

澳大利亚“原住民之声”修宪公投，为何开始就注定失败？

有原住民活动家悲观认为，澳大利亚要再过两个世代，才能真正直面自己的殖民主义根基，承认原住民，并与原住民对话。



2023年9月17日，澳大利亚纽卡斯尔举行的“Walk for YES”活动中，一名妇女举著标语牌，带著她的狗走向公园。摄：Roni Bintang/Getty Images

特约撰稿人 王芷筠 发自悉尼

刊登于 2023-11-08

[#公投](#) [#原住民之声](#) [#澳大利亚](#) [#原住民](#) [#殖民主义](#) [#澳洲](#) [#转型正义](#)

 分享全文







悉尼时间10月14日晚上9时，澳大利亚总理阿尔巴尼斯（Anthony Albanese）与原住民事务部长伯尼（Linda Burney）走进新闻发布会，现场安静得只听到相机按下快门的声音。阿尔巴尼斯缓缓开口，宣布承认在当日举行的“原住民之声”修宪公投失败，而他身后的伯尼眼里则含着泪花。

对工党魁阿尔巴尼斯来说，“原住民之声”修宪公投的结果无疑是重重一击。2022年5月澳大利亚联邦大选，工党胜出，结束自由党长达9年的执政。在获胜当晚，当选为新一任总理的阿尔巴尼斯就宣布，他就任后的第一项举措，就是推动公投，修改宪法，在当中加入条款，承认原住民地位、建立为原住民相关的政策提供咨询的机构“原住民之声”。

然而，10月14日这晚的公投结果，不仅对工党联邦政府造成打击，其结果的分化程度，也像是一巴掌，打醒了许多普通澳大利亚人对自己国家“种族和谐”的幻想。

在澳大利亚，修宪公投需要实现“双重多数”才能胜出，即投票总数上投赞成票的要过半，澳大利亚的六个州中要有至少四个州赞成票过半。澳大利亚的两个领地（北领地与首都坎培拉所在的澳大利亚首都领地）的票数只会选入全国票数。

公投的结果是：不仅有60.06%选民投票反对，而且六州两领地中，仅有首都领地以61.29%比例成为唯一赞成票居多数的政区。根据澳大利亚选举委员会的最新数据，其余州和领地也是将近六成选民反对修宪，其中昆士兰反对率最高，达68.21%。

阿尔巴尼斯提到的“原住民之声”源于历史上的殖民和不公。1901年，原属英国殖民地的澳大利亚独立建国，尽管原住民在澳大利亚有长达三万多年的居住历史，但在1901年的宪法中，原住民并没有被当成正常澳大利亚人口对待，不仅不会被统计入人口普查，而且宪法还规定联邦政府可以为任何种族的澳大利亚人制定法律，原住民除外。这两条条款一直到1967年的澳大利亚修宪公投才得以修改。

1967年的宪法公投之后，澳大利亚联邦政府也成立了原住民事务委员会，此后数十年，政府与原住民社区为在宪法上解决原住民主权争端展开对话协商。2015年，自由党政府建立“宪法委员会”，负责处理将原住民主权纳入宪法的协商和事务。2017年，超过250名代表澳大利亚各原住民部落的长老和代表齐聚有原住民“圣地”之称的乌鲁鲁巨岩，发表《乌鲁鲁宣言》。其中提出要建立由原住民组成的“原住民之声”议会，就与原住民相关的政策事务向政府提出建议。宣言还指出要在将这一机制纳入宪法，从而保障其运作和谏言不受到执政政府换届交替的影响。

若要修改澳大利亚宪法，要举行全民公投。然而，当时执政的自由党在《乌鲁鲁宣言》发表后，并未对公投表态。而2022年工党上台时，阿尔巴尼斯承诺将会把“原住民之声”修宪公投当成其政府的第一要务。

但公投结果可以说是彻底失败，大比例的反对票也反映澳大利亚民众拒绝在原住民事务上采取更加进步的态度和措施。结果公布后，不少投了赞成票的澳大利亚网民在社交媒体上表示，“澳大利亚的确是个种族主义国家（we are a racist country）”，以此表达对公投结果的失望；但“反对”阵营也宣称，这一结果恰恰证明了澳大利亚不是一个种族主义国家，因为所有种族“在宪法面前一律平等”。真的如此吗？



