

美国内战前关于主权问题的论争

宋云伟

[摘要] 美国内战之前,主权归属问题一直是争论颇多的一个问题。一般学者认为《邦联条例》之下主权属于各州,1787年《联邦宪法》事实上授予了联邦主权,但宪法条文中没有明确规定,因而引起激烈的争论。由于南北方差异、西部扩张和奴隶制等因素,州主权论仍然有所依托,内战之前联邦主权和州主权的斗争就不可避免。

[关键词] 主权;联邦制;《联邦宪法》;美国

[中图分类号] K712.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-881X(2008)06-0736-05

主权(Sovereignty)一词是伴随民族国家的诞生而出现的,由于它与国家、政府、独立和民主等概念紧密联系在一起,主权的概念成为政治科学中争议最多的问题之一。目前,国际权威机构都认可主权在一个国家中具有最高政治权威,但最高政治权威的归属问题,不同国家却有不同国家的实际情况。启蒙时代的思想家洛克和卢梭等人提出社会契约论,认为公民通过契约赋予政府权力,从而衍生出人民主权论(Popular Sovereignty),1776年美国的《独立宣言》就体现了这一理论。宣言说,“我们认为下面这些真理是不言而喻的:人人生而平等,造物主赋予他们若干不可剥夺的权利……为了保障这些权利,人类才在他们之间建立政府,而政府之正当权力,是经被治理者的同意而产生的。”^[1](第26页)1791年法国宪法规定,“主权是一完整不可分割的、不可侵犯的整体,它属于国家,任何集团或个人均不得据为己有。”^[2](第535页)这样就把人民主权思想与国家主权思想结合起来。毋庸置疑,主权属于人民,一个社会群体一旦形成统一的意志要求建立自己的国家,至高无上的主权便产生了。但是这种主权只是理论上的,在现实中必须有一个机构代表人民行使主权,谁代表人民来行使主权,这是争论的焦点所在。

一、邦联时期州拥有主权

美国主权归属问题的讨论可以追溯到建国初期,1777年11月15日第二届大陆会议通过《邦联条例》并提交各州批准,1781年3月所有的州都批准了该条例,大陆会议宣布《邦联条例》生效。《邦联条例》下的各州和邦联政府的关系与英王统治时期的殖民地和英王的关系相比发生了变化,从此美国国家开始进入新的时期。

《邦联条例》是各州合作的规范性文件,开头便称“在新罕布什尔、麻萨诸塞湾……诸州之间组成邦联和永久性联盟条例”(Articles of Confederation and Perpetual Union),第13款规定,“邦联协议的条款,每个州都须遵守,不能违反,邦联是永久性的。”但第二款又明确规定:“各州保留主权、自由与独立”。可见《邦联条例》本身关于主权问题的规定就有矛盾,如果在《邦联条例》之下各州保留主权,那么各州是否留在邦联之内州本身就可以决定,不受《邦联条例》规定的“永久性”邦联的制约,州的主权和邦联(Union)的永久性是矛盾的。应该如何看待邦联政府时期的主权归属呢?

在19世纪,人们认为州从来就不是拥有主权的、独立的州。著名法律学家托马斯·库利和

约翰·伯吉斯在《政治科学和比较宪法法律》一书中说，“第一次大陆会议是美国政府的第一个组织，自从它存在那天起，大西洋这儿就有了超出13个地方政府的東西，这儿有一个主权实体，一个国家，不仅仅是观念上或纸面上的，而且是事实上和组织上的。”^[3]（第101页）换句话说，这些人认为自殖民地摆脱英国统治那天起，就建立了中央主权，他们认为《邦联条例》通过时中央政府主权是存在的，州是中央主权的篡夺者。这种观点对维护联邦主权大有帮助，但也有致命的弱点，因为他们无法解释在《邦联条例》执行期间联邦(Union)的地位。

