

聯邦主義：國家統一繁榮之基， 還是分裂瓦解之源？

• 任崇彬

摘要：現代聯邦主義是民族國家建設的一種基本制度安排。美國國家建設的構思和經驗，凸顯了現代聯邦主義與傳統聯邦主義的差別。與傳統聯邦主義強調地方主權不同，現代聯邦主義的核心要素是一個建基於人民主權原則之上的全國政府，這一政府能夠運用自己的獨立機構將其服務傳遞給作為其權威來源的公民個體。借助托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 有關「政府集權」與「行政集權」的著名區分，本文發現，現代聯邦主義其實並不反對某種程度的權力集中，只不過它集中起來的多為管轄全國性事務的權力。而關涉地方性事務的權力，現代聯邦主義則具有分權性，使社會和公民保持一定的活力。從美國經驗看，現代聯邦主義所實施的權力集中，不僅是任何現代民族國家建設所必須滿足的基本條件，同時也是遏制地方性腐敗以及保障公民基本權利的強有力工具。聯邦主義當中所蘊含的精緻的理論和制度智慧，對於仍然處在國家轉型時期、社會政治問題層出不窮的中國而言或許是不無裨益的。

關鍵詞：聯邦主義 政府集權 行政分權 公民權利 國家建設

本文所研究之「聯邦主義」(federalism) 取其較廣闊的含義，既涵蓋其制度設計，又包括其理論基礎。早在清末民初，聯邦主義就已進入了國人的視野^①。辛亥革命之後，袁世凱以臨時大總統之身份不遺餘力地通過各種手段和制度來加強中央集權，試圖重新建立並鞏固大一統的政治體制。而南方革命黨人則以聯邦主義與之相抗衡，他們將聯邦主義簡化為反對大一統政治體制的鬥爭工具。可以說在當時人的眼中，聯邦制或聯邦主義幾乎就等於地方割據。然而時至今日，國人對於聯邦主義的理解相對於清末民初之時仍有諸多含混不清甚或錯謬之處。許多人不論贊成還是反對，也都將聯邦主義視作一種策略性安排。只不過贊成者認為聯邦主義會使社會和地方煥發出無限的活力，而中央集權式的體

* 筆者感謝熊景明女士在本文寫作過程中給予的無私幫助。

制會窒息社會和地方的活力。其中甚至有極端論者認為，給予地方包括貨幣發行權這樣的自主權力，仍然屬於聯邦主義的範疇。反對者則認為，聯邦主義會使得各個地方成為實質上獨立的政治體，使國家最終分崩離析進而重蹈清末民初地方割據的覆轍，最終破壞中華綿延數千年的大一統政治傳統。

毋庸置疑，這類對於聯邦主義的認識相當片面，它們動輒將聯邦主義視為國家的分化瓦解之源，而未能充分認識到現代聯邦主義乃是現代國家建設中一種強有力的制度安排。實際上，現代聯邦主義不但不反對大一統政治，反而能以較之中央集權毫不遜色的方式保證國家的統一完整。現代聯邦主義不但不會導致人們深惡痛絕的地方割據，反而會為社會的良性發展提供可能的條件。如果我們把眼光投向西方的歷史，就會更加清楚地認識到這一點。美國恰恰是在其國內外矛盾紛呈、瀕臨瓦解之時，在地方割據相當嚴重、沒有一個強有力的統一全國政府之際，通過制訂一部新憲法而賦予現代聯邦主義以生命的，同時也通過聯邦主義的制度設計解決了舊邦聯軟弱無力的弊病，避免了分裂為十幾個邦國的悲慘命運，為其未來的穩定、發展和繁榮奠定了制度基礎。本文試圖以美國經驗為基礎，對作為一種民族國家建設之制度安排的聯邦主義給予清晰的論述，以期深入我們對於現代聯邦主義之內涵和特點的理解。

一 聯邦主義：傳統與現代

美國政治學家伊拉扎 (Daniel J. Elazar) 區分了聯邦主義的兩種含義：一種是傳統含義，另一種是現代含義。在他看來，傳統的聯邦主義與作為民族主義重要產物的中央集權式民族國家，處於相互對立的位置；而現代聯邦主義 (modern federalism) 則被看作是相對於早期民族國家模式的一種替代選擇，或是對它的一種修正，但仍處在現代國家建設的範圍之內。換言之，伊拉扎認為現代聯邦主義與國家建設有着密切的內在聯繫，而傳統聯邦主義則與國家建設關係不大^②。這一看法對我們理解現代聯邦主義非常富有啟發意義。

若想考察傳統的聯邦主義，我們就不得不借助於法國著名思想家孟德斯鳩 (Charles de Montesquieu) 的著作。他在其名著《論法的精神》(De l'esprit des lois) 中曾說：「要是人類沒有創造出一種政制，既具有共和政體的優點，又具有君主政體的對外力量的話，則很可能，人類早已被迫永遠生活在單人統治的政體之下了。我說的這種政制就是聯邦共和國。」^③在他看來，聯邦共和國的形式乃是一種協約，各邦以集團的身份組合起來形成一個更大的國家。

現實中往往是這樣的情形：先前存在的幾個政體出於嚴格有限的目的 (通常是諸如外交和防禦方面的目的)，團結到一起組成一個共同的政府。但是，這樣組成的聯邦其實往往只是一個軍事攻守同盟，其政治秩序的穩定只能依靠其成員遵守約定的誠意以及利益的聚合，或者依靠某一個或某幾個強勢成員的強力來維持。由於人們極易受激情、偏見、利益與野心的影響，聯盟內部就很容易紛爭並起，當某一個或一些成員不願遵守聯盟的條約之時，聯盟就無法再維持下去，而聯盟內其他邦國的懲罰性措施又會招致聯盟內部的爭鬥，最終使得聯

