

庫克群島、紐埃與紐西蘭 的自由聯盟關係

許建榮

東華大學台灣文化學系兼任助理教授

摘要

1945年之後，聯合國開始推動非殖民化政策，原屬於紐西蘭殖民領地的庫克群島和紐埃並未選擇獨立，而是與紐西蘭形成自由聯盟的政治關係，以自治邦形式繼續與紐西蘭做政治結合。從經濟、國防、外交等主客觀條件來看，在自由聯盟關係下，雖然庫克群島與紐埃並非是完全獨立自主的國家，但自由聯盟的政治與政策靈活度，則是符合了庫克群島與紐埃的利益。

關鍵詞：庫克群島、紐埃、紐西蘭、自由聯盟

壹、前言

在聯合國推動非殖民化政策的因素下，原屬於紐西蘭 (New Zealand) 殖民領地的庫克群島 (Cook Islands) 和紐埃 (Niue)，別於 1965 年和 1974 年與紐西蘭實施自由聯盟 (free association) 的政治關係，從而實現自治。自由聯盟的憲法制度是二次戰後新穎的聯合國推動去殖民化政策選項之一，這個制度滿足這兩個太平洋小島國保有民族歷史文化等特色的民族自決方式。儘管庫克群島和紐埃的自治不代表獨立，但他們與紐西蘭的自由聯盟關係，代表了紐西蘭落實了聯合國推動非殖民化政策的義務。庫克群島和紐埃在此制度下變成了紐西蘭自由結盟的自治邦，自由結盟的安排不僅符合聯合國非殖民化的要求，也反映了庫克群島和紐埃的政治需求以及紐西蘭的利益。在自由結盟的憲政體制下，庫克群島與紐埃保有高度的自治地位，僅由紐西蘭負責國防與外交；同時，庫克群島與紐埃的人民也擁有紐西蘭國籍，兩個自治邦的人民因此獲得更多政治上的便利性與經濟上的利益。此外，由於聯合國認定庫克群島與紐埃具備簽署條約的獨立國家條件，兩個自治邦也加入多個聯合國所屬的國際組織，同時也與不同的國家建立外交關係。透過與紐西蘭的自由聯盟關係，庫克群島與紐埃據此取得最多的經濟利益、爭取國際地位參與國際組織。本文透過歷史的脈絡，歸納出庫克群島、紐埃與紐西蘭建構自由聯盟的關係，以及自由聯盟憲政制度下，庫克群島、紐埃與紐西蘭在經濟利益與爭取國際地位等議題上的三角關係。

貳、庫克群島、紐埃與紐西蘭政治整合前的歷史背景

一、庫克群島簡介

庫克群島是由 15 個島嶼組成的群島，2016 年人口為 17,459 人 (McDonald, 2018: 142-43)，主要人口為毛利人，陸地面積約為 240 平方公

里¹。地理位置在南太平洋紐西蘭東北方，法屬玻里尼西亞(French Polynesia)與斐濟(Fiji)之間，其命名起源是由活躍於18世紀且發現許多島嶼的英國詹姆斯庫克船長(Captain James Cook)²。詹姆斯庫克於1773年登陸庫克群島，1777年再次造訪該島。庫克群島目前是紐西蘭的自由聯盟邦(associated state)成員，也是大英國協成員的紐西蘭構成部份。

1888年，庫克群島人民擔心法國可能像佔領大溪地一樣佔領庫克群島，於是成為了英國的保護地。1900年9月，島民領袖提出請願書，要求將這些群島合併為英國領土。1900年10月，庫克群島人民與領袖簽署同意書，成為英國女王的領地。1901年，英國宣布根據英國1895年『殖民地邊界法』(Colonial Boundaries Act 1895)，庫克群島被歸屬於紐西蘭的殖民地範圍內，做為英國的太平洋領土延伸地(Roberts-Wray, 1966: 891, Gilson, 1980: 96-109)；亦即1901年起，庫克群島就與紐西蘭就有了正式的政治關係。由於庫克群島地方政府的需求，所以庫克群島在1947年成立了立法機構。當1948年『大英國籍及紐西蘭國籍法』(British Nationality and New Zealand Citizenship Act 1948)於1949年1月1日生效時，作為英國臣民的庫克島居民自動取得紐西蘭國籍(Green, 2005; Firth, 2013: 3)。1957年，庫克群島的立法機構改為主要由民選產生(Firth, 2013: 3)。不過，在紐西蘭政府決定給予它們自治或獨立之前，庫克群島仍然是紐西蘭的附屬領土。

二、紐埃簡介

紐埃位於南太平洋，2015年人口為1,758人(McDonald, 2018: 145)，紐埃的族群構成上與庫克群島不同，紐埃主要族群是玻里尼西亞人(Polynesians)；此外，陸地面積約260平方公里³。地理位置在紐西蘭東北

