

第三章

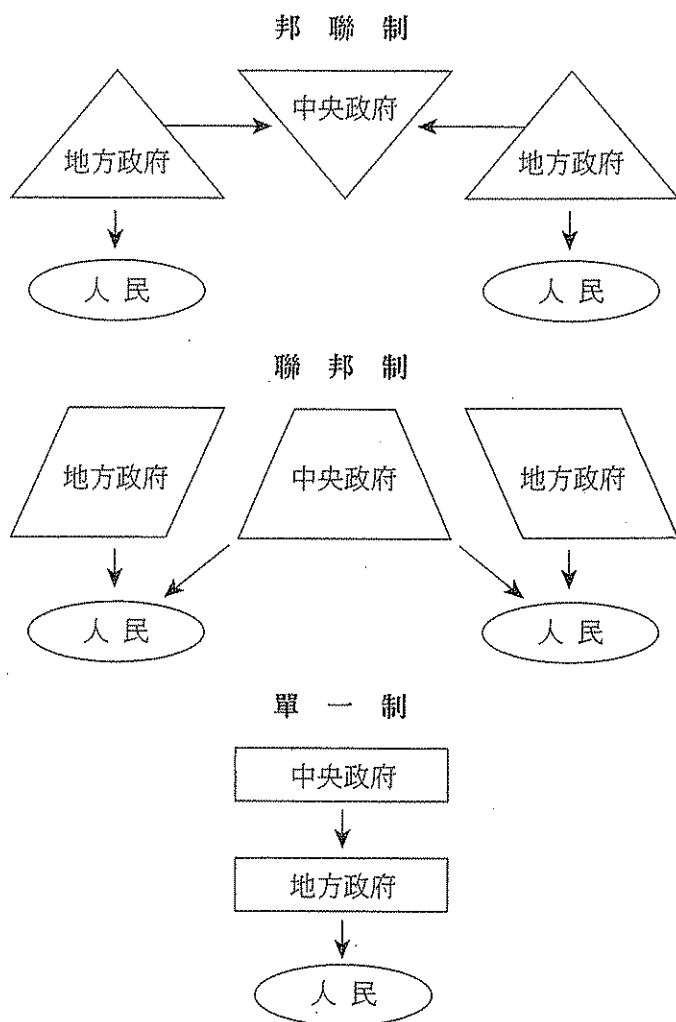
聯邦制度

就一個國家中的中央與地方政府權力劃分情形而言，政府體制可分為單一制、聯邦制與邦聯制三種。聯邦制是指國家內的各地方政府，在一個中央政府轄下，中央與地方分別擁有某些獨立權限，任何一方不得隨意剝奪。

聯邦制由來

美國是一個聯邦 (federal union or federation)，聯邦制為美國政府的主要特色之一，亦是美國政府與政治的重要基本原則。美國憲法以聯邦為政府體制，故稱

三大政制類型



其中央政府為聯邦政府，而此一聯邦制乃是經驗與邏輯的結果。就經驗來說，英國在新大陸殖民時代產生的地方主義（localism）與國家主義（nationalism），已為後來設立聯邦制奠定基礎。當時英國所有的殖民地均是分別設置，各自為政，互有獨特的地方風格。南方與北方之間無論就經濟型態、社會民情或政治組織均有顯著差異，此種地方風格成為後來地方自治的基礎。但在另一方面，殖民地之間亦有類似國家的整體發展傾向，13個殖民地同屬一個地理單位，都位於阿帕拉契山脈（Appalachians）與大西洋之間，種族單純（約百分之八十二是英裔），宗教信仰一致，具備了形成民族的基本要素，可作為國家統合的基礎，所謂聯邦制也可說是兼顧地方自主與國家統合的制度，進而構成聯邦主義（federalism）的基礎。（註1）

就邏輯來說，聯邦制可視為單一制（高度中央集權）與邦聯制（高度地方分權）的折衷制度，設立聯邦制的本意就在區隔政治責任，防止政府權力過度集中。（註2）參加1787年憲法會議的代表絕大多數認為有必要建立一個較強的中央政府，因為他們親身體驗當時邦聯制的中央政府權力來自各州，其存在亦取決於各州的離奇現象，於是

亟思改善邦聯制的缺陷。但也深怕政治權限握在少數人手裡以致權力過度集中時，可能形成暴政。換言之，像單一制政府之政治權力幾乎全部源自中央的情形，因可能妨礙各州自主與個人自由，自非他們所樂見。兩全之計，乃捨邦聯制與單一制，選擇介乎兩制之間的聯邦制，並將相關運作條款納入新憲法中。（註3）但此種制度設計並不適用於美國各州政府與其縣、市政府之間。