事实上，在《邦联条例》之下邦联政府无主权特征，不仅法律上已规定“各州保留主权、自由和独立”，而且从邦联政府所受到的限制来看也是如此。（1）根据《邦联条例》，邦联国会只有一院，其代表由各州立法机关选派，“各州保留在此年度内召回自己代表的权力”，“所有担任代表之人，均不得在合众国担任任何官职并因此领取任何形式的工资、聘金或报酬”。由此可见，这些代表受到各州的严密控制，各州进而通过他们的代表来影响邦联政府的决定。（2）邦联政府没有征税的权力，也就没有足够的经济实力发挥作用。（3）中央政府最重要的职能之一，即在国际社会中代表国家的权力也被《邦联条例》否认。《邦联条例》第九款规定，“除非有九个州的同意，合众国国会不会宣布战争……不会与外国缔结条约。”可见，邦联政府处理国际事务要受州政府的左右，根本不是国家主权的代表者。根据《邦联条例》的组织原则，中央政府很大程度上从属于各州政府，各州是主权的拥有者，邦联是否能保持永久取决于各州的决定。尽管条例中规定联邦的永久性，但并没有可行性保障。

可见，在《邦联条例》之下，邦联政府并不具有主权。如果说制定并通过《邦联条例》是人们明确、自愿、客观的行为，那么在此之前中央主权观念存在于人们的头脑中的观点无从谈起。我们至少可以肯定，在北美13个殖民地脱离英国的统治之后，首先形成了各州主权，1781年的《邦联条例》并没有改变州主权的客观事实，在1789年《联邦宪法》生效之前州是唯一的拥有主权的政治实体。国家主权派认为，《邦联条例》期间州篡夺了邦联主权，客观上对联邦(Union)造成了破坏，现在看来并不符合客观实际。

二、《联邦宪法》事实上确立了联邦主权

1787年《联邦宪法》没有明确规定主权的归属问题，《联邦宪法》生效以后主权归属问题引起人们更激烈的争论。《联邦宪法》通过以后联邦是否拥有主权，这是问题争论的焦点。它取决于两方面，一方面，民众是否形成了全国性人民主权意识，该意志是如何表达的，这是联邦政府是否拥有主权的关键；另一方面，《联邦宪法》本身是否可以解释为授予联邦政府主权。

《联邦宪法》通过的时候是否形成了全国性人民主权意识了呢？我们可以从两个角度回答这个问题。

首先，《联邦宪法》讨论批准过程中有大量证据可以证明美国人作为一个整体的民族意识已经出现。

1. 在宪法讨论批准过程中没有任何人和机构提出分离权的问题。当宪法提交各州批准的时候，有一些州提到人民的权力问题，弗吉尼亚州宣称，“我们以弗吉尼亚人民的名义宣布，宪法授予的权力来自合众国人民(the people of the United States)，当它们被曲解伤害和侵犯人民时，这些权力应由人民行使。”纽约州宣布，“只要人民感到对他们的幸福有必要，任何时候政府的权力都可以由人民重新行使。”罗得艾兰州也这样阐述。^[4]（第10页）这几个州只是提到如果政府侵犯人民权利时，宪法权力由人民行使，并没有表述或包含州可以因此退出或解散联邦之意。

2. 从上述各州提到的宪法来源也可以证明美国人民具有了整体意识。上述各州提到宪法的来源是 the people of the United States，我们往往翻译为合众国人民，指已经联合起来的各州的人民。正如亨利·李在一封署名《联邦党农人》的信中所说的那样，“应该认为当人民采纳了制定的宪法，宪法就应该成为最终的、最高的法律，宪法不是被新罕布什尔、麻萨诸塞等各州人民接受的，而是合众国的人民(the people of the United States)接受的”^[5]（第27页）。而且，《联邦宪法》与《邦联条例》相比有明显的不同，《邦联条例》是“新罕布什尔、马萨诸塞海湾、罗得岛与普罗维登斯种植园……诸州之间组成的邦联与永久性同盟之条约”。该文件开头便声称“我们作为各州选派并在文件上签名的代表”^[6]（第4页）。《邦联

条例》强调的是各州的代表在制定该文件时的作用,而《联邦宪法》的开头是“我们合众国的人民”,所以说是全国人民的代表、而不是各州的代表制定了新宪法,与《邦联条例》相比,更凸显《联邦宪法》形成时的全国性人民主权意识。

