

論加拿大公民投票制度與運作*

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

摘 要

1867年加拿大聯邦成立，『英屬北美法』(*British North America Act*)即作為它的「憲法」。直到二次大戰，直接民主不被信任，因此祇有1898年禁酒公投(*Plebiscite*)和1942年徵兵公投(*Plebiscite*)。待1982年英國通過『加拿大法』(*Canada Act*)作為加拿大憲法，但是魁北克政府和其立法機關拒絕該憲法，加拿大政府為解決這個問題，提出迎合魁北克需求的修憲，在十個省和聯邦之間進行談判，但是1992年『夏洛特唐政治協定』(*Charlottetown Accord*)失敗，加國修憲遭受挫折。在加拿大，公投在省府層次也舉行，而且更常舉行，最著名和亟具決定性的是1980年5月和1995年10月魁北克的公投。總之，本文試圖從歷史途徑探究加拿大聯邦和省公投的制度與運作。

關鍵字：加拿大公投、夏洛特唐政治協定、魁北克

* 本文資料由所上博士生葉錦娟協助蒐尋，特別在此表示感謝。

壹、前言

加拿大是一個由移民者建立的國家，人口 3,100 萬，族裔多元，其中英裔與法裔兩個建國族裔，均沒有過半數。宗教信仰中基督教占 40%，以英裔為主，天主教占 42%，以法裔為主族。一般而言，族群之間需要先承認其他族群生存的權益，然後再伸張自己正當的生存權。

在加拿大建國的過程中，吾人找不到一件重大流血事變，也看不到建國英雄，這形成加拿大人寬容與妥協並存，以及缺少英雄崇拜的現象。自從 1980 年代加拿大取消和英國國內政治的關連性之後，由於經濟與社會的進步，代議政治將公民排除於直接參與公共政策的制訂之外，無法適當地回應人民的需求，直接民主像公民投票（referendum）¹ 獲得普遍的信任（Butler & Ranney, 1978: 4），日益被認為是能夠產生乾淨與豐富政治效果的機制，用以彌補代議制度之不足。

本文從歷史途徑探討加拿大三次全國性公投，以及省的公投制度與運作，說明公投如何作為該國解決特定議題的方式與其所呈現的實際狀況，藉以掌握公投在加國具有的意義。

貳、加拿大憲法實施前的公民投票

加拿大早期是威權統治的殖民主義政權，1861 年美國為解放黑奴爆發的南北戰爭，震驚加拿大，於是它開始醞釀統一北美洲英國殖民地建立獨立的國家，在麥克唐納（John A. Macdonald）的領導下，加拿大正式向英國國會請求通過『英屬北美法』（*British North America Act*）作為它的「憲

¹ Plebiscite 基本上是諮詢性和對政府不具約束力的投票，不過其投票結果受到政治或道德的尊重，而 referendum 被用來描述（不具與）具約束力的投票。加國兩者都出現過，愈是現代較是使用後者，有些省份仍有用前者。

法」，但是加拿大仍然承認英王是它的國家元首。

依據『英屬北美法』，1867 年 7 月安大略、魁北克、新斯科亞（Nova Scotia）與新伯倫瑞克（New Brunswick）等殖民地共同組成加拿大自治領（Dominion of Canada）²，其中聯邦與各省政府均擁有既定的權力，同時載有其他北美地區加入聯邦的規定³（張柱（編），1987: 58-63）。加拿大自治領的聯邦政府採行議會民主，國會由 72 名成員的參議院和 181 名成員的眾議院組成，新政府成立後依循英屬北美法的權威，前瞻性地為納入新的省擴大加拿大自治領範圍，提撥大量經費修築東西橫貫鐵路，以連接加拿大東部和西部。

英屬北美法作為加拿大首要的政治文件，早期聯邦政治家對於公民投票這種直接民主不予信任，所以全國性公投很少被採用，祇有 1898 年禁酒公投（plebiscite）和 1942 年徵兵公投（plebiscite），茲分述如下：

- 一、1898 年聯邦政府針對酒的販賣審慎思考，其後以特別法通過『禁酒公投法』（*Prohibition Plebiscite Act*），授權聯邦政府舉辦公投探尋民意（Boyer, 1992: 8-13）在禁酒公投法規定下，公投題目的措辭和投票方式都被規定好，題目是：您贊成立法禁止含酒精的飲料之進口、製造與銷售嗎？當年九月勞利爾（Wilfrid Laurier）總理將此題目交付第一次全國性公投，結果獲得 51.2%些微多數的贊成，僅以表一說明：

依照下表所示，勞利爾總理家鄉的省份魁北克強大地支持販賣酒，所以魁北克之外的省份後來執行公投的決定，但是魁北克卻支持酒的販賣，

² 當時大西洋這邊的愛德華島（Prince Edward Island）、紐芬蘭（Newfoundland）仍願意留為英屬，太平洋那邊的英屬哥倫比亞（British Columbia）並不願加入加拿大，而落磯山脈與安大略之間廣大土地則為哈德遜灣公司所有。

