



给予殖民地国家和人民独立宣言  
执行情况特别委员会

联合国 2007 年托克劳自决公民投票观察团的报告

目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	2
二. 背景 .....	3-6	2
三. 公民投票的筹备 .....	7-12	3
四. 公民投票前观察团的活动 .....	13-14	4
五. 公民投票的进行情况 .....	15	4
六. 公民投票的结果 .....	16	5
七. 公民投票后的活动与意见 .....	17-20	5
八. 结论和今后的行动 .....	21-24	6
九. 致谢 .....	25	6



## 一. 导言

1. 2007年6月27日，托克劳乌卢（托克劳名义首脑）兼阿塔富长老（阿塔富代表）库雷萨·纳索在给予殖民地国家和人民独立宣言执行情况特别委员会会议上发言。他在发言中邀请特别委员会参加即将举行的托克劳全民投票，此次公民投票是就托克劳政治前途采取的正式自决行动。托克劳行政长官表示，作为托克劳的管理国，新西兰完全支持其向特别委员会发出的邀请。

2. 经过协商，特别委员会主席任命巴布亚新几内亚大使罗伯特·艾西代表特别委员会参加托克劳全民投票。政治事务部非殖民化股的 Lone Jessen 陪同艾西大使前往。信息干事 Ariane Rummery 代表新闻部参加。正式的选举监督小组由政治事务部选举援助司的 Deryck Fritz 和斐济的 Walter Rigamoto 组成。上述五人全程参加了2007年10月20日至24日举行的全民投票。

## 二. 背景

3. 自1926年以来，托克劳一直是新西兰管理的非自治领土。三十一年来，托克劳为解决今后政治地位的问题进行了一系列讨论和协商，并且一直在尝试不同的管理制度和公务员制度。<sup>1</sup>

4. 2003年11月，托克劳长老大会（全国代议机构）以协商一致方式并在三个乡村长老会的一致支持下正式决定，核准把与新西兰自由联合的自治方式作为与新西兰政府积极探讨的一种选择。特别宪政委员会根据同年早些时候各环礁岛进行的广泛协商提出了建议，而此项决定的依据就是特别宪政委员会提出的建议。2004年1月，长老大会商定采取行动实施这项决定。为此进行的多项筹备工作包括：与惠灵顿和阿皮亚的高级官员进行了一系列讨论，并与托克劳宪政事务顾问 Tony Angelo 教授、托克劳高级官员和政治领导人、以及新西兰、萨摩亚、美属萨摩亚、夏威夷和澳大利亚的托克劳侨民举行了多次会议。新西兰总理2004年8月访问托克劳时表示，对托克劳就今后政治前途作出决定表示欢迎，并保证新西兰将在托克劳逐步实现自决的过程中与托克劳保持友好关系并向其提供支持和援助。

5. 长老大会在2005年8月的会议上批准了托克劳和新西兰自由联合条约草案，作为自决行动的基础。长老大会还任命了翻译委员会和公民投票委员会。随后，长老大会于2005年11月批准了宪法草案和条约草案的译文，<sup>2</sup> 并批准了公民投

---

<sup>1</sup> 有关托克劳地理、历史、政治、经济和社会情况的最新资料，见秘书处最近编写的工作文件（A/AC.109/2007/11）。有关托克劳问题的工作文件，可登录联合国非殖民化网站查阅（[www.un.org/depts/dpi/decolonization/](http://www.un.org/depts/dpi/decolonization/)）。

<sup>2</sup> 宪法草案和条约草案文本可在网站上查阅：[www.tokelau.org.nz](http://www.tokelau.org.nz)。

票规则草案。长老大会还商定，改变托克劳地位需得到公民投票有效票的三分之二多数，并决定投票应按照先阿皮亚、后三个环礁岛的次序进行。

6. 决定托克劳今后地位的第一次公民投票于 2006 年 2 月 11 日至 15 日举行，<sup>3</sup> 60% 的选民支持与新西兰自由联合的自治方式。但是，这一比例没有达到所要求的三分之二多数，因此与公民投票前一样托克劳的地位保持不变。巴布亚新几内亚大使罗伯特·艾西代表特别委员会参加了 2006 年公民投票。2006 年的公民投票在联合国选举观察团的监督下进行，观察团认为选举程序可信，并反映了托克劳人民的意愿。

### 三. 公民投票的筹备

7. 如上文所述，长老大会在 2005 年 8 月的会议上为第一次公民投票颁布了一套规则。根据这些规则，公民投票由公民投票委员会进行。鉴于第二次公民投票与第一次公民投票仅仅相隔 20 个月的时间，早已向所有家庭散发了有关公民投票程序的大量资料，这些资料同时在托克劳政府网站上张贴。这些初步文件包括涵盖下列主题的概况介绍：“托克劳自决公民投票”、“为托克劳的前途投下你的一票”；“托克劳自决”；以及“自决对托克劳的意义”。