盟土崩瓦解。從歷史上看，這種聯盟往往是一種權宜之策，而非一種長遠的、有保障的制度安排，而且大多存在於希臘、羅馬的歷史中。

由此可見，孟德斯鳩所提出的聯邦共和國思想是一種前現代的思想，它基本上是以古典社會的歷史與政治狀況為藍本而構想的。在他眼裏，聯邦制的典型是古代希臘的呂底亞聯邦共和國，而由人民主權原則所催生的作為統一政治體的現代聯邦制，尚未進入他的視野。

其實，中世紀以降的歐洲也出現過一些聯邦主義國家，例如瑞士與荷蘭就是其中比較典型的例子。在十三世紀，歐洲出現了由三個自治市(烏里、施維茨和翁特瓦爾登)組成的瑞士同盟，後來參加同盟的城市逐漸發展到十三個，這些城市主要是在反對哈布斯堡王朝的統治、維護自身獨立的鬥爭中聯合起來的。在近代，尼德蘭在反對西班牙王朝的政治和宗教迫害的過程中也曾組織過一個聯盟，稱為荷蘭共和國，存在了二百多年的時間，最後為拿破崙(Napoléon Bonaparte)的軍隊所滅。但是像瑞士與荷蘭這樣的國家仍然屬於傳統的聯邦主義範疇，因為它們都缺乏相當程度的權力集中，也沒有形成強有力的全國政府，從而在內憂外患中無法持久存在。

從十六世紀中葉到十八世紀中葉，歐洲的大多數民族都試圖獲得國家地位，這一時期的主導觀念認為主權是不可分的，主權權力必須被集中在單一的中心以便有效地實行，而與這種主權理論最相契合的恰恰就是中央集權式的民族國家^④。在馬克思看來，現代民族國家的建立過程正是將所有地方的、區域的、城鎮的獨立權力收歸國家所有的中央集權化過程，這一過程往往可以追溯到由專制君主實行統治的絕對主義時期。

在絕對主義時期，歐洲各國的專制君主紛紛加大中央集權，建立受制於君主本人的官僚體制，以所管轄領土為單位對臣民進行管理。馬克思曾這樣形容法國中央集權的國家機器：「以其無處不在的複雜的軍事、官僚、宗教和司法機構像蟒蛇似地把活生生的市民社會從四面八方纏繞起來(網羅起來)的中央集權國家機器，最初是在專制君主制時代創造出來的，當時它是作為新興的現代社會在爭取擺脫封建制度束縛的鬥爭中的一個武器。」^⑤在法國，從路易十四(Louis XIV)到拿破崙再到路易·拿破崙·波拿巴(Louis Napoléon Bonaparte)時期，不論是君主國家還是共和國和帝國，一以貫之的就是中央集權的不斷完善和強化，由此可見，現代民族國家的典型特徵之一乃是中央集權。

正是在上述這一時期，也就是在現代聯邦主義出現以前，許多國家都不得不面對這樣的選擇：要麼選擇中央集權，要麼選擇一個能夠保持他們傳統自由的政治體系(亦即傳統的聯邦主義)，但這樣的政治體系在面對其他中央集權國家不斷增長的實力時卻無法保衛自己的安全，並由此而陷入了窘境。法國大革命以及緊隨其後的拿破崙戰爭對傳統聯邦政體造成了實際的威脅，荷蘭由此進入了新興的國家主義陣營，但是瑞士就沒有成功，最後的結果是傳統聯邦主義的終結。

正當歐洲處於這般政治困境之際，在大西洋另一邊的北美殖民地正在創建現代的聯邦主義。當時的北美諸邦統一在軟弱無力的邦聯之下，邦聯政府既無直接徵稅權，又無商業管理權，亦無統一的行政權和司法機關，以致無力解決

和應對國內外各種複雜的矛盾問題以及嚴峻形勢^⑥。1786年，邦聯北部爆發了農民起義，其中影響最大的要算謝斯起義 (Shays's Rebellion)，起義的規模和激烈程度以及平定起義的困難使得北美諸邦震動，它們由此才逐漸認識到建立一個強有力的政府的重要性，當然這也只是影響北美諸邦決定修改邦聯條例、建立更強大的政府的諸多契機之一^⑦。在1786年9月召開的安納波利斯會議上，來自五個州的代表決定召開費城會議修改邦聯條例，以期賦予邦聯政府更加有效的權力。但是費城會議在召開過程中改變了方向，轉而以制訂一部新憲法為目的，而這部新憲法的一項重要目的就是為美國創建一個強有力的全國政府^⑧。