³ 1870 年曼尼托巴（Manitoba）、1871 年英屬哥倫比亞、1873 年愛德華島、1905 年亞伯達（Alberta）和薩克其萬（Saskatchewan）以及 1949 年紐芬蘭加入自治領成為新的省份。

表一 1898 年禁酒公投

省 份	贊成票	百分比	反對票	百分比
安大略	154,498	57.3	115,284	42.7
魁北克	28,436	18.5	12,760	81.5
新斯科亞	34,368	87.2	5,370	12.8
新伯倫瑞克	26,919	72.2	9,575	27.7
愛德華島	9,461	89.2	1,146	10.8
曼尼托巴	12,419	80.6	2,978	19.4
英屬哥倫比亞	5,731	54.6	4,756	45.4
薩克其萬和	6,238	68.8	2,824	31.2
亞伯達				
總 數	278,380	51.2	264,693	48.8

加上後來私酒、假酒以及走私酒層出不窮，加拿大全國在執行酒的販賣上就無法行得通，公投的決定等於被取消了，1920 年代各省政府便陸續以自己的法律管制酒的販賣。

二、1939 年 9 月第二次戰爭在歐洲爆發不久，由於英國向德國宣戰，加拿大作為英國的自治領，為了效忠英王，金恩 (Mackenzie King) 總理宣佈加拿大參戰，派出一百多萬人和盟軍併肩作戰。1940 年當德國占領挪威和法國，加拿大增加提供作戰武器和補給品，法裔加拿大人還熱衷於申請投入戰場，不過 1942 年迪耶普戰役幾乎造成加拿大的悲劇，它犧牲無數人的生命，金恩總理為補充兵源，當年以特別法的方式通過『自治領公投法』(*Dominion Plebiscite Act*)，授權聯邦政府舉辦公投探尋民意 (Boyer, 1982: 22-27)。在自治領公投法的規定下，公投题目的措辭和投票方式亦被規定好，題目是：您贊成解除過去聯邦政府受制於徵男性服兵役的限制嗎？在 1942 年 4 月舉行投票，結果獲得 64.5%選民的支持，僅以表二說明：

表二 1942 年徵兵公投

省 份	贊 成 票	百分比	反 對 票	百分比
愛德華島	23,568	82.9	4,869	17.1
新斯科亞	120,763	77.1	35,840	22.1
新伯倫瑞克	105,629	69.8	45,743	30.2
魁北克	375,650	27.9	971,925	72.1
安大略	1,202,953	84.0	229,847	16.0
曼尼托巴	218,093	80.3	53,651	19.7
薩克其萬	183,617	73.1	67,654	26.9
亞伯達	186,624	71.1	75,880	28.9
英屬哥倫比亞	253,844	80.4	62,033	19.6
育空地區	847	74.4	291	25.6
總 數	2,921,206	64.5	1,608,609	35.5

依照上表所示，這次公投魁北克有高達 72.1%的反對徵兵，顯示它和其他英語地區存有重大的觀念差異，所以加拿大執行這次公投的結果傷害了法裔和英裔加拿大之間的合諧。

參、公民投票與加拿大憲法

一、加拿大憲法的制定

英屬北美法這份加拿大首要的政治文件，由於它本身沒有修訂程序的規定，一旦加拿大人提出修正案，唯有向英國國會反應與求取通過。雖然 1920 年代英國有意改變這個情況，但是加拿大聯邦和省的政治精英無法達成修改程序的協議，即使 1931 年英國『西敏寺法』(Statute of Westminster)承認最早的英屬殖民地有獨立的地位，提供加拿大有機會修改『英屬北美法』，但是加拿大聯邦和各省政府之間仍是無法達成協定。

自從二次大戰結束，加拿大已經成爲一個擁有十個省的聯邦國，從英國獲得完全的自治，更有意致力於修改英屬北美法，譬如 1968 年 2 月聯邦和省政府即檢討該法，提出廣泛的議題，譬如個人權利和自由（含語言權利）、國家機構、區域均衡與修憲程序等，各級政府的內政部長上電視參與討論，並進行私下談判，然而就是無法形成共識，其中最著名的是 1971 年各級政府代表達成對英屬北美法做出「憲法改革」，稱爲『維多利亞憲章』（*Victoria Charter*），然而魁北克和薩克其萬兩省不予同意。

1970 年代各級政府內政部長在尋求修改英屬北美法的共識時，1976 年 3 月最具領袖氣質的杜魯道（Pierre Trudeau）總理寫信給各省總理建議「憲法改革」的路徑（Nuechterlein, 1981: 225-27），第一個方式是基本的改革，這僅限於聯邦政府管轄的事務，但不久遭到各方棄置，接著採取的方式則是廣泛的改革，從個人權利和自由到政府機關和權力，由各級政府內政部長提出，再由後續委員會執行談判，然而內政部長們還是無法達成修正案的一致同意。最後在 1980 年 5 月魁北克在公投尋求更自立失敗後，杜魯道總理受了刺激，他開始想減少各省現有的權利，主張加拿大人應該有權利以公投方式要求修改英屬北美法，他說：修改「憲法」的方式應該包括給予人民一些依靠，透過公投使選民能夠駕凌省或聯邦反對「憲法」改變⁴。再者，依照當時加拿大內閣的策略文件，主權最後歸屬全體人民，祇要全國或省有 3%選民的支持，就能夠倡議公投致力於改變「憲法」（Butler, 1980: 3）。爲此，杜魯道總理當年 9 月召開聯邦與省的懇談會，希望聯邦政府在獲得參眾兩院決議文的授權下，由公投決定修改「憲法」，祇是遭到各省反對，當年 10 月杜魯道總理就向英國要求擁有本土憲法以取代英屬北美法，沒想到隔年 11 月聯邦和各省不再像過去 50 多年來召開的會議，迅速達成制訂本土憲法的協定（除魁北克之外），帶來『加拿大

