

## 當代紐西蘭憲政體制

石忠山

國立東華大學民族語言與傳播學系暨民族發展研究所助理教授

### 摘要

作為主權獨立之立憲民主國家，紐西蘭的歷史是由當地原住民族與主要來自歐洲及世界其他地區的墾殖者所共同締造的。其憲政發展和其他大英國協成員國的發展經驗類似，首先由殖民母國英國移入君主立憲體制，然後在往後的國家發展中逐漸建立起一套融合地方色彩的政治制度，並且慢慢切斷與殖民母國的政治依存關係。雖保有君主立憲體制，紐西蘭的國家主權由人民所共享，國家組織根據三權分立原則所建立，為一施行單一國體制之中央集權國家；其憲政秩序除落實法治國之原則外，亦肯定司法審查制度之實踐。紐西蘭政府還致力於社會弱勢團體與毛利原住民特殊優惠性權益之保障，使該國被視為當代立憲民主國家中，肯認與落實多元文化主義理念之典範國家。

**關鍵字：**憲政體制、外湯頤條約、毛利原住民

## 壹、前言

政治史上首次出現憲法國家是在十七世紀上半葉的英國。當其他歐洲大陸國家正如火如荼地推行君主專制時，英國已悄然擺脫其舊有的政治秩序，走入民主憲政的新紀元。當時的英國人民透過現實生活中與王權的對抗，提出了新的權利意識，鼓吹個人基本自由與權利在憲法上的保障。這股革命的星星之火不僅展現其燎原之勢，陸續影響其他歐陸國家，終結了歐洲自中古世紀以來佔長期支配地位的舊有政治秩序，也催促了強調權力分配的議會民主體制的產生。由於這場政治革命所蓄積的政治能量強大，因此也牽動了後來的法國大革命和美國憲法的誕生，並且還深深影響了當今世界多數民主憲政國家的憲政制度設計（Kriete, 2003: 8-75; Zippelius, 1994: 159-60; Doehring, 2004: 37-38）。所謂憲政主義是指一種透過成文或不成文憲法來規範國家與個人權利義務關係之政治體制理念（Zippelius, 1994: 159-60）。儘管學界對此概念之界定無一定說，然而論及一國之憲政體制，普遍的看法認為應包含下列幾項要素：憲法、三權分立政府體制、民主選舉與多元政黨制度、人權保障，以及法治國原則和司法審查制度等（李適然，2004：55-67）。

作為一個移民國家，紐西蘭的憲政發展和其他大英國協成員國的發展經驗類似，首先由殖民母國英國移入君主立憲體制，然後在往後的國家發展中，逐漸建立起一套融合地方色彩的政治制度，並且慢慢切斷與殖民母國的政治依存關係（Milburn, 1965）。紐西蘭至今雖仍保有君主立憲體制，但和當今多數君主立憲國家一樣，君主並無實質的政治權利，而只具代表國家之象徵性地位。此外，其制度設計亦逐漸發展出與英國議會體制不同的地方。為了認識當代紐西蘭之憲政發展，本文擬就該國之憲政體制作一分析與介紹。

本文主要由兩大部分組成。第一部分介紹紐西蘭三權分立的政府體制。在本章節中，將依序介紹紐西蘭總督、總理及其他三權機關之組織架

構，及其所扮演之角色。第二部分則說明該國之民主與人權保障狀況。在本章節中，將分別介紹紐西蘭的政黨與選舉制度、法治國原則與司法審查制度之實踐情況、該國人權及毛利原住民族的權益保障等。為更清晰呈現紐西蘭之憲政形貌，本文擬於展開這兩部分內容前，簡單敘述該國之建國史、社經背景及其憲法。

## 貳、建國史與社經背景

作為一個主權獨立國家，紐西蘭的歷史是由當地原住民族與主要來自歐洲及世界其他地區的墾殖者所共同締造出來的。一千多年前，當一群南太平洋逐島而棲屬於波里尼西亞（Polynesian）人種的毛利人（Maori），在一次航海旅途中，無意發現了一塊被細長白雲所圍繞的青山綠地時，驚嘆地直呼「歐提羅噢」（Aotearoa），即「長白雲朵的故鄉」（The Land of the Long White Cloud）之意，從此毛利人便將這塊新發現的土地稱作 Aotearoa<sup>1</sup>。直到十七世紀中葉，毛利人在這塊土地上可說是過著無外力干擾，與世無爭的日子。十七世紀中葉以後，紐西蘭才陸續被其他來自其他歐洲的探險家所發現。1642 年荷人塔斯曼（Abel Janszoon Tasman）在尋找南方新大陸的航海旅程中發現紐西蘭，但由於毛利人的抵抗，阻撓了塔斯曼和其航海員之登陸及對紐西蘭的佔領，延緩了歐洲殖民主義在紐西蘭的擴張。然而自此事件之後，毛利人在紐西蘭僅繼續維持了一百二十七年的太平歲月。1769 年當庫克（James Cook）船長率領英國皇家研究調查人員及其他船員發現紐西蘭之後，正式揭開歐洲白人以及隨後來自世界各地移民在紐西蘭的墾殖史（李龍華，2005：3-4、9-14）。

---

<sup>1</sup> 根據毛利人的傳說，他們的祖先來自介於波里尼西亞和紐西蘭北方，一個叫做夏威夷（Hawaiki）的島嶼。在一次航海旅行中，祖先 Kupe 首次發現了紐西蘭，並且定居於此，成為一向無人居住的紐西蘭的第一批墾殖者。有關紐西蘭的發現史及毛利人的人種問題，請參見李龍華（2005：3-4、9-14）以及 New Zealand, Governor General (n.d.1)。

在往後的歲月中，毛利原住民雖曾爲了抵抗外力入侵而嚐試獨立建國（1835），然而 1840 年『外湯頓條約』（*Treaty of Waitangi*）的簽訂，毛利人正式承認英國在紐西蘭的合法統治地位。主權歸英後的紐西蘭，國家地位亦迭有更易。直到 1947 年正式脫離英國而獨立前，紐西蘭的國家地位曾經歷過幾個不同階段。它們分別是 1841 年到 1853 年的皇家殖民地時期（*Crown Colony*）、1853 年到 1906 年的自治殖民地時期（*Self-Governing Colony*）、以及自 1906 年到獨立前的自治領時期（*Dominion*）。在這段建國過程中，紐西蘭與殖民母國始終保持著緊密的關係。然而獨立後的紐西蘭，憑藉自己的實力，逐漸發展成今日現代化的國家（李龍華，2005：9-26、29-100）。

紐西蘭的墾殖史同時也是一部民族融合史。當今紐西蘭四百萬左右的人口中，毛利原住民僅佔其中的百分之十六，其餘則由墾殖者的後代，及歷年來陸續加入的新移民所組成，其中英裔紐人佔了最大多數。這些來自四面八方、不同族裔的人口，不僅讓紐西蘭成爲民族的大鎔爐，也造就了紐西蘭今天的多元文化。總的來說，除了毛利原住民，紐西蘭的民族融合主要可視爲以下三大移民所共同塑造而成的：(1)歐裔移民，(2)亞裔移民，以及(3)太平洋島民（李龍華，2005：19-25）。在歐裔移民中，英倫三島的移民是最早來到紐西蘭的。除了早期的傳教士和生意人之外，英格蘭人、蘇格蘭人和愛爾蘭人陸續於十九世紀來到紐西蘭，並且定居於威靈（*Wellington*）、汪嘉雷（*Wanganui*）、新普利茅斯（*New Plymouth*）、納爾遜（*Nelson*）、但尼丁（*Dunedin*）、奧塔哥（*Otago*）、基督城（*Christchurch*）、及南島的西海岸等地。北歐的丹麥和挪威移民則主要居住在丹士維（*Dannesvirke*）和挪士活（*Norsewood*）等新市鎮。部分瑞士人亦定居於北島。荷蘭和法國的移民則主要居住在南島。十九世紀末先後有來自義大利、希臘等南歐移民的陸續遷入。二戰後更出現德國人和奧地人的大批移民潮。冷戰期間亦有不少中歐移民以政治難民的身分來到紐西蘭（李龍華，2005：19-25）。

