

# 美國合作聯邦主義的淵源

徐有守

## ——論二元聯邦主義演變為合作聯邦主義的必然性

筆者在五十五年十月號「出版月刊」上寫了一篇題名「從聯邦主義到合作聯邦主義」的三萬多字長章。那篇文章五分之四的篇幅是用來討論合作聯邦主義對美國政治與社會所發生的影響；而只以五分之一的篇幅簡述合作聯邦主義之形成與含義，實嫌疏略。因而在該文寫作之中途，即深感應另文詳述合作聯邦主義之淵源與實際內容。本文尚僅及其淵源，所論各端，該文中皆不曾涉及，所以內容並不重覆。

聯邦主義是美國開國諸元勳的創造物；合作聯邦主義 (co-operative federalism) 則是從聯邦主義逐步自然演變而成的。有些學者說，制度是長成的，而不能做成。這話有一半正確，一半尚可考慮。但合作聯邦主義則確是長成的，而不是做成的。因此，我們仍然必須從聯邦主義談起。

## 一、美國聯邦主義是二元聯邦主義

解釋美國聯邦主義最好幾本書中的一本是「聯邦主義者」(The Federalist)，因該書內所收各論文，都是美國立憲時期三位熱心君子 (A. Hamilton, J. Madison, and J. Jay) 說明聯邦主義之傑作。但其中言辭，有許多權謀和策略性的說法，讀時應加辨別。據激烈主張中央集權的聯邦主義者麥迪遜 (James Madison) 在該書中分析聯邦憲法的性質說：

嚴格而論，被提議的憲法既非一個國家式憲法也非一個聯邦式憲法 (neither a national nor a federal constitution)，却是兩者之綜合。就基礎而言，它是聯邦式的而非國家式的；就政府通常權力之來源而言，則部份是聯邦式的和部份是國家式的；就這些權力之運用而言，則

爲國家式的而非聯邦式的；就其權力範圍而言，它却又是聯邦式的而非國家式的；而最後，就憲法修改的權力方式而言，則它既不完全不是聯邦式的也不完全是國家式的。（註一）

顯然地，這段話裏至少表示了三項重要觀點：第一，國家是一個具有最高和充份權力政府的組織，而聯邦則缺乏這種最高和充份權力的政府。因此，國家式的 *national* 和聯邦式的 *federal* 這兩個名詞具有巨大實質差異。第二，美國政制雖名爲聯邦政制，但依據其憲法之實際內容分析，這一政制既非真正純粹聯邦式的，也非純粹國家式的。第三，美國政制不過是聯邦式與國家式之綜合。綜合的方式，有時爲兩者綜合於一，有時爲兩者折衷，有時爲兩者各居一部份，有時僅其中之一居有全部。

像這種意義的聯邦主義的聯邦國家（表面上很脆弱實質上可以很堅強的聯邦），何以一定要以聯邦爲名？無疑地，這是當時制憲諸君子的一種策略，用以避免刺傷或激動當時那反對統一政府形態的普遍民心；就憲法所賦予聯邦政府的一定權力範圍而論，聯邦政府對聯邦內之個人，實具有完全而強迫性的施政權，人民當時似未明察，這就是聯邦憲法能被接受的一項秘密（註二）。

這說明美國聯邦的實質一開始就和一般人所瞭解的聯邦性質，略有距離。

美國式的聯邦主義，照美國學者一般的理論，可以作如次的概括敘述：在一個綜合組織（*a union*）中，有兩個等級的主權政府分立而並存。這種雙重的主權，各在其一定範圍內獨立而不受另一主權的干涉。布萊士（*James Bryce*）形容這兩級（聯邦與州）政府是「在行爲中各別而分立」（*distinct and separate in their action*）（註三）魏羅比（*W. W. Willoughby*）說：「聯邦政府的權力與各個州的權力應儘可能保持爲各別而獨立（*distinct and independent*）」（註四）另一位名學者懷特（*Leonard D. White*）也說：「除了憲法規定需要共同致力的國民兵惟一工作外，聯邦政府與州政府公務行爲上彼此毫不相干。」（註五）

這些學者的說明，最大的價值，在於以簡明的詞句將美國聯邦主義給予我們一個具體的概念。但概括美國聯邦主義最好的

名詞，則似爲現代學者柯爾溫 (Edward S. Corwin) 首先使用的所謂 dual federalism。這一名詞，我們可譯之爲雙重聯邦主義或二元聯邦主義。這是一個後出的名詞。它的意思，在鮮明地表明聯邦與州的權力之「各別分立」，或「各別而獨立」，或「彼此毫不相干」情形。他解釋說：

照漢彌爾頓的理論，國家政府 (the national government) 雖然祇是一個權力被列舉的政府，但在這些權力範圍內它却是一個真正的主權政府。因而無論在有效行使權力的方法選擇上，或在施政目標的選擇上，均無憲法的拘束，可以自行酌量究應與各州併行不悖行事，或在本身與各州之間自行保持任何特殊權力關係。那些使憲法通過的人士和那些使國家政府運行的人士，也持此相同的理論。同時，這也是首席大法官馬歇爾著名的判決中的理論。

上述這一理論的具體描寫，實在完全既非美國人民大家在一七八九年間的看法，亦非美國人民十九世紀中葉的看法。人民的經驗是地方性的，人民的直接興趣也是地方性的，但經過傑佛遜和麥迪遜之手後，這種地方色彩的景象，被發現以一幅大爲不同的面貌表現在聯邦憲法中。這一憲法，本是作爲各州之間的一項契約而制訂的，憲法解釋也需要偏向保留各州固有權力於州，以及偏向保持憲法巧妙設計中那最偉大的二元聯邦主義 (Dual federalism)。事實上，法院所依循的法理觀點，大部份趨向這些目標。這種情形，自馬歇爾逝世後，爲時亦已有整半個世紀之久，從而減緩了創鉅痛深的內戰教訓。(註六)

在這裏，美國憲法中的聯邦制度被分析爲主權的二元論 (dualism)。這種二元論聯邦主義，在憲法文字表面上偏向州權；在實質上及馬歇爾以次的許多最高法院解釋上則偏向於國家政府權 (而非聯邦權)。如果允許我們把單一制國家政府權力和聯邦制地方政府權力認爲是兩個極端的話，則聯邦制的聯邦政府權力地位大致居於這兩個極端之間。二元論的聯邦政府權力地位雖然仍居於這兩個極端之間，但却較偏近於單一制國家政府那個極端。

這種二元聯邦主義的學說，我們可以引用許多名學者、政治人物、和大法官等的言論來闡明。這許多將逐一引用的言論，

會經常被別的著作引用去證明通常意義的聯邦主義，却並非如本文之用來證明二元聯邦主義。

事實上，他們闡釋了半天，却不自覺地在闡釋二元聯邦主義，這是可以很容易被發現的。

偉大的行政學者懷特說：

聯邦政府與各州政府間行政關係的一般方式，自一八二九年至內戰（一八六四年）之年期間並無改變……兩個行政體系，和兩個司法體系，同為同一批國民服務。兩個行政體系都是自主的，而且每一體系自身完整。（註七）

像這種兩條線的施政，發源於兩個不同權力，併行而不混淆的二元論者，持之者尚所在多有。他們甚至認為無論就憲法上列舉明示的權力或含蓄默認的權力之行使而言，除了極少數的情形外，兩個權力體系就有如兩道河流緊靠流行而河水不相互滲合（註八）。