3.《联邦宪法》的批准程序也证明了这一点。当时各个州之间签订契约的时候往往通过州立法机关,而《联邦宪法》提交各州批准时,各州都召开专门的制宪会议决定是否批准宪法,这样的会议不能仅仅认为它们代表州。以州为单位来批准宪法只是一种组织手段,各个州制宪会议代表人民行使权力,各州人民都是美利坚民族的组成部分。马萨诸塞代表鲁弗斯·金认为人民的批准是最有力的“打消关于新宪法合法性的争论和怀疑”^[4](第 355 页)的论据。虽然新宪法规定由 9 个州批准宪法即可生效,比《邦联条例》批准时要求州的数量要少,但这已经不重要了,因为已经征得广大人民的同意。

其次,从《联邦宪法》文本本身我们也可以分析主权归属问题。

1.《联邦宪法》的序言中明确了宪法权力的来源。宪法开篇便说,“我们合众国人民,为建立更完美的联邦……特为美利坚合众国制定本宪法。”宪法序言明确表示宪法的制定者是全体的合众国国民。由此可见,美国人民已经形成建立全国性政府的意志,并以宪法的形式表现出来,宪法是人民主权的载体,它奠定了联邦主权的基础,政府组织形式是根据宪法形成的。当然,宪法并没有产生联邦主权,尽管新的联邦主权和宪法同时产生,但只是通过它或者其修正案改变政府组织的本质特征,或给予政府行使管理国家的权力,主权的授予者还是全体人民。

2.虽然《联邦宪法》没有明确规定主权属于联邦政府,但授予了联邦政府实质上的主权。在《联邦宪法》之下,国会可以“以合众国的信誉借款、管理对外贸易、铸造货币、确定度量衡的标准、宣战、招募陆军并供给军需、建立和维持一支海军……”(第一条第八款),还可以同外国“缔结条约”(第二条第二款)。而在《邦联条例》中,相关权力需要九个州同意,否则国会不得为之。事实上,这些权力是主权的重要标志,授予了联邦这些权力,联邦政府实际上就拥有了主权。

综上所述,当美国人民意识到他们需要组成一个永久性联邦并保证联邦主权的时候,他们才通过了《联邦宪法》,所以说主权先于宪法,并不是《联邦宪法》产生主权。《联邦宪法》只是联邦主权的体现。照此推理,虽然美国各个州也拥有宪法,但并不体现主权,因为一个国家中主权只有一个,人民主权交予联邦,州就不能拥有主权。

三、建国初期州主权和联邦主权之争

1787 年宪法虽然建立了一个全国性的、主权的政府,但是由于没有明确的文字规定,往往给州主权论者以可乘之机。1798 年亚当斯政府通过的《敌侨法》和《煽动叛乱法》等法案,遭到民主共和党人的强烈反对。民主共和党人占优势的肯塔基和弗吉尼亚立法机关通过了一系列决议,即“肯塔基和弗吉尼亚决议”(Kentucky and Virginia Resolutions),认为“联邦政府的权力来自各个州之间的契约”,并提出主权可分论,认为美国的主权分别属于各州和联邦,威胁退出联邦^[4](第 546 页)。

1812 年美英战争爆发,反战情绪在整个新英格兰地区蔓延,并且与早些时候的反禁运的情结相结合,其结果是,1814 年 10 月,新英格兰五州在哈特福特召开会议讨论新英格兰地区与联邦的关系。哈特福特会议最后形成决议,认为宪法是“全国性契约”,虽然它不应该废除,但如果由于腐败统治不断滥用权力,它可以被废除。如果可能的话,在和平时期经慎重考虑后联邦也可以解散,在各州之间建立新形式的邦联代替联邦,这和当年杰弗逊在肯塔基决议中的论调如出一辙。

从以上言论中可以看出,州主权论者的主要理论依据是主权可分论和契约理论,即认为州政府将自己主权的一部分让渡给联邦,自己仍拥有主权;《联邦宪法》是各个州之间的契约,联邦政府的权力来自各州。州主权论者的观点存在这样几个问题:

首先,主权是否可分,是否可以让渡?虽然邦联政府时期州是主权的拥有者,但认为主权可分从逻辑上是讲不通的,不管通过什么方式建立一个新的国家,必须推翻原有主权,在一个民族国家中不能同

时有两个主权政府。著名宪法学家韦斯特尔·威洛比说过,“没有一个国家可以通过其他国家的简单让渡获得主权,一个民族只有完全摆脱旧的国家机器并重新组织起来才能产生一个新的国家”^[5](第 7 页)。这种说法看来更适合通过暴力建立国家的方式。其实,通过和平方式建立的政权同样存在这个问题,没有哪个政权心甘情愿交出权力,所以认为各州通过宪法将自己的主权让渡给联邦的观点只是这些州主权论者的一厢情愿。

其次,既然州不能让渡主权,那么州是否可以决定主权归属呢?这取决于各州政权在《联邦宪法》制定批准过程中的作用。州主权论者错误地解释了启蒙思想家提出的“主权在民”、“社会契约”思想。“社会契约”是人民之间的契约,而不是各个成员单位的契约,通过契约在人民中间成立的政府行使的权力是人民授予的,而不是该国家中各个成员单位授予的。亨利·李坚持这一点,他说,“在权力方面没有州可以从联邦退出,在政策方面也没有州被允许这样做。”他认为宪法“不是由不同州政府建议的,而是由人民仔细考虑并采纳的,宪法的语言不是各个州的语言……它是由人民在不同州的制宪会议上批准的”^[7](第 496 页)。李正确诠释了启蒙思想家们的“社会契约论”,动摇了州主权论的根基。

联邦主权论者对州主权论予以强烈反击。另外,在麦卡洛诉马里兰案(McCulloch v. Maryland)中,最高法院也维护联邦主权,首席大法官约翰·马歇尔认为联邦政府是人民的政府,它起源于人民,从人民中得到权力,最后交予人民,“(联邦政府)直接对人民行使权力,所有人都承认这种政府起源于人民,其权力来自人民的必要性。美国政府在事实上显而易见是人民的政府”^[8](第 283-286 页)。从上述论述中可以看出,那个时代很多人都认可联邦政府建立在广泛的人民主权的基础上,事实本身也证明人民建立了一个联邦主权的国家。美国宪法不是各州之间可以随意解散的契约,而是一个永久性有效的文件,它来自全体人民,可以由最高法院解释并执行。

四、围绕主权问题矛盾加剧

19 世纪 20 年代国会采取提高关税的政策,对依赖棉花出口的南方不利,遭到南方的反对,从而在这个问题上形成了东部、中西部和南方的对立,关税问题因而变成了一个政治问题。另外随着三四十年代领土的扩张和奴隶制矛盾的激化,地区分裂倾向不断加深。

南方政治家、副总统卡尔霍恩是著名的州主权理论的代表。卡尔霍恩并不否认人民是主权的最终拥有者,“但人民主权是以州为单位的,州是一个不可分割的集体主权……宪法只是一个契约,它的签订是由拥有主权的州的统一而成。”^[9](第 195 页)1833 年他又提出著名的“联邦法令废止权”原则(the doctrine of Nullification),他宣称,“当中央政府被认为执行了这个契约未授予的权力,它的法律是无效的;中央政府不能对授予它的权力做最后决定,因为不是宪法而是各州给它选择行使权力时可以采取什么措施的权力。”^[10](第 121 页)换句话说,卡尔霍恩认为如果某州人民认为本州权利遭到了联邦法律的侵犯,该州就可以自己决定是否留在联邦之内,但他提出的宣布联邦法令无效的要求没有得到其它州的支持。

卡尔霍恩关于宪法的基本概念是霍布斯和卢梭式的社会契约论,比起建国初期认为《联邦宪法》是各州契约的州主权理论是一个进步,因为他承认主权在民原则。但正因为如此,其迷惑性更大,他只承认以州为单位的人民主权,而不是全国人民为主体的人民主权。坚持以州为单位的人民主权,其结果是形成许多个主权实体,美利坚合众国不再是一个统一的主权国家,这有悖于建国时的历史真实。南方州提出它们拥有分离权,就是根据卡尔霍恩的这种理论。

