

美國州權問題的研究

陳厚恪

(1)

美國州權問題的產生，是具有根深的歷史背景。從早期推動「消滅聯邦法律（Nullification）」的運動起，進而發展到日後的「有權脫離聯邦（Right of Secession）」論據，各州所取的手段雖因時地不一，然而所持的觀點，却一致以「州權至上（State Sovereignty）」為其目的，希望在聯邦制度下，各州仍舊享有較多的權力，至少亦能抵制聯邦權力的擴張。

美國獨立戰爭起源於英國的中央集權政府不能調和十三州殖民地的地方利益。因此，獨立戰爭是含有爭取州權的意義。戰爭的勝利，也就是州權的勝利。戰爭期中，各州通過的聯盟約法（Articles of Confederation），正是準備收取戰爭成果的代表。

戰時約法，缺點甚多。於是戰後有識之士，乃謀修改。他們當時的任務，無異是在擔承十二年前英國人所不能解決的責任：在中央集權制度下，如何調和州權至上的一個問題。一七八八年六月廿一日，制憲會議終於通過了一部新憲法（即現行憲法）。表面上大家緘默相許，實際上却各懷異趣。因為這一部憲法是在各州與聯邦的協商下完成。關於雙方權限的規定，頗不乏模稜兩可的詞句，除非將文字的含意，完全置之不問，或者加以巧辯掩飾，任何一方不能藉憲法的明文規定，確保自身的利益。

憲法關於聯邦與各州權限的規定是除聯邦的權限是列舉和各州的權限是概括的規定外，憲法第十條又規定：憲法未曾委託聯邦行使而又未曾禁止各州行使者，應保留於各州。從這一條概括而模糊的規定中，就不難洞察聯邦與各州之間的權限，隨時可以發生牴觸，維一解決的方法，只是求憲法文字的適當解釋。州權主義是主張狹義的解釋憲法（Strict Construction），而聯邦主義當然是主張廣義的解釋憲法（Broad Construction）了。（註一）

凡是研究美國歷史的人，大都還有一個概念。以爲美國的州權理論，與棉花奴隸一樣，是南方的特殊產物，運用到政治領域中，就形成了民主黨的信念與政策，與北方持有相反理論的黨派，相庭抗禮，互爭政權。最後，釀成武力的鬭爭，這種概念，確有事實的根據，但仔細研究的結果，却又不盡然。

本文乃根據個人研究美國歷史的心得，說明：(一)在歷史上，每州幾乎均曾先後宣佈州權至上的理論，(二)各政黨與各州一樣，在這方面所取的態度，亦屬變化無窮。但真正決定各州與各黨派對憲法解釋的態度，是出於經濟的利害關係與若干地區特殊的利益。

(11)

州權主義的適用，最早是見於一七九八年由美國民主之父吉弗遜(Thomas Jefferson)手擬的浮琴利亞宣言書(Virginia Resolutions)和一七九九年由麥迪遜(James Madison)手擬的堪特基宣言書(Kentucky Resolutions)，兩者的目的同爲抗議聯邦黨黨員(Federalists)在國會中所通過的外國人與暴亂法案(Alien and Sedition Acts)。他們認爲根據憲法的文字，聯邦政府無權制定這些法律。

當時兩州一致認爲聯邦是各州的一種契約(Compact)，聯邦政府不過是契約的代理人而已。主權依然由各州保留。州議會代表各州人民，有權決定聯邦政府在憲法規定以外所履行的行爲是否合法。浮琴尼亞宣言書措詞比較溫和，僅謂：「聯邦政府這一種行爲是越權的罪行，爲了阻止罪行泛濫，各州有權干涉。」堪特基宣言書比較激動，認爲「消滅聯邦憲法」乃是阻止聯邦政府越權的唯一方法。當時北方，尤其是新英格蘭各州(註二)，聯邦黨勢力雄厚，反駁這兩個宣言書的動機危險。因爲根據憲法，宣佈國會的立法有效與否，是聯邦法院而非各州的議會。