8. 2007 年 1 月，来自三个环礁岛的三名长老在夏威夷和美属萨摩亚与托克劳侨民进行了一系列协商，说明与宪法草案、条约草案和公民投票进程有关的问题。与萨摩亚、新西兰和澳大利亚的托克劳侨民的协商于 2 月至 3 月继续进行。

9. 为加强对公民投票的主人翁感并争取托克劳村民的支持，决定成立村级公民投票委员会，设计和开展村级公民教育和公民认识运动。2007 年 1 月 25 日至 30 日，在阿皮亚为村公民投票委员会成员和公民投票发票人举办了培训班。村公民投票委员会随后返回社区，制定并执行针对所在环礁岛的公民教育行动计划。村庄长老批准行动计划，并鼓励村民参加公民投票。委员会开展的活动包括举行会议、举办讲习班和制作电台节目，并每两周向阿皮亚的公民投票项目管理者报告。

10. 2007 年 7 月，各个环礁岛都进行了公民教育评估，以便对民众对涉及整个公民投票进程问题的认识程度进行摸底。通过评估确定了优先目标团体（18 至 30 岁年龄段群体和母亲）以及需更加注意解决的问题（宪法草案和条约草案）。在对行动计划作出进一步调整之后，公民教育活动改为每周举行，以提高对公民投票进程的全面认识。

11. 2007 年 9 月，各个环礁岛开展了为期三天的选民教育活动，用 Power Point 解释了公民投票的技术和后勤问题。同时，向参加会议的托克劳民众分发了背后印有托克劳文“2007 公民投票”字样的彩色 T 恤、以及题为“托克劳自决综合咨

<sup>3</sup> 详细资料见特别委员会关于 2006 年 2 月托克劳公民投票的报告（A/AC.109/2006/20）。

料”的宣传册。现任政府委员会还与各个村庄进行了一系列协商，以进一步加强公民教育活动。

12. 阿塔富公民投票委员会于 2007 年 6 月 10 日举行会议，并于 2007 年 6 月 12 日向长老大会提出报告。委员会决定公民投票计划按照 2006 年的方式进行，即 10 月 20 日在阿皮亚、10 月 22、23 和 24 日分别在法考福、努库诺努和阿塔富四个地点进行。与 2006 年一样，委员会决定改变托克劳地位需要三分之二的有效多数票。

#### **四. 公民投票前观察团的活动**

13. 2007 年 10 月 19 日，联合国五人小组听取了库雷萨·纳索乌卢和阿皮亚公民投票高级管理小组负责人 Jovilisi Suveinakama 所作的公民投票筹备情况汇报。小组报告经过广泛筹备和培训公民投票已准备就绪，并对公民投票充满信心。登记选民共计 789 名，比 2006 年 2 月公民投票增加 25%。原因是，增加了散发的选民资料，对刚满 18 岁的居民进行了选民登记，并派出流动小组挨家挨户进行登记。

14. 会上还讨论了海外选票问题。根据商定的规则，居住在海外的托克劳人必须满足某些条件才有投票权。此项决定是在经过大量重要讨论并在 2006 年 2 月公民投票前的长老大会会议上最后作出的。其理由是，如果放弃居住要求而向全体托克劳人开放投票，公民投票的后勤问题很难解决，而且也无法听到在托克劳实际居住的居民的声音。据估计，在海外居住的托克劳居民有 12 000 人，而托克劳的总人口为 1 500。

#### **五. 公民投票的进展情况**

15. 公民投票于 2007 年 10 月 20 日在阿皮亚（为居住在萨摩亚符合资格的托克劳居民），10 月 22、23 和 24 日分别在法考福、努库诺努和阿塔富环礁岛举行，联合国小组在四天投票期间在对每天的投票情况进行了监测。四个地点的投票站都设在中心地区，并张贴了明显的标志。向登记选民直接散发了资料册，介绍投票站地址，资料册内容同时在托克劳政府网站张贴。另外，要求村领导在公民投票前向登记选民通知投票站地址。每个投票站都在入口处向选民分发了介绍如何投票和印有选票图样的小册子。各个地点的投票站早上 9 时开放，下午 4 时关闭，无一例外。四个投票地点都设有特别选票箱（包括邮寄投票），发票员和联合国工作人员带着这些票箱前往医院和无法去投票站投票的居民的家庭。这样确保了所有无法参加投票的选民都有机会投票。

## 六. 公民投票的结果

16. 阿塔富的投票在 2007 年 10 月 24 日规定时间内结束，四个投票地点以及邮寄投票的计票工作随即进行。民众普遍认为，公民投票开放透明，符合规则设定的程序。投票结果是，64.4% 的登记选民赞成与新西兰自由联合的自治方式。但是，这一比例与改变托克劳地位需要的三分之二多数略于差距。共有 697 名选民参加投票，446 人投票赞成，246 人表示反对。总投票率为 88%。联合国监督小组认为，公民投票程序可信，并反映了人民的意愿。

