

第一章

西部地方主义兴起的背景

加拿大西部地方主义的历史源远流长，1869年里埃尔领导的红河起义作为西部对联邦的第一次公开反抗而载入史册。此后，各种形式的反抗连绵不断、纷至沓来，共同组成为19世纪末到本世纪上半期的西部传统地方主义。然而，西部地方主义不是无源之水，无本之木，它的形成与当时加拿大的政治环境密切相关：《英属北美法案》（The British North American Act）对中央与地方权力划分的含混规定，枢密院司法委员会对地方权力的纵容和支持，导致了联邦之父麦克唐纳等人建立一个强大的“中央集权型”联邦国家的梦想化为了泡影；国家政策的某些规定直接损害了西部的地方利益；而同时期的省权主义又为西部地方主义的产生和发展起到了煽风点火的作用。因此，本章拟从加拿大联邦体制、省权主义和国家政策几个方面分析西部地方主义产生的条件和背景。

一、从集权走向分权的联邦为西部地方主义大开方便之门

在1867年7月1日加拿大自治领宣告正式成立之时，以麦克唐纳为首的联邦政治家们所设想建立的是一个“中央集权型”的加拿大联邦，这一思想不仅体现在刚刚生效的联邦宪法《英属北美法案》中，也贯彻于麦克唐纳政府的各项政策里面。然而，无论是《英属北美法案》对中央与地方权力划分的模糊规定，还

是加拿大当时的政治经济形势都蕴涵着许多不利于联邦加强中央权力的因素，枢密院司法委员会同时期对联邦权力的刻意限制和对省权的有意纵容使得加拿大联邦越来越背离联邦之父们勾画的蓝图，向着地方分权的方向发展。联邦体制的这种转变无疑为各种地方主义的发展提供了千载难逢的可乘之机，西部地方主义也正是乘此机会孕育发展起来了。

（一）有利于联邦集权的因素

应该说，在加拿大自治领酝酿建立的过程之中，各殖民省之间的差别还是相当巨大的，但在当时特定的历史条件下，却出现了有利于建立强大的“中央集权型”联邦制国家的条件和因素。具体来说，这些因素包括：

第一，美国吞并的威胁和内战的教训。来自外部，尤其是美国的挑战一向被认为是加拿大自治领得以生成的首要原因。同时它也是促使加拿大建立强大的联邦中央的重要因素之一。从历史上来看，美国对加拿大素有吞并野心。

早在独立战争时期刚刚宣布独立的北美十三殖民地就想把魁北克和新斯科舍纳入自己的反英斗争之中。他们先是派人把号召法裔居民起来反抗的标语贴到魁北克各地教堂的门上，结果加拿大人并没有像南边的邻居想象的那样迅速地揭竿而起。虽然魁北克人对英国的征服心有怨言，可是虔信天主教的他们同样不喜欢信仰新教的美国人，况且有势力的圣劳伦斯毛皮商人也反对同与自己存在商业矛盾的美国联合。两害相权取其轻，新斯科舍人也像魁北克人一样宁愿选择留在英国的殖民体系内。^① 仍然不死心的十三殖民地一计不成，又生一计。1775年通过决议，派遣军队直接进入加拿大境内。蒙哥马利率领的军队取道尚普兰湖，于同年11月攻陷了蒙特利尔。可是当时魁北克的军事据点是在魁

^① 张友伦主编：《加拿大通史简编》，45-46页，南开大学出版社，1994。

北克城，因此，蒙哥马利的军队继续向魁北克城挺进。在城下，他们与经由凯内别克河和肖迪埃河开来的本尼迪克特·阿诺德的大陆军会合。这两支已大大削弱了的装备很差的部队在严寒的冬夜向魁北克城发动了联合攻击。结果在加拿大人的坚决抗击下，美军统帅一伤一亡，全军覆没。除了政府的大规模行动外，1775年5月，马萨诸塞北部的民间武装在乔纳森·埃迪上校的率领下曾经对新斯科舍的坎波兰要塞发动过袭击，结果同样是无功而返。后来美国的游击队也曾经对圣约翰谷地发动过多次攻击，均没有达到目的。1776年2月在《独立宣言》发表前夕，弗兰克林等四人受大陆会议的派遣到魁北克活动，试图劝说他们派遣代表参加大陆会议，遭到拒绝。甚至到了1783年的巴黎和会上，美方谈判代表弗兰克林还向英国提出割让加拿大的要求，遭到英国的坚决反对。^①