州權主義的崛起，因時因地而異。第二次風潮是在一八〇七年吉弗遜總統當政之時。當時共和黨(即今日民主黨的前身)盤踞國會，反對英法兩國阻撓美國海外商務(註三)，通過禁運法(Embargo Act of 1807)。這種舉動無形打擊了新英

格蘭各州的出口事業。(註四)禁運政策通過以後，新英格蘭各州民心激沸。但是禁運已成法律，在無可奈何的局面下，他們乃援用當年吉弗遜自己所手訂的州權主義，作為保護少數利益的戰略。一八〇九年二月，麻薩諸薩斯(Massachusetts)州議會通過宣言，一面宣告禁運的大部份條例是不公平，暴虐，而且違憲，在法律上不能拘束該州人民，但另一面却勸告州民鎮靜，以和平的方法達到救濟的目的。康涅迪克(Connecticut)州議會也通過類似的宣言，否認禁運合憲，並禁止其在該州實施。

不久麥迪遜就任總統，美英兩國關係繼續惡化，進而引起第二次抗英戰爭。東部各州對戰爭並無好感。碰巧聯邦政府在這個時候堅持國民兵團(State militia)須得接受聯邦軍官的指揮，隨時待命作戰。於是新英格蘭各州乃借題發揮，康涅迪克州議會首先宣告：「本州為一自由，主權，獨立的一州。聯邦政府為各州的聯合體，不是統一的共和國。陸軍部的一切命令是有極明顯的違憲行為。」一八一四年十月，該州又批評國會正在討論中的徵兵法是顛覆各州自由，主權與獨立的象徵。麻薩諸薩斯州議會立刻響應並宣告：「自由、主權、獨立的麻薩諸薩斯州將永遠不承認國會一切有關徵兵的決議案。……當各州人民的契約遭受侵犯時，本議會有權居間干涉。」

新英格蘭各州在一八一四年十二月召集哈特福大會(Hartford Convention)，是反對聯邦政府行動的最高潮。大會由麻薩諸薩斯，康涅迪克與羅得島(Rhode Island)三州的官方代表組成，並包括來自紐漢姆夏(New Hampshire)與浮琴蒙(Vermont)兩州的社會團體及地方代表。會議係在秘密討論中進行，外界無法知其詳情，但事後所發表的宣言書則完全充滿了當年浮琴蒙宣言書的措詞，並要求七點修改聯邦憲法。

州權至上的運動繼續不已。不過發動的地區隨各州的利益而轉移。一八一六年，國會通過成立第二屆聯邦銀行，平靜一時的風潮又乘時而興。第二屆聯邦銀行成立後，各地原有的州銀行，仍舊繼續維持發行權，幣制混亂，幣值日減。一八一九年適逢空前經濟蕭條，民生凋蔽，民情洶洶。於是，一致歸罪於聯邦銀行的設立。先是各州銀行因業務遭受干擾，聯合向聯邦政府攻訐，並在各州境內徵收聯邦銀行的營業稅。一八一九年聯邦最高法院判決各州抽稅不法，飭令即日停止徵收。(註

五) 這種措施，對各州而言，並不感到意外，因為當時各州正欲待機而動，俄亥俄 (Ohio) 州議會首先援用一七九八年浮琴利亞宣言書的精神與實質，重申抽稅並不因聯邦判決令而變更，並宣告聯邦法院無權干與各州在其權限以內所作的一切行動。

南加羅林那 (South Carolina) 州與以前曾一度拒絕實施禁運法令的麻薩諸薩斯州，此時却擁護國會的立法，兩州同於一八二一年與一八二二年宣告國會制定聯邦銀行的法律有效。麻薩諸薩斯州更主張聯邦最高法院有權解釋國會所通過的法律是否違憲！