¹ 根據台灣外交部的資料，庫克群島陸地面積約240平方公里，15個主要島嶼散佈於220萬平方公尺的海域內。2016年的統計資料，庫克群島約有78.2%是毛利人。

² 詹姆斯庫克(1728年11月7日—1779年2月14日)，又名庫克船長(Captain Cook)，三度奉命前往太平洋，帶領艦隊船員成為首批登陸澳洲東岸和夏威夷群島的歐洲人，也是帶領歐洲船隻首次環繞紐西蘭航行的人。

³ 根據台灣外交部資料，紐埃的陸地面積260平方公里。約66.5%人口是紐埃玻里尼西亞人。

方，西邊是東加，北邊是薩摩亞 (Samoa)，東邊則是庫克群島。1774 年，庫克率領的船艦成員是首批看到紐埃的歐洲人。根據『1886 年英德公約』 (*Anglo-German Convention of 1886*)，紐埃被劃歸為德國屬地 (Parsons, 1968: 262)。1889 年，紐埃島的統治者在致信維多利亞女王，希望英國保護紐埃的安全，但未能如願。19 世紀末，英國、美國、德國長期對於薩摩亞領土爭議在 1899 年告一個段落，英國放棄薩摩亞，美國與德國分割薩摩亞。1900 年，紐埃島民提出同意英國合併的請願書；1901 年，英國宣布根據英國 1895 年『殖民地邊界法』，將紐埃併入庫克群島，並在 1901 年成為紐西蘭的殖民地領土 (Roberts-Wray, 1966: 897; Parsons, 1968: 242-43)。

參、聯合國非殖民化政策的影響

一、聯合國非殖民化政策

現實上，從土地面積、人口數等等來看，紐西蘭在數據上遠遠超過庫克群島以及紐埃。紐西蘭的人口數在 2020 年 7 月為 4,925,477 人，陸地面積 264,537 平方公里 (Central Intelligence Agency, 2020)。紐西蘭相較於庫克群島、紐埃的人口與土地面積，加上紐西蘭的經濟實力，紐西蘭幾乎是庫克群島與紐埃必須倚賴的對象。從這些客觀條件來看，即便是 1945 年之後，聯合國推動非殖民化政策，庫克群島與紐埃也難以完全脫離紐西蘭而完整獨立自主。

紐西蘭與其他國家的非殖民化歷史的共同起點是 1945 年，紐西蘭參加在舊金山會議上起草的『聯合國憲章』 (*United Nations Charter*)，然而紐西蘭自己的非殖民化經歷可追溯到一次世界大戰後的國際聯盟 (League of Nations) 或 1944 年的『澳洲與紐西蘭協定』 (*Australia-New Zealand Agreement of 1944*，或稱『坎培拉公約』 *Canberra Pact*)，但是 1945 年『聯合國憲章』是通常被視為全球去殖民化的開端 (McDonald, 2018: 38)。1945 年『聯合國憲章』起草之後，聯合國秘書長請聯合國各會員國宣布其非自治領土，並向聯合國報告。紐西蘭收到聯合國秘書長的要求後，紐西蘭皇

家法務認為，庫克群島和紐埃符合非自治領土的定義。皇家法務將自治定義為人們選舉自己的代表之能力。對於在庫克群島與紐埃島是否符合自治領土，皇家法務認為儘管他們有島議會的立法制度，但他們在憲章內並不是「充分」的自治 (McDonald, 2018: 41)。當時在總理 Peter Fraser 領導下的紐西蘭政府，認為庫克群島是紐西蘭不可或缺的一部份，認定紐西蘭與庫克群島的關係不是殖民關係，聯合國不應該介入紐西蘭與群島的關係 (McDonald, 2018: 42)。

1946 年至 1960 年，聯合國進行非殖民化辯論，誰有權決定一個領土是否自治 (McDonald, 2018: 45)。新興獨立國家的崛起加速聯合國推動非殖民化方面的政策，1960 年聯合國『去殖民化宣言』 (*Declaration on Decolonisation, 1960*) 則反映了這個趨勢。『去殖民化宣言』通過後次日，決議明確指出其適用範圍與三個適用自決方案：(1) 成為主權獨立國家 (emergence as a sovereign independent state)；(2) 與一個獨立國家的自由聯盟 (free association with an independent state)；或 (3) 與獨立國家合併 (integration with an independent state) (McDonald, 2018: 48)。第二個選項所謂的自由聯盟，是特定領土的人民，在取得充分資訊基礎下，透過民主程序而表達出來的自由與自願選擇。自由聯盟應該尊重該領土及其人民的特性和文化特質，該領土內的人民有改變其地位的自由，也有權決定其內部的憲法，不受外界干擾 (McDonald, 2018: 48-49)。關於被殖民的島嶼在法理上的地位，絕大多數島嶼都不在尋求主權地位，但也不希望失去自主權，主導這些被殖民島嶼的國家勢力通常也很願意加入他們的政治協議中。對被殖民的島嶼而言，自由聯盟這種策略是兼具理性與戰略性質，一旦島嶼提高主權但失去安全與經濟，這並不合乎最高的利益。如果身為一個地方級的島國，能獲得大國支持的安全網，同時可維持民族身分、文化並行使地方的權利，附屬的大國也能行使軟性的帝國主義，並慷慨給予小島國利益 (Baldacchino, 2010: 19-20)。從自由聯盟相關陳述與實際狀況來看，自由聯盟的位階介於國家完全獨立與原殖民歸屬領土之間，自由聯盟的自由 (free) 意義涵蓋資訊充足、完全民主，並有簡單可行之程序脫離自由聯盟而完成獨立之條件。自由聯盟主要的特徵有三，第一，自由聯盟成