雖然不必一定採用二元聯邦主義的名詞，但許多美國重要的總統却都會有過這種二元論的觀點。傑佛遜總統理想中的聯邦體制對州給予最高地位以及內部事務的一般獨享地位；而將聯邦政府的權力限制在國外事務上。這種截然劃分功能的堅強觀點，傑佛遜實在從未停止敘說，而且他還經常將二元論與劃分權力界限觀念相提並論。（註九）麥迪遜總統說得更清楚：「聯邦政府與州政府，事實上是人民的兩個不同代理人和受託人，由不同的權力組成，為不同的目的而設計。」（註一〇）

門羅（James Monroe）總統於一八二二年五月四日致國會的長篇咨文，為美國聯邦制度理論的基本文獻之一。在這一咨文中，他意識上是在淋漓盡緻地描寫聯邦主義的內容；但實際上他却淋漓盡緻地寫出了二元聯邦主義的體制。他說：

有兩種分離而獨立的政府在我們綜合組織體 Union 內建立，一個是州民在每州內為地方性目的而建立的，另一個是合眾國的人民在各州之上為國家目的而建立的。基於代議制原則，人民的整個權力被劃分為二。所有的州政府都各別獨立而且就其權力範圍內各具完整的主權。

國家政府起始於州政府權力終止之處，除了若干兩者享有共管轄權的事項外。依據權力的範圍，州政府也具有完整的主權。就像以前重複過多次一樣，我在此再說一遍：所有代表真正主權的代議制主權，唯屬人民所有。在這個世界的歷史上，從無在同一批國民之上同時設置兩個分離而獨立的政府之先例，而且這種事也不可能存在，除非兩個政府都同時建立於國民主權之上。（註一）

傑克遜(Andrew Jackson)總統於其二八三〇年，即其任期第二年，致國會之年度咨文中的句子，也顯小二元論的精神：

把國家的事務與州或個人的事務作如此混合的情形，實與這一制度的目標不符，而且過於笨拙。聯邦制度的成功運行，唯有在將其限制於原被設計好的少量目標與單純目標範圍內，始克保持。如果允許進步的做法，則為另一種不同的運行，到最後，將會把原被立意要被保持為永遠各別的聯邦政府與州政府統合為一，而改變現在政府的性質。（註二）

傑克遜總統這段話的要點，在強調嚴守權力界線，勿使聯邦政府權力逾越。但他無形中却透露了聯邦政府權力與州政府權力根本不統一的觀念。這種不統一的認識，即是二元論。

這種觀念，直到十九世紀末，仍被堅持信仰奉行着。克里夫蘭(Grover Cleveland)總統在他任期第四年致國會的年度咨文中（一八九六年十二月七日）說：

無論如何，這種事實必須承認：有關這一題目的聯邦立法，都因為我們政府制度所具有的複雜性質而缺乏目的……這個將聯邦權力在其一定範圍內定為最高的政府制度，經已很細心地被劃定了一定區界(metes and bounds)以將此範圍予以限制，不容逾越。（註三）

範圍內的聯邦政府最高性與範圍外的州政府最高性，正是二元聯邦主義的觀點。

以上所學，都是美國總統的言論，代表行政權力的一貫看法。傑佛遜是理論上的州權擁護者，獨立宣言的起草者，是建國初期人物。麥迪遜則是制憲會議中把聯邦政府權力描寫得最爲生動而後來也曾任總統的人，他被視爲偏向加強聯邦政府權力的人物。門羅總統則已是十九世紀初葉人物。傑克遜總統是著名的聯邦政府權力擁護者。克里夫蘭的時代已至十九世紀末葉了。姑無論他們個人對權力劃分的理論偏向如何，甚至更無論他們做總統時在實際處理問題時所表現對權力劃分的尊重程度如何，他們至少是持有二元論的觀念。他們二元論的基本動機，乃幾乎一致地是惟恐破壞了憲法中所包含的那種權力劃分體系。

司法界的重要人士也有相同的二元論觀點。遠在約翰馬歇爾大法官名判例發表之前，大法官斯多雷 (Joseph Story) 於一八一六年在「馬丁對杭脫爾的承租人」(Martin V. Hunter's Lessee) (註一四) 一案中稱：「這充份明白表示，在各州憲法原有規定下，各州政府既得的主權，仍保持不變和不受損害，除了經已授讓予聯邦政府者外。」這段話，雖然不能解釋爲二元聯邦主義論調，但却已供給這種論調以基礎。這種語氣，被約翰馬歇爾在五年後的「柯亨士對維吉尼亞州」(Cohens V. Virginia) (註一五) 一案中接受。約翰馬歇爾措詞如下：「對若干主權目的而言，對若干附屬目的而言，各州不過是這一大國中的成員而已。」(The states are members of one great empire—for some purposes sovereign, for some purposes subordinate.) 約翰馬歇爾最著名的「麥卡羅對馬利蘭州」(McCulloch V. Maryland) 案判詞，亦被解釋爲聯邦與州功能的劃分。

有許多有關州際通商的案例都涉及二元聯邦主義。約翰馬歇爾時代姑無論矣，(一八三五年) 馬歇爾逝世後，聯邦最高法院有一個時期偏向於州權。一八五八年，首席大法官坦尼 (Roger B. Taney) 在「艾博曼對布士」(Ableman V. Booth) 一案判詞中，有一段對二元聯邦主義最好的解釋。他說：

這個總政府 (the general government) 的權力與各州政府的權力，雖然兩者同時存在和同時運行於同一領域限度內，但却是各別而分離的兩個主權各在其有關的權力範圍內，彼此分別而獨立行事。(註一六)

南北戰爭之後，有一連串的案件涉及這種權限問題，而且都一直堅持二元聯邦主義觀點。一八七一年的「收稅員對德君」(Collector V. Day) 案判詞中重申「麥卡羅對馬利蘭州」案的權力分離主張，以說明聯邦所得稅行政權。在該案中，納爾遜大法官(Samuel Nelson) 宣稱：州權「獨立於總政府之外，一如總政府在其權力範圍內獨立於各州之外。」(註一七)

後來首席大法官魏佛 (Morrison R. Waite) 在「瑪恩對依利諾州」(Munn V. Illinois) 一案(註一八) 中重申聯邦國會於州際商務上具有獨佔性的管制權地位；即使依利諾州被肯定為有權制定有關州際商務之規則時，仍然如此。自茲以後，聯邦最高法院案件中，充滿了基於「適當程序」(due process) 條款而採用二元聯邦主義觀點的判決。這種情形，一直持續到「新政」時止。一九一八年，大法官威廉德 (William R. Day) 在「亨墨爾對達吉哈爾」(Hammer V. Dagehart) 一案(註一九) 中重述前言謂：聯邦最高法院的任務，為以仲裁人的身份行事，用以防止兩方中任何一方對另一方主權份內事有所侵犯，並藉此而保持聯邦制度。這實在是澈底的二元論觀點。一九二二年，首席大法官塔虎脫 (William Howard Taft) 在「麗西對佛森登及其他」(Ponzi V. Fessenden et al.) 一案(註二〇) 中再度提到二元主權觀念。甚至在新政的初期，這種觀念仍再三被聯邦最高法院奉為神聖的原則而予以引述發揮。下面這些案例判決中即係如此：一九三五年的「合眾國對康士坦丁」(United States V. Constantine) 案(註二一)；一九三六年的「合眾國對巴脫勒」(United States V. Butler) 案(註二二)；及「卡脫爾對卡脫爾煤炭公司」(Carter V. Carter Coal Company) 案(註二三)；及「阿希頓對肯末侖郡第一號用水改進區」(Ashton V. Cameron County Water Improvement District No. One) 案(註二四)。

這種中央政府與地方政府間之劃分權力，易予人以分工的印象。不論事實如何，但鑒於制憲時之情況與觀念，則實非基於分工而始劃分權力，而只是為求保障人民個人自由，故將許多權力保持在州，以利人民就近便於控制。此點至為重要。(註二五)