二 現代聯邦主義的核心要素：人民主權與全國政府

讓我們先看看北美殖民地的情況。北美的十三個殖民地從1602年陸續建立以來就是一些以領土為其基本要素的共和國，並且凡居住於該領土之上的居民通常都有公民權^⑨。另外，殖民地人民從一開始就反對任何形式的權力集中的絕對主義，他們害怕強大的中央政府會造成對全國的奴役，使他們在剛剛擺脫英國殖民者之後又重新陷入枷鎖之中。為了防止對公民自由的危害，許多仁人志士都強烈主張州的主權不能受到侵犯，對任何賦予全國政府更強大、更有效權力的措施和提議都保持着深深的警覺和敵意。在這種情勢之下，清醒的聯邦黨人敏銳地指出，那些反對新憲法的人 (亦即所謂的「反聯邦黨人」^⑩) 既承認邦聯的無能，卻又反對授予政府補充此種能力所需的權力，他們指望加強聯邦的權力但又不減少州的主權，指望聯邦享有統治權而其各成員又享有獨立自主。他們所希望的是將聯邦的主權建立在州的主權之上，認為聯邦主權只能來自於州主權的讓與。但在聯邦黨人看來，這些反聯邦黨人所崇拜和提倡的是一種不可能的主張，是「主權內的主權」這一政治上的怪物^⑪。

聯邦黨人在面對這一難題的時候，首先從理論上提出解答。作為共和主義者，他們認為主權存在於人民之中，而非存在於各州之中。他們所理解的共和



費城制憲會議 (1787年)

國是一種共同體，在其中人民將某些權力授予政府代理機構，而這些代理機構為了人民的利益而非各州的利益而行動。但是既然人民能把權力授予某一單一的政府代理機構，為甚麼就不能把這些權力分割開來授予不同的政府代理機構呢？

從邏輯上看，既然所有政府擁有的都是被賦予的權力，那麼被賦予的權力既可以歸屬於單一的政府，也可以歸屬於不同的政府。與此同時，人們仍然可以說，人民主權沒有被分割，而被分割的只是人民授予政府的權力。權力分割論與現代政治理論中的人民主權論並不矛盾。聯邦政府和州政府的權力都來自人民的授予，但主權仍統一於人民之中。通過這種方式，主權問題就被轉化為權力及其行使的問題，即「誰有權力和權威去做甚麼」^⑫？而這一問題恰好是美國憲法要解決的問題。

在聯邦黨人看來，聯邦政府的權力應當直接來源於人民的授權，而非來自州的讓與，這就在法理上解決了聯邦政府的權力必須依賴各州權力的理論困境，將聯邦政府的權力建立在牢固的合法性基礎之上。與這一理論相適應，聯邦黨人又提出了以下要求^⑬：

它〔聯邦政府〕應當將自身之力量作用於公民個體。它不應當借助中間層級的立法機關，不過，它自身應當有權使用普通行政長官所具之武器來執行它自己的決議。國家權威的莊嚴須由司法機關的中介予以展示。聯邦政府必須和各州之政府一樣，能夠直接針對諸個體的希望和恐懼講話；並且吸引那些最能影響人心的激情來支撐它自己。簡言之，聯邦政府必須擁有為各個州政府所擁有和運用的一切手段〔且有權採用各個州政府所擁有和運用的一切方法〕來執行委託給它的權力。

換句話說，在理論上，聯邦政府的權力來源於全體公民；在實踐上，其權力的行使亦必須直達於公民個體，這與邦聯政府的權力乃是源自各州的讓與，以及單一制下中央政府的諸多權力由地方政府代執行是極為不同的（見表1）。這就要求聯邦政府有一整套有效的制度和組織來保證其權力的行使，亦即必須在各邦聯合的基礎上完成國家建設的重大任務。只有如此，合眾國才能擁有一個統一的、強有力的全國政府來應對當時所遭遇的內外危機，以維持內部的秩序、

表1 單一制、邦聯制和聯邦制國家中不同政府權力來源和權力行使方式

| 政府 模式 | 中央政府 | | 地方政府 | |
|----------|---------|----------|---------|--------|
| | 權力來源 | 權力行使方式 | 權力來源 | 權力行使方式 |
| 單一制 | 人民的直接授予 | 由地方政府代執行 | 中央政府的授予 | 直接達於人民 |
| 邦聯制 | 各州的授予 | 對州政府行使 | 各州人民的授予 | 直接達於人民 |
| 聯邦制 | 人民的直接授予 | 直接達於人民 | 各州人民的授予 | 直接達於人民 |

資料來源：本表由筆者根據不同國家結構形式之中央政府與地方政府各自權力來源及其行使方式而製作，參考自Max J. Skidmore and Marshall C. Tripp, *American Government: A Brief Introduction* (New York: St. Martin's, 1993), chap. 4。

穩定與繁榮。由此我們才能理解托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 所說的話，亦即美國的聯邦政府在某些方面甚至比當時歐洲的一些君主專制大國還要集權^⑭。

傳統聯邦主義與現代聯邦主義之間的區別亦可通過對「邦聯」(confederacy) 和「聯邦」(federation) 兩詞的辨析來說明。其實，在聯邦黨人賦予這兩個詞不同的意義以前，它們的意思基本相同，往往可以混用，中文都可以被翻譯為「聯邦」。「Confederacy」一詞的意思是指保持各自主權的邦國之間所形成的相對鬆散的聯盟^⑮，而“federation”的意思亦同。事實上，這種由相互協約所造成的鬆散聯盟恰恰就是美國革命者在制訂邦聯條款時所設想的聯邦^⑯，但經過聯邦黨人的改造，「聯邦」一詞才獲得了新的政治含義。雖然它也是指由各邦組成的聯合體，但其政府被看作是國家性的，其權力直接來自公民的授予，其權威能夠直達公民個體，其存在的基礎不是加盟的邦國而是公民，並且有一套全國性制度作為其權力行使的載體。