員保有自由進出聯盟的權利；第二，某程度上屬於軟性帝國主義的延伸，原殖民母國負責其國防外交，但必須保障其經濟安全；第三，加盟自由邦是高度自治的獨立體。在利益最大化的取向中，庫克群島與紐埃都選擇第二項，與一個獨立的國家自由聯盟，而自由聯盟對象就是紐西蘭。

二、庫克群島與紐西蘭的自由聯盟歷程

1960 年，聯合國列出推動非殖民化政策的太平洋島嶼，例如英屬所羅門群島 (Solomon Islands)、斐濟等；澳洲的新幾內亞 (New Guinea) 和諾魯 (Nauru) 託管區等；紐西蘭的西薩摩亞 (Western Samoa) 信託領土、庫克群島、紐埃等非自治領土；美國戰略性太平洋島嶼託管區，以及非自治關島 (Guam)、美屬薩摩亞等等 (McDonald, 2018: 49)。西薩摩亞是第一個脫離紐西蘭控制的島嶼領土，西薩摩亞於 1962 年成為獨立國家。現在，西薩摩亞根據『友好條約』(Treaty of Friendship) 與紐西蘭保持著密切聯繫⁴。該條約規定，紐西蘭政府考量西薩摩亞政府的狀況，提供行政、技術以及其他援助請求 (Townend, 2003: 579)。隨著聯合國對太平洋各島嶼去殖民化的關注以及西薩摩亞，紐西蘭開始思考庫克群島和紐埃島未來自決的議題，並促使紐西蘭在 1962 年尋求與庫克群島和紐埃共同會商此問題 (McDonald, 2018: 46, 49)。

庫克群島與西薩摩亞不同，庫克群島並未選擇完全獨立，而是在 1965 年選擇與紐西蘭成為自由聯盟國家，成為自治邦政府，承認紐西蘭的女王陛下也是庫克群島的國家元首 (Townend, 2003: 579)。1962 年，庫克群島立法議會和紐埃議會仍由紐西蘭所控制。在聯合國建議方案的自由聯盟關係之「自治」，是自由聯盟關係計劃進程的終點，其實，此進程早在 1946 年庫克群島成立立法議會之初就開始了 (McDonald, 2018: 52-53)。對於聯合國的方案，庫克群島並未面臨殖民與獨立之間的抉擇，庫克群島立法議會接受「盡可能完整內部自治」的提議，獨立選項遭到議會拒絕。立法議

⁴ 1962 年 8 月，紐西蘭與西薩摩亞簽訂『友好條約』(Treaty of Friendship)，1997 年，西薩摩亞更改國名為薩摩亞 (Samoa)。

會雖然沒有提供切實可行的提議，也並未因財政利益選擇與紐西蘭合併。庫克群島選擇保存自己驕傲的民族身份（McDonald, 2018: 64-65）。因為，庫克群島想管理自己的事務，畢竟庫克群島在地理、歷史、經濟和社會等層面都與紐西蘭截然不同（Aikman, et al., 1999: 521）。1963年6月，紐西蘭政府向庫克群島立法議會遞出於1965年邁向內部自治的計畫（Aikman, et al., 1999: 557-61）。紐西蘭的計劃是逐步從庫克群島立法議會中撤出紐西蘭的常駐專員，僅建議留任政府秘書，成立一個庫克群島內閣取代執行委員會等等（McDonald, 2018: 65）。

紐西蘭與庫克群島最後選擇自由聯盟的關係，做為去殖民化的方案。自由聯盟關係是在聯合國承認下終結之前與紐西蘭的殖民關係（Quentin-Baxter, 1999: 590）。