## 二、嚴格二元聯邦主義的不可能性

我們引用了一連串歷史事實和許多主要人物的觀點來證明，美國傳統的聯邦主義實際是二元聯邦主義。現在我們却要倒過

來證明，嚴格的二元聯邦主義，實在缺乏其可能性。

二元聯邦主義的特徵或界說，上文引述已多。我們試行抽取各說之要，綜合概括之如次：所謂二元聯邦主義，係美國立國以來之政治制度中聯邦政府與各州政府間所表現之關係上，政治家觀點上，及實際運用上，所共持之一項原則。此項原則認為：基於聯邦憲法的規定及代議制原則，人民的整個權力被劃分為二，聯邦政府與各州，各在其一定範圍內為完整的主權政府。此兩個主權界劃明顯，平行並存，各別分立，彼此獨立而不相互干涉，亦不相互混淆；各在其公務行為上（無論是權力行使的方法上或目標上），及各在其範圍內，有其完全自由選擇權。在此種基礎上，聯邦與各州，各有其體系完整的立法、司法與行政制度，而且各自行事。而當權力界劃發生疑惑時，則由聯邦司法權擔任仲裁人以澄清之。此種二元聯邦主義之目的，決非分工，而係在求保障人民的個人自由。

照上述的描寫，這種二元的聯邦主義，其特徵約有幾點如次：(一)在同一批人民之上，有兩個不同的主權存在；(二)在同一領域之內，有兩個不同的政治權力體系在行使統治或服務；(三)這兩個主權，和根源於這兩個主權的兩個施政體系，彼此截然劃分清楚，互不混淆。

最重要的是上述第三點。如果全國的事務確能如所想像的劃分為兩部份，而且兩部份確能相互無所牽涉，無所依賴，則二元聯邦主義的可能性大為增加。但抱憾的是：不可能做到這種相互無所牽涉的劃分。而且這種不可能是多方面的。

第一個困難是邏輯上不可能將權力劃分清楚。依照美國制憲時期的觀念，原希望將聯邦權力限制於國防、對外事務，以及全國郵政等極少數事項內，而儘量將其餘權力保留給各州與人民。這種觀念，導致了按事務之項目以決定其歸屬之原則。據此以授予聯邦國會之權力計有十八項（註二六）。而凡未於憲法中授予聯邦政府行使，亦未禁止州政府行使的權力，都保留給州政府，或由人民行使（註二七）。

這種經已授予聯邦國會的權力，似乎是制憲諸君子認為確屬於全國性之事務，以及全國性政府所必備之權力。但若對「全國性」一詞之意義深加追究，則極易發現，究竟何者應屬之全國性而何者又不屬之？實在難以舉出一個可以準確概括的原則來



。茲引用一位現代美國名學者格羅金斯 (Morton Grodzins) 所舉述的一項具體事例 (註二八) 來說明這種困難情形。他說，當今的汽車安全任務 (automobile safety) 主要係屬於州和地方 (當然也屬於各個人) 的。依據統計，全國每年因汽車意外而死亡的人數約為四萬，受傷人數超過一百五十萬人。這是一種全國性的事務，但却並無聯邦官員從事防患車禍工作。事實證明，許多發生於加州的致命車禍之駕駛人的駕駛執照，却是由紐約州頒發的。各州駕駛執照的核發標準既有不一致情形，如欲予以統一，並且統籌各種有關行車安全措施，則這種統籌工作，實在應該因其具有全國一致性而非劃歸聯邦政府不可。

但如果真的將此工作劃歸聯邦政府，則似乎違背了美國人民反對強固中央政府的傳統觀念；因為以駕駛車輛之如此細事猶必須受聯邦管理，則未免有干涉太多之嫌；何況，聯邦憲法中亦未將此權力劃歸聯邦。若亦可引用州際商業條款而將之劃歸中央，則幾乎無一事不可劃歸中央。足見確定何事有全國一致性而何事又無之，實為困難，因之，劃分之界線就難以確定。

但不止此也，邏輯上還有第二重困難。全國事務，基本上就難以將其分成各個孤立的項目，因為每一項目常與許多表面視之不甚相關的其他項目實際有關，而難予以割離。聯邦司法權會基於憲法規定聯邦有設置與保有軍隊之權，而擴大解釋認定聯邦享有民用物資分配與定價之權，這在表面視之，似乎兩者毫不相干，而易被認為聯邦司法權有牽強附會以故意擴大聯邦權力之嫌。實則值此總體戰 (total war) 型態時代，僅有軍隊之設置與保持，實難以孤立地負起國防重任，而必須有賴全國經濟力以配合運用，始使對敵戰爭成為可能。這就是軍事動員有賴經濟動員配合的道理。經濟動員中最主要的問題為物資供應，軍用物資的供應與民用物資的分配與管制有密切關係，所以如要使軍隊之設置與保有不致成為形式而確能發揮效能，則民用物資之分配與定價之權，實應由享有軍隊權力之聯邦同時享有。這實是最合理不過的事，而不能認為牽強附會。不過，我們還知道，總體戰中的軍事動員，不僅需要經濟動員配合，而且還要精神動員配合。精神動員又涉及教育、文化、科學、藝術等等領域，直接進入人民的精神生活與思想範疇。就使軍隊有效能之觀點而論，聯邦應該也享有與國民精神動員直接間接有關的種種措施之權力；但若聯邦真如此作為，我們敢斷言，美國人民必指聯邦為專制獨裁、妨害人民自由、與侵犯州權。果若如此，我們就不免要疑惑，就聯邦軍隊權之基礎上，又何以能引申出民用物資的分配與定價權？如既可以有此引申，又何不可同時引申精

神生活的管制權？更重要的問題是，如照此意義引申，則幾乎沒有一項工作不直接間接可被引申與涉及。這證明將國家內事務分割為個別孤立的許多個別項目，確有事實上的困難。

現在舉一史實來說明這種困難早已被發現了。依據憲法規定，對外商務權力屬於聯邦。但究竟何謂對外商務？表面看來甚易了解，實際執行並不單純而可確切判明。一八四七年，發生了三樁關於許可證的案件，這三樁案件被合併處理，所以通稱之為 *License Cases* 其正式名稱爲「紐約州對米恩」(New York v. Miln) 案(註一九)。在該案判詞中稱：「要在國外商務與國內商務之間作一明確之區別並設定一正確之點，並非易事。」這裏所說的，不僅是單獨一項事務，不易確定其究屬聯邦或州，基本上還是由於商務之對內與對外實不可分割，而必然相互聯繫在一起。

研究美國各級政府關係卓有成就的格羅金斯說：「實際上，各級政府都被牽涉在實際全部職能中。更明顯的是，很難有任何一項活動在重要的責任上不兼而涉及聯邦、州、和地方政府。美國的職能是共享的。」(註三〇) 格氏並且舉教育爲例，證明教育一事，實際決非如憲法所規定之真正屬於地方權力。

根本上，事務既不能將其分割成各個孤立的項目，則如何能更進一步指稱某一項目歸屬聯邦或州？如必欲如此指稱以進而確定歸屬，則最後祇有流於空泛或虛妄。

聯邦與州之劃分權力，還有邏輯上的第三種不可能。這種不可能，可以只用很簡短的幾句話扼要表明。一個國家中，事務之多，真是有如牛毛，即使能夠將之分割成許多孤立的項目，同時也能夠按其性質來劃分歸屬，但畢竟仍難以在這紛紜眾多的事項中找出劃定這條界線的原則來。因此，當然祇有逐項列舉，但列舉實又難以週全。因此，最後的結果仍爲不可能。這就是托克威阿 (Alexis De Tocqueville) 所說的：「對權力分有一事，不可能事先作任何程度之精確決定。」(註三一)