在第二次英美战争前后，美国国会中的战鹰派又狂妄地叫嚣“单单肯塔基的民团就有能力将蒙特利尔和上加拿大置于您 [国会] 的脚下。”^② 战鹰派的代表人物亨利·克莱在第12届国会中也声称：他希望看到一个“新美国……不仅包括老的十三州，而且是整个密西西比以东的国土，包括东佛罗里达，也包括我们北方的领土。”^③ 1812年7月12日，由密歇根准州州长威廉·赫尔将军率领的军队渡过底特律河，不幸的是他的行动计划被英国人窃获，这支部队没放一枪就被包围，赫尔将军被俘。另一支越过尼亚加拉河的队伍也遭到当地居民和从美国移入的效忠派的英勇抗击，得不到后援而被击溃。美国人两次试图吞并加拿大的阴谋

① 杨生茂主编：《美国外交政策史》，39页，人民出版社，1991。

艾伦·比林顿：《向西部扩张》，369页，商务印书馆，1990。

③ 余志森编著：《美国史纲：从殖民地到超级大国》，85-86页，华东师大出版社，1992。

都遭到了失败。

然而野心勃勃的美国人并没有因为军事行动失败而放弃吞并加拿大的梦想。1845年约翰·奥萨利文在《联邦杂志和民主评论》上发表了那篇广为人知的文章——《兼并》鼓吹“整个美利坚民族都相信征服美洲大陆乃天定命运。”^① 20世纪60年代以后，笼罩在英属北美殖民地头上的美国吞并的阴云变得更加厚重。有恃无恐的美国借口南北战争中的“亚拉巴马号”事件，^② 要求英国割让整个加拿大西部作为赔偿，并纵容爱尔兰芬尼党进攻加拿大。1866年一项旨在吞并加拿大的法案被引入美国众议院。1867年来自明尼苏达州的参议员拉姆齐·库克要求参议院外交事务委员会动手制定吞并加拿大西部的计划。^③

美国铁路更是19世纪后期向西北扩张的急先锋。1969年美国参议院太平洋铁路委员会的一份报告中声称：“北太平洋铁路有1500英里靠近英属北美，它建成后，将吸引落基山以东、萨斯喀彻温河和红河地区丰富的农产品以及大山以西，弗雷泽河、库特内河一带的金属资源到美国来，我们领先开通北太平洋铁路注定了英属北美91度经线以西地区的命运，它们将在利益和感情上倾向美国，并会事实上在自治领内受到压迫，它们并入美国只是时间问题。”^④ 针对美国的威胁，加拿大总理麦克唐纳说：“美国政府运用了除战争外的所有手段去谋求西北地区，我们必须行动起来，与之对抗，最重要的就是明白无误地向他们表明我

① Donald Creighton, Macdonald: The Old Chieftain, Macmillan, 1965, p.206.

“亚拉巴马号”系英国在南北战争期间为南部联盟建造的一艘重型战舰，该舰曾经对美国联邦构成重大威胁，使数千万加元的货物沉入海底。战后，美国以英国违反中立法为借口要求它割让北美殖民地作为赔偿。

③ V.C.Fowke, “National Policy and Western Development”, Journal of Economic History, Vol.16, 1956, p.474.

④ V.C.Fowke, National Policy and Wheat Economy, Toronto, 1957, p.44.

们要修建太平洋铁路。’^①

正是 60 年代前后加拿大联邦酝酿建立的过程中美国时刻兼并的威胁才使得英属北美各省和英国相信：只有建立一个强大的加拿大联邦才能真正独立生存下去。而且也正是美国鲸吞西北地区的阴谋促使加拿大自治领中央在联邦建立初期，采取迅速有力的措施占领西部，推行国家政策。

其次，美国内战的教训是促使加拿大建立中央集权式联邦的另一个重要因素。美国联邦在建立初期奉行“小政府”的原则。起初根据《邦联条款》联合起来的政府只是十三殖民地的一个松散联盟。各州仍旧保留着自己的主权。邦联议会权力有限，无权对各州人民进行管辖，也无权征收赋税。“邦联行政部门统治各州的惟一权力，只是劝告的权力。它虽可向各州借款，但不能强制各州缴款；它虽可请各州派兵，但不能明令各州出兵；它虽可缔结条约，但必须委托各州履行；它虽可借款，但必须依靠各州偿还。”^② 美国 1787 年制定的宪法虽然克服了《邦联条款》的上述弱点，但仍给予各州相当的自主权。而且宪法还明确规定：保留权力归地方和人民所有。自 19 世纪 20-30 年代开始，美国南部棉花王国崛起，种植园主阶级为了维护南部的地方利益，鼓吹“州主权论”，其重要代表人物卡尔霍恩 1828 年发表了《南卡罗来纳之说明和抗议》，宣称联邦只是各州之间的一个契约，各州有权决定国会法案是否违宪，从而拒绝联邦法律在该州执行。南部与中央的斗争愈演愈烈，终于在 1861 年导致了南北战争的爆发。

美国内战给加拿大联邦之父们以很大影响，使他们看到了建

^① Chester Martin, *Dominion Land Policy*, edited by Lewis H. Thomas, MacClelland and Stewart, 1973, p.11.