喬治亞 (Georgia) 在各地反對聯邦銀行的聲浪中，不甘人後，亦揭發州權主義的大譁。一八二七年，喬治亞州抗議聯邦軍隊在其境內保護印第安紅人，以致損及該州的主權完整。同年，該州議會聲明贊同州長致聯邦陸軍部長的文告：「聯邦政府在喬治亞州內的一切軍事行動，將遭受本州人民的抵抗。」不久，最高法院判決聯邦行動合法。該州議會除迅速受權各地文武百官漠視聯邦的判決令外，並咨請州長依法保護本州的權益。

當喬治亞州內的紅人事件尚未獲得解決時，另一個州權浪濤又開始湧起。南加羅林那州對聯邦的觀感，一直是保持友善，在政的領袖亦均能表現愛國心忱與擁護統一的政制。曾幾何時，却一變而為領導南方州權主義的先鋒，扶育日後南北分裂的種子。南加羅林那州的態度改變，應該從一八二〇年起開始。這一年聯邦國會通過保護關稅法，並撥款作「革新內陸 (交通) (Internal Improvement)」計劃。這兩種措施在南方的眼中，純粹是幫助北方發展工商業與向內地開闢銷貨市場的舉動，對南方依賴進口的紡織業有百弊而無一利。附近的幾州，如浮琴利亞，喬治亞，阿拉巴馬 (Alabama) 與密士西比 (Mississippi) 等州亦均作如是觀。

一八二五年十二月中，南加羅林那州議會議決，聯邦的保護關稅法是一種「違憲的權力實施。」一八二七年約翰·凱爾洪 (John Calhoun) (註六) 發表其名諱一時的「憲法論」(Exposition)，主張凡是經過各州宣佈違憲的聯邦法律，應一律消滅。一八三二年凱爾洪的理論，由該州臨時召集議會通過「消滅聯邦憲法的命令 (Ordinance of Nullification)」付

諸實施，並進一步謀取與聯邦政府脫離「契約」關係，這種舉動是史無前例。一八三三年國會為緩和南方空氣，通過關稅妥協法案，但附帶通過軍隊法案，意在警告各州不得造次。不久，南加羅林那州議會宣告「消滅聯邦憲法的法令」廢止，但為保全體面起見，又同時通過一個州法，聲明國會制定的軍隊法失效。（註七）

南加羅林那州宣佈的「消滅聯邦憲法的法令」，是代表美國早期史中州權主義最盛時代的傑作。不過當時支持這個法令的其他各州並不多。譬如說，向謀州權發展的俄亥俄與賓夕凡尼亞二州即曾表示過關稅措施並不違憲，即使南方其他各州從前一致反對保護關稅者，此時也不願附和南加羅林那州的所謂「消滅聯邦憲法」的一套邏輯。譬如，浮琴利亞州議會會正式聲明，謂當年所發表的宣言書與今日南加羅林那州所主張的內容並不一致，喬治亞州議會亦在一憑良知，聲明「我們厭惡消滅聯邦憲法」的主義，「因為它不是一種和平的手段作為憲法的救濟。相反的，它有傾向於內亂與分裂的趨勢。」阿拉巴馬與密士西比州議會亦聲明，在任何情形下，將擁護總統，保全聯邦權力的完整，最具有諷刺性的要算堪特基州在這次風波中的態度。它在一七九九年是最早主張聯邦的權力應限制在憲法的明文規定以內。這個時候它的州議會却承認國會的立法是代表多數利益統治全國，否認南加羅林那州有權可以推毀多數的意志。

從一八三二年醞釀「消滅聯邦憲法」的運動起，至內戰爆發時的止，這一個階段當中，州權主義的發展，漸漸趨向與聯邦分裂的局面。幕後主要的推動力就是奴隸問題。贊成奴隸制度的各州，多在州權下抵抗來自聯邦政府的反對奴隸制度的力量。日後的事實可以證明，原先對州權主義並不太熱心的一些南方各州，自奴隸問題發生後，反而轉為擁護州權的激烈份子。當然，反對奴隸制度的北方各州，乃乘機鼓吹聯邦政府應保有國家政府的特色與權力，來處理奴隸問題。