除了邏輯上的三種不可能外，第四種是美國歷史發展背景上的不可能。美國人民常常懷念美國誕生前那種各州與各地方各自獨立的時代。認爲那才是真正各人自掃門前雪，各個政府管各自事情的時代。但那種各州獨立的景象，只不過是人民所崇拜追求的一種觀念描寫而已；美國歷史上無論聯邦憲法公佈前或公佈後，實際上都從未真正有過那種景象。美國各級政府，無論

是一七九〇年或一八六一年所做的事情，性質範圍與當今一九六六年所做的完全相同，做事的方法也完全相同；所不同的只是數量越來越多，在原範圍內的深度越來越增進。這裏所說的事方法完全相同，係指各級政府從來就不會真正各別分立過，亦即嚴格的二元聯邦主義從未實際存在過。現代有一位學者艾拉塞爾 (Daniel J. Elazar) 寫了一本題名「美國的合作」(The American Partnership) 的書，歷舉事實，用三百多頁的篇幅來證明美國聯邦政府與各州間，從來就不會真正各別而立過。歷史的發展，可能由於前述三項邏輯上的不可能而產生，但因歷史發展的本身亦具有長期的勢力，於是乃在邏輯之外再加上一層重大的影響力，而使二元聯邦主義失去其可能性。

二元聯邦主義之第五種不可能因素是美國政黨政治的性質。美國的政黨制度特色，一方面是高度地方分權性，另一方面是全國性。換言之，即是具有高度地方基礎的全國性政黨制度，把地方與國家直接而密切地聯結起來。因之，亦即是非二元論的政黨制度。民主政黨的基礎在民衆，亦即在地方，所以政黨反映地方與人民的意旨到聯邦去時，較將聯邦意旨傳達到地方去時爲多；唯有在危機時期或重要關頭，政黨才肯以較多努力爲聯邦傳達意旨於地方。來自各州的聯邦國會兩院議員，言詞中常常提到「我的選民來信說」，或是「我家鄉的市長在長途電話裏告訴我說」，正是這種性質的表現。議員的選票來自他本鄉本土，任期屆滿，他必須再回到選民那兒去，再要求他們投他的選票；因此，他與其常常聽從政黨總部或黨魁的意見，遠不如常常聽從選民的意見爲有利。美國政黨組織之較爲鬆懈，此爲重要原因之一。

這種政黨制度，議員爲地方選出，任職於聯邦，聽從地方意見，爲地方要求恩惠與利益於聯邦，亦即往返於聯邦與地方之間。姑無論其偏袒地方，而其能大爲促進聯邦與地方之間的關係，加強兩者的聯繫，而減少兩者的各別分立性質，是屬當然，而且也是美國政治實況。如果我們譬喻美國各級政府是在同一塊基地上建築的一座三層樓房，那麼開國時期制憲諸君子對這座樓房的設計，就憲法上所已明顯表現的諸端看來，似乎是三層樓房每層彼此之間並無樓梯相通，每一層都各有一條直接通到地面去的梯道，各不相干，各不借道；不過，爲了火警或特殊安全起見，仍有狹窄而不常開放的太平門，以備不時之需。這種可以溝通各層間往來關係的太平門，後來已經由政黨制度的運用而靈活使用了。這些政黨人員，經由基層選出後（當然隨時也可

由基層罷免），送上三樓或二樓去辦公，雖然辦的事和拿的錢都是三樓和二樓的，但他的根却生長在基層土地上，所以他當然要兼顧各層之間的關係，而打破各層間各行其是的二元主義。（請注意，不是三元主義。因為地方並無主權，憲法上只是聯邦與州二元權力。）

另外，二元聯邦主義在憲法上亦有其不可能的根因，構成第六種因素。美國聯邦憲法表面上是二元論的聯邦主義，造成這種二元聯邦主義的條款內容如次：

- (一) 聯邦國會之權力範圍（第一條第八節全文）；
- (二) 聯邦政府權力之限制（第一條第九節全文）；
- (三) 州政府權力之限制（第一條第十節全文）；
- (四) 州政府或人民之權力範圍（第十修正案）。

右列第四項中的第十修正案全文說：「凡憲法中未授予美利堅合眾國政府行使，亦未禁止州政府行使的權力，都保留給州政府或由人民行使之。」上述第(三)項中的限制，指禁止州行使之權力；第(一)項指聯邦之權力；第(二)項指禁止聯邦行使之權力。一般研究美國憲法的學者，習慣於將這許多權力歸納後分為六類如次：

- (一) 聯邦享有之權力。
- (二) 聯邦被禁止之權力。
- (三) 州享有之權力。
- (四) 州被禁止之權力。
- (五) 聯邦與州共有之權力。
- (六) 聯邦享有之含蓄默認權力。

以上六項中(一)(五)(六)三項屬於聯邦，(三)(四)屬於州，界劃彷彿相當清楚，因而構成二元論觀感。

但是，實際上，第(五)項中之共有權力為數頗為不少。而且這些權力，有的是可以由州與聯邦各行其是，有的却必須由州與聯邦合作而行。為醒目起見，茲列一表如次，用以說明：

聯邦憲法條款有關聯邦與州分享權力事項簡明表 (註三二)

聯邦憲法條款	條次	節次	憲法中所規定之關係
1 聯邦眾議員之選舉	1	2	合作
2 直接稅之攤配			合作
3 國會空缺職位之人員補充			合作
4 參議員之選舉	1	3	合作
5 國會選舉之程序	1	4	合作
6 徵稅權	1	8	共有
7 借貸權			共有
8 貨幣標準之規制			合作
9 度量衡標準化			合作
10 司法權			共有

11 國民兵與國防							合作
12 總統選舉					2		合作
13 司法管轄				3	2		共有
14 州之公共行為等之充份尊重與信任			4		1		合作
15 公民之特權與豁免			4		2		合作
16 政府之共和體制		4					合作
17 憲法之修訂	5						合作

這個表中所列各項，有的所涉只是項目本身的單純工作，例如眾議員與參議員之選舉；有的則涉及較為廣泛，例如國防及特權與豁免等。在這十七個項目之中，可以各行其是而列為共有權力者，為徵稅、借貸、司法、司法管轄四項，其餘十三項都必須採合作方式以進行。這還祇是純粹就憲法中所規定的事項而言，情形已是如此，假若進入到經由立法及行政措施兩個範圍內時，合作事項之多，則尤不可勝計，此處姑不具論。這種必須有賴合作方式始能運行的事項，根本影響了二元聯邦主義的實質。

聯邦憲法中還有一項極重要的規定，成為二元聯邦主義的基本障礙因素，亦即是第七種因素。聯邦憲法稱：「本憲法與依照本憲法所制定之美國法律，以及美國已經締結或將來締結之條約，皆為全國之最高法律；即使與任何州憲或州法律相抵觸，各州法官亦須遵守之。」（註三）這種聯邦法律最高性的規定，被稱為「聯邦政府最高性之原則」（the doctrine of the supremacy of the federal government）。以之與邦聯條款中有關邦聯地位之規定比較，顯然是背道而馳的兩個方向。邦聯條款稱：「每邦保有其主權、自由、與獨立；以及未經本邦聯組織（Confederation）明文授予邦聯（the United States）在邦

聯會議中之一切權力、管轄、與權利。」（註三四）聯邦政府最高性原則之使用於聯邦憲法，固然有其不得已之理由，因不如此則不足以構成一個真正與邦聯有區別的聯邦；但當時亦未嘗不以為此種規定，可與憲法明文規定的州權併行而不衝突，亦即不致妨礙二元聯邦主義精神。