《聯邦黨人文集》(The Federalist Papers) 中的很多地方並不刻意區別“confederacy”與“federation”的不同含義，有時還故意造成這兩個詞意思相當的假象。箇中緣由大概是作者出於說服的目的在修辭上故意為之，以使讀者不會太注意到新聯邦與舊邦聯之間的根本性差異，從而以為前者只是後者的完善和發展而已，這樣就便於說服人民通過新憲法。對此，美國學者也有不同認識。戴蒙德 (Martin Diamond) 認為，聯邦黨人對「聯邦」的理解似乎是一種根植於西方政治傳統的理解，無甚新意；但奧斯特羅姆 (Vincent A. Ostrom) 指出，漢密爾頓 (Alexander Hamilton) 實際上是有區別地使用“confederacy”與“federation”這兩個詞的^⑰。

由以上的分析可以看出，現代聯邦主義與傳統聯邦主義的區別正是在於有沒有通過某種程度的權力集中來完成現代民族國家建設的任務。現代聯邦主義之所以在近現代歷史中持續存在，並與中央集權式民族國家展開有力的競爭，恰在於它能夠集中部分權力並通過有效的制度架構來保證權力的實施。

三 「集權」的種類辨析：政府集權與行政集權

一旦從國家建設的角度來考察現代聯邦主義，我們不難發現權力在某種程度上的集中是現代聯邦主義建構以及現代國家建設的題中應有之義。問題只是在於，被集中起來的權力是哪些權力？它們是怎樣被行使的？其制度支撐和實際運行機理又是如何？集權的程度和範圍又怎樣控制？帶着這些問題，我們首先來考察一下「集權」這個詞的含義。

很多人在使用「集權」、「分權」這些術語的時候往往並未給出它們的確切定義。我們常常說中國傳統政治是中央集權的，但是傳統社會的中央集權和現代社會的中央集權是兩個完全不同的概念、兩種完全不同的形式。從抽象的角度講，就其性質而言，兩者同樣是為了保持政治與法律上的統一。但前者所謂保持政治上的統一，不過是不許公然稱尊與皇帝對抗，而在事實上，一切地方擅政的政權無論何時都是存在的，只不過規模或大或小而已；至於家長虐待家

人，族長處置其族眾，土豪劣紳私設法庭等，雖然為法律所不允許，但事實上中央政府往往不予過問，對於各地方的習俗與法律衝突之處，也往往以尊重習俗為由而予以公然承認¹⁸。在傳統社會中，中央政府的控制力量實在極為有限，在政治上往往採取多一事不如少一事的放任主義態度¹⁹。其政治制度往往是務求威權能集於一人，雖然方便統治，但公共事務卻也因此廢弛而無人過問²⁰。所以，古代中國雖然一直存在着中央集權的傾向，但卻一直沒有建立起對普通個體及其事務進行全面直接管理的制度。究其實質，傳統中國的政治模式乃是一種依賴社會中介階層的間接統治²¹。與此相反，中國在現代國家建設過程中的首要任務，正是要形成強有力的全國政府來維護非它不能捍衛的全國政治經濟利益，同時將中央政府的公共服務直接傳達給個體公民，而這是一項傳統中國無法想像且難以完成的任務²²。

此外，我們往往習慣性地稱美國的聯邦主義是分權式的。乍看起來是這樣，因為美國各州都有自己的憲法和政治機構，享有廣泛的政治、民事和司法權力。但是美國也有着非常有效的中央政府機構，例如聯邦軍隊、聯邦法院、聯邦議會、聯邦稅收系統、證券交易監管機構、情報機構等等，而這些機構的宗旨就是捍衛本國的根本利益，保持全國的統一、秩序以及有效的運轉，由此看來，聯邦主義也包含着一种集權的傾向，並且由於有制度上的支持而能夠發揮充分的效力。

那麼，同樣被稱為「集權」的現象之間，有沒有不同之處呢？托克維爾對「集權」所做的辨析至關重要。他認為有兩種不同性質的集權，一種是「政府集權」(governmental centralization)，另一種是「行政集權」(administrative centralization)²³。前者是指將全國性事務的領導權集中在同一個地方或同一個機構手中的做法；後者是指將地方性事務的領導權集中起來的做法。托克維爾由此標示出兩種事務，一種是與全國各地都有利害關係的事務，例如全國性法律的制訂與本國和外國的關係問題；另一種則是國內某一地區所特有的事務。在這一區分的指導之下，他還提出了「行政分權」(administrative decentralization)的概念，指的是將地方性事務的領導權分散在不同的組織和人物當中的做法²⁴，恰與「行政集權」相對。在闡述了兩種不同類型集權的內涵之後，托克維爾還對它們各自的政治效果做了較為系統的分析。

一般當我們談論一個國家沒有實行集權而無所作為的時候，所指的幾乎總是政府集權性不強或不當。在托克維爾看來，德意志帝國之所以無所作為就是因為沒有實現政府集權，某些方面的全國力量沒有集中起來，國家從來沒有能夠建立起通行於全國的法律，其內部的各個部分總是有機會或權力拒絕與全國最高當局的合作。而中世紀封建社會的特點也是如此，權力分散在各個社會不同的部分當中，不但行政權而且統治權也沒有被集中起來²⁵。

不過，對於哪些事務應由聯邦處理，哪些事務應由州和地方或人民自己處理的任何規定，亦即對州和聯邦權限以及它們之間關係的任何規定，都無法窮盡現實的複雜多樣性。聯邦黨人也充分地認識到了這一點。例如麥迪遜(James Madison)就曾說過，標示出全國政府和州政府權力的適當界限將會是一項非常艱鉅的任務，由於思考對象的難以辨認、思維器官的不夠發達，以及傳達思想