亞洲移民中最早來到紐西蘭的是華人。除了早期因爲參加開採金礦以外，自 1980 年起的移紐風潮，使得華人居紐總人數激增至超過十萬，佔

紐西蘭總人口的將近 3%。除了華人以外，來自印度、日本、韓國、中南半島、以及其他東南亞國家的移民亦持續增加。所有亞裔移民人口相加，幾乎已佔全紐人口的 7%，超越原來紐西蘭人口中的第二大族裔—太平洋島民（李龍華，2005：19-25）。因為語言和地緣的因素、再加上對勞工的需求，太平洋島民構成紐西蘭人口結構中的一部分比率，他們主要來自鄰近的島國，佔全紐總人口數的 6.5%（李龍華，2005：19-25；Gold, 1989: 2-13）。

紐西蘭擁有發展良好的經濟體系。其經濟發展曾於二戰後經歷過一段輝煌的黃金歲月，國民平均所得一度於 1956 年榮登世界第一。然而一連串的內外部因素，也讓紐西蘭嚐到經濟發展停滯甚至倒退的苦果。經過歷任總理所推行的經濟改革措施後，紐西蘭再次向世人展現其傲人的經貿成就。紐西蘭的產業經濟過去主要仰賴農牧產品的出口。由於當地的特殊氣候及地理條件，使得紐西蘭的農牧業特別發達，到目前為止，肉品與乳製品的出口仍然佔去紐西蘭出口總值的將近 35%。儘管農牧業構成了紐西蘭的經濟基礎，但紐西蘭的製造業和服務業卻造就了比農牧業更多的就業機會。除此之外，紐西蘭的漁業、林業、釀酒業，毛皮業等，也都為紐西蘭今天的經濟成就，立下了不少功勞（Milburn, 1965: 1-9）。

今天的紐西蘭是個文化多元的移民國家。其社會文化風貌從最初的單一毛利文化，過渡到與墾殖國英式文化並存的二元文化，到後來發展出融合各國文化特色的多元文化。期間固然經歷殖民與融合過程中的種種摩擦與震痛，然而，今天的紐西蘭卻能充分發揮和解政治的智慧，創造族群融合的多元文化社會，為現代民主立憲國家豎立良好的典範。

## 參、憲政體制

### 一、憲法、政體與國體

身為大英國協成員國之一的紐西蘭，其政治制度由於繼受英國的議會

體制，因此其憲政制度也強烈反應出英國憲政體制的色彩（Scott, 1967: 1-31; Harris, 1989: 34-53; Mulholland, 1999: 25-73）。這首先表現在其憲法的特徵上。不像當今世界上大部分的國家，紐西蘭和英國一樣沒有一部成文憲法。但此並不意謂紐西蘭沒有憲法，而寧可說其憲法是由一系列正式的法律文件、司法判決、以及積累迄今的種種憲政傳統所構成。在這些諸多法律文件和憲政傳統中，『外湯頤條約』是構成紐西蘭憲政體制最重要的基礎文件（Tiemann, 1999: 20-69）。這份簽訂於1840年的條約之所以被視為紐西蘭最重要的立國文件，是因為它讓英國的法律制度在紐西蘭生根。另外一方面，此條約也賦予毛利原住民日後在面對國家作為時的相關請求權基礎。此外，1986年所通過的『憲法法案』（*Constitution Act*）也構成了紐西蘭憲政秩序極為重要的一部分，它是對紐西蘭憲政的一次原則及正式性的宣示。這部法案最重要的決議包括：英國女王是紐西蘭的國家元首，紐西蘭總督由女王任命，並且是她的職務代理人（Tiemann, 1999: 68-93）。另外，其他法案如『國家部門法』（*State Sector Act 1988*）、『選舉法』（*Electoral Act 1993*）、『司法機關法』（*Judicature Act 1908*）、『行政監察法』（*Ombudsmen Act 1975*）、『官方資訊法』（*Official Information Act 1982*）、『公共財政法』（*Public Finance Act 1989*）、以及1990年所通過的『紐西蘭權利法案法』（*New Zealand Bill of Rights Act 1990*）等，都是構成當今紐西蘭憲政體制的重要法源。

雖然紐西蘭的政治體制沿習英國的君主政體傳統，但是和當今大多數的君主立憲國家一樣，紐西蘭的君主立憲政體實際上也體現了所謂「虛君共和」的精神，亦即國家有一套憲政規範，確保人民的主權，並且同時限制君主的權利。在此體制下，女王雖為國家元首，但限於其代表性地位，因此不具實質的政治權力。作為紐西蘭的國家元首，伊麗莎白女王在紐西蘭的正式頭銜是「Elizabeth the second, by the Grace of God, Queen of New Zealand and Her Other Realms and Territories, Head of the Commonwealth,

Defender of the Faith」<sup>2</sup>。伊麗莎白女王在紐西蘭並不親履國家元首的各項權利與義務，而是由其代理人－紐西蘭總督－行使其職權。女王在紐西蘭的代理人全名叫做「The Governor-General and Commander-in-Chief in and over New Zealand」，總督人選由紐西蘭政府提議，女王任命，任期五年，現任總督為 Silvia Cartwright 女士。

紐西蘭除了是君主立憲的民主國家外，它還是採行單一國體制的中央集權國家，其特徵在於國家主權由中央政府所獨享。從垂直的權利分立角度來看，紐西蘭地方政府不像聯邦制國家的邦政府，在特定事務上享有一定程度的自治權力。但此並不意味紐西蘭地方政府在地方事務的發展上完全沒有自主權，而勿寧說其於中央政府之監督下，享有部分之自主權限。尤其在促進地方社會、環境、以及文化等諸領域的業務發展上，中央政府向來給予地方政府充分的自主權。

## 二、政府組織

如前所述，紐西蘭是一君主立憲國家，英國女王雖然構成政府組織不可或缺的一部分，但女王或其職務代理人在政治上保持中立，不介入任何政治角力。除了為代表行使英國女王在紐西蘭的職權而設立總督一職外，紐西蘭的政府組織架構，和當今大部分立憲民主國家的憲政體制一樣，依據三權分立的原則而建立，以下僅就紐西蘭政府組織中之總督一職，及其他三權機關之組織架構，和其所扮演之角色作一簡要說明。

### (一) 總督

由政府提議，女王任命，任期五年的紐西蘭總督，在該國共扮演三種角色，他們分別是憲法、儀式以及社群性之功能（Brookfield, 1989: 54-62; Ladley, 1998: 51-61）。簡單來說，紐西蘭總督所具備的憲法功能，是確保

---

<sup>2</sup> 請見 New Zealand, Governor General (n.d.2)。

政府運作的正當性以及延續性。國會選舉後，紐西蘭總督通常會請獲得國會多數的政黨組成政府。此外，他（她）和眾議院（House of Representatives）共同構成紐西蘭國會。國會所通過的法案必須經其簽署後才生效。另外，1986年所通過的『憲法法案』（*Constitution Act*）賦予紐西蘭總督召集和解散國會的權力。他（她）還主持部長級的行政會議，並自定會議規範。傳統上，紐西蘭總督的行動受限於政府各部會首長之提議。對於政府相關業務之推展，各部會首長有義務告知紐西蘭總督，而總督則有國政諮詢權。總督還可以對部會首長進行嘉勉、警告或者提出建議。此外，紐西蘭總督還具有其他諸如特赦，及任命國防部軍官官職等的憲法功能<sup>3</sup>。

紐西蘭總督的儀式性功能，見諸其參與以下的公開性典禮與活動中，例如：國會新會期之開議、官位授與或贈勳等儀式、接受邦交國外交人員的到任書、以及參加外湯頤紀念日等公開之慶典活動。紐西蘭總督的社群性功能則表現在他（她）對種種社群活動的支持上。總督向來是許多慈善、服務、運動及文化組織的贊助者。除了參與以上所提之各項公開性儀式與活動外，紐西蘭總督也參加如建築物的落成啓用典禮、研討會的開幕演說、以及特別活動之開幕典禮等<sup>4</sup>。