事實證明，此一聯邦憲法規定已澈底損傷了二元聯邦主義的實質。因為：第一，在不違憲的範圍內，聯邦法律及依是類法律所頒佈之命令，均具有最高權威。第二，聯邦可以此類法律與命令拘束各州，各州則不能干預聯邦職權行使。約翰馬歇爾說：「國會依法制定之法律經聯邦政府實施時，各州無權阻撓、妨礙、或壓迫，或以其他方法控制。我們認為此係在憲法明文規定聯邦政府最高性原則下無可避免之結果。」（註三五）第三，聯邦這種最高地位，不僅在賦予聯邦之權力範圍內為然，即使在各州具有行動自由限度內亦然。約翰馬歇爾說：「各州為行使其自有的權力所通過之法律，若與國會依憲法通過之法律抵觸，以致影響法律中之主體時，則此兩種法律，似為對等而相反之權力。制憲諸君子有見此情況之必然發生，故特規定憲法及國會依憲法制定之法律為全國最高法律，凡與之抵觸者均無效。換言之，國會通過之法律或批准之條約，均具最高性；州立法機構通過之法律，雖為行使州本身應有之權力，其效力亦不能超越具有最高性之法律或條約之上。因此，此兩種法律如發生衝突，州立法機構所通過之法律必須向國會所通過之法律或聯邦政府依職權所訂之條約讓步。」（註三六）

這真是一項極其重要的條款，以致憲法學者麥克勞林 (McLaughlin) 認為：「這一條款可稱之為憲法的中心條款。若沒有這條款，則整個憲法即使不致完全不實用，亦不免有笨拙不靈之虞。」（註三七）但有了這條款後，則靈活得不是二元聯邦主義了。以上共計列舉了嚴格二元聯邦主義的不可能因素七項，其中包括邏輯上的因素三項，歷史發展上的因素及政黨政治因素各一項，以及聯邦憲法中的因素兩項。

### 三、合作聯邦主義的可能性

以上各節的說明和討論，容易引致一項判斷，認為所謂聯邦主義，若非名不符實，則為聯邦主義一詞本身甚少真實意義；

而所謂二元聯邦主義者尤然。

一般而言，這種判斷乃無可厚非。

然而，在社會科學與人文科學範疇內，筆者總認為最忌對現象或概念作極端性的指稱，同時也不宜作極端的認知。在物理現象上，我們通常稱黑色或白色，但若同時拿許多塊純黑布料放在一起比較時，很容易發現這一塊比那一塊黑，另一塊却更黑。我們也許確可找出一塊最黑的來，但有誰能斷言將不會有更黑的一塊出現的可能？白色的也是一樣。所可惜的是還沒有一種計度器，可以測定每一種黑色的度數和白色的度數。但即使有了如溫度計之類的計度儀器，我們也祇能說某一溫度為冰點及另一溫度為沸點，但無人敢斷定自然界或物理界所能產生的高溫及低溫之極限。換言之，真正的極端尙未能發現。更何況即使發現了兩個極端，在兩極端之間還有千千萬萬個中間點？自然界與物理界猶且如此，則人文現象與社會現象尤然。個人與個人之間有眼耳鼻嘴四肢之大同，但却尙未發現有形體容貌與性情思想百分之百相同的兩個人；人與人之間的關係，有父子夫妻朋友等類別。凡屬夫妻關係者，均具有某些種共同一致行為，但世上從無兩對細節關係絕對相同的夫妻。

筆者用這些譬喻來說明應避免使用極端指稱的意思。因此，如果說，所謂二元聯邦主義，只不過是在某種程度內，將邦與州之權力予以劃分，則這解釋我們自然仍可接受。因為在程度上，不容否認，它首先顯然有別於邦聯，其次，它畢竟仍有（載之於聯邦憲法上的）某種程度具體性之二元化措施。

基於本文已經敘述的各種觀點，至此我們可以對美國二元聯邦主義建立兩點認識：

- (一) 聯邦與各州權力的絕對劃分清楚為不可能。
- (二) 聯邦與各州權力某種程度之分立情形則確存在。

右列兩點，實即合作聯邦主義之最原始基礎。因為必須先有大致分立的兩個不同個體存在，始有合作的可能；若僅名之為二實則為一的個體，則因缺乏相互對象，無從構成合作。同時，又因為兩者絕對分立之不可能，一如聯體孿生子，使其非合作不可。因此，我們可以說，合作聯邦主義實植根於某種程度的二元聯邦主義土壤之中。



合作聯邦主義的可能性，除了上述兩點之外，還有若干其他的原因，茲繼續逐項分述之。

(三) 聯邦與州的合作，有其邏輯上的必需。國家為社會型態的一種，社會活動是整體的，同一社會中每一部份的活動或每一個別項目的活動都和其他部份或其他項目密切相關，相互影響，彼此之間有其複雜多重的因果演變關係。尤其在同一土地上，以同一羣人民為對象，聯邦與州政府的活動，實在不可能截然劃分。政治家誠然不妨把二元論的聯邦主義作為一種政治迷信 (political myth) 用以炫耀給人民看，使人民惑於憲法上那種顯明的權限劃分條文，而疏忽了隱藏在憲法中那些朦朧詞句下的不能劃分的真相。(例如聯邦具有必要的與適當的權力與「聯邦法律的最高性」。) 這種不能劃分但又必須滿足政治迷信致強予劃分的情況，便產生了邏輯上合作的必然性。

本文前面提到過的傑佛遜總統，是一位言辭上都極端主張聯邦與州清劃職權 (demarcation of functions) 的美國早期主要人物；但是有學者以一巨冊的著作 (註三八) 來指陳傑佛遜所言所思與所作所為之間的巨大歧異；在他總統期內，他的施政每一方面幾乎都嚴重破壞權力劃分原則。我們無意指責他言行不符；稍加尋思，即不難發現，他只不過在實際作為上有困難和不得已而然而已。中外歷史上的大政治家，為達成良好目標的政治措施，常不免有逾越自己素所標榜的原則以採取權宜措施者。所謂權宜，即權衡時宜，遷就或適應實際。

這種邏輯上的必要性，當然並非在聯邦憲法制定後立刻就表現出來；但既為必要，也就不可能表現得太遲。懷特有一段說明建國初期兩級政府關係的話如次：

我們可以歸結地說，當諸聯邦主義者沒落後二十八年期間，聯邦政府與各州政府在此公共事務的操作上，彼此毫不相關，除了憲法規定需要它們兩者共同工作的唯一項目「國民兵」外。聯邦政府性質趨向傑佛遜的理想：即作為興起於各州之間的國外事務的人民共同代理人；公共事務的範圍最好是狹窄有限，而且國內這部份公共事務為各州所吸收，在各州州憲與州行政體制下辦理；兩級政府的行政體制必須互相攬在一起的那些有限的政府活動則減低其重要性。在那些活動裏，兩級政府需要在機構組織上、訓練上、和國民兵的保持上，兩臂相交，以致兩級政府

爲此糾葛甚多。(註三九)

這裏所謂兩級政府因共同活動而糾葛甚多，實即表示雖有糾葛而仍無從避免合作活動。

(四)客觀情勢的需要，也是聯邦與州合作的促成因素之一。這一因素可能比任何其他因素爲重要。這裏所謂客觀情勢，包括國內的與國外的。所謂國內的，具體而言，即國家領土的擴張與發展，亦即大規模的向西發展。美國的向西發展，開始甚早，遠在一八一〇年間，西部（指十三州西鄰地區亦即現稱之中西部而言）人口已達一百萬餘人；十年後的一八二〇年，（正值一八一二年對英戰爭之後，）人口已增加至二百餘萬人；一八三〇年增至三百七十萬人。從一八一二至一八二一的九年中，那時號稱西部的魯易士安那、印第安那、密西西比、依利諾艾、阿拉巴馬、米蘇里六個新州獲准參加聯邦，而且從那時開始，仍然以高速度繼續向西推進（註四〇）。西部的人口多自新大陸之外而來，新組成的地區組織能力當然有限，需要之幫助較多；更重要的是西向運動所涉及的整個聯邦的共同利益問題，更需要各個個別州之外較具有統籌綜合能力的組織來支援協助。