1964年11月17日，在聯合國的輔導下，紐西蘭國會通過1964年『庫克群島憲法法案』（*Cook Islands Constitution Act 1964*），並在庫克群島居民於1965年完成立法會議大選之後，將該群島的自治權利釋放給當地居民。『1964年庫克群島憲法法案』有幾個關於庫克群島與紐西蘭自由聯盟關係的重要規定：(a) 庫克群島是自治的、(b) 庫克群島的憲法是庫克群島的最高法律、(c) 對外事務和國防在本法中的任何規定，均不影響紐西蘭女王陛下對庫克群島涉外事務和國防的責任、(d) 根據1948『大英國籍及紐西蘭國籍法』（*British Nationality and New Zealand Citizenship Act 1948*），本法的任何規定均不影響任何人作為英國臣民或紐西蘭公民的地位（McDonald, 2018: 71-72）。1965年4月20日，庫克群島完成立法會議選舉，同年7月26日，紐西蘭通過『庫克群島憲法修正法案』（*Cook Islands Constitution Amendment Act*），賦予庫克群島居民紐西蘭公民身分，可以自由進出紐西蘭，而庫克群島與紐西蘭之間則以自由聯合（free association）的型態合作，庫克群島國家元首是伊莉莎白二世女王，並且透過選舉決定自己的政府。庫克群島政府擁有完整的自治權利，但在外部事務上，則是由紐西蘭來監督其外交與國防方面的事務。1965年8月4日，庫克群島基於與紐西蘭的自由聯盟關係，取得了內部的自治。新憲政換來完整的內閣、立法議會、獨立的司法系統等等。女王是國家的元首，以及一位紐西蘭指

派的高級專員（紐西蘭與庫克群島總理諮商後由總督指派）。庫克群島維持為英國的臣屬國地位，庫克群島人同時擁有紐西蘭國籍。在與庫克群島總理的諮商下，紐西蘭政府有職責處理庫克群島的對外事務與國防安全（Stone, 1966: 168）。聯合國也同時在1965年，批准紐西蘭與庫克群島的自由聯盟關係（Firth, 1989: 79）。

三、紐埃與紐西蘭的自由聯盟歷程

關於紐埃在處理反殖民化的議題上，紐埃人首先希望保留紐西蘭國籍藉以保障紐埃人的進入紐西蘭的權利，因為他們的許多親人在紐西蘭工作和生活。第二是紐西蘭保證繼續向該島提供財政和行政援助，保障紐埃人的生活水準。第三是維持紐埃人自己的身份，維持自己的生活方式與管理自己事務（Quentin-Baxter, 1971: 5）。

紐埃和庫克群島一樣有類似的歷史道路。紐埃在1900年被宣佈為英國保護國，並在1901年被紐西蘭吞併，在1974年之前，紐埃一直是紐西蘭的殖民領地。紐埃人像庫克群島人一樣，保留了紐西蘭國籍。紐埃在1974年效仿庫克群島，變成紐西蘭的自由聯盟一員，成為一個獨立的自治邦，也與庫克群島一樣，視紐西蘭的女王陛下為紐埃的國家元首（Townend, 2003: 579）。『1964年庫克群島憲法法案』（*Cook Islands Constitution Act 1964*）第6條和『1974年紐埃憲法法案』（*Niue Constitution Act 1974*）第5條均規定：基於1948年『大英國籍及紐西蘭國籍法』（*British Nationality and New Zealand Citizenship Act 1948*），該法案或憲法中的任何規定均不影響任何人作為英國臣民或紐西蘭公民的地位（Firth, 2013: 3）。根據1974年紐埃憲法法案，紐埃是自治政府，紐西蘭國會不能制訂法律並施行於紐埃本地（Quentin-Baxter, 1999: 588）。

紐埃與紐西蘭的憲政關係和庫克群島與紐西蘭的關係類似，這個憲政關係於1974年9月3日在聯合國監督下的公投中完成（Clark, 1980: 87）。雖然都是自由邦，實際上，庫克群島與紐埃還是有程度上的差別；就庫克群島而言，自治政府在自由聯盟關係上，相較於紐埃，庫克群島比較接近於獨立（Townend, 2003: 582）。從形式上，庫克群島有兩位女王陛下的代表，

一個是庫克群島的女王 (Queen's Representative) 代表，另一名是庫克群島總督 (Governor-General)，作為紐西蘭的一部份。至於紐埃，狀況比較簡單直接，總督 (Governor-General) 就是紐埃的主權 (女王) 代表 (Townend, 2003: 583)⁵。

『1974 年紐埃憲法法案』(Niue Constitution Act 1974) 有幾個關於紐埃與紐西蘭自由聯盟關係的重要規定，例如 (a) 紐埃自治、(b) 紐埃憲法是紐埃的最高法律、(c) 根據 1948 年英國國籍和紐西蘭國籍法，本法的任何規定均不影響任何人作為英國臣民或紐西蘭公民的地位、(d) 對外事務和國防在本法中的任何規定均不影響紐西蘭女王陛下對紐埃涉外事務和國防的責任、(e) 紐西蘭政府應該繼續向紐埃提供必要的經濟和行政援助、(f) 紐西蘭和紐埃之間的合作在紐西蘭總理與紐埃總理協商後，按照自己政府的政策推動業務、(g) 紐西蘭根據 1962 年『國家服務法』(State Service Act 1962) 任命紐西蘭紐埃代表，紐西蘭代表應駐紮在紐埃，並應是紐西蘭政府在紐埃的代表 (McDonald, 2018: 96-97)。1975 年，聯合國正式批准紐埃與紐西蘭的自由聯盟協議 (Firth, 1989: 79)。