⁴ Mollie Dunsmuir, *Referendums: The Canadian Experience in an International Context* 見 <http://www.parl.gc.ca> (2004/8/30)。

新憲法』(*Canada Act*) 在 1982 年初除了獲得英國國會的准許，並且正式由加拿大國會通過，還有各省（除魁北克之外）的通過，當年 4 月英皇伊莉沙白二世更在加拿大首都渥太華宣佈完成這部憲法的轉移(李憲榮, 1995: 256-57)。

加拿大本土憲法的實施，是杜魯道總理生涯中最重要時刻，因為該憲法使得加拿大直接擁有憲法的權利，成為完全主權的國家，其重要的增修內容有以下兩項值得一提(Molinaro, 1996: 97-98)，(1)權利與自由憲章(*Charter of Rights and Freedoms*)——這在許多方面保障個人的基本權利，較美國權利法案週延，目的是以憲法否定任何有歧視性的立法，並消除聯邦和各省之間有關人權保障的差距，所以立法者在制訂法律時必須顧及，該法給不受公平待遇者作辯護的可能性，而且少數族群或弱勢團體更能有效地參與立法過程。無可否認，權利與自由憲章其後對法院產生重大的影響；(2)修改憲法的程序——一般而言，任何修憲提案必須取得參議院和眾議院的同意，以及有十個省中最少 2/3 省立法機關的通過，這 2/3 省人口數需占全國人口的 50%以上。至於一些專門和被載明的事項，其修憲程序便需國會與所有省的立法機關同意。再者，此憲法顧及憲法修正案會影響省的地位與權力，允許相關的省選擇性退出修憲行為。

二、公民投票與修改加拿大憲法

(一)『米希湖政治協定』無法一致批准

1982 年加拿大憲法帶來加國成為完全有主權的國家，這部憲法依照 Deter Russell 的看法，是一部「公民有平等的權利，各省地位也是平等的，不過加拿大集體的國民意志之表達，主要是透過聯邦政府的多數決制度(Molinaro, 1996: 97-98)」。

基於加拿大憲法的制憲過程中，沒有魁北克政府和其立法機關的同意，此憲法後來受魁省抵制，該省賴維克(René Lévesque)總理曾向蒙特

婁群眾宣告：這部憲法的恐怖正對著我們，而且它存在我們的背後(Molinaro, 1996: 97-98)。魁省對這部憲法的反對需直到當年 12 月才無法發揮效用，因為它的行為被加拿大最高法院判決所拒絕，認定加拿大憲法對魁省在法律上有約束力。

加拿大憲法實施以來，聯邦政治家基本上說服不動魁省接受國家基本憲政秩序，但是他們努力帶領魁省回到修憲的談判，在日後國家政治舞臺上扮演主要的角色，這實在十分難得。回溯起來，魁北克無法納入加拿大這個國家是有其歷史背景，自二次大戰以來它經濟迅速發展與社會福利擴大，產生文化自豪，法語成為文化認同的標誌，可是他們時常不像說英語或英裔的加拿大人有利，這促成他們心懷重建政治機制的意念，1968 年新興中產階級建立的魁北克黨 (Parti Québécois) 多少就是表達這種意念，這個代表自由的民族主義的政黨倡導在魁省和加拿大經濟聯盟下，該省公共場合使用法語，以及該省要有政治主權，1970 年代魁北克黨在賴維克領導下，贏得魁省的大選，進而踏上尋求該省更獨立於加拿大的道路，造成魁北克問題不再能夠由國家統一的閣樓式言論解決，也無法再用法律像最高法院的判決解決，它真實且具體的存在，而且有正當性。(Similey, 1983: 35)

1985 年魁北克大選，布哈薩 (Robert Bourassa) 領導的魁北克自由黨以 55.99%，勝過魁北克黨的 38.69% 選票取得執政，布氏較為溫和，他認為魁北克應該和馬爾羅尼 (Brian Mulroney) 總理的聯邦政府合作，而馬氏本人又為解決魁北克問題，亟力爭取該省開啓憲法討論，於是 1986 年 5 月在魁北克 Mont-Gabriel 舉行的雙邊憲法研討會上，魁省由政府間事務部長 Gil Remillard 提出要求，首先是有關魁北克在加拿大聯邦制度下是「另一個社會」(a distinct society) 的問題，其次是強化各省和聯邦政府互動中的地位。魁北克還在這次的會上，提及「五項條件」(five conditions)，(1) 承認魁北克是「另一個社會」；(2) 該省對於修憲案有否決權；(3) 該省在移民事務有更大的權力；(4) 該省有最高法院的人事任命權；(5) 限制聯邦在