余志森，前引书，第 54-55 页。

立一个松散联邦的危险后果。在 1865 年的一次发言中，麦克唐纳声称：“[美国]从一开始就错了，它们的宪法宣称每一个州都拥有主权地位，除宪法规定授予中央的权力外，所有与主权有关的权力都归各州所有。而我们则要采取一套完全不同的体系，我们将主要行政权力交给了中央，并授予它所有与主权有关的权力。这样，我们就能避免美国导致分裂的那些缺点了。”^①正是“州主权论”的威胁和美国内战的“教训”才使得麦克唐纳所坚持的建立强大联邦中央的思想在魁北克制宪会议上得到了大部分与会代表的支持，贯彻着建立一个强大的“中央集权型”联邦的《魁北克决议》也得以在制宪会议上通过。

第二，麦克唐纳个人的作用也同样不容忽视。他在担任联邦总理期间积极加强联邦集权的政策早已广为人知，其实在加拿大联邦的建立过程中，他所起的作用同样引人注目。可以这样说，如果没有他的努力，建立联邦拥有强大权力的思想不可能在《英属北美法案》中得以贯彻。因为加拿大联邦“不是产生于广泛的群众运动，而是由一股重要经济力量支持的少数几个政治领袖的杰作。”^②麦克唐纳在联邦争论中，起初倡导建立单一制的国家，后来虽然修正了自己的看法，支持加拿大实行联邦制，但他建立强大中央集权国家的观点却始终没有改变。在 1861 年一次演讲中，他声称：“联邦的真正目的在于给予中央所有主权，而从属或单个的地方机构只拥有明确授予它们的权力，这样，我们就会拥有一个强大的中央政府、强大的中央立法机关和一套软弱的分

^① Roger Gibbins, *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the US*, Butterworth and Company Limited, 1982, pp.42-43.

^② Edgar Mcinnis, *Canada: A Political and Social History*, Canada, 1969, p.361.

权化的地方立法体系。^① 麦克唐纳在《英属北美法案》形成过程中所发挥的作用是如此强大，以致于著名史学家威廉·莫顿把加拿大中央集权型的联邦宪法称为“麦克唐纳式宪法”。^②

第三，未来联邦面临的险恶形势和严峻挑战也使得加强中央权力的动议得到各地政府的支持。南面的美国咄咄逼人，意欲吞并加拿大的整个西北地区。而与此同时，加拿大对西部的兴趣也越来越浓厚，缓慢的进行着向西部扩张的准备工作，“当烧木头的小火车喷着浓烟跟在尚普兰、拉·韦朗德里和亚历山大·马更些后面前进的时候，它们代表了加拿大对西部日益增长的兴趣，惟恐它从加拿大的控制范围内滑脱出去。”^③ 面对美国人时刻企图吞并西北地区的威胁，加拿大必须采取迅速有力的措施才能赶在美国前面占领西部，而这需要一个强有力的中央政府才能胜任。

此外，各省关注的大干线铁路濒临破产，铁路经理沃特金认为，只有将它延伸为两洋铁路，才能挽救危机。而且各省在修建殖民地际铁路的过程中也遇到了地方主义作祟、资金不足等障碍。面对如此严峻的形势和挑战，只有建立一个强大的联邦，采取果断措施，才能对抗来自美国的威胁，解决各省面临的政治和经济危机，担起修建大干线和省际铁路这样的浩大工程，占领和开发西部，实现麦克唐纳等人建立独立民族国家的梦想。因此，在魁北克会议上，建立强大联邦的主张才得到了多数代表的支持，通过了具有明显集权倾向的《魁北克决议》。

① Peter H. Russell, ed., *Leading Constitutional Decisions*, Carleton University, 1987, Fourth edition, p.50.

② Michael Burgess, *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester University, 1990, p.40.

