

# 波多黎各公民投票簡介

●黃琬瑀／成功大學文學院博士後研究員

## 壹、前言

西班牙於1521年將其殖民地聖胡安島（San Juan）改名為波多黎各（The Commonwealth of Puerto Rico），<sup>1</sup>波多黎各在西班牙文之意為「富裕之港」，由名稱可知波多黎各當時的富裕繁景。波多黎各是加勒比海東北方西印度群島島弧中的一島，土地面積約八千九百五十九平方公里，人口數約三百九十萬人（2008年7月），屬於中小型之政治實體（political body）。波多黎各原住民是印第安人，哥倫布（Cristoforo Colombo）在1493年11月19日登陸波多黎各，並將之納為西班牙版圖。1898年美國與西班牙因古巴問題引發西美戰爭，西班牙戰敗，將古巴、波多黎各等地割讓給美國，成為美國殖民地。波多黎各與美國的領土關係（territory's relationship）一直是重要的政治議題。波多黎各於1952年頒布憲法，成立波多黎各共和國，但此共和國身分仍是屬於美國的殖民地，僅能自行制定政治制度，行使部分主權而已。波多黎各與台灣的歷史背景、人口結構、社會風俗、政治制度及教育制度等均不同，且台灣並非中國之殖民地，亦無接受中國的經濟援助，因此兩國之公投制度很難相提並論，但有一點值得作為台灣研究與思考的地方是：公投的內藏意義與外顯價值。

## 貳、波多黎各的政治發展過程

1898年爆發西美戰爭（Spanish-American War），西班牙戰敗，西班牙將領地波多黎各割讓給美國。波多黎各在美國統治之後，並未享受民主政治的平等待遇，<sup>2</sup>直至1917年美國政府才給予波多黎各人民「美國公民」的身分。美國的政治結構相當複雜，此乃起因於美國的多元文化主義及種族政治，也因為這樣的差異感，所以波多黎各內部始終存在著政治認同及國家認同的問題。是此可知，對波多黎各而言，公民投票的重要意義在於其所表達出的國家前途意識。理念上，公民投票乃人民參與政治的方法之一，其適用對象不僅包括一般政策，最高亦可到憲法層次，包含國家主權、領土的變更，此由波多黎各的政治發展過程<sup>3</sup>可以看出。

表一、波多黎各政治發展過程

日期	波多黎各之重要事紀
1809年	西班牙將波多黎各設為西班牙的海外省。
1868年	波多黎各發生獨立運動，但很快即被鎮壓平息。
1898年	西美戰爭爆發，西班牙戰敗，西班牙將波多黎各割讓給美國。
1900年	美國通過「平民政府組織法」（又稱為「佛瑞克法」）。 <sup>4</sup>
1917年	波多黎各人民開始擁有美國公民的身分。 <sup>5</sup>
1930年	波多黎各開始一連串的獨立運動，運動規模較之前更有組織。
1948年	波多黎各人民首次選舉自己的總督，之前總督是由美國政府指派。
1950年	美國國會通過公共法第600號，賦予波多黎各制定憲法之權。 <sup>6</sup>
1952年	波多黎各頒布憲法，在憲法中明確表示其高度自治之地位。
1967年	波多黎各首次舉行政治定位公投。
1993年	波多黎各第二次舉行政治定位公投。
1997年	眾議院內政委員會主席楊格提出「美國—波多黎各政治定位案」（United States-Puerto Rico Political Status Act）。
1998年8月	波多黎各眾院通過公投法案；波多黎各參院以十九票贊成八票反對通過公投法案。
1998年12月	波多黎各舉辦第三次政治定位公投。 <sup>7</sup>
2009年1月	歐巴馬政府承諾會處理波多黎各的政治定位問題。
2009年6月	聯合國處理非殖民國家的特別委員會（The Special Committee）通過一項對波多黎各人權處理的特別草案，呼籲美國正視波多黎各的基本權問題。

資料來源：作者整理。

### 參、公民投票選項

1967年，波多黎各眾議會（The Legislative Assembly）以政治利益為由舉行第一次政治定位公投。該公投共有三個選項，即「獨立」（independence）、「自由邦聯」（commonwealth）、「成為美國的一州」（statehood）。公投結果，獨立選項之得票率為0.6%、自由邦聯選項之得票率為60.4%，而成為美國的一州選項之得票率則為39.0%。

1993年，波多黎各舉行第二次政治定位公投，這次公投目的主要是因為主張維持現狀者想要藉由公投來尋求人民對於維持現狀的支持，該公投選項和第一次公投相同。

1998年，波多黎各舉行第三次政治定位公投，其內容選項共包括五項：「自由邦

聯」(status quo)、「與美國建立自由聯盟」(autonomy)、「成爲美國的一州」(statehood)、「獨立」(independence)、「以上皆非」(none of the above)。<sup>8</sup>這次公投投票率約71%，自由邦聯選項之得票率爲0.06%、與美國建立自由聯盟選項之得票率爲0.29%、成爲美國的一州選項之得票率爲46.69%、獨立選項之得票率爲2.55%，而以上皆非之選項得票率爲50.42%。<sup>9</sup>