聯邦與省共有計劃中開支的權力。對於此，當年 8 月在亞伯達 Edmonton 召開的各省總理年度會議做出了回應，總理們一致同意當前憲法的優先性是，著手聯邦和省的修憲談判，並將魁省「五項條件」作為討論的基礎，以促成該省完全和積極地納入加拿大聯邦（Hurley, 1994: 2-10）。

有鑒於此，1987 年 4 月各省內政部長在渥太華首都附近的米希湖（Meech Lake）正式同意附有魁北克「五項條件」的宣言草案，稱為『米希湖政治協定』⁵。若依照加拿大憲法的修憲程序，此政治協定要成為法律必須由加拿大國會和所有省的立法機關批准。當年六月魁北克國民議會以 95 對 18 票通過『米希湖政治協定』的決議文（resolution），其後聯邦和其他的省需在 3 年期限，即 1990 年 6 月前達成一致的批准。

在『米希湖政治協定』的批准過程中，它是全國討論的對象。有些省的公聽會上，受到憲法中權利與自由憲章的影響，每個公民有施展權利的意向，尤其在少數族群之間。再者，各種不同的關懷聲音日益增加，像婦女團體、多元文化團體與反墮胎人士等說出他們被忽視的利益。不過，當中令人遺憾的是，1987 年 10 月新伯倫瑞克省政府被反對派政黨取代，清楚地表示不批准『米希湖政治協定』，若非該協定被修訂。再者，當 1990 年 6 月最後批准時間屆臨時，曼尼托巴省依規定需先辦公聽會，否則立法機關一致同意才可以取消公聽會，但是表決時 Elijah Harper 議員卻堅持辦公聽會，使得省立法機關不夠時間投票通過『米希湖政治協定』，沒料到紐芬蘭省立法機關受到它的影響，也決定不對『米希湖政治協定』進行投票，因此這次修憲案胎死腹中，魁省在加拿大的角色也就無從決定（O'Neal, 1992: 2-10）。

若檢討『米希湖政治協定』的失敗，可以從以下的因素來看⁶：就談

⁵ 米希湖位於首都渥太華附近。

⁶ 見 The Canadian Constitutional Debate-From the Death of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 Referendum, The Constitutional File and the Unity File, <http://www.pco-bcp.gc.ca> (2004/8/30)。

判過程而言，該協定依靠行政的聯邦主義達成，修憲談判人除了聯邦總理、省的總理與內政部長等，沒有加拿大利益團體的適當代表，被感覺不夠民主；其次，該協定的內容不易變更，由立法機構舉辦公聽會討論，難以令人認同；再者，該協定的決議文受一致決和三年批准期限雙重限制，這是有爭議的。二、從實質內容而言，有關魁北克的「五項條件」，魁省之外沒有廣大民眾了解，談不上支持與否，不少人還覺得它是罕有的，並感到擔心，例如承認魁北克是「另一個社會」會挑戰公民平等資格與各省平等的原則；魁省的要求若被擴大到其他省份，聯邦政府就會重大地弱化；以及原住民對憲法的期待沒有被關注。

(二) 公民投票法的制定

基本上，加拿大實施本土憲法之前，出現過以法律規範全國性公投，像 1978 年為牽制魁北克舉辦公投，加拿大不再受制於傳統，主動提出 *Bill C-9* 法案，即『加拿大公投法』(*Canada Referendum Act*)，允許聯邦政府認為有需要時，可以針對憲法問題舉行公投，祇是該法案後來沒有獲得通過。

待加拿大修憲的米希湖政治協定失敗後，1991 年 5 月馬爾維尼總理的聯邦政府正式宣布國會應該通過立法，提供加拿大男女公民在憲法變遷上更大的參與。隔年 5 月針對修憲的『夏洛特唐政治協定』(*Charlottetown Accord*) 要求，聯邦政府制定公投法，一個月後 *Bill C-81* 法案獲得國會的通過，稱為『提供加拿大憲法公投的法案』(*An Act to Provide for Referendums on the Constitution of Canada*)，簡稱『公投法』(*Referendum Act*)，作為執行全國性公投的法律與行政架構，當年 10 月正式被採用⁷。

若依照這個公投法，聯邦政府為公共利益，可以用公投方式獲取選民對憲法問題的意見，公投題目可以有一個以上，交付選民或指定的省進行

⁷ Pierre Marquis, *Referendum in Canada: The Effect of Populist Decision-making on Representative Democracy*, 見 <http://www.parl.gc.ca> (2004/8/30)。

票決。公投過程首先是眾議院當中由 12 位或更多議員組成的團體，至少 3 天前被告之與諮商過公投內容，若公投議案經眾議院通過，該院即通知參議院議案內容與審議經過，以獲取參議院支持⁸。