③ 格莱兹布鲁克：《加拿大简史》，山东人民出版社，1972年，第202页。

（二）建立强大联邦国家的努力

建立中央集权型联邦国家的努力不仅体现在刚刚生效的《英属北美法案》里，也贯穿于联邦初期麦克唐纳政府的政策和实践之中。《1867 年宪法》开宗明义，在前言中就明确宣布它是一部“原则上与英国相类似的宪法”，从而奠定了本法倡导联邦权力的基调。从整部宪法来看，联邦集权的规定主要体现在如下几个方面：

首先，联邦被授予当时被认为最重要的权力。根据法案规定，联邦不仅拥有外交和国防权力，而且可以“为了加拿大的和平、秩序和良好政府的目的而有权制定下面项目单中没有单独划归省立法机构的所有事项的法律。”即所谓的“保留权力”。法案第 91 条则明确列举了 29 项专属于联邦的涉及国计民生的重要经济权力，它们包括：1. 公共债务和财产；2. 商贸管理；3. 以任何课税方式或制度筹措资金；4. 凭借公共信用举债；5. 邮政服务；6. 人口调查和统计；7. 民兵、陆海军服役和国防；8. 规定和提供加拿大政府中文职和其他官员的薪金；9. 标灯、浮标、灯塔和黑岛；10. 航海和航运；11. 海军医院的检疫、建立和维持；12. 沿海和内陆渔业；13. 一个省与英国或其他国家以及两省之间的货物运输；14. 通货和铸币；15. 信贷、银行合并和纸币发行；16. 储蓄银行；17. 度量衡；18. 票据；19. 利率；20. 法币；21. 破产；22. 发现和发明专利；23. 版权；24. 印第安人及其保留地；25. 归化和外侨；26. 结婚和离婚；27. 刑法，除了刑事法院的组成，但包括刑事程序；28. 感化院的建立、维持和管理；29. 那些被声明不包括在本法单独列举给省立法机构的项目单中的事项。^① 值得注意的一点是：联邦仅仅通过“以任

储建国：《当代各国政治体制：加拿大》，兰州大学出版社，1998年，第 309

何方式或手段课税”这一项规定，就将全国 3/4 的税源控制在自己手中。

其次，省只获得了管理省内事务的权力。宪法第 92 条列举了 16 项专属于地方的权力，它们主要包括省内征收直接税、财产与公民权、自然资源控制权、教育、市政和省内举债、工程、医院和慈善机构的建立和维持的权力等。

再次，联邦中央对地方拥有多项控制权。其一，根据法案第 55 和 90 条的规定，省督由中央任命，对联邦中央负责，对省议会通过的法律有搁置权。其二，联邦中央对省法律有否决权，1869 年兼任联邦司法部长的麦克唐纳在一份报告中对联邦否决权进行了阐述：如果联邦认为任何一项省法律的部分或全部内容“越权”或“违宪”，有权对其予以否决；或是认为省法律与现存的联邦法律冲突或从广义上说与联邦整体利益相背离，也有权进行否决。^①其三，联邦法院的法官由中央任命，其薪水、津贴和退休金由联邦国会确定和提供，联邦最高法院有权判决省与中央的权力争端，他们显然受到中央的影响。1875 年由自由党任命的最高法院宣告成立，在 1878 年塞弗恩诉女王案中，联邦法官根据联邦“商贸权”和“间接税”条款否决省坚持的“执照”权。此案具有两点明显意义：（1）这是由自由党任命的法官作出的判决，表明两党虽然在联邦性质上存在分歧，但在联邦司法权问题上却相去不远；（2）更重要的是此案表明了联邦法官对加拿大联邦权力分割的基本态度，表明“联邦的主要问题才是他们首要关注的事项，而且他们的判案并没有受到后来枢密院决定的束缚”。^②其四，被认为在联邦中央代表省意见的参议员不是由省选民投票产生，也非各省选派而来，而是由联邦中央提名，总督

① Canadian Federalism: Past, Present and Future, p.42

② Ibid., p.43.

命。由此可见，联邦宪法将省权限制为管理地方事务的权力，而联邦又拥有保留权和否决权，从字面上看，的确为加拿大规定了一个中央集权的联邦。

联邦初期的麦克唐纳政府采取强力措施，把《英属北美法案》的想法付诸实施。

首先，联邦政府以迅雷不及掩耳的速度，完成了“从海洋到海洋”的扩张，建立起横贯北美大陆的国家。自治领一建立，联邦政府就与英国政府磋商接管鲁伯特地区的问题。1868年，英国议会通过鲁伯特地方法案，支持自治领同哈德逊湾公司进行协商，以便将公司在那里的统治权移交给自治领。1869年自治领政府与哈得逊湾公司通过谈判达成协议，联邦以30万加元的价格购买了鲁伯特地区。公司保留在该地区1/20的土地所有权。整个移交工作在当年的年底完成。1869年5月，麦克唐纳向众议院提交了一份“关于鲁伯特地区临时政府”的议案，计划把这块土地设为西北地区，暂不设省，由副总督和渥太华任命的一个委员会进行管理。随后，政府任命威廉·麦克杜格尔为副总督，派遣土地测量员对西北地区的土地进行统一的测量，着手进行该地区的接管工作。