## (二) 立法部門

由於紐西蘭國會承襲英國的議會體制，因此紐西蘭政府體制亦被稱爲「西敏寺政府體制」（Westminster System of Government）<sup>5</sup>。國會主要由兩個部分所組成：(1)紐西蘭國家元首（Head of State of New Zealand），以及(2)眾議院<sup>6</sup>。紐西蘭國家元首之所以構成國會的一部分，是因為眾議院

<sup>3</sup> 見 <http://www.gg.govt.nz/role/functions.htm>。

<sup>4</sup> 由於這類的活動特別多，紐西蘭總督全年必須奔走各地，接見或者訪問各界賓客與人物，使得在他（她）以上幾項任務中，要屬這項最爲忙碌，紐西蘭總督之任務詳見前註。

<sup>5</sup> 見 [http://www.justice.govt.nz/pubs/other/pamphlets/2001/legal\\_system.html](http://www.justice.govt.nz/pubs/other/pamphlets/2001/legal_system.html)。

<sup>6</sup> 紐西蘭國家元首的產生方式及其所扮演的角色，先前已爲文介紹，以下僅條列式地覆述其特徵：(一)紐西蘭的國家元首是英國女王，其職務代理人爲紐西蘭總督，(二)總督

所通過的法案必須經其簽署後才生效，因此協同眾議院的立法功能，紐西蘭國家元首因參與國會立法權之行使，而被視為國會組成的一部分。紐西蘭的主要立法機關是眾議院。雖然繼受英國的議會制度，紐西蘭卻發展出一套擁有自己特色的一院制議會。紐西蘭歷史上雖然曾經存在過兩院制國會，但是此項制度在二次大戰結束幾年後便已廢止。眾議院目前有一百二十位議員，議員任期為三年，年滿十八歲的紐國公民皆有選舉權。國會大廈（Parliamentary Buildings）位於首都威靈（Wellington）。國會的主要職權包括（Webb, 1989: 63-70; Mulgan, 1998: 62-71）：組成政府、辯論及決議法案、監督政府、撥款、反映民意、以及委員會針對法案進行細部審議。

在紐西蘭國會選舉中，若某一政黨贏得過半之國會席次，則該黨便可自組多數政府（Majority Government）。若選舉中，沒有任何一個政黨獲得選民多數之選票，則政黨亦可透過聯盟，將所得席次加總超過國會過半之席次後，組成多數聯合政府（Majority Coalition Government）。在特殊情況下，紐西蘭的憲政體制亦不排除少數政府（Minority Government）的成立。這種情況的發生，通常是因為沒有一個政黨可以囊括過半之國會席次，或者聯合政府之產生困難所致<sup>7</sup>。在這種情況下，只要某一政黨或政黨聯盟能夠獲得其他外部政黨之支持，其仍有機會組成少數政府。

除了組成政府之功能外，國會的主要任務在於行使立法權。在法案正式成為法律前，國會必須針對法案進行審議。國會除了親自行使此一權力外，它也可以委託其他如行政會議、政府各部會，以及地方機關等單位，代為行使其立法權，條件是上述單位不得逾越國會所賦予的立法權限<sup>8</sup>。立法委託的主要目的在於減輕國會的作業負擔，而只保留重要議案（如預算

---

人選由紐西蘭首相提議，經英國女王同意後任命，(三)總督任期五年，(四)總督之主要憲法功能為，邀請國會選舉中贏得最多席次政黨組成政府，(五)簽署眾議院所通過的法案，以及(六)國家軍隊名義上的最高司令官。詳見 Ladley (1998: 51-61)。

<sup>7</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/elections.html>。

<sup>8</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpwlaws.html>。有關紐西蘭國會請參見 Mulgan (1984: 8-89)。

案)的立法權給國會。國會除了訂定新法外，也對現行法規進行修正。不管是制定新法或者修正現行法令，皆是為回應變遷的社會經濟條件，以及改善法令窒礙難行的情況。對此，遊說團體皆有權對個別議員及政黨進行相關立法及修法之遊說活動。

值得一提的是，雖然國會之主要工作在於審議政府所提法案，但並非所有提案都是來自政府單位。紐西蘭國會向來會安排特定時間來審議由個別議員所提出之法案，這類法案主要來自在野黨的國會議員，通常這類法案通過的機會不是很高。另外，依照慣例各政黨黨團會議會在一件議案討論結束後做出黨團決議，並且要求成員一致遵守。當議案涉及道德與價值問題時(例如該不該在星期天銷售酒品等)，則任憑各委員道德良知之自由心證，黨團不加干涉。

作為國家意思形成的機構，紐西蘭國會忠實地反映該國多元的社會生態。來自社會不同族群、性別與職業領域的聲音都能在此得到表達的機會。以2002年的選舉結果為例，毛利原住民共獲得19個席次，佔國會總席次的16%<sup>9</sup>。女性國會議員也佔紐西蘭國會相當高程度的比率。1999年國會大選中，女性參選人拿下了36個國會席次，三年後再拿下34席，佔國會總席次的28%。在上屆國會任期中(2002-2005)，紐西蘭國會共有三位議員具有太平洋島民的背景，華裔及印裔背景的也各有一名。除了反應族群與性別在國會的代表性之外，紐西蘭國會也反應了不同職業團體在國會的代表性。以2002年的選舉結果為例，來自商業界的國會議員，佔總席次的19%；具有教師背景的佔18%，位居第二；另外10%的國會議員具有律師身分，8%則來自農牧業；此外，來自其他職業領域的代表亦佔有紐西蘭國會的一定比率。一個值得注意的現象是，紐西蘭自1999年的國會選舉以來，共有八個政黨在國會中獲得席次，比起1987年的只有兩個政黨瓜分國會席次的情況來看，紐西蘭的國會生態正不斷朝向多元政黨的方向

---

<sup>9</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003hpw/formgov.html>。

發展<sup>10</sup>。

紐西蘭國會的立法程序主要分為三個階段。法案經過國會一讀程序後，會被送交至特別委員會繼續審理，該會成員將針對法案進行細部協商。委員會在審理法案時會對外公開徵詢意見，通常的做法是舉行公聽會。一旦委員會結束法案的審理，該法案將（通常附帶修正意見）被送回議會進行二讀。法案進入二讀後，所有國會議員皆有機會對於法案之個別條款進行辯論，以及表決是否作出修正。法案進入三讀後，議員雖能對法案繼續進行討論，但討論範圍僅限二讀最後之決議，這是議員在表決該法案前最後的討論機會。表決通過之法案將送交紐西蘭總督簽署，經簽署後法案才生效，成為國會所通過的正式法律。

### (三) 行政部門

紐西蘭憲政體制之行政權主要由三個單位來行使：總理（Prime Minister）、內閣（Cabinet）以及公共部門（Public Sector）。其主要任務有：制定公共政策、起草法案、以及執行法律<sup>11</sup>。和大部分內閣制國家一樣，紐西蘭所有重要政府決策和立法提案皆來自內閣。內閣由各部會首長組成，他們多半是執政黨黨員，也有部分來自國會其他政黨。

形式上紐西蘭總理共有四項憲法所賦予的角色：任命部會首長、領導內閣、諮詢總督、以及扮演政府發言人的角色（Alley, 1989: 103-22; Henderson, 1998: 72-80）。除了任命部會首長及組成內閣外，紐西蘭總理的其他重要權限與功能，還包括訂定該國施政方針與領導國家發展<sup>12</sup>，此外紐西蘭總理還常常扮演政策催生與溝通的角色，這使得他（她）必須走入

<sup>10</sup> 政黨、國會與內閣間之關係請參見 Mcleay (1996: 34-50)。

<sup>11</sup> 見 [http://justice.govt.nz/pubs/other/pamphlets/2001/legal\\_system.html](http://justice.govt.nz/pubs/other/pamphlets/2001/legal_system.html)。

<sup>12</sup> 歷任總理中，甚至有的親自主持內閣政策委員會，嚴格把關政府公共政策之形成。例如現任紐西蘭總理 Helen Clark 自稱自己為 public policy junkie，可見其作為國家領導者，同時又肩負政策制定的把關者。以上請見 <http://decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/pmrole.html>。