國家內部的擴張行爲，所引起的主要問題中，有三方面最爲突出：國內的改善，教育，及公有土地的處理；略次要的第四方面則爲黑奴問題。所謂國內改善，包括道路、運河、鐵路、港口、公共建築、公共設施、河流改善、土地開墾、礦藏開發、冶金、農業發展、以及用以支援供應這些工作所必須的銀行體制。這些複雜而繁多的工作，皆非個別的州所能從事，而其影響力又足以使全國各個地域的關係日趨密切，以促進政治的與經濟的整體結構之形成。在這些實際要求下，聯邦與州的合作，不是任何一方面願意或不願意的問題，而是根本無從避免的必需。所謂教育問題，是隨着上述種種物質上的改善而來的，尤其在中西部那些新開拓地區中爲然。這一問題，主要爲設置正規教育機構，亦即學校，對從事生產工作的人民施行基本教育，以及在大專學校中加強青年男女的智識、農業、機械等方面的訓練。這種教育工作，追隨在開拓者身後而不斷西進，所需要聯邦與州合作之處至多。至於公有土地的位置問題，主要爲聯邦對各州因各種不同的而贈予土地的問題。這種贈予，例如對退伍軍人福利用地，鐵路建設用地，運輸公司用地，發展公司用地，以至於殖民私人用地。這些國有土地的處理，需要州與地方協助

合作者自多。(註四一)

以上這種種情形，自開國後不久一直持續到十九世紀末葉，並不因西向運動已早到達了太平洋海岸而中止。在這些隨着疆土擴展而引起的調整配合性與適應性的國內改善工作基本上大致完成之時，另一種性質的國內改善工作又逐漸開展，是為在大致業已固定的新大陸疆土上，就既有基礎，作更高度的發展與追求。換言之，亦即經濟生活的更求充實與社會福利及公共安全之再求發展。這許多要求，是隨着經濟變遷、社會變遷、社會問題等等而俱來的。於是有了本世紀三十年代的羅斯福「新政」(New Deal)，以及循新政路線的一連串的所謂「公政」(Fair Deal)、「新瞻望」(New Look)、「新境界」(New Frontier)及「大社會」(Great Society)等名目繁多而本質大致相同的社會政策施政。我們試加透視，所謂社會政策，就一個統一的國家範圍說來，本質上便不可能有地區性或全國性的選擇，而必然是全國性的。因為依據聯邦憲法規定，憲法中未列舉的人民權利不得解釋為被排斥的權利(註四二)，而憲法本文亦未曾排斥人民的遷徙自由；人民既可自由遷徙到任何一州一市，同時實際上人民的遷徙率亦大(註四三)；因而地區局部性的社會政策對整個國家不能發生作用，對本地區亦不能發生實效。所以必須有賴聯邦政府從事全國性的規劃與統理，全面實施；而且還可以調盈濟虛，斟酌緩急，獲致全面性的控制效果。但主要的困難乃在聯邦政府不可能直接從事如此內容廣泛與境域遼濶的執行工作，所以有賴於州及地方的合作協助，乃為必然。因此，在一個採取聯邦制的國家中，尤其在一個形式上的二元聯邦主義國家中，社會政策之實施，必然一方面促進各級政府的合作，另一方面也擴展聯邦政府的權力。一般美國學者常以「新政」之實施，作為新聯邦主義(new federalism)或合作聯邦主義的起點。這種觀點雖未必全對，但至少可以證明社會政策在國家制度實質上所發生影響之廣泛與鉅大。

至於國外的情勢，對合作聯邦主義之促成作用亦大。自從第一次世界大戰以來，美國外交上傳統的孤立主義受到國際動盪情勢的影響而開始動搖，國際關係日形繁複。近半個世紀來，美國實際上不僅不能孤立於世局之外，且成為世局兩個集團中一個的盟主，成為這個集團的兵工廠與後勤基地，供應大量人力、物質、武器、共同安全的政策、技術、以及各種經濟計劃與支持這些計劃的金錢。這許多行為，對外當然是關涉國際共同利害；對內則因每一分錢、每一個人、每一小包物質，都無不來自

各州，則如何可以避免聯邦與各州合作關係的密切化趨勢？

(五)聯邦與州，雙方都具有合作的願望，形成合作聯邦主義必然的第五個因素。這因素也是很重要的。上述(三)(四)兩點固然說明了雙方合作有其邏輯上與事實上的必需性，但若徒僅有這兩種必需性，也未必能合作順利，更需要雙方自動自發性的願望以促成加速之。

這種願望，主要是基於經濟問題。對於聯邦與州的關係，胡佛委員會的報告會說：「在一九〇〇年前，這一問題大致是法律問題，而一九〇〇年後則漸轉變成一個經濟問題。」（註四四）這種論調，十分實際。

所謂經濟問題，至少包括各州經濟的共同發展和共同依賴、聯邦對全國整個經濟結構所支付的各種方式的努力、各州對聯邦財務上的需要、以及聯邦對各州代為執行上的需要等端。這種情形，迫使州與聯邦相互間均有企求對方合作的願望。這在表面上看起來，好像與上述第四項所說的客觀情勢的需要易滋混淆；實際上，客觀情勢只是外在條件，主觀願望則是發自內心的企求。筆者發現，大凡一個組織中，在若干客觀必需條件一經具備後，一個全面性的統治中心則早晚必將出現。初出現的統治中心，可能極其脆弱，例如邦聯時期的美國，又如我國漢朝高祖底定大局之初皆是。如果這些客觀要件繼續存在，甚或逐漸在加多

加強，則這一統治中心亦必隨之而漸趨堅強，例如叔孫通定朝儀後之漢朝，以及聯邦憲法生效後之美國。如果客觀要件穩定不變，甚或仍繼續增強增多，則此一統治中心之權力必定日漸增加，事務必定日更增多。這是因為在一個合理的正常組織中，事務有易於往權力中心逐漸集中的自然習慣，新增加新產生的事務更易於迅速為權力中心所吸收。事務的增加，即是權力的增加。這是一個可以細加研究其原因的問題。筆者認為，第一是因為權力中心具有較充分的能力條件以解決問題。這些條件，包括綜合統籌的權力，法律上的最高性，較龐大的組織，較充裕的財力等。第二是因為權力中心本身有其組織的優越感和責任心；深刻一點分析，即喜愛權力乃為這一世界中人類的共同性格，權力中心中的首領與屬員尤不能例外。

由於上述兩種能力原因與心理原因，各州於若干自身無能為力之事，自然深願聯邦參與；而聯邦亦樂於從事。這種雙方願買願賣的願望，與任何客觀環境無關，而純粹發乎人類這部份共同的性格。

