時得因其國家某種需要而迅速立法，但這樣的法律雖可應一時之急，但難免有不週延之處，這就要儘快修法予以補救。再者，紐西蘭是個福利國家，政府組織相當龐雜，其機關與官員有時難免有違法失職，侵害人民權益之處。因此，紐西蘭國會於一九六二年決議設立監察長(Ombudsman)辦公室，⁵¹以受理人民的申訴函件。監察長對總理及國會負責，他有權從事深入調查，並催促有關機關作有效的救濟或糾正。其後，監察長職務的範圍逐漸擴充，除已延伸到地方機關外，還包括總理所交辦的特別問題。從紐西蘭國會與政府對監察長職務及其功能的重視，可知其維護法紀的決心。

同時，紐國政府為提高其機關的工作效率，於一九六二年根據公職法而成立了皇家委員會，負責檢查及監督政府機關。綜觀上述案例，皆說明了紐國政府期望弊絕風清及有心求治的措施。

再者，紐西蘭的政黨雖然很多，但主要大黨目前只有國民黨與工黨。由於這兩黨歷史較久和實力雄厚，每次大選幾乎平分了全部國會議席，因此小黨紛紛主張實行比例代表制。一般說來，單一選舉區制和比例代表制各有所長，至於如何實行，

⁵⁰ Roderic Alley, *op. cit.*, p. 85.

⁵¹ *The New Encyclopedia Britannica* (Chicago/London: Encyclopedia Britannica, Inc., 1974), Vol. 13, pp. 48-49.

airiti

紐西蘭的政治體系

則視當地的情況而定。以目前紐西蘭的情況言，如果今後要實行比例代表制，須先經過修法，那勢必為兩大黨所反對而不願提出法案，遑論予以通過。這項問題將成為紐國未來憲政改革之主要議題。

總而言之，紐西南雖遠處西南太平洋邊陲，但地位重要，農牧產品豐富，且環境優美，全國像個大公園，如能政治修明，經濟改善，仍不失為人間一片樂土。

*

*

*