群眾，傾聽來自全國各地以及各階層對政府施政之不同意見。

雖然紐西蘭總理積極參與公共政策的決策工作，但此項工作的完成主要還是在政府的各部會。紐西蘭各部會首長 (Ministers) 由總理提名，總督任命後產生。不像美國政府之內閣，紐西蘭內閣成員同時也是紐西蘭的國會議員，這是內閣制國家政府體制的主要特色之一 (Scott, 1967: 94-136; Mcleay, 1996: 7-33)。因為身兼數職，所以內閣成員所負擔的額外責任也特別多。他們必須同時盡到內閣部長的行政責任，還得善盡國會議員的立法職責。內閣成員中同時擔任兩個或兩個以上部會首長的情況，在紐西蘭憲政體制中是一件稀鬆平常的事<sup>13</sup>。紐西蘭內閣政府目前共有八個委員會，他們分別是：

1. 「政策委員會」(Policy Committee)，簡稱 POL，主要負責政府行政策略之相關問題。
2. 「經濟發展委員會」(Cabinet Economic Development Committee)，簡稱 EDC，其主要業務在於制定有關經濟發展與環境問題之政策。
3. 「社會發展委員會」(Cabinet Social Development Committee)，簡稱 SDC，負責社會、教育和健康方面之政策規劃。
4. 「立法委員會」(Cabinet Legislation Committee)，簡稱 LEG，負責政府法案推動之相關工作，及回覆人民請願等問題。
5. 「政府支出及行政委員會」(Cabinet Committee on Government Expenditure and Administration)，簡稱 EXG，負責處理政府有關支出及行政方面之事務。
6. 「任命及榮譽委員會」(Cabinet Appointments and Honours Committee)，簡稱 APH，負責政府機關重要人事任命案，及紐西蘭皇家榮譽勳章之提名工作。
7. 「對外關係及國防委員會」(Cabinet External Relations and Defence

---

<sup>13</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/ministerdo.html>。

Committee)，簡稱 ERD，負責國家對外關係及國防方面之事務。

8. 「國內外安全協調委員會」(Cabinet Committee on Domestic and External Security Co-ordination)，簡稱 DES，負責處理紐西蘭公民在國內及國外之相關安全問題<sup>14</sup>。

內閣政府各部會及各委員會雖然負責相關政策之起草與制定，但有些議案由於牽涉的領域過廣，複雜性高，因此各部會常無法獨自決定，而必須仰賴全體內閣集思廣益才能共同解決<sup>15</sup>。內閣會議並不處理全國所有大大小小問題，而僅選擇性地針對以下事項進行商議：政府重大政策、重要支出及財政提案、修法提議、國際協議之決定、爭議性政治問題、跨部會事務問題、以及政府機關重要人事任命案。

如前所述，紐西蘭是單一制中央集權國家，國家主權由中央政府獨享，地方政府則在中央政府的監督下，享有部分自主權 (Mulgan, 1984: 119-41; Bush, 1989: 71-92)。地方政府主要有兩種類型：一種叫做「地區政府」(Territorial Authorities)，另一種稱為「區域委員會」(Regional Councils)。紐西蘭目前共有 74 個地區政府和 12 個區域委員會。74 個地區政府中，包含 15 個「都市委員會」(City Councils) 和 59 個「地區委員會」(District Councils)，所以說紐西蘭的地方政府實際上是由一共 86 個委員會所組成。區域委員會是由民選代表組成，並從中推舉一位主席。其餘的 74 個委員會則由一位民選市長和多位市民代表所構成<sup>16</sup>。地區政府和區域委員會各有各的功能<sup>17</sup>。

<sup>14</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/cabinetcommittees2004.html>。

<sup>15</sup> 關於公共政策制定的模式，紐西蘭政府在歷任總理不同的領導風格下，已樹立幾種不同的典範。例如 Sir Robert Muldoon 主政時，因其強勢之領導風格，使得政策制定的決定權集中在他個人手上。與此相反，Walter Nash 主政時，則賦予各部會首長很大的自由裁量空間。現任總理 Helen Clark 女士則採折衷的團隊合作方式，要求委員會在把問題送到內閣來之前，先行分類，以便內閣會議能夠更有效率地把問題解決。以上請參見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/harddecisions.html>。

<sup>16</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/lgovlaw.html>。

<sup>17</sup> 例如區域委員會有以下幾項功能：(一)水、空氣、及土地使用影響管理，(二)區域動植

根據 2002 年所通過的『地方政府法』 (*Local Government Act*)，設置上述兩種不同形式地方政府，目的在促進地方社會、環境、以及文化等諸領域之發展。為履行上述任務，中央政府賦予地方政府充分之自主權，依照地方之特殊需求自由決定相關業務之推展。紐西蘭地方政府向來要求中央政府在推展地方事務上，衡量地域之差異及多樣性，尊重並納入地方的觀點。因此，紐西蘭雖是單一制中央集權國家，但在其憲政傳統中，仍可強烈感受到所謂「在地民主」 (*local democracy*) 的精神<sup>18</sup>。這個精神強調：中央級的政治人物應該站在國家的立場，維護紐西蘭整體的國家利益；地方政府之市長及市議員則應該從地方的觀點出發，謀求地方建設，兩者各司其職相輔相成。

除了強調上述在地民主的精神外，紐西蘭在其行政部門之設計中，也體現了多元主義之差異政治與肯認政治之精神。因為深刻體認到社會人口結構中之差異性，以及由此而來之文化多樣性，紐國社會的積極份子向來不遺餘力，呼籲紐西蘭政府注意相關政策對於不同性別及族群團體的影響。他們要求政府為此成立相關部門及訂定相關政策。他們尤其要求政府在制定公共政策時能夠考量，是否特定政策會對上述群體造成不公的影響。為回應此一訴求，紐西蘭政府在提出一項立法提案時，都必須附帶一份政策影響聲明 (*Policy Impact Statement*)，來說明此一政策所可能造成的影響。除此之外，紐西蘭政府還設立了幾個部門，特別司掌涉及上述人口團體權益之相關業務。在這些單位中比較重要的有：(1)婦女事務部 (*New Zealand Ministry of Women's Affairs*)、(2)太平洋島嶼事務部 (*Ministry of Pacific Islands Affairs*)、(3)殘障問題辦公室 (*Office of Disability*)、以及(4)

---

物疾病生物安全控制，(三)水資源管理、防洪及陸地侵蝕控制，(四)地方交通運輸計畫及旅客服務，(五)港口導航系統與安全管理，海運與漏油污染控管，(六)區域防禦準備。地區政府的 74 個委員會則致力實踐下列功能：(一)社區福祉與發展，(二)環境健康與安全，(三)道路、運輸、下水道、家庭與工業用水等之基礎建設，(五)休閒及文化設施之興建，(六)土地利用計畫與發展。參見 <http://www.lgnz.co.nz/lg-sector/role/index.html>。

<sup>18</sup> 見 <http://www.lgnz.co.nz/lg-sector/role/index.htm>。

紐西蘭內政部族群事務司 (Ethnic Affairs Unit of New Zealand's Department of Internal Affairs) <sup>19</sup>。

#### (四) 司法部門

紐西蘭三權分立政府組織之另一重要原則是司法部門的獨立性。該原則之核心精神表現在其禁止立法權與行政權對於司法判決之干涉 (Scott, 1967: 156-67)。在言論自由受到保障的紐國社會，人人雖有權對法院之任何判決提出質疑或者進行批判，但對於法官個人之人身攻擊，或是企圖對判決結果進行影響，則是紐國憲政傳統所不允許的。倘若國會議員或行政官員對於法院之判決有疑義，那麼行使其意思表示之最佳途徑莫過於在議會中提出法案，並針對該爭議性法規進行修法，而非介入司法單位之判決。相反地，司法部門亦不能逾越自己的分際，將自己的權限延伸至其他兩部門之業務範圍中。法官的角色是依現行法律解決司法爭訟，其任務在於詮釋法律，而非創造或是制定法律。依照三權分立的精神，除了政府的違法作為，法官不被期許公開地對於政府政策之優劣進行評論。