2023年10月14日，澳大利亚总理安东尼·阿尔巴尼斯与原住民事务部长琳达·伯尼在坎培拉议会大厦举行的公投记者会上。 摄：Alex Ellinghausen / Sydney Morning Herald via Getty Images

## 公投为何从一开始就注定失败？

现代澳大利亚立国短短122年历史中，曾就修宪举行过45次公投，在“双重多数制”的限制下，仅有8次成功，其中包括了1967年与原住民相关的公投。值得一提的是，1967年的公投包含了两个议题，一是两院议会制改革，询问选民是否愿意在不增加参议员人数的情况下，增加众议员人数，二是更改修改宪法中不承认原住民公民地位的条款。第一个问题同样获得超过六成反对，而第二个问题则有超过九成选民赞成。

有[分析认为](#)，1967年的原住民权益公投之所以成功，是因为当年并没有政党阵营站出来，拉“反对”票；换言之，当时社会上针对第二个问题的拉票活动全是“赞成”一方。与此相反的是则是第一个问题，在当时，各方党派就此问题争执不一，在明显的“赞成”与“反对”的拉票活动影响下，议题一的公投以失败告终。

因此可以看出，澳大利亚修宪公投的胜与败，其实取决于公投议题“赞成”与“反对”影响力，以及民众本身对该议题的熟悉度。然而尽管此次公投之前，原住民社区和活动人士已经有了长达数年的宣传，但公投结果反映出：“赞成”方不仅没有民众中站稳脚，民众本身对议题的生疏，也为“反对”阵营增加胜算。

在年初工党宣布举行公投并支持修宪后，作为主要反对党的国家党和自由党先后宣布会支持“反对”一方。值得一提的是，自由党的“反对”立场，并非是政党本身不关心原住民议题，否则自由党也不会在2015年建立“宪法委员会”讨论修宪事宜。此番反对，更多是自由党担心工党会就公投胜利增大连任胜选的可能。党派在公投议题上的分裂，意味这场公投也被迫政治化，选民投的也不仅是原住民议题本身，更潜在延展为评价工党执政一年以来的成绩。

根据最新民调，“原住民之声”公投失败后，工党的支持率下跌至52%，自由党则上升了2%，两党党魁的支持率也从原来的51:31缩小至46:36。由此可见，尽管民众对自由党在过去9年的执政仍颇有微词，但在公投上，工党和赞成方显然忽视了自由党本身票仓基础，以及“反对”阵营的复杂性。此次反对阵营，不仅有“为了反对工党而反对”的自由党选民，还有本身属进步派、坚持在“原住民之声”纳入宪法之前，澳大利亚政府要先与原住民签订主权条约的原住民活动家。在“反对”阵营举行的游行活动中，甚至还有日益扩大势力的新纳粹右翼，基本上从左到右的政治光谱均有“反对”的声音。

在“四面皆敌”的情况下，赞成方若能吸引到摇摆选民加入“赞成”，那还是有一定胜算，然而赞成方却采取了错误的策略。鉴于2017年《乌鲁鲁宣言》的影响力，赞成方本身就拥有大量来自城市、高学历的中产阶级选民支持，但这些选民之所以支持，与他们的生活和背景息息相关：他们生活在多元文化的大城市中，认可多元文化的重要性，了解和熟悉澳大利亚的殖民历史与原住民不公，对原住民议题有强烈兴趣。赞成方拉票，去的是书展、艺术节、讲座、大学，或者出书、拍纪录片、请文化艺术界人士和学者演讲、传统社区机构发表声明表态等，这些拉票活动更像是在舒适圈内找共鸣，而不是寻找摇摆选民。

此外，在对原住民议题不熟悉的摇摆选民眼中，此次公投方案有一个严重缺陷：公投议题是在宪法中加入“原住民之声”的条款，但这个“原住民之声”具体的操作方式如何，怎样选出成员代表，成员代表的任期又有多久，工党政府并没有给出一个具体的方案，只是说会在公投通过后，通过立法的方式确定。