手段的不適當，必然會使得制憲會議在勾畫聯邦與州的權限時，出現一定程度的含糊不清和模稜兩可的情況^②：一方面是在聯邦和州各自權限的規定不可能面面俱到，另一方面是州和聯邦在某些事務的管轄權上也存在着重合，因而它們之間發生矛盾抵觸的情況在所難免，再加上隨着歷史的不斷發展與情勢的變遷，必然會出現很多新權力需要界定，所以對於聯邦的整個體制而言，就需要有一種機制來處理州和聯邦之間的關係以及州與州之間的關係，而在美國，處理這些問題的機制是由美國聯邦最高法院提供的。托克維爾曾說，在兩種相互競爭的政府之間維護憲法規定的分權，正是最高法院的職權之一^③。

事實上，美國聯邦權力與州權力之間的關係隨着歷史情勢的變遷而有不同，聯邦集權的範圍、程度與方式也隨之發生了相應的變化。在一系列的司法判例中，聯邦最高法院既要通過對憲法的解釋來尋求正當性支持，又要因勢利導、順應時勢地在聯邦與州之間維持平衡，從而成為了維護美國憲政和政治體制穩定的調節器。這種以司法權來調節中央與地方關係的方式，堪稱美國聯邦制度中的一大特色。例如，新憲法的制訂者在創立聯邦制之時，面對着各州強大的分離傾向，他們當時最關心的是「使用足夠的權力將聯邦政府武裝起來，使它能在自己的職權範圍內抵禦各州的侵犯」^④，聯邦系統法院最終成了聯邦抵禦各州的「武器」之一。而在當下聯邦權力過份擴張的情況下，擔心國家主義傾向蔓延的學者也同樣將限制聯邦權力的目標寄望於實施司法審查的聯邦最高法院^⑤。不過我們也不能忘記，發揮這一作用的聯邦最高法院本身，同樣是聯邦機構的一個重要組成部分。

從較為宏觀的層面講，美國的政治架構非常重視對全國性事務管理權的集中，也就是托克維爾所謂的「政府集權」而非「中央集權」，所以不同層級政府以及社會中的積極力量都處於一種活躍的狀態。尤其需要注意的是，在地方層面，美國的司法權力與地方政治機構是相互分離的，並且是相對集中的。這種司法集權的傾向，可以說是英美等國的普遍特點。或許我們會認為，司法事務應該屬於地方性事務，例如某地的個體公民之基本權利受到侵害從表面上看似乎屬於地方性事務，不過，公民的基本權利首先是由憲法和全國性法律賦予並優先予以保障的，這些權利的受損說明了憲法和全國性法律沒有得到遵守或遭到了破壞，如此一來，侵權事件就絕不是一件單純的地方性事務，而是全國性事務了。雖然美國存在着州和聯邦兩套司法系統，但是聯邦法院的權威絕對高於州法院，且聯邦法院具有能力維護憲法和全國性法律在國內的普遍通行。正如美國聯邦最高法院大法官霍姆斯 (Oliver W. Holmes) 曾說的那樣，「我並不認為，如果我們失去宣布一項國會法案無效的權力，合眾國就會走到盡頭。但我確實認為，如果我們不能對州法律做無效的宣布，美國就會陷入危險之中。」^⑥歷史與現實的經驗均表明，一個健康有序的政治社會存在的前提，與其說是行政權力在各種事物上所實現的全國層面的整齊劃一，不如說是司法權力在全國層面上所實現的法律秩序的統一。

從美國的經驗來看，權力的適當集中是聯邦制國家建設的必要條件，也是建設任何現代民族國家所需實行之集權的最低限度。能夠在那些必要的方面實

現集權的國家就是恰當地實現了「政府集權」的國家；如果在此範圍之外聯邦政府又將許多地方性的事務也操於掌中的話，那麼它就實行了「行政集權」，而這樣的國家就是法國式的「中央集權」國家了。

托克維爾對「政府集權」和「行政集權」這兩個概念的區分，使得我們在對各個國家進行政治社會學的分析之時獲得了有用的參考。當一個社會既無政府集權又無行政集權時，就會呈現出諸侯割據的局面，中世紀的歐洲、近代的德意志帝國、清末民初之時的中國都屬於這種狀況。當一個社會只有政府集權但無行政集權時，不但國家會變得強大有力，而且社會到處都會充滿熱愛公益的自由精神；在這樣的制度框架中，國家只是對全國性的專門事務進行有效的管理，人民還有着廣闊的社會活動領域，他們在當中可以充分發揮自身的積極性^②。像美國這樣的國家就通過其獨特的聯邦制將這兩方面的好處結合起來了^③。而當一個社會將這兩種集權結合起來的時候，那就是我們一般所稱的「中央集權」了，此時政府就會獲得無限的權力，它會使得人民長期習慣於順從，在這裏，沒有熱心的公民而只有恭順的臣民^④。

四 聯邦政府的權威基礎及其優勢

以托克維爾對集權的分析為指導，我們發現美國國父所倡導的聯邦制乃是一種集權（政府集權）與分權（行政分權）的特殊結合，他們主張根據國事、民事的不同性質將執掌諸事的權力分別加於不同層級的政府。比如宣戰媾和、制訂條約、發行貨幣、州際貿易、國防等事務歸聯邦政府執掌；而州內貿易、教育、衛生等事務則由州政府和地方政府管理；如有些事務具有混合特徵，即既有全國性，又有地方性，則由地方政府或由聯邦政府分別努力或相互協作來管理^⑤。權力的分配並不是隨意的，而是來源於事務的性質，由憲法確定了下來，並且還能根據時代的需要進行調整。