再者，有關舉辦公投的宣告，最高選務官（Chief Electoral Officer）需在公投宣告頒佈後儘快向人民通知，他也需要對加拿大選區或指定的省份頒佈公投令狀（Writs of Referendum），此令狀載明總理決定的投票日，祇是在大選期間與公投投票日前 36 天不可頒佈令狀。一旦公投令狀頒佈後，最高選務官就正式執行公投法的規定，他視情況還可以應用加拿大選舉法（Canada Elections Act）。

其次，公投題目應給選民藉由「是」與「否」表達意見，最高選務官可以採用國內語區的語言寫公投題目，以及在和原住民團體代表諮商後採用他們的語言寫公投題目。選票的印制由最高選務官考量修改大選選票即可。公投期間廣播的問題，由公投委員會決定免費廣播時間的分配，但不可晚於距投票日前 20 天，這個委員會由任何為公投經費提供 5,000 美元以上的人或團體組成。

至於公投的投票日固定為星期一，若遇上假日，則順延一天，當公投投票結束，最高選務官需立即將投票結果作成報告公佈，並且在 60 天內向眾議院議長呈報。

（三）夏洛特唐政治協定交付公投

自從米希湖政治協定失敗後，修憲議題並沒有停下來，祇是它不再由各省府間進行談判（Hurley, 1994: 2-10），改由企業、勞工、原住民與特殊利益團體等廣泛參與，這種密集的公共諮詢在加拿大是空前的經驗，其肇始是 1990 年 11 月馬爾羅尼政府設立史派色委員會（Spicer Commission），在史派色（Keith Spicer）主持下促進加拿大人的對話與推

⁸ Referendum Act, 見 <http://www.canlil.org/cal/sta> (2004/8/30)。

動新的國家共識。再者，當年十二月政府也設立參眾兩院特別聯合委員會，即鮑道因—愛德華委員會（Beaudoin-Edwards Committee），致力於檢查達成憲法變遷的修憲過程，為此它廣泛地和各界接觸⁹。

除此之外，加拿大政府提供經費促成四個原住民協會對憲法議題進行公共諮詢，接著提交全國性會議討論，兩個區域政府（territorial governments）也向他們的人民進行諮詢。再者，在民間社團或機構贊助下，舉行五次全國性會議，像1992年1月大西洋省份經濟理事會在Halifax召開討論國家權力的分配；當年1月西加拿大基金會在Calgary召開討論民族機構；與當年2月Niagara協會在多倫多召開討論「另外的社會」、加拿大條款與權利憲章等。

在這樣廣泛的憲法討論下，1992年3月加拿大憲法事務部長克拉克（Joe Clark）舉辦憲法多邊會議，與會16位成員分別是聯邦、各省（魁省沒出席）與區域的部長以及4位全國原住民協會代表，會中設有4個工作小組分別負責處理加拿大條款和修憲案的程序；聯邦的機構（特別是參議院）；原住民和他們固有的和條約的權利；以及權力的分配，包括經費動支的權力、經濟結盟與社會憲章。這個憲法多邊會議由克拉克部長當主席，但是各位與會者均是「全權領導人」，他們負責的工作小組每天提供新聞媒體簡要報告，個人也要公開表達意見，呈現出完全公開的論述空間。

待1992年6月憲法多邊會議提出工作結論，但是並沒有觸及一些關鍵議題的解決之道，包括參議院代表權。雖然憲法討論的最後結果是這樣，但是7月7日克拉克主席還是和各省總理、原住民和區域代表開會達成包裹式協定，由於會中沒有馬爾維尼總理和魁省布拉薩總理的出席，基本上該協定可以視為臨時的，不過其後魁北克布拉薩總理經過了解後，表示『米希湖政治協定』內容已經被含蓋於7月7日的協定，他同意參與8月4日

⁹ The Canadian Constitutional Debate-From the Death of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 Referendum 見 <http://www.pco-bcp.gc.ca> (2004/ 8/30)。

在加拿大巴爾羅尼總理行宮和其他省內政部長的會議，最後 8 月 28 日馬爾羅尼總理和 10 個省的總理在夏洛特唐(Charlottetown)簽訂協定的內容，稱為『憲法共識報告』(*Consensus Report on the Constitution*)，並以『夏洛特唐政治協定』著稱¹⁰。

此政治協定主要為解決長期以來聯邦和省之間的紛爭，其中像加拿大條款提出八項基本特徵以導引法院解釋憲法；承認魁北克是「另一個社會」，以此提供法律的訂定，並作為魁北克人權條款內法語和文化條件的界定；魁北克被保證在眾議院中至少 25% 的席位；廣泛承認原住民的自治；選舉產生權利平等的參議院；對全國重要事務的懸置有否決權；以及各省對未來聯邦機構的改革有否決權（除了新省的設立）。再者，為了使此政治協定具有正當性，10 月 26 日舉行兩次公投，一次在全國境內（除魁北克外），由聯邦政府主辦，另一次在魁北克境內，由魁省負責，公投題目是「您同意加拿大憲法在 1992 年 8 月 28 日達成協定的基礎上被更新嗎？」（Molinaro, 1996: 109-11）