肆、自由聯盟關係下的自由邦內部關係

庫克群島與紐埃雖然都是紐西蘭的自由邦，但實際上，庫克群島與紐埃的聯繫並不密切，彼此的種族也不同，庫克群島民是毛利人為主體，紐埃島民則是玻里尼西亞人為主體。他們的關係連結主要是雙方皆有為數眾多的公民居住在紐西蘭，或是庫克群島與紐埃的醫療資源、教育資源與媒體服務主要來自於紐西蘭。從實際狀況來看，紐埃與紐西蘭的憲政關係較為密切，紐西蘭提供了紐埃大約 75% 的政府預算 (Crocombe & Crocombe, 1990: 37)。在政治上，自由聯盟關係上的自治必須受到充分的尊重，任何政策方案都必須經過雙方的充分協商 (Quentin-Baxter, 1999: 594)。

⁵ 由於紐埃在 1901 年被併入庫克群島，成為庫克群島一部份，再納入紐西蘭王國區，此事實影響到自由聯盟關係的憲政體制位階，庫克群島有紐西蘭王國總督與英國女王代表，而紐埃僅有總督，並無英國女王代表。

一、自由聯盟關係的憲政體制

庫克群島、紐埃與紐西蘭的憲政體制關係有類似處，也些微不同的差異處。庫克群島的1964年『庫克群島憲法法案』是紐西蘭立法的一部分，在此憲法下，沒有任何事情可以影響紐西蘭女王（即英國女王）對於庫克群島的職責，紐西蘭總理與庫克群島的總理在協商後，將履行這些職責（Firth, 1989: 77）。不過，在與紐西蘭的憲政關係下，庫克群島與紐埃都可以自由地離開，如果庫克群島與紐埃都想脫離紐西蘭，自由聯盟這層憲政關係給予庫克群島與紐埃一個簡單的步驟就可以成為主權獨立的國家（Firth, 1989: 78）。

紐西蘭負責處理庫克群島與紐埃事務的部門，由島嶼領土部提升到外交和貿易部。庫克群島於1965年8月4日與紐西蘭自由聯盟後首次成為一個自治邦時，紐西蘭政府負責庫克群島的部門是島嶼領土部（Department of Island Territories）。紐埃於1974年10月19日與紐西蘭自由聯盟為自治邦時，島嶼領土部已不復存在，它的職責移交給毛利人和島嶼事務部的島嶼領土科（Island Territories Unit in the Department of Maori and Island Affairs）。1974年11月8日，紐西蘭政府將負責處理自由聯盟的自由邦職責移交給外交部（Ministry of Foreign Affairs，後來改名為「外交和貿易部」（Ministry of Foreign Affairs and Trade）（Quentin-Baxter, 2008: 612）。

紐西蘭與庫克群島、紐埃的自由聯盟模式在合作夥伴之間保留了重要的憲政制度連結：（1）自治邦的憲法承認國家元首仍然是紐西蘭的女王陛下；（2）自治邦人民依其權利仍然是紐西蘭公民；（3）紐西蘭政府承諾，將繼續向自治邦政府提供財政和其他支持，如同自治邦在正式自治之前一樣；以及（4）期望兩國政府的法律和政策能反映來自共同公民身份的共同價值（Quentin-Baxter, 2008: 613）。紐西蘭的自由聯盟模式的憲政面向，應該被視為一種基本憲章，規定了生活在不同政府中的紐西蘭各政治群體公民之間相互聯繫的權利和義務；但出於某些目的，各政治群體仍然構成一個單一的政治實體。這些權利和義務不是由自由聯盟關係所創造出來，而是因為島嶼或島嶼群體在同屬於王室主權一員，並成為紐西蘭一部分時就

與生俱來的 (Quentin-Baxter, 2008: 613)。在這些自由邦的憲法中，紐西蘭的女王陛下繼續做為紐西蘭與其他自由邦的國家元首 (Quentin-Baxter, 2008: 614)。

在立法與司法議題上，紐西蘭國會可以為紐埃立法，但前提是紐埃議會或紐埃內閣要求紐西蘭、且同意紐西蘭為其立法；庫克群島的憲法也有類似的規定，但在 1981 年就廢除此項條款 (Townend, 2003: 591)。根據庫克群島的憲法，庫克群島高等法院可以由紐西蘭高等法院和上訴法院法官組成，而上訴法院必須至少包括一名紐西蘭高等法院或上訴法院法官。儘管紐埃的憲法中沒有明確規定，但紐西蘭法官也時常在紐埃法院審理 (Townend, 2003: 590)。紐埃高等法院的上訴可被提請至紐西蘭最高法院，並且紐西蘭國會可應紐埃的請求與批准下，為紐埃制訂法律。儘管庫克群島立法議會的工作重點主要放在自治和其新的政治結構上，但紐埃島的立法議會特別重視與紐西蘭的關係。為了反映紐埃的利益，紐埃議會需要取得與紐西蘭更多連結與政府的保證，特別是在必要的經濟和行政援助方面。特別是，紐埃人的紐西蘭公民身份，促使紐西蘭要對紐埃公民負起責任 (McDonald, 2018: 102)。