一八四四年德克薩斯 (Texas) 州完成參加聯邦的手續。國會正在準備立法的時候，北部各州輿論譁然，麻薩諸薩斯州議會首先發表反對意見：「德克薩斯州參加聯邦的計劃，」如在贊成奴隸制度的力量下獲得成功，「可能促使其他各州與聯邦分裂。」次年，德克薩斯州終於正式參加聯邦。麻薩諸薩斯州再度聲明：「拒絕承認國會使德克薩斯州成立政權的立法為有效的法律。麻薩諸薩斯州當盡力與其他各州努力合作，以求消滅這種法律。」浮蒙州，俄亥俄州，康涅狄克州同時響應。

一八四五年墨西哥戰事爆發，麻薩諸薩斯州等稱之爲「蓄奴的征服戰爭。」目的在南方爭取更多的蓄奴區域。此後數年，南北因奴隸問題，各取極端的政策。國會是双方的主要戰場，立法是双方的武器。一八五〇年，亨利·克萊 (Henry Clay) 提出折衷辦法，勉強在國會中通過。(註八) 緊張的局面得暫時緩和。一八五七年厥勒，史谷特宣判書 (Dred Scott's Decision) 發表，使蓄奴制度在北方取得立足之地，局勢又開始惡化。等到「黑色共和黨 (Black Republican)」領袖林肯被選爲總統後 (一八五八年)，南北分裂之局已定。

聯邦政府的勝利，至少是解決了州權主義原有的「消滅聯邦憲法」與脫離聯邦的兩個理論，使之不再出現。聯邦的權力，已更形鞏固。但主張州權的幽靈，在美國歷史上依舊時隱時現。一九二一年參議員藍姆史丹 (Joseph Ramsdell) 在路易西安那州的制憲會議上的演說，正是代表了今日擁護州權的一派意見：

「聯邦政府的地位與權力，如與各州相比，顯然是發展得過速。藉修改憲法來增加聯邦的權力正在不斷發展，但其中有一條修憲是爲各州利益所設？我並非與早期的民主黨人士一樣，置信於極端的州權理論。我是贊成中央政府應有一種相當的權力，但不可忽視各州的基本利益，可是二十年來，聯邦政府侵佔的步伐，似乎走得太快，我希望它能及時停止。」

(111)

美國州權主義的消長，與黨派的盛衰有非常密切的關係。州權之所以發生，係各州對聯邦憲法的解釋，基於本身利益的不同，而不能一致。黨派亦由於政治心理與鄉土觀念的交錯運用，對聯邦憲法的解釋，因時因地，亦不能盡同。大凡執政的多數黨，在希望憲法的解釋富有彈性，在野的少數黨，則要求執政黨，應在憲法限度以內運用政權。因此，前者往往傾向於中央集權，而後者因欲限制憲法的解釋，往往傾向於州權。

美國歷史上充滿了因對憲法解釋的不同而引起黨派的更迭。吉弗遜領導的共和黨，產生於華盛頓第一任內，是代表州權主義與限制解釋憲法的祖先。吉弗遜引用憲法條文反對成立第一屆聯邦銀行的一套理論，是發揮州權主義最偉大的傑作。浮

琴尼亞與堪特基宣言書，則為運用州權的嚆矢。當時美國立國不久，不願有一個集權的政府出現。但是，執政的聯邦黨，接受了漢密頓 (Alexander Hamilton) 的理論，積極擴張聯邦的權力，於是主張限權的共和黨應時而生。

但當吉弗遜自己就任總統以後，一反在野時的論調。一八〇三年吉弗遜向拿破崙收買路易西安那土地，完全是自食前言的行動。事後，他却很坦白的說出收買土地的動機：「憲法對聯邦佔有外國土地，的確是無明文規定，但是對於這一種稍縱即逝而又有利於國家的機會，當政者不能因憲法無此規定而放棄。」