無可否認，『夏洛特唐政治協定』較『米希湖政治協定』包括更多憲法修正案，充分表現聯邦主義特殊成員的正當需求與其他成員應有的保障，將重大地重塑加拿大政治面貌，不過其中約一半憲法修正案並不是最後的提案，祇作為未來進一步談判的導引。馬爾羅尼政府為了使大家充分了解修憲，將『夏洛特唐政治協定』正文送達每一家庭，當年 9 月又公布「共築加拿大未來：我們的主張」，同時公布許多有關憲法議題的背景文件供民眾討論作參考。

加拿大政府為『夏洛特唐政治協定』獲得所有省的立法機關一致批准，以及公投結果有全國與所有省多數的支持。在公投活動初期，全國支持該政治協定的機關團體史無前例的合作，聯邦政府和不少公司大力贊助三個立場接近的政黨從事文宣活動，他們的領導人也到全國巡迴鼓吹支持，為

¹⁰ 同前註。

加拿大和全國的團結投下贊成票，此時在幾乎所有的省可以看到多數的支持，但是最後幾個星期中，支持的熱情顯然下降，尤其是 10 月初杜魯道前總理抨擊此政治協定 (Butler & Ranney, 1994: 262)。依照民意調查顯示，受杜魯道言論的影響，近乎 20% 的支持者有所轉變，而且無法再扭轉，茲以表三說明公投的結果：

表三 1992 年夏洛特唐政治協定的公投 (%)

省 份	贊 成	反 對	投票人數
紐芬蘭	63.2	36.8	53.3
愛德華島	73.9	26.1	70.5
新伯倫瑞克	61.8	38.2	72.2
安大略	50.1	49.9	71.9
西北領地	61.3	38.7	70.4
魁北克*	43.3	56.7	82.8
新斯科亞	48.8	51.2	67.8
曼尼托巴	38.4	61.6	70.6
薩克其萬	44.7	55.3	68.7
亞伯達	39.8	60.2	72.6
英屬哥倫比亞	31.7	56.3	70.0
育空地區	43.7	56.3	70.0
聯邦總數	45.7	54.3	71.8

* 魁北克投票結果是由魁北克選舉總長 (Directeur général des élections du Québec) 公告，而不是像在其他省份由聯邦最高選務官列表公告。

依照上表所示，『夏洛特唐政治協定』遭到多數省的多數加拿大拒絕，除了魁北克投票率高達 82.8%，其他的省並不如預期的高，平均是 69.5%，各省當中祇有紐芬蘭、愛德華島、新伯倫瑞克強烈表示支持與安大略些微多數支持，這四個省之外的新斯科亞、魁北克、曼尼托巴、薩克其萬、亞伯達與英屬哥倫比亞都是反對勝過贊成，而西北領地支持，育空地區則反對。若以魁北克而言，其無法達成半數以上的支持在於，許多人認為布拉

薩總理做出太多讓步，反對團體像魁北克陣營（Bloc Québécois）和魁北克黨認為『夏洛特唐政治協定』較『米希湖政治協定』軟弱，並沒有給予魁北克足夠的權力。（Jackson & Jackson, 1994: 46-68）

總之，『夏洛特唐政治協定』的失敗阻止了加拿大變成更分權化，祇不過它沒有中止魁北克民族主義和原住民自治政府廣泛的需求。事實上，這次公投欲解決如此多憲法議題而遭受挫折，即說明政治領導的作法有待商榷，多少造成日後人民對政治人物不太信任，誠如 Maclean 所稱：「公投活動是作為加拿大 125 年歷史中人民對民選政治人物總括的責備」（Stewart, 1996: 31）。

肆、各省層級的公民投票

加拿大除了實施過三次全國性公投，也有地方層級的公投。直到一次大戰結束，大多數省政府還沒有公投經驗，1920 年代以後公投的舉辦不太是用來解決具有爭端的政策，待二次大戰以來除了安大略、新斯科亞與育空地區之外，其他省份都有公投經驗，截至 1990 年代舉辦過 40 多次公投，其中多數議題是非核區、禁酒、日光節約時間與省界的確定等，而魁北克較特殊是主權的議題（Barney and Laycock, 1996: 321）。

加國除安大略、新斯科亞與育空地區之外，各省為了准許制訂公投法，一般法律都表示，當選民欲對公共事務表達意見時，政府得舉辦公投以獲知民意走向。公投法在英屬哥倫比亞稱為 *Referendum Act*，而在薩克其萬則稱為 *Referendum and Plebiscite Act*，名稱不一。前者規定選民中 50% 以上投贊成票，對政府即有約束力，而後者則規定需要 60% 選民中 50% 以上投贊成票，或 60% 投反對票，公投結果才對政府有約束力¹¹。除此之外，

¹¹ Pierre Marquis, *Referendum in Canada: The Effect of Populist Decision-making on Representative Democracy*, 見 <http://www.parl.gc.ca> (2004/8/30)。

有些省要求憲法修正案交付省的公投，像 1990 年『英屬哥倫比亞的憲法修正案批准法』(*Constitutional Amendment Approval Act*)、1992 年『亞伯達的憲法公投法』(*Constitutional Referendum Act*) 以及 1992 年紐芬蘭修訂後的選舉法等 (Gibbons and Thomas, 1992/3: 3)。