二、紐西蘭國籍與經濟協助的保障

庫克群島、紐埃與紐西蘭的自由聯盟關係重點是保障兩個邦可透過自由聯盟關係從紐西蘭獲得最大的利益，例如在紐西蘭生活與工作以及取得紐西蘭的發展協助 (Firth, 2013: 3)。自由聯盟的條款承認，在自由邦出生的人，都具有紐西蘭國籍或永久居民資格。非出生在自由邦的後代，可透過父母的連結關係，獲得紐西蘭公民的身份 (Quentin-Baxter, 2008: 614)。在紐西蘭國籍的身份之下，庫克群島民與紐埃人可以自由進出紐西蘭，大部分的紐埃人以及多數的庫克群島民離開他們的島嶼並且住在紐西蘭 (Firth, 1989: 90)。由於紐埃的人口少，經濟體也小，紐埃人選擇前往紐西蘭工作的人非常多。許多紐埃人在紐西蘭工作，對紐西蘭經濟有明顯的貢獻，同時也扶養了在紐埃的家人。據此，紐埃人擁有紐西蘭國籍，這對保障紐埃人的經濟生活是很重要的關鍵 (Quentin-Baxter, 1999: 591)。

由於紐西蘭主管庫克群島與紐埃的部門是外交與貿易部，外交與貿易部在維護自由邦人民權利上扮演重要的角色，該部門保障自由邦人的國籍、以及在紐西蘭生活、受教育的權利（Quentin-Baxter, 2008: 614）。此外，紐西蘭不僅有責任對自由邦持續提供財政以及其他的協助，自由邦的憲政制度必須維護自由邦成員對共同價值的承諾，例如維護自由邦領土內的所有公民的福祉，並維持自由邦的自治制度（Quentin-Baxter, 2008: 615-17）。在自由聯盟的憲政制度運作之下，紐西蘭對庫克群島與紐埃負有基本的責任，例如，（1）履行紐西蘭對自由邦提供持續財政和其他支持的義務、（2）紐西蘭財政支持的主要目的是維持和改善自由邦的生活水準、（3）提供自由邦預算支援、（4）提供必要的行政運作協助、（5）盡量使事情的運作更為簡單（Quentin-Baxter, 2008: 618-25）。紐西蘭對庫克群島和紐埃外交事務與防禦有法定的責任，紐西蘭很少行使，但必要時可提供協助（Firth, 1989: 90）。關於外交事務與國防的行使，紐西蘭只能根據庫克群島與紐埃提出的要求而行使之（Townend, 2003: 586）。

在行政議題之外，經濟向來是一個國家最根本問題，庫克群島與紐埃人都因為經濟問題，大量移居到紐西蘭甚至澳洲工作。從統計數據來看，庫克群島的人口在1971年有21,322人，2011年有14,974人，2016年的人口普查資料是17,459人（McDonald, 2018: 142-43）⁶。紐埃的人口在1971年至1976年之間從4,990人下降至3,843人，2011年常住人口為1,607人，2015年6月人口估計為1,758人（McDonald, 2018: 145）⁷。從人口的趨勢可以發現，兩地的人口因為經濟的因素外移到紐西蘭甚至澳洲的狀況非常嚴重。由於澳洲與紐西蘭在1973年簽署 *Trans-Tasman Travel Arrangement*，允許澳紐國籍公民自由進出、工作與生活在紐澳兩國；因此，享有紐西蘭國籍公民身份的庫克群島與紐埃島人，也可到澳洲工作。不過，相較於紐西蘭對澳洲人的資格開放，紐西蘭人在澳洲就比較類似澳洲的二等公民。

⁶ 庫克群島人口普查統計資料請參考 Ministry of Finance and Economic Management, Cook Islands (2017)。

⁷ 2020年5月，台灣外交部的資料為例，庫克群島人口有18,000，另估計約有37,000名居住在紐西蘭及澳洲，紐埃島人口則有約1,500人。

因此，庫克群島人與紐埃人，在紐西蘭工作與生活，相形之下就比較有保障。

雖然依照憲政體制，紐西蘭必須對庫克群島與紐埃進行經濟、財政與行政的援助，但實際狀況上有不一樣的結果。對庫克群島而言，庫克群島人不認為經濟上與行政上的援助是自由聯盟憲政關係的必要部分。但是對紐埃而言，紐埃人則是認為紐西蘭的經濟與行政等援助並沒有達到預期目標，甚至不符合憲法的規定 (McDonald, 2018: 250)。總的來說，紐西蘭國籍與公民的身分的確提升了庫克群島與紐埃在經濟上與生活上的基本條件，但庫克群島人與紐埃島人對於結果確有不同的解讀。