但是，聯邦政府權力單單具有憲法上的依據仍然是不夠的，如果它不能為全國人民提供切實利益的話，其正當性也會岌岌可危，最終可能喪失作為其權力基礎的國民認同。這一重要見識在美國建國之初聯邦黨人與反聯邦黨人的論戰中表現得最為明顯。反聯邦黨人的看法是：只有在小共和國中人民對政府才會有一種自發的依戀和對法律的自願服從，才能確保政府履行對人民的責任，才能產生維持共和政府的那種公民^⑥。而聯邦黨人則認為，人民對政府的依戀並不是無條件的，從根本上講，它來自於政府為民眾提供的利益。人民對政府的信任與其說基於它距離人民較近而產生的親切感，不如說基於它的良好運作。從長期來看，一個深思熟慮且具有強大執行能力的政府不但不會破壞人民的信任，反而會獲得人民可靠的支持。在聯邦黨人看來，缺乏安全、財產受損這些由於政府的無能或濫權而產生的不幸狀況最大程度地危害着公民對政府的信任，而反聯邦黨人對於這種新政治科學所闡明的道理缺乏基本的理解，骨子裏滲透着一種對於州權不切實際的浪漫主義幻想。基於對州政府之有效性的深深警惕，聯邦黨人提出了如下的主張^⑦：

雖然各州可能傾向於私下裏繼續炫耀它們的獨立與主權，但人民自己對於維持一個他們不能從中獲得益處的昂貴〔政府〕形式，將會變得漠不關心，並最終不大情願，這不是很容易預見的嗎？先生，因為公民對他們的政府及其法律的依戀，是建立在他們得自其中的利益的基礎上的，這種依戀的持續是不會超過權力所賦予的那些利益的存續時間的。因此，當各州的人民發現他們的政府正變得呆滯遲鈍，且失去了提升他們的福利和利益的手段時，先生，人民才不會枉然地把一個影子當偶像崇拜，也不會在沒有指望獲得補償的情況下，散發其艱苦掙得的財富。就所有有益的目的而言，各州的憲法已經變得孱弱而無用，而且還會退化和衰敗，所以，即使聯邦的領導者並不急於實現無與倫比且絕對的統治，州權也會因為其自身的無足輕重而毀滅的。

實際上，聯邦黨人非常擔心州政府既有可能缺乏響應人民需要並維護公眾利益的能力，又有可能成為聯邦的分裂與瓦解之源，所以聯邦黨人提出要由強有力的聯邦政府來維護人民利益和國家的最終統一。政府的權威從根本上講是建立在它為公民所提供的恰當利益之上，而非那種對小共同體的持久依戀之上。但是聯邦黨人為甚麼會認為聯邦政府相對於州和地方政府可能是更加有效的呢？也就是說聯邦政府的優勢何在呢？重要的一點在於，他們認為小共和國很難逃脫選舉的腐敗和對狹隘利益的追逐。隨着共和國疆域的擴大，需要賄賂的對象會愈來愈多，行賄會變得更加困難，並且由於需要整合的利益更加多元，追求狹隘利益的蠱惑家也就更加難以得逞。在大共和國遼闊的領域中，政治人物則需要尋求更為廣泛的支持，同時不得不擴大自己的視野以減少狹隘偏見的出現，而在此情況之下誕生明智政治家的可能性也大大提高^②。

在美國，防止州和地方官員濫用職權一直是聯邦政府的工作^③。特別是自1960年代以來，聯邦政府更是成了推動民權與自由發展的主導力量。聯邦法院通過一系列判例推翻了種族隔離等侵犯公民自由的制度，聯邦行政部門也積極配合幫助個體公民實現自身權利，同時大量的聯邦檢察官被派往各州以懲治地方性政治腐敗。美國司法部2012年提交給國會的報告顯示，從1993到2012年的二十年間，聯邦檢察官根據《政府道德法》(*The Ethics in Government Act*) 提起了22,706件針對聯邦官員、州和地方官員以及捲入公共腐敗的個體公民的訴訟案件，最終有8,557名聯邦官員、1,862名州官員、4,609名地方官員，以及5,236名個體公民，共20,264人次被定罪^④。如果沒有聯邦機構的大力支持，發現並懲治如此大量的州和地方層次上的公共腐敗，將是非常困難的事情。

在美國的政治實踐中，聯邦政府的分量雖然變得愈來愈重，但並不是像一些「州權論者」所以為的那樣會破壞個人的自由和權利，反而是在大大地維護和保障人民的自由權益^⑤。即使是州權論者所推崇的「權利法案」，也是通過聯邦政府否決州權力機構的權力實現的。如果沒有一個合法且高效的全國政府，個體公民必定會淪為大大小小的寡頭權威、肆無忌憚的社會勢力，以及無恥無法者的可憐犧牲品，被侵害的普通公民心底所呼喚的正義將不再能降臨於世^⑥。通過以上的分析，我們發現美國聯邦政府權力不僅有基於憲法的合法性基礎，而且

由於它本身的良好運作，還具有不可多得的有效性基礎，並且這兩者之間構成了一種互相支持、相輔相成的關係，最終奠定了美國政治所有內外發展的穩固條件。

五 結語

在那些將聯邦主義等同於分裂和割據的中國學者當中，贊成聯邦主義者往往看重由割據帶來的好處，認為社會的弊病是由大一統造成的；反對者則警惕由割據帶來的壞處，認為中國在政治方面的優勢恰恰在於大一統。這種討論問題的角度忽視了問題的關鍵所在，因為關鍵不在於籠統地談論統一還是分裂。正如史學家葛劍雄所說的那樣^②：