權力劃分

聯邦主義因此就是一種用來組織國家的方式，使不同層級的政府對於相同領域和人民都可行使權力，乃政府單位分享權力的制度。（註4）就權力劃分而言，美國各級政府的權力範圍是聯邦政府以列舉為主，各州政府則以保留權為主，其分配情形從以下幾個名詞的說明可略窺大概。

1. 委任權 (delegated powers)：屬於聯邦政府權限。委任者，授與也。美國憲法明白規定這些權力屬於聯邦，因此又稱為明示權 (express powers) 或列舉權 (enumerated powers)。例如憲法第一條第八項規定18

種國會權力，包括：(1) 徵收直接稅、間接稅、輸入稅…之權；(2) 鑄造貨幣權；(3) 宣戰權；(4) 管理各州間及對外貿易等。換言之，國會依憲法規定享有財政權、戰爭權、經濟權與貿易權。這些權力即是聯邦政府權力的主要基礎。

2. 隱含權 (implied powers)：屬聯邦政府權限，由委任權衍生推論而來。憲法對何者為隱含權雖未明白標示，但第一條第八項授權國會得制定為執行各項委任權時「必要且適當」(necessary and proper)之法律，隱含權即來自此一「必要且適當」條款。例如，聯邦政府的委任權之一是維持陸、海軍，徵兵權即可視為從該項委任權而來的隱含權。

3. 保留權 (reserved powers)：屬於州政府權限。憲法第10增修條文規定「未授與聯邦或未禁止各州行使之權力，皆由各州或人民保留之」，因此，各州享有此種保留權，惟憲法並未明白列舉保留權項目。根據行之多年政治習慣，各州的內政權與一般警察權均屬於保留權。

4. 共有權 (concurrent powers)：屬聯邦與各州政府共有之權限，得由雙方分別行使。例如徵稅權、設置

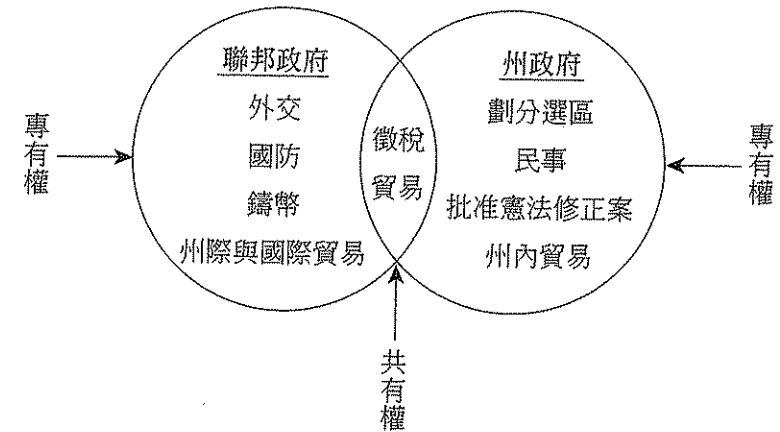
法院權、管理貿易權等均是。在美國聯邦制中，聯邦政府與各州政府均有必要行使這些權力，以利政府運作。徵稅權特別值得一提，雖然這項權力委任給聯邦，但並不表示各州就不能徵稅。

5. 禁止權 (forbidden powers)：屬禁止聯邦或各州政府，或禁止兩者行使之權限。憲法規定某些權力禁止聯邦行使以保護各州，如禁止聯邦通過公權剝奪令 (bill of attainder)；某些權力則禁止各州行使以保護聯邦，例如禁止各州鑄造貨幣。禁止聯邦與各州行使之權力，包括禁止不經正當法律程序剝奪人民的生命、自由與財產等。

此外，尚有固有權 (inherent powers) 與專有權 (exclusive powers) 等。固有權專指授與聯邦政府之權限，如外交權。專有權則指依憲法規定只能由聯邦或州政府單獨行使之權限。外交權亦是聯邦政府之專有權，對轄下地方政府之控制權則是各州政府之專有權。所以，外交權既是聯邦政府之固有權，亦是專有權。上述各項不同權限有彼此重疊者，亦有互相排斥者，如聯邦政府之固有權與專有權即有重疊項目，而聯邦政府之專有權必是州政府之禁止權，則屬互相排斥者。