總的來說，紐西蘭司法部門主要由兩個部分所組成：法務部 (Ministry of Justice)，以及各級法院 (Courts)。法務部的設立目的在於創造一個安全以及公平正義的社會生活空間。它的任務除了和其他政府部門共同合作打擊國內外犯罪外，還有一項重要功能，就是提供政府相關的法務立法諮詢<sup>20</sup>。

不同於法務部之隸屬行政部門，法院的功能與角色在於解決國家與個人，以及個人與個人間之爭端，它是司法裁判的權責單位。紐西蘭的法院系統因法院層級以及任務性質之差異而有不同的名稱。court、tribunal 以

<sup>19</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hgw/differences.html>。

<sup>20</sup> 法務部掌管的業務繁多，較為重要的有以下幾項：(一)青少年犯罪、家庭暴力與社區安全防治等策略發展，(二)憲法、人權、醫事、商事、財產、選務等法務相關問題之諮詢與服務，(三)司法部門之問題研究與相關研究成果及統計資料之提供，(四)外僑領條約訴願案件之調解，(五)辦理國會選舉，(六)法院支出與犯罪罰金之管理，(七)各級法院行政單位之行政管理。以上詳見 <http://www.govt.nz/ministry/>。

及 authority 是對各級法院的不同稱法。通常 tribunal 或者 authority 是層級低於高等法院 (High Court) 的司法仲裁機關，或者特別法庭，他們之中有些層級甚至低於「地方法院」(District Court)。例如地方法院層級以下的司法單位有「機動車輛爭議法庭」(Motor Vehicle Disputes Tribunal) 和「學生津貼請願局」(Student Allowance Appeal Authority)。前者處理車輛事故之種種紛爭調解，後者負責有關學生就學補助津貼請願之仲裁。他們是法院階層體系中的最底層單位，而且並非所有這層級的司法單位都有上訴管道<sup>21</sup>。

地方法院因管轄事務之不同而有多種不同的特別法院，它們分別是：「刑事法院」(Criminal Court)、「民事法院」(Civil Court)、「青少年法院」(Youth Court)、以及「家庭法院」(Family Court)。如果不滿地方法院之判決，當事人可上訴至「高等法院」<sup>22</sup>。和地方法院平行的其他司法機關還有「環境法院」(Environment Court)，以及其他十九種管轄不同事務之特別法庭和司法機構 (tribunals 或 authorities)。和地方法院一樣，若當事人對於上述機關之判決有疑義，可上訴至高等法院。和高等法院同層級的其他法院則有「軍事法庭上訴法院」(Courts Martial Appeal Court)，以及「毛利原住民上訴法院」(Maori Appellate Court)。毛利原住民上訴法院的主要業務，是處理來自「毛利原住民土地法院」(Maori Land Court) 的上訴案件。關於高等法院、軍事法庭上訴法院、以及毛利原住民上訴法院的判決，當事人有權繼續上訴至「上訴法院」(Court of Appeal)。若當事人仍不滿上訴法院的判決，那麼其所剩最後之司法救濟管道便只有請求「最高法院」(Supreme Court) 作出最終裁判一途了<sup>23</sup>。紐西蘭的法院系統中，

<sup>21</sup> 見 <http://justice.govt.nz/courts/hierarchy.html>。

<sup>22</sup> 高等法院主要的審理案件為刑事及民事案件；地方法院則主要負責處理刑事及金額在美金二十萬元以內之民事案件。以上請參見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hlw/deliverjustice.html>。

<sup>23</sup> 到 2003 年為止，紐西蘭的最高法院是英國樞密院的司法委員會 (Judicial Committee of the Privy Council)。該年紐西蘭國會通過『最高法院法』(Supreme Court Act 2003)，

還有一個特殊的司法單位叫做「外湯頤法庭」(Waitangi Tribunal)，專門負責調查自 1840 年『外湯頤條約』簽訂以來至 1992 年間，政府政策與行為中違反條約內容的申訴案件。

## 肆、民主與人權

判定一國之民主和人權保障程度有許多方法，以下幾個問題是從事民主研究之學者常引作參考之標準，例如：政黨與選舉制度設計能否反映民意？國會能否有效監督政府？國民是否享有平等的公民、政治、經濟、和社會權利？法治國原則與司法審查制度是否獲得落實？國家是否保障弱勢族群的權益？政治領域是否存在貪污情況？利益團體和媒體對於促進民主所扮演的角色？軍隊與警政是否由文官統馭？本文礙於篇幅限制，僅就上列標準中的其中幾項酌做說明。

### 一、政黨與選舉制度

每三年舉行一次的紐西蘭國會選舉賦予紐國公民監督其政府作為及公共政策的機會。直到 1996 年為止，紐西蘭的國會選舉一直沿用行之百年以上的「領先者當選制」(First-Past-the-Post，簡稱 FPP) 之選舉制度。這是一種繼受自英國「西敏寺模式」(Westminster Model) 的單一選區相對多數選舉制。參選者只要在該選區中獲得最高之選票即為當選。由於該選舉制度在歷屆國會大選中，出現令人意料的結果，使得紐西蘭於 1980 年代後半頁掀起一片選制改革之聲<sup>24</sup>。經過紐西蘭皇家選舉制度委員會(Royal

---

依據該法在紐西蘭國境內設立最高法院，取代英國樞密院司法委員會的功能和地位，它是紐西蘭的最後上訴法院。在此之前，紐國境內的最高法院是上訴法院(Court of Appeal)。以上請參見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hlw/deliverjustice.html>，以及 Nevill (2005: 115-27)。

<sup>24</sup> 改革聲浪的產生起因於 1978 和 1981 的國會選舉結果。在這兩次的國會選舉中，當時

Commission on the Electoral System) 針對多種不同的選舉制度進行評估與研究後，紐西蘭於 1993 年通過了『選舉法』(Election Act)，該法引進了一種新的選舉制度，叫做「混合式比例代表制」(Mixed Member Proportional System，簡稱 MMP)<sup>25</sup>。這是一套源自德國的選舉制度。依照這套選舉制度，選民在選舉時擁有兩票的投票權，一票投給選區候選人，另一票投給政黨<sup>26</sup>。各政黨在國會所分配之席次依照各政黨在選舉中的政黨得票率來劃分。例如某政黨 A 在一次選舉中囊括了 25% 的政黨得票率，則該黨可獲得紐西蘭總共 120 個國會議席中的其中 30 席。扣除該黨在全國選區所贏得之席次，若應得總席次有剩餘，即根據選前政黨名單排名依序上追至滿 30 席為止。若某政黨在一次選舉中，贏得之選區席次超過該黨依據政黨得票比率所應得之席次時，該黨可保有其於所有選區所贏得之席次。例如某政黨 B 在一次選舉中僅獲得了 10% 的政黨得票率，然而該黨候選人因在選

---

位居反對黨的工黨 (Labour Party) 雖然在全國的總得票數中，得票超過當時執政的國家黨，但是因為當時的單一選區相對多數選舉制，使得雖然在全國總得票數中取得最高票的工黨，因為在選區選舉結果中輸給了國家黨，因此失去了執政的機會。類似的情況也發生在當時的第三大黨社會信用黨 (Social Credit Party，自 1985 年改名為紐西蘭社會信用民主黨，The New Zealand Democratic Party for Social Credit) 上。該黨曾於上述兩屆國會選舉中，分別贏得 16% 和 20% 的選票，但因為同樣的因素，使得社會信用黨在這兩次選舉中分別只得到 1 和 2 個國會議席。以上請見 Mulgan (2004: 235)、Bostan (1996: 47)、以及 [http://www.aceproject.org/main/english/es/esy\\_nz.htm](http://www.aceproject.org/main/english/es/esy_nz.htm)。