昔日天下的歷史完全證明：在統一政權中產生的消極因素和社會弊病的根源並不是統一本身，更不是統一帶來的和平安寧和經濟繁榮，而是政治制度，或者說是用甚麼制度來實現統一，如何統一，统一到甚麼程度。同樣，分裂社會中存在的積極因素也不是分裂本身帶來的，更不是戰爭和破壞所能造成的，而是衝擊、削弱了舊制度的結果，是外力迫使中央集權制度暫時或局部解體的副產品。

可以說，聯邦主義正是現代國家建設中的這樣一種精妙的制度安排，它解決了「用甚麼制度實現統一，如何統一，统一到甚麼程度」的問題。

通過與國人所熟悉的大一統政治進行對比，我們就更能看清楚聯邦主義的特點。如果從政治社會統一的角度來理解大一統政治的話，我們可以說現代聯邦主義是支持大一統政治的。因為現代聯邦主義反對任何對於主權的內部分割，反對「國中之國」這種政治上的怪物，反對區域性的寡頭將全國中的某一區域變成他們可以在其中任意作為的權力飛地。現代聯邦主義堅持：只有建立一個立足於人民主權原則之上的全國政府，使該政府與公民之間保持暢通的聯繫，並且政府能通過自己的獨立機構將影響施加於每個公民，才能維護每一個公民的個體自由權利，保證國家統一繁榮以及長治久安。現代聯邦主義並不強求所有的權力都同等程度地集中於全國性的政府機構，而只是要求關涉全國性事務的權力統一於中央政治機構。現代聯邦主義認為此類權力的集中是民族國家建設的必然環節，非此則不能夠形成一個有序統一的政治社會。

如果從整齊劃一的角度來理解大一統政治的話，我們又可以說現代聯邦主義是不贊成大一統的。現代聯邦主義認為這種整齊劃一會忽略各地情況的多樣性和複雜性，同時在不必要的方面強求整齊劃一還會窒息社會的活力。但是，現代聯邦主義也沒有走得如此之遠，以至於認為全國性的法律可由地方當局隨意裁剪以適應其利益、激情和傾向，而不顧個體公民的自由權利及其利益訴求。像中國這樣的單一制國家，地方政府在司法方面卻有着實際上遠較聯邦制國家更大的權力，這是非常值得我們深思的^③。

以上所論及的聯邦主義當中所蘊含的精緻的理論和制度智慧，對於仍然處在國家轉型時期、社會政治問題層出不窮的中國而言或許是不無裨益的。如何通過制度建設構築一個統一強盛、公民自由的現代國家，仍是擺在我們面前的重要歷史性任務，值得一代又一代的中國人為之不懈努力。

註釋

- ① 龍長安、高力克：〈聯邦制、國家統一與兩種話語之爭——對近代中國聯邦制論爭的回顧與思考〉，《安徽史學》，2008年第5期，頁16-21、54。
- ②④⑫ Daniel J. Elazar, "From the Editor of Publius: Federalism, Centralization, and State Building in the Modern Epoch", *Publius* 12, no. 3 (1982): 1-9.
- ③ 孟德斯鳩(Charles de Montesquieu)著，張雁深譯：《論法的精神》，上冊(北京：商務印書館，2005)，頁154。
- ⑤ 馬克思(Karl Marx)：〈《法蘭西內戰》初稿(摘錄)〉，載中共中央馬克思恩格斯列寧斯大林著作編譯局編譯：《馬克思恩格斯選集》，第三卷(北京：人民出版社，1995)，頁91。
- ⑥ 麥迪遜(James Madison)著，尹宣譯：《辯論：美國制憲會議記錄》，上冊(瀋陽：遼寧教育出版社，2003)，頁12-15。
- ⑦ Robert A. Feer, "Shays's Rebellion and the Constitution: A Study in Causation", *The New England Quarterly* 42, no. 3 (1969): 388-410.
- ⑧⑩⑭ 漢密爾頓(Alexander Hamilton)、杰伊(John Jay)、麥迪遜(James Madison)著，程逢如、在漢、舒遜譯：《聯邦黨人文集》(北京：商務印書館，2006)，頁3-6、114-18；73；181-82。
- ⑨ 當然，在那個時期確實存在着例外的情況，部分人並無公民權(或充分的公民權)，而且主要是出於種族和性別的原因。
- ⑩ 反聯邦黨人並非一個內部團結一致、有着相同宗旨和目標的政黨，他們只是在反對聯邦黨人的國家主義傾向方面有着較為一致(並非完全一致)的看法，並且他們之間的觀點也互相齟齬抵觸。參見馬萬利：〈反聯邦黨人與1787年費城制憲會議〉，《中國政法大學學報》，2008年第1期，頁103-11。
- ⑬ 漢密爾頓、杰伊、麥迪遜：《聯邦黨人文集》，頁80。此處譯文根據以下英文本有所調整，參見Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers* (New York: Signet Classics, 2003), 111。
- ⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑ 托克維爾(Alexis de Tocqueville)著，董果良譯：《論美國的民主》，上卷(北京：商務印書館，2009)，頁129；96；97；127、128；163；105；96；425。
- ⑲ 伊拉扎(Daniel J. Elazar)著，彭利平譯：《聯邦主義探索》(上海：上海三聯書店，2004)，頁48。
- ⑳ Akhil R. Amar, "Of Sovereignty and Federalism", *The Yale Law Journal* 96, no. 7 (1987): 1446.
- ㉑ 參見李輝：〈普布里烏斯的民主難題——戴蒙德與奧斯特羅姆的「新聯邦主義」思想之比較〉，載陳明明主編：《共和國制度成長的政治基礎》(上海：上海人民出版社，2009)，頁168。
- ㉒ 呂思勉：〈中國文化診斷續說——教育界的彗星〉，載《呂思勉論學叢稿》(上海：上海古籍出版社，2006)，頁418-19。
- ㉓ 呂思勉：〈入近世以前中國的情形〉，載《呂思勉集》(廣州：花城出版社，2011)，頁118。
- ㉔ 呂思勉：〈中國政治思想史十講〉，載《中國文化思想史九種》，下卷(上海：上海古籍出版社，2009)，頁820。