237

聯邦與州政府權力劃分



憲法對聯邦與州政府權力劃分之規定並非完全明確，有些權限是經過各方多年對憲法的解釋和爭執才獲致的，例如聯邦政府的隱含權即是。1819年，聯邦最高法院在麥卡羅對馬里蘭 (*McCulloch v. Maryland*) 一案 (註5) 中，判決聯邦政府有權設立銀行，拒絕馬里蘭州政府有權向設在該州的聯邦銀行徵稅。這項判決確立了兩項美國政府的重要原則：一為隱含權，成為聯邦政府權限的重要來源。聯邦最高法院在該案中宣告，縱使憲法未明定國會有權設立銀行，國會行使此權乃是由國會的財政權與憲法上

的「必要且適當」條款推論而來；二為國家至上，否決州政府干涉聯邦政府依憲法規定運作之任何權力。

聯邦權力的擴張

憲法對屬於州的權力列舉不多，第10增修條文所規定州的保留權僅是概括性，故各州的實際權力仍甚有彈性(範圍甚廣)。惟憲法第6條又規定聯邦憲法、法律以及聯邦與別國簽訂的條約均為全國最高法律，即使與任何州之憲法或法律牴觸，各州(法官)亦應遵守之，因此，聯邦政府的權限很大。事實上，美國多年來政治運作的結果顯示，聯邦政府權力擴張之幅度大於州，其原因涉及憲法之修正、解釋和運用，以及若干政策之推動，茲舉例說明之。

1. 貿易(或商業)條款(The Commerce Clause)之擴張解釋。憲法第一條第八項除規定國會有權管理州際和國際貿易外，尚規定有「必要且適當」條款，授權國會可通過「必要且適當」的法律，以施行列舉權。(註6)經由國會之擴張立法與聯邦最高法院不斷的廣義解釋，前

述貿易條款規範項目幾已涵蓋所有的商業活動，例如製造業、童工、農業生產、工資與工時、工會、民權、社會安全等，因此，聯邦政府的權力擴張不少。

2. 補助款(grants-in-aid)。此為國會根據既定標準和條件對各州和地方政府撥付的贈與款。國會長期以來即利用此一財政權作為擴張其權限的工具。國會在1862年通過摩利爾法(*The Morrill Act*)，贈與各州大批土地作為興建大專院校之用，是聯邦政府提供補助款的重要開端。其後有關興建高速公路、機場、發展教育、農業，甚至興辦社會福利、衛生保健等事業，各州均自聯邦政府獲得不少補助。但聯邦政府提供補助款均有連帶條件，各州如要接受補助，非得按章行事不可。此種對地方政府的補助款使得聯邦政府侵入隸屬州的保留權領域，聯邦政府權力因而大幅擴張。(註7)

3. 正當法律程序與平等保護條款。聯邦政府權力由於上述二項原因逐漸擴張，州權卻在某些方面受到憲法的抑制，無形中助長了聯邦政府的權威。憲法第14增修條文禁止州未經正當法律程序剝奪人的生命、自由、財產，或否認任何人享有法律之平等保護。在1868年此一修憲案通

過前，有關民權和個人自由的保護多為州政府的責任，第14增修條文卻使各州的侵害民權事件，受制於聯邦法院的審查或判決，聯邦政府形同節制州政府的濫權。

加入聯邦的程序

美國聯邦現由50個州組成，包括13個創始州（original states）與37個承認州（admitted states）。憲法第四條第三項授與國會准許新州加入聯邦之權，亦即國會有權承認新州，但未得領土人民的同意不能強迫其變為州。此外，憲法對新州加入聯邦的程序並無進一步規定，但國會已有慣例據以施行，其程序為：1. 欲取得新州資格的地方人民，經由其議會向國會提出創立新州的請願；2. 國會於接到請願後如果贊同，即通過權能法（enabling act），授權該地區召集制憲會議以起草州憲法並提交當地公民複決，取得過半數票決批准後呈送國會；3. 國會審查後如果接受該州憲法，則通過承認法（act of admission）准其成為聯邦的一州。

憲法對於州的相關資格，例如土地大小、人口多寡等

239

均無規定，不過這些以及其他因素必然影響國會的決定，而且前述國會的權能法與承認法均須經總統簽署，總統對此自可表示意見。

阿拉斯加（Alaska）州與夏威夷（Hawaii）州分別於1959年獲准成為美國的第49州與第50州，是迄今最遲加入美國聯邦的二州。一個地區既經准許加入聯邦，取得州的資格之後，即與其他州的地位相等。至於州加入聯邦後能否退出，憲法亦未規定。19世紀發生南北戰爭（內戰）時，南方州有意脫離聯邦另組新政府，因戰敗而未如願。1869年，聯邦最高法院判定州不得脫離聯邦，等於確立了否定之說。（註8）