當共和黨變更政策的時候，原先執政而主張擴大憲法解釋，增加聯邦權力的聯邦黨，却在此時認為收買路易西安那土地是一件違憲的行爲。主要原因，是聯邦黨的政策，素來是強調發展工業與推廣海外貿易。路易西安那土地地僻人稀，只適於農墾，如果在立州以後，勢必增加共和黨的地盤。因此，在聯邦黨而言，承認路易西安那土地收買合法，無異是一種政治自殺，這是他們所不願做的事情。不久收買的契約完成，少數的聯邦黨員竟在新英格蘭與紐約州一帶策動與聯邦政府分裂的計謀，並直接導致一八一四年哈特福制憲大會的演出。(註九)

此後共和黨行動，愈來愈國家化。一八一六年成立第二屆聯邦銀行，一八七一年又通過保護關稅。如果不是麥迪遜總統否決「內陸(交通)革新計劃」，聯邦政府將支付一筆很大而且具有永久性的款項，作為發展內陸交通的需要。

傳至傑克遜 (Andrew Jackson) 時代，吉弗遜手創的共和黨更名為民主黨，分南北兩支，北部為傑克遜的民主黨，國家思想濃厚，南方為凱爾洪的民主黨，州權色彩濃厚。傑克遜於一八三六年退休，國會由南方民主黨操縱。一八四〇年民主黨的政綱恢復舊有路線，主張廢止保護關稅，聯邦銀行內陸交通革新。但是，在另一方面，却大事擴充聯邦的領土，成為美國史上最具有侵略的政權。德克薩斯在一八四五年併入聯邦。三年後又自墨西哥政府手中奪取了今日加利福尼亞 (California)、新墨西哥 (New Mexico) 與猶他 (Utah) 三州的地方。鮑克 (James K. Polk)、皮爾斯 (Franklin Pierce) 與布肯南 (James Buchanan) 三任民主黨總統任內，更謀取古巴與加勒比恩海中的其他島嶼。上面說過，民主黨是主張縮小解釋憲法的文字，反對聯邦黨的內陸交通革新計劃。可是在皮爾斯總統任內，陸軍部長戴維斯 (Jefferson Davis) 則建議在南部

興築橫貫東西鐵路，由聯邦政府出資，預算達一億美元。這項計劃，當時已由總統批准，格於國會不同意另一條橫貫北方的東西鐵路而作罷。

內戰後共和黨(即今日的共和黨的前身)的廿五年執政期中，民主黨人士又不斷在政綱中喊出反對共和黨的「中央集權主義(Centralizationism)」這是少數黨的一貫作風。內戰後的美國，工商業漸趨繁榮，地區性的貿易逐漸發展成爲全國性的貿易，州際交通日繁，關於勞工問題，教育事業，各州已無力負擔其煩。在這一階段中，共和黨的超憲法建樹甚豐，如施行極端的保護關稅政策，聯邦監督州選、龐大的貼補鐵路與公路政策。一八八五年內戰後第一任民主黨總統克利夫蘭(Cleveland)當選，他不但未謀削減，反而更積極擴充聯邦權力。擴充聯邦權力最有供獻的一個法案，就在州際通商法案(Crover State Commerce Act)，使聯邦政府的權力，直接打進州內的貿易。一八九三年，芝加哥鐵路大罷工，克利夫蘭派遣聯邦軍隊鎮壓，也是擴大解釋憲法的另一行動。

廿世紀開始，共和黨老羅斯福(Theodore Roosevelt)走馬上任(一九〇一年)，在濃烈的國家主義思想下，把美國帶進了世界政治舞臺。他的一切作爲，自然免不了超越憲法所賦給行政首長的實際職權。一九〇四年爲選舉年，民主黨指譎老羅斯福的干涉巴拿馬政策違憲，並要求全國人民，重新選舉一個總統，「確實做到不再侵佔立法與司法部門的職權，不管這種侵權的動機是藉行政命令的僞裝或是出於事實的需要與超人的智慧。」