- ⑲ 在蒂利看來，從間接統治走向直接統治乃是近代歐洲國家發展之大勢所趨。十八世紀中葉以後，歐洲國家開始了從間接統治向直接統治轉化，將其權力直接深入到社區、家庭和生產企業當中，建立了監視和報告系統以防患失序於未然，監視企業的衝突和工作條件，建立和規範國家的教育體制，總之，其活動以更大的規模擴展到非軍事化領域。參見蒂利(Charles Tilly)著，魏洪鐘譯：《強制、資本和歐洲國家(公元990-1992年)》(上海：上海人民出版社，2007)，頁81-82、114、118、127。
- ⑳ 近代中國在邁向現代社會、自強圖存的歷史過程中，首先由於中央政府沒有財力維持軍隊而出現了軍隊的地方化，軍隊由地方財政供養加劇了地方割據勢力的發展，進而政治勢力和經濟實力全部集中於地方少數人手中，最後形成了軍閥混戰的局面。參見馮兆基著，郭太風譯：《軍事近代化與中國革命》(上海：上海人民出版社，1994)。
- ㉑ 托克維爾對於行政分權的提倡有時被看作是對聯邦體系中州主權的認可，但托克維爾只是偶爾將行政分權與州主權聯繫在一起，這兩者之間絕對不是等同的關係，並且也沒有必然的聯繫。在托克維爾看來，對行政分權的最好說明就是新英格蘭的鄉鎮(township)，他對州政府將一切事務置於自己的控制之下的做法並不贊成。參見Delba Winthrop, "Tocqueville on Federalism", *Publius* 6, no. 3 (1976): 95。
- ㉒ 格雷弗(Michael S. Greve)著，王冬芳譯：《真正的聯邦主義》(西安：陝西人民出版社，2011)，頁16。
- ㉓ 伯恩斯(James M. Burns)等著，吳愛明等譯：《民治政府——美國政府與政治》(北京：中國人民大學出版社，2007)，頁74。
- ㉔ 嚴格地講，美國由行政分權獲得的好處並非直接來自於聯邦制度，聯邦制度只是沒有扼殺地方的活力而已。因為在聯邦制誕生之前，各邦就已經存在了很長時間，新英格蘭的鄉鎮自治精神就已經存在於各殖民地人民的社會生活之中了。新英格蘭的居民熱愛鄉鎮、依戀鄉鎮、熱心管理鄉鎮、服務鄉鎮的精神是他們的自然/本性(nature)，而聯邦制度卻是立法者的技藝(art)之作，托克維爾顯然明白，聯邦憲法只是通過技藝提升和改進自然，他並沒有想過技藝能夠克服自然。對這一問題的具體看法可參見Delba Winthrop, "Tocqueville on Federalism", 98。
- ㉕⑶ 斯托林(Herbert J. Storing)著，汪慶華譯：《反聯邦黨人贊成甚麼——憲法反對者的政治思想》(北京：北京大學出版社，2006)，頁27；80-81。
- ㉖ John B. McMaster and Frederick D. Stone, eds., *Pennsylvania and the Federal Constitution, 1787-1788*, chap. IV, The Debate in the Convention, John Smilie's speech, <http://teachingamericanhistory.org/ratification/mcmasterstone/chapteriv/>.
- ㉗ 霍爾姆斯(Stephen Holmes)、桑斯坦(Cass R. Sunstein)著，畢競悅譯：《權利的成本——為甚麼自由依賴於稅》(北京：北京大學出版設社，2004)，頁36-37。
- ㉘ Public Integrity Section, Criminal Division, United States Department of Justice, "Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section for 2012", www.justice.gov/criminal/pin/docs/2012-Annual-Report.pdf.
- ㉙ "Address of the Pennsylvania Minority (December 18, 1787)", in *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, ed. Ralph Ketcham (New York: Signet Classics, 2003), 254-55。
- ㉚ 毫無疑問，我們這裏所談論的保護個人自由權利的政府就其定義而言肯定是一個在憲政秩序中活動的民主共和政府，因為一旦專制政府獲得了巨大的權力，它就不會是一個最大和最可靠的人權組織，而是成了最大最恐怖的迫害組織了。至於如何才能造就一個民主的政府，則超出了本文的討論範圍。
- ㉛ 葛劍雄：《統一與分裂——中國歷史的啟示》(北京：三聯書店，1994)，頁243。
- ㉜ 張千帆：〈司法地方保護主義的防治機制〉，《華東政法大學學報》，2012年第6期，頁3-10。