伍、庫克群島與紐埃的國際地位

庫克群島和紐埃島有共同的目標，認為自由聯盟的憲政關係應該允許紐西蘭支持他們加入聯合國，但紐西蘭目前並不接受這種想法。儘管基於憲法承諾，紐西蘭提供國防的協助滿足了庫克群島與紐埃的期望，但自由聯盟關係中又有不明確的地帶，關係的聯盟上代表著不同的政府利益，政府對於憲政也有不同的解釋 (McDonald, 2018: 250-51)。雖然紐西蘭不同意庫克群島與紐埃加入聯合國，但實際上，兩國在國際社會組織的參與，特別是聯合國相關的組織，也都很活躍。

庫克群島與紐埃在國際法上是可以擁有外交關係的國家，在國際上，兩國擁有他們的主權地位，因此，兩國也有一些國際參與 (Firth, 2013: 5)。庫克群島與紐埃雖然都不是聯合國會員國，但兩國都被聯合國認定具備條約簽署的國家資格 (states)。聯合國庫克群島與紐埃也都是聯合國旗下部分組織的會員國，例如庫克群島在 1984 年加入世界衛生組織 (WHO)、1985 年加入糧食與農業組織 (FAO) 及聯合國教育、科學及文化組織 (UNESCO)、1986 年加入國際民航組織 (ICAO)，1991 年加入聯合國環境與發展會議 (UNCED) 籌備委員會以及氣候變化框架公約政府間談判委員會 (INC)。紐埃在 1993 年加入聯合國教育、科學及文化組織 (UNESCO)、1994 年加入世界衛生組織 (WHO)。從上述的例證來看，證明國際社會已根據國際法接受庫克群島與紐埃為「國家」(state)。因此，聯合國秘書處

分別在 1992 年及 1994 年分別承認庫克群島與紐埃是具備簽訂條約資格的國家 (United Nations, 1994: 10)。

就外交關係議題來談，庫克群島至 2018 年為止，與 52 個國家有正式外交關係，3 個國家有領事關係；紐埃自 2019 年為止，也與 22 個國家建立正式外交關係⁸。再以表 1 來看，除了聯合國所屬的組織外，庫克群島是亞洲開發銀行與太平洋島嶼論壇的會員國，紐埃則是太平洋島嶼論壇的會員國。究竟庫克群島與紐埃是不是一個國家？從聯合國附屬組織參與、國際組織參與、與其他國家建交，以及聯合國的 1994 年文件來看，在在都顯示庫克群島與紐埃是具備主權獨立的國家資格；但由於自由聯盟關係的模式，又並非具備完整獨立主權的國家；特別是，基於自由聯盟的憲政關係，紐西蘭擁有處理庫克群島與紐埃的國防與外交。

表 1：國際組織會員國資格

國 家	國際貨幣 基金會	世界銀行	亞洲開發 銀行	聯 合 國	太平洋 島嶼論壇
庫克群島	No	No	Yes	No	Yes
紐 埃	No	No	No	No	Yes

來源：Firth (2013: 5)。

陸、結論

在聯合國推動去殖民化政策時，有許多原本就屬於殖民地的小島嶼或群島都傾向於繼續保持殖民關係而不是完整的主權獨立。從庫克群島與紐埃的案例來看，自由聯盟涵蓋了三個基本的條件，首先，原殖民母國比自由聯盟的自由邦經濟發展程度高，能供應自由邦額外的經濟、國防等利益，使該邦人民享有原母國同等的權利。其次、加盟的自由邦本身雖是弱勢或

⁸ 庫克群島曾經與其他國家締結條約，例如 1980 年，庫克群島與美國締結條約，劃清與美屬薩摩亞的海域界線。1990 年，庫克群島也與法國簽署條約，劃定庫克群島和法屬玻里尼西亞之間的邊界。2017 年，庫克群島簽署了聯合國的禁止核子武器條約。

少數族群，但仍保有獨特的文化認同並以此為傲，拒絕被同化消失成他國國民。第三、自由邦的地理位置有其重要性，如國防、區域安全或自然資源，原殖民母國在外交與國防的利益上不會輕易放棄任其獨立。此外，自由邦並不是一般的殖民地，也非當代如中國以特區或自治區為名的「名義上」保障，自由邦是獨立政治體，也擁有自由決定的權力，可隨時與母國成為聯盟或取消彼此的聯盟而獨立。以庫克群島與紐埃為例，他們放棄完全獨立，藉以獲得紐西蘭的保護，主要是為了經濟利益或其他利益。當然，庫克群島和紐埃島已經不是殖民地，但是，由於他們與紐西蘭自由聯盟關係而不是完全獨立，因此可以被引用為次國家的島嶼邦的管轄權或國際地位的範例。就聯合國的去殖民化條件要求來看，紐西蘭與庫克群島、紐埃的在自由聯盟關係達到了聯合國的期望；而就後續的發展來觀察，自由聯盟關係的內部改變與政策靈活度，超出了原本的預期。庫克群島與紐埃雖然在憲政體制上是由紐西蘭負責國防及外交，耗費鉅資的國防完全由紐西蘭承擔，但庫克群島與紐埃則是在外交與國際空間上走出了一條路，兩個邦不僅加入了聯合國轄下的組織，也加入了以主權國家為主體的太平洋島嶼論壇。在經濟利益上，庫克群島人與紐埃人擁有紐西蘭國公民的身份可以在紐西蘭生活、工作，滿足經濟需求及照顧在家鄉的家人，同時也保持了原有的民族身份、歷史文化與認同。從利益觀點來看，自由聯盟這層憲政關係為人口不多、土地不大、資源不充沛的島嶼而言，放棄完全獨立卻可能獲得更高的利益。綜合經濟利益與國際地位的分析，庫克群島、紐埃享有紐西蘭的經濟、財政援助以及國防保護，除了無法正式加入聯合國之外，目前已能加入多個以主權國家為主體的國際組織，並與其他國家建立外交關係，從當初庫克群島與紐埃選擇與紐西蘭建立自由聯盟的憲政關係來評估，這層關係似乎是一個不錯的選擇。