<sup>25</sup> 1985 年紐西蘭成立皇家選舉制度委員會，負責研究不同選舉制度的優缺點，並於隔年建議紐西蘭政府對於是否接受混合式比例代表制 (MMP) 舉公民投票。在 1992 年關於是否要改變選舉制度的公民投票中，有 84.7% 的投票者支持改變現有選舉制度。隔年則針對是否引入混合式比例代表制 (MMP) 做最後的公民表決。投票結果是：53.9% 贊成 MMP 選制，46.1% 則支持 FPP 舊制。紐西蘭於 1993 年通過引進混合式比例代表制之選舉制度後，於 1996 年國會選舉中首次實施該制度。該選制最近一次的實行是在今年 (2005 年 9 月) 的國會大選。以上見 Henderson 與 Bellam (2002: 55-56)。2005 年紐西蘭國會選舉結果見 <http://www.electionresults.govt.nz/partystatus.html>。

<sup>26</sup> 目前紐西蘭全國共劃分為 61 個一般選區，和 7 個毛利原住民選區，國會 120 個總議席中，扣掉前述選區的總共 68 席，剩餘的 52 席便依照政黨總得票數來分配。一般選區和毛利原住民選區的選區數會隨人口之增減而產生異動。以上請見 [http://www.justice.govt.nz/pubs/pther/pamphlets/2001/legal\\_system.html](http://www.justice.govt.nz/pubs/pther/pamphlets/2001/legal_system.html)。

區的選舉表現優良，總共贏得了 15 個選區席次，那麼依照 MMP 選制的席次分配辦法，該黨所得之 10% 之政黨選票，雖應在國會 120 個席次中獲得十二席，但因 MMP 的選舉制度設計，該黨仍可在國會中保有其候選人在各選區所贏得之 15 個席次，這裡多出來的三個席次稱為「延伸議席」(overhang seats)<sup>27</sup>。此項制度設計會出現一種情況是，雖然紐西蘭國會之總議席設定為 120 席，但實際的席次總數會因選舉結果而產生變動，這也是為什麼今年(2005)紐西蘭國會的總席次為 121 席，而非 120 席的原因。

雖然研究結果指出，混合式比例代表制的引入，並無法保證政府施政會遵守選前的承諾(Henderson/ Bellamy, 2002: 55)，但該制確實給予紐國公民在選舉時更大的選擇空間，讓來自社會不同領域、階層以及族群的多元政治理念，有機會透過新選舉制度的實施進入國會，並且打破過去兩黨獨大的情況。紐西蘭當今的多元民主政治，不僅表現在其國會由多數政黨組成，國會議員具備不同職業背景上，還表現在女性議員、毛利原住民、太平洋島民、以及其他族裔如華人與印度人在國會的代表性上<sup>28</sup>。另外，每三年一次所選出之國會議員比起舊制五年一次所選出之代表，其民主正當性較易令人信服、因為國會議員每三年就得接受選民的選舉考驗，其民意基礎也就相對更為穩固。

除了選舉制度賦予公民實踐其國民主權的機會外，政黨亦可透過執政或者在野對於一國的民主政治有所的貢獻。只要不違反該國立憲精神與破壞該國法律，紐西蘭的憲政體制是允許人民自由組黨的(Milne, 1966)。紐西蘭有良好的多元政黨生態，到今年(2005)8月為止，全國共有 22 個政黨<sup>29</sup>。22 個政黨中目前有八個政黨在國會擁有席次<sup>30</sup>。該國目前由工黨

<sup>27</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/elections.html>。

<sup>28</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hpw/formgov.html>。

<sup>29</sup> 政黨名單請見 [http://elections.org.nz/parties/registered\\_political\\_parties.html](http://elections.org.nz/parties/registered_political_parties.html)。

<sup>30</sup> 紐西蘭最近一次國會選舉是在今年(2005)九月舉行，各政黨之得票及席次分配情況請見 <http://www.electionresults.govt.nz/partystatus.html>。2002、1999 以及 1996 年的選舉結果請見 <http://www.enzed.com/elect.html>。

執政，其於今年九月的選舉中以 41% 的得票率贏得選舉，總共獲得 50 個國會席次。國家黨則以些微的差距敗給了工黨，讓工黨在今年的選舉中完成了三連霸。

## 二、法治國原則

除了對國民主權的維護外，紐西蘭的國家運作還積極落實法治國之憲政主義精神。在紐西蘭現實生活中，所有國家以及社會的行動都受到法律的制約。紐西蘭的法律體系主要由兩種不同類型的法所構成：一種叫做「習慣法」或者「不成文法」(Common Law)，另一種則是「成文法」(Statute Law) (Scragg, 2005: 3-5; Mulholland, 1999: 1-2)。不成文法的主要特徵在於它的法源不單是來自立法機關所造的法，而是有很大部分來自法官的判決。至於成文法則是指立法機關所訂定的法律。

紐西蘭是恪守法治國原則的國家，這首先表現在其法律的普遍適用性上。除了仍受爭議的毛利習慣法外，其餘的紐西蘭法律一律適用於全國各地。其次，該國對於法治國原則的實踐，是表現在公共部門官員必須遵守服從法律、執法透明、以及對國會負責等原則上。1950 年所通過的『皇家訴訟程序法』(Crown Proceedings Act) 賦予法院司法審查的權利，根據此項權利，法院若質疑政府官員之作爲有以下幾種情事，便可對其進行審查：(一)違法，因爲該法要求政府官員在運用其權力時遵照政府法令。(二)非理性，因爲該法要求政府官員不得作出荒謬非理性之決定。(三)不適當之行政程序，因爲該法要求政府官員行事必須公正，不得違反正義原則 (Henderson/ Bellamy, 2002: 36)。尤其自 1962 年國會通過『政府資訊法』(Official Information Act) 和設立「行政監察局」(Office of Ombudsmen) 後，紐國政府官員之作爲變得更具透明性，因爲這賦予所有國民調閱政府公共檔案，以及檔案調閱受到拒絕時可上訴行政監察官的權利 (Henderson/ Bellamy, 2002: 36)。

再者，紐西蘭另一法治國特徵表現在其司法獨立性上。雖然法官之人

事任命在某種程度上仰賴特定行政部門之提名，但是紐西蘭的司法系統大致說來，是獨立於行政部門之干涉與政治力之介入的，除了幾個少數例子以外（Henderson/ Bellamy, 2002: 38）。最後紐西蘭的法治國精神，還表現在對其公民接受公平審判權利的保障上，1990 年的『權利法案法』（*Bill of Rights Act*）對此即有明確之規定（Henderson/ Bellamy, 2002: 39）。

### 三、人權狀況

紐西蘭的憲政制度設計除了賦予人民積極參與國家意思形成的機會外，也保障各種公民、政治、經濟以及社會等各領域之權利，其保障項目幾乎涵蓋所有第一到第三代人權所鼓吹的理念<sup>31</sup>。紐西蘭不僅是「公民權利和政治權利國際公約」和「經濟、社會、文化權利國際公約」兩公約之簽約國，其亦透過國內之相關立法，將上述兩公約及其他國際人權法之精神落實在其憲政生活中。以下簡述紐西蘭對上述權利的保障情況，至於毛利原住民權利保障的部份，將在下節中另文討論。

---

<sup>31</sup> 有關人權思想的發展，依學界所提出之理論可分為三代。第一代人權，也就是所謂的公民及政治權，是一種消極的權利觀，其產生背景為人民抵抗封建主義時期君主的各種暴行與權利鎮壓，並且鼓吹人民的政治與公民權利。第一代人權主要強調免於國家對於個人自由恣意干涉的權利與國政之參與權，一般稱之為自由權，其理念源自於英國的大憲章，並影響 16 世紀以來的政治思想發展。第二代人權觀點的產生，主要受到歐洲社會主義理論家對於當時社會境況的反思所影響。鑑於工業革命所帶來的負面結果，第二代人權強調國家保障人民經濟和社會福利的義務。和第一代人權概念的訴求相反，第二代人權強調的不是個人在面對國家作為時的防禦性基本權利，而是主張國家作為應積極介入人民經濟與社會生活的領域，以糾正資本主義失控發展所帶來的種種影響，第二代人權也因此被視為是一種積極的權利觀。至於第三代人權，也就是一般所稱的新興人權，是二戰結束後國際間所提出的一種新興的人權觀點，它主要針對殖民主義的不正義作為，呼籲各民族獨立自決以及保障少數族群的集體權利。它之所以是一種新興的人權觀，是因為它突破了傳統權利理論中，唯有個人才是權利載體的觀點，而強調團體也可以作為權利主體的主張。除了民族自決權以外，第三代人權還涵括了和平權、發展權、環境權以及少數民族與原住民族之各種集體權利等。人權概念從第一代發展至第三代，事實上揭櫫了法國大革命的三個理想：自由、平等、博愛。這三個理想被政治理論家視為國家追求一個理想社會所應立定的目標。