据多位澳大利亚知名宪法专家解释，宪法本身容许一定的广泛性，从而留给执政政府空间，使他们能通过立法的方式具体而实时地执行权力和保障人民权利。然而，近年澳大利亚各级政府丑闻不断，被批评官僚主义泛滥，修改宪法如果是引入新机构，又不确定新机构的运作方式，自然令很多人感到担心，因此投下反对票。



相比之下，“反对”阵营的拉票活动更加“接地气”，他们以社交媒体为阵地，推出“你若不清楚细节，你就投“反对”（If you don’t know, vote no）等抓住选民不确定心理的口号。“赞成”阵营曾多次批评“反对”方在社交媒体上发布虚假和不实信息，比如指《乌鲁鲁宣言》长达46页，或称“原住民之声”有实质议会性质，可以自行颁布政策，甚至指若宪法修改，那么非原住民的澳大利亚人都要向原住民缴交使用他们的土地的“租金”，甚至可能丧失土地所有权等，以此来“吓退”偏远地区的以土地为生的农民。

双方的竞选策略也在公投结果上有所显示：在墨尔本、悉尼等大城市和近郊，当地过半数选民投出“赞成票”，然而在远离城市中心郊区和偏远地区，当地过半数选民投出了“反对”票。此外，据澳广新闻分析表示，越是高学历、越是年轻、平均收入水平更高的地区，当地选民越有可能投“赞成”，这也与双方竞选活动的针对人群光谱吻合。

## 公投失败，多元文化社区和移民也有责任？

公投前夕，[有学者发表报告称](#)，华人社区常用的社交媒体微信上广泛流传着偏向“反对”的不实和虚假信息。澳广新闻在报导指，年轻一代澳大利亚华人常用的APP“小红书”上有着大量与“反对”有关的贴文，而“赞成”的贴文甚少，引发华人及其他多元文化社区可能会导致公投失败的担忧。

然而，从结果来看，华人与其他多元文化社区并非是“反对”阵营的主要票源。独立公投分析员 Ben Raue 在[其博客表示](#)，尽管有更多多元文化背景选民的选区大多投了“反对”，但从反对与赞成的幅度来看，这一差距远低于以白人为主的偏远地区；换言之，多元文化背景选民实际上是更倾向于赞成修宪。



2023年9月17日，澳大利亚纽卡斯尔，当地原住民舞蹈团于活动中表演传统舞蹈。摄：Roni Bintang/Getty Images

根据澳大利亚2021年的人口普查，全国将近过半人口的父母之一出生于海外。投票前夕，“赞成”与“反对”两大阵营均表示会主打多元文化社区的票源。“赞成”方拉拢了超过一百多家多元文化机构连署赞成，企图通过社区领袖来拉票；“反对”方则坚守社交媒体阵营，因而微信、小红书上出现大量虚假信息，其实这与反对阵营利用脸书、推特等平台宣传的策略是一致的。

多元文化社区被视为是这次公投的“突破点”，原因也与去年联邦选举，工党通过取下多元文化选区获胜有关。公投前一周，总理还亲自到多元文化社区集中的西悉尼宣传“赞成”。然而，不少来自多元文化社区的评论指，无论是政府还是“赞成”方，他们的宣传仍然不够“贴地”，就连公投问题的中文翻译，也曾被社区指出会产生误解。

有多元文化社区人士认为，尽管公投结果失败，但对整个社区而言，大家对原住民议题的认识有所增加。不过有数据显示，对整个澳大利亚社会而言，公投并没有改善或提高民众对原住民议题的熟悉度。《卫报》举行的公投后民调显示，只有24%的受访者指公投推动了他们对原住民历史的了解，而76%的受访者觉得自己对原住民议题的知识没有变化。

对于许多主流社会的澳大利亚民众来说，他们对原住民的了解都是从媒体或者是学校知识中学到的。然而，澳大利亚中小学对原住民议题的教学向来受到诟病，被指缺乏深度、只是从殖民者角度讲述历史，对于殖民者对原住民的迫害或剥削、以及后期澳大利亚政府在“白澳政策”（White Australia Policy）中采取的将原住民儿童从家庭中带走的“隔离政策”，则是轻微带过。2021年，澳大利亚的课程标准机构提出修改中学原住民教学内容，建议增加学生对殖民主义的理解，让学生对殖民主义和原住民议题有深入理解，唯时任自由党教育部长[表示反对](#)，指尽管他赞成加强学生对原住民议题的理解，但这“不能牺牲为我们带来今天的自由与民主的西方定居者”。