參考文獻

- Aikman, C. C., J. W. Davidson, and J. B. Wright. 1999. "Report to the Members of the Legislative Assembly of the Cook Islands on Constitutional Development." *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 519-62.
- Baldacchino, Godfrey. 2010. *Island Enclaves: Offshoring Strategies, Creative Governance, and Subnational Island Jurisdictions*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Central Intelligence Agency. 2020. "New Zealand." *The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nz.html>) (2020/10/14)
- Clark, Roger. 1980. "Self-Determination and Free Association-Should the United Nations Terminate the Pacific Islands Trust?" *Harvard International Law Journal*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-86.
- Crocombe, Ron, and Marjorie TuaineKore Crocombe. 1990. "The Cook Islands and Niue." *Journal of Pacific History*, Vol. 25, No. 3, pp. 35-38.
- Firth, Stewart. 2013. "Political Status and Development: The Implications for Australian Foreign Policy towards the Pacific Islands." (http://dpa.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-12/SSGM_DP_2013_6_final_0.pdf) (2020/7/15)
- Firth, Stewart. 1989. "Sovereignty and Independence in the Contemporary Pacific." *Contemporary Pacific*, Vol. 1, Nos. 102, pp. 75-96.
- Gilson, Richard Phillip. 1980. *The Cook Islands, 1820-1950*. Wellington: Victoria University Press.
- McDonald, Caroline Jenny. 2018. "Decolonisation and Free Association: The Relationship of the Cook Islands and Niue with New Zealand." Ph.D. Dissertation, Victoria University of Wellington (https://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/6941/thesis_access.pdf?sequence=1) (2020/7/15)
- Ministry of Finance and Economic Management, Cook Islands. 2017. "Census of Population and Dwellings 2016." (<https://web.archive.org/web/20170828062044/http://www.mfem.gov.ck/census>) (2020/7/15)
- Parsons, Roger. 1968. "Self-Determination and Political Development in Niue." *Journal of the Polynesian Society*, Vol. 77, No. 3, pp. 242-62.
- Quentin-Baxter, Alison. 2008. "The New Zealand Model of Free Association: What

- Does It Mean for New Zealand?” *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 39, No. 4, pp. 67-634.
- Quentin-Baxter, Alison. 1999. “Niue’s Relationship of Free Association with New Zealand.” *University of Wellington Law Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 589-98.
- Roberts-Wray, Kenneth. 1966. *Commonwealth and Colonial Law*. London: Stevens.
- Stone, David. 1966. “Self-Government in the Cook Islands 1965.” *Journal of Pacific History*, Vol. 1, pp. 168-78.
- Townend, Andrew. 2003. “The Strange Death of the Realm of New Zealand: The Implications of a New Zealand Republic for the Cook Islands and Niue.” *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 34, No. 3, pp. 571-608.
- United Nations. 1994. “Repertory of Practice of United Nations Organs Supplement No. 8.” Vol. 6, Article 102 (https://legal.un.org/repertory/art102/english/rep_supp8_vol6_art102.pdf?fbclid=IwAR3CyXkVRgtvOB-H0Cc4G4rDlfv5eGZ2VEwamBenIdSv8v4hsMe-YhmDP68) (2020/7/15)

Cook Islands and Niue's Relationships of Free Association with New Zealand

Chien-Jung Hsu

*Adjunct Assistant Professor, Department of Taiwan and Regional Studies
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

After 1945, the United Nations began to actively shape the agenda of decolonization. The Cook Islands and Niue, which were former colonial territories of New Zealand, did not seek independence. Instead, they formed a special political relationship with New Zealand entitled “free association,” and continued to cooperate with New Zealand in the form of an autonomous state. An assessment of economic, defense and diplomacy shows that, while the Cook Islands and Niue are not fully independent countries, the political flexibility and policy of “free association” have nevertheless protected the interests of the Cook Islands and Niue.

Keywords: Cook Islands, Niue, New Zealand, free association