聯邦與州之義務關係

依憲法規定，聯邦政府與州政府之間具有相互義務關係。聯邦對於各州所負的義務包括以下幾項：

1. 保障各州的共和政體：憲法第四條第四項規定「合眾國應保障全國各州施行共和政體…」，共和政體（Republican form of government）的意義究竟為何，

憲法沒有規定。一般認為係指代議民主，立法與行政須對人民負責，故各州不得實施專制政體。

2. 保護各州不受外侮並平定內亂：憲法第四條第四項規定「合眾國應…保護各州不受外侮，並應各州州議會或行政機關（當州議會不能召集時）之請求，平定內亂」。因此，當外力入侵任何一州時，即無異侵略整個美國，聯邦政府應即派兵抵禦。各州有發生內亂時，聯邦政府亦得視情況出兵平亂。1957年，阿肯色（Arkansas）州首府小岩城因黑白種族問題嚴重暴亂，艾森豪（Dwight Eisenhower）總統即調軍平亂，是為聯邦政府履行此義務之前例。

3. 保護各州領土完整：憲法第四條第三項規定「國會得准許新州加入聯邦，但未經相關州州議會及國會之許可，新州不得建立於其他任何之管轄區域內，亦不得合併兩州或兩州以上各州之一部分以建立新州」，這項規定顯示聯邦政府有保護各州領土完整之義務。也就是說，未得相關州的同意，聯邦政府不得變更這些州的界址或面積。在美國歷史上，從一州之內產生新州者，已有先例，但每次都是得到相關州及國會的同意。例如肯

塔基（Kentucky）州原為維吉尼亞州的一部分，田納西（Tennessee）州則自北卡羅萊納州分出。

除聯邦政府對於各州負有義務外，各州對於聯邦政府也有其應盡的義務，主要為選舉聯邦官員以及參與修憲程序兩項。聯邦民選官員包括總統、副總統、國會參、眾議員，皆由各州選舉產生，各州遂負有辦理選舉的義務。此外，任何美國憲法修正案須經足夠的州（州議會或州憲法會議）批准方能生效，州實質參與修改美國聯邦憲法的程序，可見一斑。

各州相互義務關係

美國憲法明定聯邦制度，不但要使聯邦與各州政府的關係能運作順利，也力求各州之間能通力合作。憲法第四條即規定州與州之間的義務與責任，主要有三點：

1. 誠意與信任（full faith and credit）：憲法第四條第一項規定「各州對於他州之法令、紀錄與司法程序，應有完全之誠意與信任…」。這種互相信賴適用於民事裁判，不及於刑事案件。因此，州的各級法院必須

接受其他各州各級法院的裁判，在一個州依正當程序所立的證書、契約或其他民事行為，其他各州都應予以承認和接受。比方說，賓夕法尼亞州法院的判決，加利福尼亞州（California）必須予以承認，在阿拉斯加州所簽的契約，佛羅里達（Florida）州仍應予以執行。

2. 州際公民權（interstate citizenship）：憲法第四條第二項規定「每州人民得享受各州人民之一切特權（privileges）與豁免（immunities）」。這項規定旨在禁止各州對他州人民給予歧視待遇。因此，各州人民有遷居別州的自由，凡本州人民享有的公權與私權或其他保障，他州移來的人民亦得依法享有。然而，這只是從原則立說，事實上仍有若干例外情形。譬如對自他州前來就讀州立大學的學生常收繳較高學費；A州人民遷至B州，必須依照B州規定居住若干時間以上，方得有選舉權或被選舉權等。

3. 交還罪犯（rendition）：憲法第四條第二項第二款規定「凡在任何一州被控犯有叛逆罪、重罪或其他罪案者，潛逃法外而在他州被捕獲時，該州應其所逃出之州行政當局之請求，將其人交出，以便移解至有該項犯

罪裁判權之州」。因此，類似兩國之間交還逃犯的引渡（extradition）程序亦適用於各州之間。簡言之，如果A州的罪犯逃至B州，B州須協助A州緝捕罪犯，並送回A州審判。

各州的相互關係至為錯綜複雜。州與州之間的糾紛可以協議方式解決，而憲法對於各州之間的訴訟亦有由聯邦法院管轄的規定。此外，由於經濟的進步與交通的發達，各州之間接觸日多，相互依存的程度逐漸增高，其需彼此互助合作之處，尤為殷切。於是各州遇有共同問題，可簽訂合同以謀通力解決，亦可以聯營管理模式，共謀發展和福祉。

附註

註 1: Ralph A. Rossum, *Federalism, the Supreme Court, and the Seventeenth Amendment: The Irony of Constitutional Democracy* (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2001), pp. 78-83.

註 2: Duncan Watts, *op. cit.*, p. 57.