然而，从原住民的角度来看，澳大利亚长久以来不愿意正视对原住民歧视和迫害的历史，导致多年来在促进原住民福祉的政策上失败，这才让他们需要“原住民之声”，一个由他们自己主导的谏言机构，来保障原住民利益。

多年来的殖民主义和歧视，导致原住民社区经济落后，生活水平低，医疗健康设施不齐全，就学率低。2021年人口普查数据显示，年龄在18到34岁的原住民男性中，只有4.9%在大学就读，而同期有6.3%的同年龄段原住民男性在监狱服刑。1991年，99名原住民在拘留期间死亡，政府宣布由独立于政府的皇家委员会就原住民在拘留期间死亡进行质询，调查组提出41条建议。然而，23年过去了，原住民维权人士批评政府并没有落实到41条建议，而原住民在拘留期间死亡的人数数字，也从1991年的99人上升到2023年的572人。

此次公投失败，或者根因在此：尽管大部分的澳大利亚民众的祖先得益于殖民体系，但在今天，身为殖民者后代的他们仍认为，原住民事务是一个与他们无关的议题。



2023年10月7日，澳大利亚墨尔本，抗议者举着在羁押期间死亡的原住民照片。摄：Asanka Ratnayake/Getty Images

## 公投失败了，然后呢？

公投失败了，赞成方的主要原住民领袖发出号召，宣布接下来的一周是“沉默的一周”。知名原住民活动家和学者 Marcia Langton 认为，澳大利亚要再过两个世代，才能真正直面自己的殖民主义根基，承认原住民，并与原住民对话。

公投失败后，工党和自由党均表示接下来的任务是保障原住民政策的实行，自由党也收回早前的“若工党的公投失败，则会自由党当选后再举行公投”的表态。支持通过签订条约（treaty）承认原住民主权、在此次公投支持“反对”的独立原住民议员 Lidia Thorpe 认为，接下来澳大利亚政府应该要着手与原住民签订条约。目前，澳大利亚是唯一一个仍未与原住民签订条约的英联邦国家。

然而，正如不少原住民活动人士所担忧，公投的失败正逐步影响着澳大利亚各层政府对原住民事务的态度。

由于澳大利亚实行联邦制，在20世纪时，州政府负责处理原住民事务，而近年许多州政府均在和当地原住民部落商谈条约，承认原住民的主权。然而，在公投失败后，昆士兰州的自由党宣布反对该州工党政府进行条约谈判，而新南威尔士州的工党政府则宣布延迟谈判。

在宪法专家看来，此次公投失败，也意味着澳大利亚未来难以再举行公投，因为人们始终不愿做出改变。然而，尽管澳大利亚宪法已剔除对原住民种族歧视的条款，但宪法第51条仍表明，政府可以针对某一特定种族制定相关法律。如何保持宪法能经得起时代的考验，也成了法律专家的一大难题。

对于原住民来说，数百年的殖民主义所带来的伤痛，仍在继续。

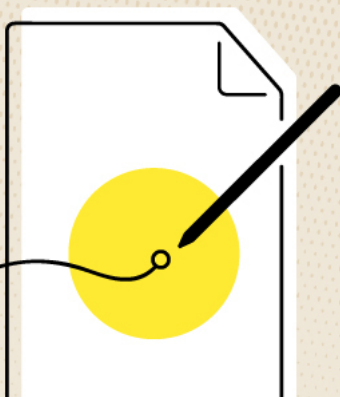
[#公投](#) [#原住民之声](#) [#澳大利亚](#) [#原住民](#) [#殖民主义](#) [#澳洲](#) [#转型正义](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

# 端傳媒2023年度用戶調研

填寫問卷，幫我們一起成為更好的媒體

訂閱端傳媒，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。



端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)