一九一三年，威爾遜(Woodrow Wilson)當選總統，民主黨重返白宮，一連串的措施，均超越憲法的明文規定。一六六年，國會基於州際通商法案成立童工法案(Child Labor Act)。但不久被最高法院判決違憲，民主黨人士乃改弦易轍，另走捷徑，根據聯邦的抽稅權，再成立與童工法案相類似的法律，以代替各州原有的權力，其他在威爾遜任內所通過的有聯邦貿易委員會法(Federal Trade Commission Act) 聯邦農業貸款法(Federal Farm/Loan Act)，聯邦準備銀行法(Federal Reserve Act) 等等均屬民主黨在政時擴充聯邦政府權力的事實。

第一次歐戰期中，爲了應付危機，民主黨的行動愈加積極。在兵役法通過後，聯邦的權力直接控制了全國鐵路、電訊、

燃料、糧食、物價、煙酒，當然包括言論與報紙。這些辦法，固然是臨時措施，但削減各州的權力，至深且鉅。果然，不久民主黨實行修憲，將禁酒與女子投票權一併列入憲法，這兩項權力在傳統上是歸各州所有的。

以上這些新設法案，幾乎全部與憲法明文規定不合。此時在野的共和黨對威爾遜的攻擊完全與當年民主黨對老羅斯福的攻擊一樣，甚至連攻擊的詞令亦選用一九〇四年民主黨政綱中那一套字句，作以牙還牙之舉。共和黨對民主黨的攻擊，在威爾遜自巴黎和會抵達華府以後達到最高潮。最後國會拒絕批准巴黎和約，使美國的政治恢復常態 (Return to Normalcy)。

(四)

綜上所述，美國州權的發生與起伏，完全是因時因地而異。它不能離開當時社會，經濟與政治的力量單獨存在。南方並非美國州權唯一的溫牀，而北方也非賢明愛國人士謀取統一聯邦的發祥地，民主黨固為扶育州權主義的保姆，然而它在歷史上的成就，如擴大聯邦政府的權力，有時尙超出共和黨之上。有一位歷史學者說得好：「撕破一個威士康新 (Wisconsin) 州農民的外衣，就可以發現一個喬治亞的種田人。」

(註一) 如果我們能够仔細研察美國州權演變的歷史，實不難發現一些有趣的事實存在。所謂州權論者，即通常被指為狹義解釋憲法論者。可是狹義的「刀鋒」只指向聯邦權利的解釋，而從不適用州權的解釋。因此，從這一個觀點來論，所謂廣義解釋憲法論者，亦可被稱為狹義解釋論者——指解釋州權而言。

(註二) 指美國東北部經濟上自成一個系統的各州總稱：緬因州、浮蒙州、康涅迪克州、麻薩諸薩斯州，紐漢姆夏州與羅得島州等六州。

(註三) 拿破崙戰爭期中，英法在海上互行封鎖政策，中立國貿易，無從展開。

(註四) 當時新英格蘭各州造船事業發達，且為美國海外貿易的中心。禁運不啻剝奪他們的財富。

(註五) 見 "McCulloch Vs Maryland," 一案。

(註六) 南加羅林那州著名的政治領袖。一八二〇年以前是一個熱心聯邦政府的南方人，並於一八二五年至一八三二年當選為副總統。

(註七) 當南加羅林那州於一八二八年通過「消滅聯邦憲法的州法後，傑克遜總統爲了保持聯邦政府的威嚴，乃咨請國會通過軍隊法案，使聯邦軍隊可以前往該州強制執行聯邦法律。

(註八) 主要部份有：(A) 加尼福尼亞州爲自由州，不准蓄奴，(B) 猶他，新墨西哥設州，但未提蓄奴與否字句，(C) 逃亡奴隸，一經捕獲，必需送還原主，即歸南方。

(註九) 指新英格蘭各州要求退出聯邦。