紐西蘭法律保障所有國民享有平等的公民與政治權利。1990年所通過的『權利法案法』規定，國家應保障人民之下列權利與自由：生命權、自由權、公民權（包括言論，集會以及結社等政治自由權）、少數民族權、以及禁止歧視、違法搜查、逮捕和拘留等（Taggart, 1998: 267-87; McClelland, 1996: 575-94）。『權利法案法』雖然不是該國之最高法律，理論上國會甚至可以對它進行修改，但此並非紐國之憲政實際情況，國會議員以及政府行政官員大都嚴肅對待該法所賦予人民的權利（Henderson/ Bellamy, 2002: 43; Scragg, 2005: 98-101）。除了『權利法案法』以外，紐西蘭在1993年還通過了『人權法』（*Human Rights Act*）。該法所致力於的目標是保障人民之機會平等，及預防因不相干之個人特質所造成之不公平對待。例如人權法禁止基於性別、婚姻狀況、宗教信仰、道德信仰、膚色、種族、族群背景、殘障、年齡、政治觀點、就業與家庭狀態、以及性取向之歧視<sup>32</sup>。

除了對於公民和政治權利的保障外，紐西蘭還致力成爲一個保障人民經濟與社會權利平等的社會。爲實踐此一理想，紐西蘭自建國以來制定了諸多相關法律。其中較爲重要的有：1898年的『老人年金法』（*Old Age Pension Act*）、1938年的『社會安全法』（*Social Security Act*）、1972年的『意外賠償法』（*Accident Compensation Act*）（Henderson & Bellamy, 2002: 47）。透過一連串社會福利措施的實施，紐西蘭已發展爲社會福利制度良好的示範國家。雖然該國會於1970年代末期一度因爲石油危機，而對其經濟大肆進行改革，也連代修正了其傳統的社會福利國家路線。但一連串的改革措施，並沒有使紐西蘭放棄保障人民基本經濟與社會權利的國家目標。紐西蘭政府依然持續提供家庭、健康以及教育等各方面的補助。到目前爲止，紐西蘭健康醫療系統的花費是由國家支付，工作意外事故的賠償給付也是由政府單位「意外賠償法人團體」（*Accident Compensation*

<sup>32</sup> 見 [http://www.justice.govt.nz/pubs/pther/pamphlets/2001/legal\\_system.html](http://www.justice.govt.nz/pubs/pther/pamphlets/2001/legal_system.html)。人權法的各項條文請參見 <http://www.state.govt/g/drl/rls/hrrpt/2004/41654.htm>。

Corporation) 負責審理。除此之外，紐西蘭國民義務教育為十六年。到十九歲為止，就讀公立學校學費免費。另外就讀大學可獲得政府獎助金，若學生來自低收入戶家庭，還可支領學生津貼 (Henderson & Bellamy, 2002: 47-49)。

#### 四、外湯頤條約與原住民族權利保障

前文提到，由英國皇室與紐西蘭毛利原住民於 1840 年所簽訂的『外湯頤條約』，被視為是紐西蘭的立國文獻<sup>33</sup>。它不僅與其他後續出現的法律文件共同建構了紐西蘭今天的憲政秩序，也提供了規範紐西蘭國家與毛利原住民族間種種權利義務關係之法律基礎 (Cox, 2002/03; 123-53)。該條約一方面賦予英國合法統治紐西蘭的權利，另一方面也給予毛利原住民保存其土地與文化權利的重要承諾。當大多數由英國與其殖民地在這段時期所簽訂的條約已遭人遺忘的同時，外湯頤條約仍維持其在紐西蘭國家社會中的地位。儘管如此，在今天紐西蘭的法律體系中，對於該條約內容的解釋並非毫無爭議。主流看法認為，如果國會立法沒有參照條約內容，則該條約中所列之權利事項也就無法獲得強制執行。除非條約內容清楚明白地被制定在成文法律中、或者出現在法院判決時，那些被援引的條約內容才具備執行之有效性。當今許多紐西蘭法律擁有後者的特性。

外湯頤條約的內容主要由三條條文所構成 (李龍華, 2005: 51-52)。第一條處理的是紐西蘭主權問題。條約之英文版聲稱，毛利族人願將主權移轉給英國皇室，但是在該條約毛利語的版本中，則是註明治權而非主權

---

<sup>33</sup> 以副總督身分前往紐西蘭執行英國殖民部對紐西蘭進行干預政策的 William Hobson，主要任務在於替英國爭取紐西蘭的主權，它一手主導外湯頤條約的策劃與簽署，完全不費一槍一彈便達到取得紐西蘭主權的目標。但『外湯頤條約』的簽署並非得到所有毛利部族的支持。條約內容經過一天的辯論後，來自北島的 43 位毛利原住民首領於 1840 年的 2 月 6 日，簽下了該紙條約，往後的八個月中，其他部落的首領才陸續加入該條約之簽署。以上請見李龍華 (2005: 41-53)、Rishworth (2003: 381-85)。

的移轉<sup>34</sup>。第二條則是對毛利人土地、森林及漁場等所有權保障之承諾，及英王土地先購權之確立。第三條是對毛利原住民與英國人民享有同等權利之宣示。

儘管外湯頤條約對毛利原住民的權利做了以上宣示，但自條約簽訂以來，英國皇室以及後來的紐西蘭政府並沒有真正徹底遵守條約的內容，該條約甚至一度於 1877 年由一位法官宣告無效<sup>35</sup>。直到 1975 年紐西蘭國會通過『外湯頤條約法』(*Treaty of Waitangi Act*) 之前，毛利原住民的許多請願與抗議幾乎有如石沉大海，無人聞問。該法案通過以後，外湯頤條約才真正獲得其重要性。他之所以變得重要，是因為該法決議設立「外湯頤法庭」(*Waitangi Tribunal*)，專門負責調查政府政策與行為中違反條約內容的案件 (Tiemann, 1999: 134-72)。根據外湯頤條約法，任何一位毛利原住民皆有權在上述法院中，提出自 1840 年以來，紐西蘭政府因不當立法或不正義之政府作為，所造成對毛利原住民權益侵害之訴願。該法院除了有權對於申訴案件進行調查審理外，還可以針對申訴案件對政府提出解決意見。

外湯頤法庭最重要之功能莫過於決議訴願之是否成立。然而真正處理政府與訴願申請人雙方調解事務的是「條約調解局」(*Office of Treaty Settlements*)。它的主要功能包括：提供政府解決訴願之策略、協助訴願團體得到良好的訴願代理、以政府之名與毛利原住民進行協商、保證政府對違反條約義務之歷史事件進行調查、代表政府出席外湯頤法庭之公聽會、提供政府因訴願所需而提撥之財產管理建議等<sup>36</sup>。到目前為止，條約調解局已處理了十三個申訴案件，調解補償金額總計為六億三千七百萬美金。

綜上所述可確知，若無紐西蘭國會於 1975 年所通過的『外湯頤條約

---

<sup>34</sup> 雖然條約同時以英語和毛利語撰寫，但兩個文本內容並不一致，因此出現毛利語文本內容偏離條約英文版的情事，這種取巧的翻譯讓人懷疑英人有欺騙毛利原住民之嫌。以上詳見前註。