有關各省實施公投的實況，以下僅舉主要案例作代表。就英屬哥倫比亞而言，1991 年 10 月公投的舉行，兩個題目是一、選民在非選舉期間應該由立法賦予權利投票罷免他們的議員嗎？二、選民應該由立法賦予權利提出政府透過公投提交選民問題嗎？結果前者有 80.9%選成，19.1%反對；後者有 83%贊成，17%反對。再者，2002 年 5 月該省原住民條約談判公投的舉行，8 個題目分別如下（表四）¹²：

表四 英屬哥倫比亞省原住民公投 (2002)

題 目	贊成	反對
1.私人財產不應該在條約的安排下被剝奪	84.5	15.5
2.租約的措辭和條件應該被尊重；確保不可避免的商業利益之喪失有公平的補償。	92.1	7.9
3.我省民在英王土地上狩獵、捕魚和休閒的機會應該加以保障。	93.1	6.9
4.公園和保護區作為省民的利益，應該供作他們的所有人使用。	94.5	5.5
5.資深維護和環境保護的全省標準應該繼續被應用。	93.6	6.4
6.原住民的自治政府應該有地方政府的特徵，由加拿大和我省予以授權。	87.3	12.8
7.條約應該含有調和原住民政府和其鄰近地方政府之間土地使用的機制。	91.8	8.2
8.原住民現有的免稅應該分階段予以廢止。	90.5	9.5

¹² Referendum on aboriginal treaties in British Columbia, 見 <http://www.cris.cal>。

其次，在薩克其萬，1991 年 10 月公投的舉行（稱為 plebiscite），三個題目是一、我政府需要採行預算平穩法嗎？二、我政府應該由公投批准加拿大憲法修正案嗎？三、墮胎在我省是合法的，我省政府應該支持其費用嗎？結果分別有 79.9%贊成，20.3%反對；79.3%贊成，20.7%反對；與 37.3%贊成，62.7%反對。而在紐芬蘭，1948 年 6 月有關未來地位公投的舉行（稱為 plebiscite），題目有三項選擇，其一「紐芬蘭由英國政府任命執行委員繼續管轄五年」；其二「紐芬蘭併入加拿大聯邦」；其三「紐芬蘭如 1933 年由負責任的自治政府統治」，結果分別有 14.3%、41.6%與 44.6%贊成，由於後兩者的票數接近，七個星期後在七月再舉辦第二次公投，這次前者有 52.3%，後者有 47.7%贊成，因此紐芬蘭併入加拿大的聯邦體制。（Mayo, 1949: 1-4）

再者，在亞伯達，1971 年 8 月公投的舉行（稱為 plebiscite），題目是「您贊成全省日光節約時間嗎？」結果有 61.5%贊成，38.5%反對。在曼尼托巴，1951 年 11 月公投的舉行；題目是「您想繼續賣燕麥和大麥如同現在賣的樣子嗎？」結果有 89.2%贊成，10.8%反對。在新伯倫瑞克，1967 年 10 月公投的舉行（稱為 Plebiscite），題目是「您贊成投票年齡從 21 歲降到 18 歲嗎？」結果有 32.7%贊成，67.3%反對。在愛德華島，1988 年 1 月公投的舉行（稱為 plebiscite），題目是「您贊成本省和新伯倫瑞克的省界固定嗎？」結果有 59.5%，贊成，40.2%反對。

至於在省舉行的公投中，最著名和亟具決定性的，應該是 1980 年 5 月和 1995 年 10 月魁北克的公投（Gagnon, 1990: 4-6），前者在魁省政府主辦下，題目是：

魁北克政府提議和加拿大談判一份協定，這是基於各民族（nations）平等，該協定使魁北克獲得行政權制訂自己的法律，課徵稅與建立海外關係——換句話說，是擁有主權——但同時維持和加拿大經濟的結盟，包括共同貨幣。這次談判導致政治地位的改變，將在下次公投中由人民批准生效。在這樣的條件下，您給魁北克政府有權談判它和加拿大之間的

協定嗎？

結果有 40.4%贊成，59.6%反對；後者的題目是：

您同意魁北克擁有主權是在有關魁北克未來的法律和 1995 年 6 月 12 日簽署的協定範圍內¹³，建立和加拿大新的經濟和政治夥伴關係嗎？

結果有 49.4%贊成，50.6%反對，差一點就通過。

伍、結論

橫諸加拿大的政治文化，它已經接納代議民主中有直接民主的輔助，尤其是指公投制度，而且公投制度亦在加國的一些政治事務上獲得法律的支持，即使全國性公投並不常被使用。

若論英屬北美法的時代，加拿大在英國代議制度的影響下，全國性公投的舉辦像 1898 年禁酒公投與 1942 年徵兵公投，頗能提供聯邦政府有來自公民託付的方便機制，但是它們在聯邦政府的主辦下，倒像是民意的諮詢，其中徵兵公投在加拿大國族認同尚未能真正統一時，還引發英和法兩個建國族群之間的緊張。至於加拿大成爲完全主權國家後，對於 1992 年夏洛特唐政治協定公投，無法忽視在加拿大的政治傳統中，政治家是需要深諳妥協和適應的道理，這樣才能夠將加國人民融合在一起 (Gordon, 1996: 28-29)，馬爾羅尼總理主政，即頗能表現這種作爲，其聯邦政府爲求解決魁北克問題，積極考量魁北克的政治需求，也獲得魁北克布拉薩總理接納他的善意與雅量。除此之外，馬爾羅尼總理的聯邦政府有鑒於由上而下的修憲沒有成功，改而推動廣泛的憲法討論，同時爲進一步爭取人民託付取