三四十年代联邦政府与州的分离倾向进行了坚决的斗争。1832 年 12 月杰克逊总统发布《关于联邦法律废止权的文告》,明确指出了联邦是永久性的,“在英国皇家政府统治下,我们没有分离特征,我们以联合殖民地的身份开始反抗它的压迫,我们在邦联之下是合众国,这个名字是永久的,联邦政府使我们的联邦更完美……这几种联合方式中最完美的一种(指联邦)怎么能被仅仅看作一个可以随意解散的联盟呢?”^[4](第 591 页)虽然杰克逊认为从英王统治开始殖民地就已经是一个整体的观点有些激进,但他肯定联邦政府不可解散是客观事实。退出联邦的权利不是各州保留的宪法权利,因为这样的行为不是

打破一个联盟,而是破坏一个国家的统一。

除了在理论上相争以外,在实践上南方也蠢蠢欲动。1832年11月南卡罗来纳州宣布联邦关税政策无效,并以退出联邦相威胁。杰克逊总统派联邦税收人员前往查理斯顿,同时向该地派驻海军。虽然双方最终都做出让步,以妥协解决了这场危机,但南方分裂的倾向继续加深。

综上所述,建国之后到内战之前近70年的时间里,联邦主权和州主权论者一直存在激烈的斗争。尽管《联邦宪法》已在事实上确立联邦主权,但州从自身利益出发,试图否认联邦主权。随着各地区交往的增多和各州之间界限的打破,全国性国家生活渐渐形成,在《联邦宪法》通过70多年以后,应该说美利坚民族已经成熟,作为一个民族的感情已相当厚重,解散联邦、恢复为原来的各个州的观点已经与现实越来越格格不入了。但由于奴隶制的存在,各州之间利益不同,州主权论者仍然有所依托,内战之前联邦主权和州主权的斗争终将不可避免。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 艾尔捷:《美国赖以立国的文本》,赵一凡、郭国良译,海口:海南出版社2000年版。
- [2] 《大不列颠百科全书》,中国大百科全书出版社不列颠百科全书编辑部译,北京:中国大百科全书出版社1999年版。
- [3] Burgess, John. 1890. *Political Science and Comparative Constitutional Law*. Boston: J. S. Cushing & Co.
- [4] Elliot, Jonathan. (ed). *The Debate in Several States Contentions on the Adoption of the Federal Constitution*. 载 <http://rs6.loc.gov/ammem/amlaw/lwed.html>, 1999-02-03.
- [5] Willoughby, Westel W. 1991. *The American Constitutional System*. Florida: WM. W. Gaunt & Sons INC.
- [6] Authority of Congress. *United States Statute at Large*, Vol. 1. 载 <http://rs6.loc.gov/ammem/amlaw/lwsl.html>, 1999-02-05.
- [7] Stamp, Kenneth. 1987. *United States Constitutional and Legal History*. New York: Garland Publishing.
- [8] Epstein and Thomas G. Walker. 1995. *Constitution Law for A Changing America*. Washington: Congressional Quarterly INC.
- [9] 王 希:《原则与妥协:美国宪法的精神与实践》,北京:北京大学出版社2000年版。
- [10] *Journal of the Senate of the United States of America. 1789—1873*. Vol. 22. 载 <http://rs6.loc.gov/ammem/amlaw/lwsj.html>, 1999-02-06.

(责任编辑 桂 莉)

Controversy of Sovereignty before US Civil War

Song Yunwei

(School of History, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: It was a controversial issue whether the federal government or state government owned the sovereignty before the Civil War in America. Under the Articles of Confederation the state government was the owner of the sovereignty. In the Constitution of United States it was not included which government held the sovereignty anymore and led to severe debates about it. Although the federal government had gained the sovereignty after the effect of the Constitution of the United States, the struggle between federal government and state government did not stop because of the difference between the north and the south, the west expansion and the slavery.

Key words: sovereignty; federalism; Constitution of the United States; USA