<sup>35</sup> 見 <http://www.waitangi-tribunal.govt.nz/forschools/>。

<sup>36</sup> 見 <http://www.decisionmaker.co.nz/guide2003/hlw/healingpast.html>。

法』，也不會有後來的「外湯頤法庭」及「條約調解局」的設立；沒有這些機構的設置，外湯頤條約中所承諾對毛利原住民特別權利之保障，也不會獲得真正的落實。

## 伍、結語

本文分別討論了紐西蘭政府體制和該國民主與人權的保障狀況。綜觀該國憲政發展史可知，紐西蘭曾在國家的建構過程中歷經幾番起伏。毛利原住民曾經爲了抵抗外力入侵而嘗試獨立建國，然而外湯頤條約的簽訂，正式承認了英國在紐西蘭統治之正當性。主權歸英後的紐西蘭，國家地位迭有更易。從皇家殖民地、自治殖民地、自治領、一直到後來的脫離英國正式獨立，紐西蘭與殖民母國的關係可謂至爲緊密。雖然政治體制繼受英國之憲政傳統，但紐西蘭也在後來的國家發展過程中，建立起一套符合該國國情的國家體制。一院制國會的設立和新選舉制度的引入，便是告別殖民母國政治傳統的最佳證明。除此之外，對於婦女、殘障人士、以及毛利原住民特殊權益保障的制度設計，更使得紐西蘭成爲當代民主憲政國家中，一個肯認與落實多元文化主義理念的典範國家。

和紐西蘭一樣，台灣是個多元族群國家，也是一個由墾殖者與台灣原住民所共同締造的多元社會。然而歷代政權錯誤的族群與國家發展政策，使得台灣仍在摸索一條新的憲政道路，思考如何透過憲政改革措施，創造族群平等與正義的新社會。自九零年代初期以來，台灣社會雖然陸續展開各項憲政改造工程，然而改革的腳步緩慢，修憲的幅度亦有限，使得全體社會仍寄與厚望，希望能夠透過日後的持續修憲甚或制憲，爲台灣打造一符合國情與人民實際需求的憲政新秩序。紐西蘭的例子指出，憲政改造工程是國家持續進步的必要手段。同樣擁有類似的歷史經驗，紐西蘭堅持走出自己的路，也爲當代民主憲政國家發展樹立了良好典範，其經驗足堪轉型中的台灣借鏡。

## 參考書目

- Alley, Roderic. 1989. "The Powers of the Prime Minister," in Hyam Gold (ed.), *New Zealand Politics in Perspective*, pp. 103-22. Auckland: Longman Paul.
- Bostan, Johathan. 1996. *New Zealand Under MMP: A New Politics?* Auckland: Auckland University Press.
- Brookfield, F. M. 1989. "The Governor-General and the Constitution," in Hyam Gold (ed.), *New Zealand Politics in Perspective*, pp. 54-62. Auckland: Longman Paul.
- Cox, Noel. 2002/03. "The Treaty of Waitangi and the Relationship between the Crown and Maori in New Zealand." *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 28, No. 1, pp. 123-53.
- Doehring, Karl. 2004. *Allgemeine Staatslehre, Eine systematische Darstellung*, 3 neubearbeitete Auflage.
- Gold, Hyam. 1989. "The Social and Economic Setting," in Hyam Gold (ed.), *New Zealand Politics in Perspective*, pp. 2-13. Auckland: Longman Paul.
- Harris, B. V. 1989. "The Constitutional Base," in Hyam Gold (ed.), *New Zealand Politics in Perspective*, pp. 34-53. Auckland: Longman Paul.
- Henderson, John, and Paul Bellamy. 2002. "*Democracy in New Zealand: International IDEA Country Study*." Christchurch & Stockholm: Macmillan Brown Centre for Pacific Studies & International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Henderson, John. 1998. "The Head of State: The Prime Minister," in Rammond Miller (ed.), *New Zealand Politics in Transition*, pp. 72-80. Auckland: Oxford University Press.
- Kriele, Martin. 2003. *Einfuehrung in die Staatslehre, Die geschichtliche Grundlage des demokratischen Verfassungsstaates*, 6 ueberarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.
- Ladley, Andrew. 1998. "The Head of State: The Crown, the Queen and the Governor-General," in Rammond Miller (ed.), *New Zealand Politics in Transition*, pp. 51-61. Auckland: Oxford University Press.
- McClelland, Sarah. 1996. "The Right to Vote: Implications of New Zealand's International Legal Obligations and the New Zealand Bill of Rights Act 1990." *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 26, No. 1, pp. 575-94.
- Mcleay, Elizabeth. 1996. *The Cabinet and Political Power in New Zealand*. Auckland: Oxford University Press.

- Milburn, Josephine F. 1965. *Governments of the Commonwealth*. New York: Harper & Row.
- Milne, R. S. 1966. *Political Parties in New Zealand*. London: Oxford University Press.
- Mulgan, Richard. 1984. *Democracy and Power in New Zealand: A Study of New Zealand Politics*. Auckland: Oxford University Press.
- Mulgan, Richard. 1998. "Parliament: Composition and Functions," in Raymond Miller (ed.), *New Zealand Politics in Transition*, pp. 62-71. Auckland: Oxford University Press.
- Mulgan, Richard. 2004. *Politics in New Zealand*. Auckland: Auckland University Press.
- Mulholland, R. D. 1999. *Introduction to the New Zealand Legal System*. Wellington: Butterworths.
- Nevill, Penelope. 2005. "New Zealand: The Privy Council Is Replaced with a domestic Supreme Court." *International Journal of Constitution Law*, Vol. 3. No.1, pp. 115-27.
- New Zealand, Governor General. n.d.1. "About New Zealand" (<http://www.gg.govt.nz/aboutnz>) (2005/12/30).
- New Zealand, Governor General. n.d.2. "The Constitution of New Zealand." (<http://www.gg.govt.nz/role/constofnz.htm>) (2005/12/30).
- Rishworth, Paul. 2003. "The Treaty of Waitangi and Human Rights." *New Zealand Law Review*, Pt. 3, pp. 381-85.
- Scott, K. J. 1967. *The New Zealand Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Scragg, Richard. 2005. *New Zealand's Legal System: The Principles of Legal Method*. Oxford: Oxford University Press.
- Taggart, Michael. 1998. "Tugging on Superman's Cape: Lessons from Experience with the New Zealand Bill of Rights Act 1990," in Dawn Oliver (ed.), *Public Law*, pp. 267-87. London: Sweet & Maxwell.
- Tiemann, Ulf. 1999. *Rechte der Ureinwohner Neuseelands aus dem Vertrag von Waitangi*, Lit, Muenster.
- Webb, Patricia. 1989. "Parliament: How it Works," in Hyam Gold (ed.), *New Zealand Politics in Perspective*, pp. 63-70. Auckland: Longman Paul.
- Zippelius, Reinhold. 1994. *Allgemeine Staatslehre, Politikwissenschaft*, 12. Auflage, Muenchen.
- 李適然 (編)。2004。《政治學》。台北：保成文化出版社。
- 李龍華。2005。《紐西蘭史--白雲仙境鄉·世外桃源》。台北：三民書局。

# The Contemporary Constitutional System of New Zealand

Chung-shan Shih

*Assistant Professor, Department of Language and Communication of  
Indigenous Peoples and Institute of Development for Indigenous Peoples  
National Dong Hwa University, Shoufeng, Taiwan*

## Abstract

New Zealand's history as a sovereign and democratic constitutional state is influenced both by her indigenous population as well as by settlers coming primarily from Great Britain, but also from other countries. The development of the constitutional system of this country shows similarities with those experienced by member states of the British Commonwealth. These countries retained the system of monarchy from their colonial mother country and then, during the process of further national development, established new political systems, taking into account all the specific characteristics of their respective situations. This evolution led to a slow weakening of dependence on the motherland. Although the system of monarchy still exists, the sovereignty of the state rests in the nation of New Zealand, in the people. The institutions of the state are oriented by the principle of the division of power. Such a political system not only guarantees the principle of a state under the rule of law and the possibility of judicial review, but also safeguards the basic rights of its citizens, especially those belonging to weaker social groupings, including the aboriginal Māori. All these constitutional rules make it clear that New Zealand is a country which recognizes, accepts and realizes the ideals of cultural pluralism.

**Keywords:** constitutional system, Treaty of Waitangi, Māori