表二、波多黎各的1998年公投情況

選項	自由邦聯	與美國建立自由聯盟	成爲美國的一州	獨立	以上皆非
百分比	0.06%	0.29%	46.69%	2.55%	50.42%

資料來源：<http://www.jsri.msu.edu/commconn/latnews/dec98b.html#anchor453008>。

## 肆、公民投票目的

波多黎各的三次公投，皆爲政治定位公投，其目的大致上均是爲了解決「自由邦聯」、「成爲美國的一州」或「獨立」這三個國家主權選項問題。<sup>10</sup>主張「自由邦聯」的人認爲：波多黎各能擁有高度的自治權，又能跟美國結盟成爲邦聯，是較佳的選擇，因爲，大多數的波多黎各人是屬於中低階層農民，對獨立建國並無強烈意願，他們關心的是經濟民生問題，且認爲跟美國切斷關係並無益處。

維持自由邦聯的支持者，以人民民主黨(The Popular Democratic Party)爲最大的代表；<sup>11</sup>支持「成爲美國的一州」者認爲，無論從政治或經濟角度來看，「維持現狀」或「獨立」對波多黎各或美國都不是一個有利的選擇，成爲美國的一州，在政治及經濟上才是有利的選擇。

支持「獨立」者認爲，「成爲美國的一州」或「自由邦聯」兩項選擇都無法徹底解決波多黎各國家地位的困境，獨立建國才是最佳選項。支持獨立建國者主要有兩個政黨：「波多黎各獨立黨」(Puerto Rican Independence Party)及「波多黎各社會黨」(Puerto Rican Social Party)，這兩個黨均爲社會主義政黨。

## 伍、結論與對台灣之啟示

波多黎各舉辦過三次公民投票(1967年、1993年、1998年)，雖因皆非來自美國國會授權，公投結果不具法律約束力，但由美國對波多黎各的政治讓步來看，波多黎各的公投結果有達到一定程度之目的；反觀台灣，以兩次全國性公投(2004年、2008年)來看，公投結果並無爲台灣高度的社會分歧意見凝聚共識，反而弱化了提案者欲表達的

## 國際社會公投案例（下）

「國防安全」及「國際地位」問題。

其次，由聯合國特別委員會對波多黎各問題的處理立場而言，波多黎各顯然比台灣的曝光率高很多，且曝光意義較為正向。台灣為事實主權之主權獨立國家，但卻無法擁有國際上的法律主權地位，且台灣在公投問題的處理上，亦不如波多黎各。至少，波多黎各可以公投政治定位問題，但台灣卻無法舉行政治地位公投。也許中國跟台灣的問題無法與美國跟波多黎各的問題比較，因為歷史背景不同，但台灣與波多黎各追求「自由」與「人權」之目的相同。<sup>12</sup>此外，波多黎各的公投目的與藉由公投過程所獲得的政治意義，更是台灣公投可借鏡參考之實例。



國旗中的兩條白色代表「自由」與「人權」

圖一、波多黎各國旗

再者，台灣擁有自己的人民、土地、政府，主權，應該更有條件與籌碼處理國家定位問題，但2004年及2008年的二次全國性公投，尤其是「入聯」及「反聯」的公投，不僅沒有明確表達出台灣的國家認同問題，反而損害公投的意義，甚至連全國性公投題目都要經過「公民投票審查委員會」的審查。公民投票之主要功能是「凝聚公民共識、反映多數意見」，但在公民投票審議委員會<sup>13</sup>的思想審查之下，必然降低公投之意義與功能。

最後，公民投票在台灣經歷漫長的政治爭議之後，在2003年底終於完成法制化。2004年3月20日公投法與第十一屆總統選舉同時舉行，開啓了台灣的公投制度。但因公投法是在總統大選前的政治高度敏感期間內完成立法程序的，也許政治考量之成本過高，因此導致公投法問題叢生。職是，如何修正公投法，以及使用「公投制度」來強化政治功能的不足與提高台灣國內及國際政治對台灣問題的重視，仍是目前學界及政治界須謹慎思考之議題。

### 【註釋】

1. 波多黎各在1521年以前稱為聖胡安島，後來才被西班牙改稱為波多黎各。
2. 政治上的不平等，可由政治權利與法律制度看出。請參閱Winfred Lee, *The introduction of American law in the Philippines and Puerto Rico, 1898-1905* (Fayetteville: University of

Arkansas Press, 1989); Robert W. Anderson, *Party politics in Puerto Rico* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1965).