¹³ 1995 的協定是由魁北克黨的 Jacques Parizeau，魁北克陣線領導人 Lucien Bouchard 與魁北克民主行動的 Mario Dumont 所簽署的，它在公投前幾個星期送達魁北克每個家庭。

得修憲的正當性，舉辦二次大戰以來首次的全國性『夏洛特唐政治協定』公投，祇因為馬爾羅尼總理本身不太具備領袖魅力，加上公投題目的背後議題又有點偏多，不夠簡潔實際，容易引發不必要的想像，因此『夏洛特唐政治協定』遂無法獲得通過，公投成為彰顯社會內在的差異。

其次，在加拿大省的層級中，較多省份舉辦過公投，而且傾向以法律規範公投的舉行，公投的活動往往帶領該省政治運作更加切合當地的政治文化。除了魁北克省的公投議題較具爭議與敏感性，其他省份的議題在解決政黨政治不易處理的事務，像道德、能源、疆界與其他實用性議題，卻發揮一定的作用。

參考書目

- Barney, Darin David, and David Laycock. 1996. "Right-Populists and Plebiscitary Politics in Canada." *Party Politics*, Vol. 5, No. 3.
- Boyer, Patrick. 1982. *Lawmaking by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*. Toronto: Butterworths.
- Boyer, Patrick. 1992. *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*. Toronto: Dundurn Group.
- Butler, David, and Austin Ranney. 1978. *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Butler, David, and Austin Ranney, eds. 1994. *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Butler, Don. 1980. "Trudeau Urges Referendum Right in Constitution." *Ottawa Citizen*, September 12, p. 3.
- Gagnon, Alain. 1990. *Quebec: Beyond the Quiet Revolution*. Scarborough: Nelson Canada.
- Gibbons, Roger, and David Thomas. 1992/93. "Ten Lessons from the Referendum." *Canada Parliamentary Review*, Winter.
- Hurley, James Ross. 1994. *The Canadian Constitutional Debate: from the Death of the Meech Lake Accord of 1987 to the 1992 Referendum*. Ottawa: Minister of Supply and Services.
- Jackson, Robert J., and Doreen Jackson. 1994. *Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy*. Toronto, Ont.: Prentice-Hall Canada.
- Molinaro, Ines C. 1996. "Democracy and the Reconstitution of Canada," in Allan Ware, ed. *Democracy and North America*, pp. 97-102. London: Taylor & Francis.
- Mayo, Henry B. 1949. "Newfoundland's Entry into the Domion." *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 15, No. 4, November.
- Nuechterlein, Donald E. 1981. "The Demise of Canada's Confederation." *Political Science Quarterly*, Vol. 96, No.1, pp. 225-27.
- O'Neal, Brian. 1992. *The Failure of the Meech Lake Accord: Reasons and Reactions*. Ottawa: Library of Parliament, Research Branch.
- Smiley, Donald. 1983. "The Canadian Charter of Rights and Freedoms with Special Emphasis on Québec: Canada Relations," in William R. McKercher, ed. *The U.S. Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedom*. Toronto: Ontario

Economic Council.

Stewart. Gordon T. 1996. "The poverty of Canadian Politics," in Allan Ware, ed.
Democracy and North America. London: Taylor & Francis.

李憲榮。1995。〈加拿大的憲法〉收於許世楷(編)《世界各國憲法選集》，頁 256-57。
臺北：前衛。

張柱編。1987。《國家文集——加拿大》。紐約：時代公司。

On the Institution and Operation of Canadian Referendum

Chiu-Ching Kuo

Abstract

Canadian confederation was accomplished in 1867. Then, the *British North America Act* was basic law of the country. Until WWII Canada was rather self-governing. It had only two federal referendums: 1898 referendum on Prohibition and 1942 referendum on Conscription. In 1982 Britain passed the *Canada Act*, repatriating the Constitution of Canada. Because Quebec rejected the constitution, Canadian government tried to solve this problem. The constitutional revision designed to accommodate Quebec was proposed and negotiated among the federal government and the ten provinces. But the 1992 referendum on the *Charlottetown Accord* failed and Canada did not reach the constitutional reform. In Canada, the referendum was also held at the provincial level of government and was more common. The two best known, and possibly most divisive, were the Quebec sovereignty referendum in 1980 and 1995. In one word, this article attempts to explore the institution and operation of Canadian federal and provincial referendum from the historical approach.

Keywords: Canadian referendum, *Charlottetown Accord*, Quebec