這種因素，可以舉大法官約翰馬歇爾、林肯總統、小羅斯福總統等這類雄才大略的權力中心人物爲例證，用以說明權力中心之具有自我優越感及權力感。另一方面，也可以用許多實例來證明各州之習於要求聯邦政府協助，以便共同努力於解決純粹地方性事務。例若細如清除陰溝污泥一事，因爲純粹屬於居民的事，應該可以由地區居民負責辦理；最多也只能算是市鎮的事務；但事實上，聯邦就這件事對每州都普遍地每年均有補助款，而且年有增加。一九六一年總額爲美金五千萬元，一九六二年增爲八千萬元，一九六三年增爲九千萬元（註四五）。這種費用，並非聯邦政府所願意負擔。遠在一九五七年間，國會的聯邦與邦行動聯合委員會（the Joint Federal-State Action Committee）就明白作如次之主張：「聯邦與行動聯合委員會認爲，地方上的污物處理設備，本來是一種地方性的工作。建立這種設備，本來應該地方或州負擔經費……沒有什麼理由表示，這種本質上是地方權責的事，聯邦如今此項補助款之設置仍有其繼續需要。」（註四六）但這種主張並未發生作用，已有事實證明了。（如已發生作用，當然就不會再有一九六一—一九六三等年的補助款額）。此外，又如各地的用水潔淨保持工作（water pollution control），聯邦每年也普遍有補助，爲數雖不多（一九六一年二百七十萬元，六二年四千五百萬元，六三年四千七百萬元），但與污泥問題相同，用水應該也是純粹地方性工作。其他如各地學童牛奶補助款等等，無不足以證明各州之習於要求聯邦協助之情形一斑。

這種聯邦與州之間，一個願打和一個願挨的情形，顯示他們對同一目標的合作願望。

（六）美國人民對大政府與大國家恐懼心的減退，是個具體的現象。這也形成有助於聯邦與州合作的一項重要心理因素。在建国之初，州是代表人民的，州才是人民的國（state）。建立一個囊括當時十三州的如此大國，他們認爲簡直是一樁不可能的事。因爲如此一個大國將不能保護人民的自由。州權的價值，是「爲了他們生命的安全、自由、和財產而設。」（for the security of their lives, liberties, and properties）；聯邦不過是爲了防禦共同外患，以及免除大州侵患小州的設置（註四七）而已。

這種強烈的恐懼心理，後來却逐漸爲兩個因素所沖淡。第一個因素是歷任聯邦總統，無論其實際作爲上是強大的聯邦政府觀念趨向或不是，但他們在言論上却都出自內心地反覆強調，爲求確保聯邦主義之順利推行，聯邦政府應依憲法限制自身的權

力。門羅總統有一次在致國會咨文中說得非常明白，他甚願改善國內各端；但如未經修改憲法的程序，聯邦政府爲了爲善而瀆犯憲法規定以致成爲憲法上的罪人，則非所願。因爲那樣將毀壞聯邦制度的平衡性，而且最後將毀壞共和國的政府體制。（註四八）這真是最透澈的說明。在實際行爲上把中央權力至上原則表現得最多的，似乎以十九世紀的林肯和二十世紀的小羅斯福二人爲首。但兩人所遭遇的都是特殊的環境和特殊的情勢，不能以通常的態度與原則來衡量他們。這種無意擴張聯邦政府權力的傳統政治迷信，安撫了各州亦即是安撫了全國人民的心理。因而一當事實需要，迫使聯邦政府不得不採取較多的干預時，則州與人民也能接受。

不過這種接受是有條件的。這種條件，乃聯邦政府仍然係循法定程序進行權力擴張。無論是最高法院的解釋或判例，依據憲法有關條款而制訂新法律，或通過契約方式和合作制度而採取的行政措施，究竟無不仍然在程式上維持法治而非人治的信條原則。在一般人民腦際，姑無論聯邦政府如何巧妙擴張「適當的和必需的」含蓄默認權力，它畢竟仍有一個適當範圍，畢竟確有其爲善的必需性可資訴之於太衆心靈，而與任意裁量的人治完全有別。這種依法定程序而擴張聯邦政府權力的行爲，實無引起人民恐懼之可言；反之，更幸賴聯邦有此種行爲以解決問題，則聯邦政府之價值自被承認，更無所謂恐懼之心理基礎。

(七)國家觀念的進展，也有助於聯邦與州的合作，而形成合作聯邦主義可能性的第七項因素。人民原視州爲自己的國，而不視聯邦爲自己的國。但各州間經濟相互依賴性的逐漸增加，南北戰爭的影響，以及對國外事務的增加，都有助於人民逐漸習慣於聯邦大國觀念。當然，觀念與客觀現象常互爲因果，我們此時係僅就其爲因之一端而言。

上述七項因素中，前三項係屬於美國聯邦主義制度本身內在的；第四項係屬於客觀環境的；第五、第六和第七等三項係屬於主觀心理上的。這七項因素，當然有其先發後生的差別，並非率爾一齊突然而來；同時七項因素相互之間亦有其因果關係。由於這許多因素的出現和存在，並且相互作用後，合作聯邦主義才有其可能性。

#### 四、合作聯邦主義的必然性

二元聯邦主義的不可能性似乎亦即是合作聯邦主義的可能性；實則不然。因為二元聯邦主義的不可能，結果未必即形成合作聯邦主義，而却也可能形成單一國，也可能分裂為許多個國，也可能是其他各種不同形式的變化。美國的二元聯邦主義固然是合作聯邦主義的源頭，但何以水流未向他方？而流向合作聯邦主義？這仍然由於美國人民思想上有其一貫的政治思想，一貫的處理事情的原則。這種政治思想與處事原則，就是水流的谷道。換言之，他們不歡喜強大的單一國家政府，而各州相互依賴性又使他們不願分裂。政治永遠是現實的和妥協的，如果有對峙的雙方或相峙的多方並存不下時，他們當然會妥協；當着理論與事實不一致時，理想與環境有差距時，相互間也會妥協。妥協是避免革命性現象發生的最好途徑，避免不必要的革命性現象，則可以避免戰爭而且保持秩序，有利於穩健的生長。

從上述種種論證可以看出，合作聯邦主義源遠流長，實可以追溯到二元聯邦主義開始之日。但何以當時僅有聯邦主義之稱？而直到一九三四年才開始有二元聯邦主義之名？筆者敢說，這是因為二十世紀三十年代的聯邦主義已經開始有更明顯的變化，由於變化才襯托出那以前二元聯邦主義的明顯輪廓。這個變化為何？即羅斯福新政是也。

三十年代的大不景氣，實際開始於一九二九年十月間的股票市場狂跌的巨浪。當時的胡佛總統雖然認為聯邦政府有權於全民的福利，但他同時更具有深刻的個人主義的放任主義 (individualistic laissez-faire) 的企業觀念，以及謹守聯邦權限的觀念。因而被人民批評為不能適應時宜。羅斯福原本是一個州權主義者的民主黨員，在某一場合，他曾經指責聯邦權力的增漲現象為「違反我們憲法的規劃與意向」 (against the scheme and intent of our Constitution) (註四九)。但在他當選總統後，於一九三三年三月四日進入白宮開始，即以通權達變的手腕，先後提出一連串涉及銀行、財政、勞工、農業、生產製造等方面的法案。他就職典禮詞中明白宣稱的語調，已經顯然改變了他自己此前的觀點。他說：「我們的憲法如此單純而實際，因而可以在強調點之變更以及不毀損根本體制的安排下，經常適應格外的需要。」 (註五〇) 這表示他認為憲法是有彈性的，他對一般人對憲法的傳統解釋具有不同的意見。他又說：「我將要求國會賦予我一項保留的工具，用以肆應危機。那就是用以對抗緊急情勢的廣泛行政權力。」 (註五一) 這就是偉大的新政的開始。

新政帶來了廣泛的行政權力，也帶來了廣泛的聯邦政府權力。新政開始後的聯邦主義，實質上有了急遽的變化，使學者很鮮明地覺察到一九三三年後的聯邦主義與前此的聯邦主義有顯然的差異，但却恰如羅斯福所用的形容詞，仍在這部「單純而實際」的憲法下進行。於是一方面二元聯邦主義的觀念被成熟地提出來了；另一方面有別於前的新聯邦主義 (new federalism) 觀念也被提出來了。但所謂「新」，只是一個有別於「舊」的概括模糊的形容詞，而缺乏實際內涵。經過三十年代以至最近若千年來這一長期的觀察、研究、分析，才發現了其實際的內涵，而在一種聯邦與州的廣泛合作制度上表現出來。所以合作聯邦主義的名詞，是最近幾年才出現的。