3. 關於「政治發展」(political development)一詞之用語，呂亞力教授在《政治發展》(1995)一書曾提出，第二次世界大戰以後，歐美列強在亞、非兩洲所建立的殖民地紛紛獨立，這些新興國家一般稱為開發中國家(developing countries)，這些國家除少數成為民主國家之外，大部分都是獨裁國家。這些獨裁國家政治並不穩定，因為社會存有高度的分歧性，其民族、宗教、語言及部落等差異問題更是嚴重。這些國家為力求政治穩定及降低社會分歧性，因此，追求多方面的發展即成為一種現象，「發展」一詞即成為開發中國家的一個口號與術語，「政治發展」就是研究開發中國家政治的一環。易言之，「政治發展」不僅是研究開發中國家所產出的政治名詞，亦是政治的動態描述。
4. 根據此法，美國總統有權任命波多黎各總督、行政委員會、最高法院法官。「佛瑞克法」不僅制定波多黎各之政府組織，亦制定了美、波之間的各項關係，尤其是經貿方面。
5. 美國政府修正「平民政府組織法」，放寬波多黎各人的政治參與權。美國政府在修正案中亦加入人權法案，使波多黎各人民和美國人民可以享有相同的自由平等權。在這之前，波多黎各是美國人民(nation)，而非美國公民(citizen)。
6. 波多黎各獨立運動人士策劃刺殺美國杜魯門總統失敗，獨立建國者更加積極行動。波多黎各的政治問題，迫使美國不得不重視。是年，美國國會通過公共法第600號，賦予波多黎各制定憲法之權。
7. 1997年2月，美國眾議院內政委員會主席楊格提出「美國一波多黎各政治定位案」(United States-Puerto Rico Political Status Act)，1998年，該提議案成為眾議院第856號案。當時美國總統柯林頓及其民主黨籍國會議員，皆一致支持856號案。該法案在眾議院通過，但卻在參議院被擋下來。是年，波多黎各舉行第三次政治定位公投，開票結果是「反對加入美國，拒絕成為美國的一州」。
8. <<http://www.jsri.msu.edu/commconn/latnews/dec98b.html#anchor453008>>; <<http://elections.puertorico.org/1998/summary.html>>.
9. <<http://www.jsri.msu.edu/commconn/latnews/dec98b.html#anchor453008>>.
10. 在政治學上，「聯邦國家」、「邦聯國家」、「單一國家」定義不同，其國家體制之設計也不同。
11. 1951年和1952年，波多黎各公民投票贊成新憲法及自由邦聯的設計機制。表面上波多黎各似乎是美國的自由邦聯，不是殖民地，但事實上，波多黎各公民這樣的動作，反而是召告天下，波多黎各是美國的「高度自治區」。波多黎各在不正常的國家定位下，政治過程必定會有許多困境，也因此有後來的三次「政治定位公投」。當然，在

波多黎各民主化過程中，經濟及社會問題也是非常重要，但筆者較為關注的是波多黎各人民的政治價值取向。

12. 由圖一可看出波多黎各對於「自由」及「人權」的追求與重視。台灣現行國旗的代表性與意義仍為爭議議題，但這牽涉到歷史背景、政治認同與國家認同等問題，非文字論述可以解決。
13. 台灣公投法第35條第1項，規定行政院公審會委員的組成，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，再送交主管機關提請總統任命。基於憲法權力分立原則，司法院大法官於2008年7月11日舉行之第1325次會議中，針對該案作成釋字第645號解釋。釋字第645號解釋之解釋文提及，公民投票法第35條第1項規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。」關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬抵觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力，人事任命權回歸行政院。請參考司法院大法官網址：[http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03\\_01.asp?expno=645](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03_01.asp?expno=645)。

#### 【參考資料】

1. Lee, Winfred, 1989, *The introduction of American law in the Philippines and Puerto Rico, 1898-1905*, Fayetteville: University of Arkansas Press.
2. Anderson, Robert W., 1965, *Party politics in Puerto Rico*, Calif.: Stanford University Press.
3. Elections in Puerto Rico: 1993 Status Plebiscite Results, <<http://electionspuertorico.org/1993/summary.html>>.
4. Elections in Puerto Rico: 1998 Status Plebiscite Results, <<http://electionspuertorico.org/1998/summary.html>> <<http://www.jsri.msu.edu/comconn/latnews/dec98b.html#anchor453008>>.
5. Pedro A. Malavet, 2004, *America's colony: the political and cultural conflict between the United States and Puerto Rico*, New York: New York University Press.
6. Pro-independence of P.R opinion: <<http://gilthejenius.blogspot.com/2008/11/referendum-or-restitution.html>> <<http://www.latinamericanstudies.org/puertorico/pr-status.htm>>.
7. Political Status of Puerto Rico, <[http://en.wikipedia.org/wiki/Puerto\\_Rican\\_status\\_referendums](http://en.wikipedia.org/wiki/Puerto_Rican_status_referendums)>.
8. 陳隆志主編（1999），《公民投票與台灣前途—公投研討會論文集》（初版），台北：前衛出版社。
9. 楊仁賢（2009），〈波多黎各—從認同獨立到追求成美國第51州〉，聯合新聞網，8月23日，網址：[http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=209267](http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=209267)。◆