## 七. 公民投票后的活动与意见

17. 投票结果公布当晚托克劳当局组织的活动，以及长老大会次日早上举行的会议，对投票结果发表了许多意见。库雷萨·纳索乌卢在长老大会会议上表示，对公民投票的结果感到意外，但是尊重并坚持改变地位需三分之二多数的前提条件。乌卢表示，托克劳依然是联合国的非自治领土，新西兰将继续与托克劳合作，进一步加强内部自治，以便在经过几年重组之后通过今后的投票最终实现非殖民化。

18. 行政长官戴维·佩顿在讲话中证实，新西兰尊重公民投票的结果，并将继续履行管理国的义务。托克劳领导人目前面临的挑战，是着手处理 35% 投票“反对”的托克劳人的关切，了解他们的看法，以实现“托克劳大家庭”的团结。佩顿先生指出，公民投票结果不会改变商定达成的托克劳至 2010 年的工作方案和经济援助一揽子计划。根据这一计划，新西兰承诺为托克劳提供金融保证，并对学校和医院提供援助。投票也不会改变新西兰对托克劳航运服务的一贯承诺。

19. 罗伯特·艾西大使代表特别委员会向托克劳人民保证，特别委员会完全尊重公民投票的结果。他回顾，大会 1960 年 12 月 15 日第 1541 (XV) 号决议申明，非自治领土可通过三种方式实现全面自治，但重要的是所作选择必须体现人民自由表达的意愿。艾西大使指出，不论投票结果符合，但它的确反映了托克劳人民的自由意愿。他指出，长期以来托克劳 1 500 名居民已在许多方面开始管理自己的事务，特别委员会对此深表敬佩。

20. 艾西大使表示，多年来托克劳在特别委员会的议程上具有特殊地位。具体而言，自 1970 年代中期以来，委员会有五个团组先后访问托克劳，是联合国非自治领土名单上余留的非自治领土中最多的一个。他回顾，委员会确认并多次赞扬托克劳、新西兰和特别委员会之间独特和长期的积极合作。这种合作已经成为其他管理国和非自治领土努力实现非殖民化工作的典范。他重申，委员会高度赞赏在托克劳人民决定举行公民投票之前所做的大量工作和安排。他向全体托克劳人民保证，不论投票结果如何，特别委员会将继续与他们站在一起。

## 八. 结论和今后的行动

21. 长老大会于 2003 年决定，核准把与新西兰自由联合的自治方式作为与新西兰政府积极探讨的一项选择。在此后的多年中，就托克劳今后地位问题进行了广泛对话和协商，特别是在国家和乡村一级。鉴于这项决定，并考虑到有关各方明显的一致态度，特别是托克劳各级领导的一致支持，民众对公民投票结果感到十分意外。

22. 如上所述，投票结果显示 35% 的托克劳人民不赞成与新西兰自由联合的自治方式，实际上并不认同政治领导人认可的观点。与预计公民投票结果出现支持自治一边倒的情况相反，35% 反对的结果表明，托克劳领导人必须继续努力，更加全面地认识托克劳各界在自决和托克劳人民其他关切方面的优先工作。必须考虑到，托克劳和其他地方一样，有自己的内部政治因素。为公民投票作出的努力不会白费，它大大提高了托克劳人民对涉及自决的各项问题的认识。长老大会表示投票是在自决进程中迈出的一步，并决定在反省之后再就今后可能采取的行动作出决定。新西兰对这一观点表示赞同，认为托克劳在对最近的决定进行反省之后可就宪法地位再次进行公民投票。与此同时，新西兰向托克劳保证继续保持友好关系并提供支持和援助。托克劳领导人目前面临的挑战是，吸取此次公民投票的教训，考虑并处理在公民投票中投反对票的 35% 选民关切，以便在今后的行动中团结这一小部分托克劳人民。

23. 公民投票的组织非常专业，投票率较高，这是此次公民投票成果所在。随着辩论和协商紧锣密鼓地进行，托克劳人民再次把注意力集中在眼前的地位问题上。

24. 与此同时，托克劳将继续保持由新西兰管理的非自治领土的地位。有关各方——托克劳、新西兰和特别委员会——发表的讲话已经证明了这一点。新西兰也作出承诺，将继续履行管理国的义务。

## 九. 致谢

25. 联合国小组对公民投票期间得到的礼遇和积极合作向新西兰政府和托克劳正式表示感谢。小组对在托克劳逗留期间受到的款待与合作向托克劳驻阿皮亚办事处、并对联合国开发计划署阿皮亚办事处给予的合作表示感谢。最后，小组对在美丽环礁岛短暂逗留期间受到的热情款待向托克劳人民表示赞赏和诚挚的感谢。