實際上，聯邦與州的合作，何嘗是與「新政」而俱來的制度？在憲法本身即已有若干合作的項目與合作的本質存在。不過新政確已將合作的範圍擴大，加增其數量，加強其對人民的影響。因此有學者認為合作聯邦主義始於「新政」，也未嘗沒有相當理由；但我們追本溯源，必須從立憲初期開始觀察。

### 注

- (註 一) The Federalist, 39, from the edition of Jaccob E. Cooke (Middletown, Conn., Wesleyan University Press, 1961).
- (註 一) See Samuel Eliot Morison & Henry Steele Commager, The Growth of the American Republic, Oxford University Press, vol. 1, 5th ed., revised and enlarged 2nd printing, 1962, p.282.
- (註 二) James Bryce, The American Commonwealth, 1888, quoted by Morton Grodzins in Foreword, Daniel J. Elazar's The American Partnership, University of Chicago Press, 1962, p. vii.
- (註 四) W. W. Willoughby, American Constitutional System, 1904, quoted by Morton Grodzins in Foreword, Daniel J. Elazar's The American Partnership, University of Chicago Press, 1962, p. vii.
- (註 五) Leonard D. White, The Jeffersonians, New York, Macmillan Co., 1951, p.544.
- (註 六) Edward S. Corwin, The Twilight of the Supreme Court, New Haven, Conn., Yale University press, 1934, pp. 47-48.
- (註 七) Leonard D. White, op. cit., p. 506.



- (註六) See, for example, George C. S. Benson, *The New Centralization* ("American Government in Action," New York: Farrar and Rinehart, 1941). Introduction; and Arthur N. Holcombe, *Our More Perfect Union* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1950). Chapter XI.
- (註七) See Saul K. Padover (ed.), *Thomas Jefferson on Democracy*, New York: Penguin Books, 1939, and John Dewey (ed.), *The Living Thoughts of Thomas Jefferson*, New York: David McKay Co., 1940, for scattered quotations illustrating Jefferson's approach, which is presented by the editors as a "theory of federalism".
- (註十) Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, *The Federalist*, Everyman's Library, No. 519, New York: E.P. Dutton & Co., p.p. 238-39.
- (註十一) President James Monroe's Message on May 4, 1822, *Messages and Papers of the Presidents*, edited by James D. Richardson, rev. ed., Washington, D. C., Bureau of National Literature and Art, 1908, p.p. 711-752.
- (註十二) James D. Richardson (ed.) *Messages and Papers of the Presidents* (revised ed.; Washington D.C.: Bureau of National Literature and Art, 1908), vol. III p.p. 1072-73.
- (註十三) *Ibid.*, XIV 6177.
- (註十四) *Martin v. Hunter's Lessee*, 1816, 1 *Wheaton* 304.
- (註十五) *Cohens v. Virginia*, 1821, 6 *Wheaton* 413--14.
- (註十六) *Ableman v. Booth*, 1858, 21 *Howard* 506.
- (註十七) *Collector v. Day*, 1871, 11 *Wallace* 113.
- (註十八) *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113.
- (註十九) *Hammer v. Dagenhart*, 1918, 247 U.S. 251.
- (註二十) *Purzi v. Fessenden*, 1922, 258 U.S. 254.

- (註一一) United States v. Constantine, 1935, 296 U.S. 287.
- (註一二) United States v. Butler, 1935, 298 U.S. 238.
- (註一三) Carter v. Carter Coal Company, 1936, 297 U.S. 1.
- (註一四) Ashton v. Cameron County Water Improvement District No. One, 1936, 298 U.S. 513.
- (註一五) C.B. Gossnell, L.W. Lancaster, and R.S. Rankin, *Fundamentals of American National Government*, McGraw-Hill, 1955, Chapter 5, Section 4.
- (註一六) U.S. Constitution, Article I, Sec. 8.
- (註一七) U.S. Constitution, the Tenth Amendment.
- (註一八) Morton Grodzins, *Centralization and Decentralization in the American Federal System*, edited in "A nation of States" by Robert A. Goldwin, published by Rand McNally, copyright 1961, 1963 1964, p.p. 16-17.
- (註一九) *New York v. Miln*, 1847, 5 Howard 504.
- (註二〇) 同註二十五，第一至第二面。按格羅金斯為美國芝加哥大學政治學教授兼該校聯邦主義研究所主任 (Director of the Federalism Workshop)。這篇我們所引用到的文章「美國聯邦制度中的中央集權與地方分權」，係在福特基金會及社會科學研究所 (Social Science Research Council) 共同支持下列為芝加哥大學聯邦主義研究工作項目之一的一個報告論文。
- (註二一) Alexis De Toqueville, *Democracy in America*, 1935.
- (註二二) Daniel J. Elazar, *The American Partnership*, University of Chicago Press, 1962, p.309.
- (註二三) U.S. Constitution, Article VI, Section 2.
- (註二四) *Articles of Confederation*, Article II.
- (註二五) *McCulloch v. Maryland*, 4 Wheaton 316, 436 (U.S. 1819)
- (註二六) *Gibbons v. Ogden*, 1832.

(註三六) McLaughlin, *The Confederation and the Constitution*, 1905, p.247.

(註三八) See Leonard D. White, *The Jeffersonians*, New York: Macmillan Co., 1951. 此書對傑佛遜政府言詞與行為間之歧異，就各方面舉出許多具體細節以加證明。

(註三九) *Ibid.*, p.544.

(註四〇) 記載美國西向開發的歷史著作甚至文學著作，多至難以勝計。概要情形，不妨參閱龍倦飛譯：「美國全史」第一冊第十二章，臺灣商務印書館印行。(Harry J. Carman and Harold C. Syrett, *History of the American people*).

(註四一) D. J. Elazar: *The American Partnership*, p.p. 297-301.

(註四二) *U.S. Constitution, the Ninth Amendment.*

(註四三) 依據 *Statistical Abstract of the U.S.*, 1963, p.38 所載，一九五〇年至一九六〇年之十年間，全國遷徙人口爲一歲以上總人口數的百分之三十。

(註四四) Hoover Commission Report, 1949, p.491.

(註四五) *U. S. Department of Health, Education, and Welfare, Grants-in-Aid and Other Financial Assistance Programs*, 1963 Edition, Chart of Grants to States and Local Units, Actual Allocations or Grants, Fiscal Years 1961 and 1961; Estimated Allocations or Grants, Fiscal Year 1963.

(註四六) Joint Federal-State Action Committee, *Progress Report No. 1*. Washington, U. S. Government Printing Office, December, 1957, p.6.

(註四七) *The Federalist* 9, quotations are taken from the edition of Jocob E. Cooke (Middletown, Conn., Wesleyan University Press, 1961).

(註四八) President James Monroe's Message on May 4, 1822, in *Messages and Papers of the Presidents*, edited by James D. Richardson, rev. ed., Washington, D.C., Bureau of National Literature and Art, 1908, vol II, p.p. 711--752.

(註四九) Alfred H. Kelly & Winfred A. Harbison, *The American Constitution: Its Origins and Development*, published by W. W. Norton, 1963, 3rd edition, p.724.

(註五〇) *Inaugural Addresses of the Presidents of the United States from George Washington 1789 to John F. Kennedy 1961*, edited and published by U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1961, p.238.

(註五一) *Ibid.*, p.238.