令人意想不到的是联邦对西北地区的接管激起了里埃尔领导的梅蒂人的反抗。起义严重威胁到麦克唐纳的整个计划，海湾公司没有军队，联邦政府在西部的统治还没有建立起来，东西方之间交通不便，美国人也以警惕的目光注视着事态的发展，企图使起义向着同美国合并的方向发展。在这种情形下，麦克唐纳招回鲁莽的麦克杜格尔，派遣唐纳德·史密斯为和谈代表，同里埃尔起义军方面进行谈判。联邦基本满足了梅蒂人的要求，同意马尼托巴以省的地位加入联邦，省资源由联邦政府控制，同时政府同意划拨140万英亩土地给梅蒂人。这样，到1870年5月《马尼托巴法案》获得了议会的批准。7月15日，自治领正式从哈德

逊湾公司手中接过了西北地区的管理权。1875年，联邦颁布《西北土地法案》规定，西部的自然资源“为了自治领的目的”由中央直接控制，用来促进移民开发西部和修建太平洋铁路。

西边的不列颠哥伦比亚虽然同美国传统的经济联系比较多，但在英国的支持和联邦政府的积极努力下，1871年，联邦不仅全部满足了它所提出的全部要求，而且联邦方面的代表卡蒂埃还出人意料地答应该省，修建一条通往太平洋岸边的大铁路，两年之内动工，十年完成。这样，1871年不列颠哥伦比亚就成为了加拿大的第六个省。联邦接下来又对一直徘徊在联邦大门口的爱德华王子岛进行积极的争取工作。它在1867年不愿加入联邦的原因一方面是想经济上受富省的剥削，政治上受大省的压迫；另一方面是当时该省的经济形势还好，足以自给。可是，进入70年代后，该省因为修建铁路而陷入严重的财政危机，债台高筑。为了摆脱财政危机，它开始认真考虑同加拿大的联合问题。联邦再次大方地满足了爱德华王子岛的要求，答应帮它偿还债务，修建省际铁路，同时出资80万加元将在外地主的土地买下，为它解决了多年的老大难问题。如愿以偿的爱德华王子岛高兴地在1873年加入了加拿大联邦。联邦同样对最东边的纽芬兰进行过积极的争取，不幸的是该省同意加入联邦的卡特政府在省大选中失败，加入联邦问题不得不搁置下来。这样，除了纽芬兰之外，联邦政府在短短六年的时间里，就完成了“从海洋到海洋”的扩张计划，抢在美国前面完成了对西部的占领。与之相比，美国完成到太平洋的扩张则花费了半个世纪的时间。

其次，推行国家政策，实行保护关税，修建太平洋铁路，鼓励移民开发西部，力图建立一个以太平洋铁路为主轴、以中部为经济中心、以西部开发支持中部发展的东西向的经济体系，为在北美大陆实现独立国家的梦想而奋斗。

再次，麦克唐纳政府还采取果断措施，与地方主义的行动进

行不屈不挠的斗争。他先是用“威逼利诱”的手段平息了约瑟夫·豪在新斯科舍领导的退出联邦运动。约瑟夫·豪早在自治领酝酿建立的过程中，就是一名著名的反对派。联邦建立后，初期经济的萧条和相对较高的关税使新斯科舍的反联邦派又获得了机会，约瑟夫·豪乘机又到英国活动，要求取消联邦。麦克唐纳政府对豪的活动予以坚决反对，认为“取消联邦这件事即使是只讨论一下也是不行的。”^① 麦克唐纳得到了英国的支持，约瑟夫·豪不得不接受麦克唐纳的财政让步，同意放弃取消联邦运动，并于 1869 年 1 月参加联邦内阁。麦克唐纳除了坚决反对豪的退出联邦运动，而且对其他危害联邦权力和强大国家计划的行动也同样给予坚决反击。他多次启用联邦否决权。在 80 年代先后四次宣布安大略省总理莫瓦特的一项省政府管理森林的法律无效。他还多次否决马尼托巴修建温尼伯至美加边界铁路的议案，认为这样一条铁路将把西部的贸易引向美国，威胁东西向经济体系的建立，与国家政策的主旨相背离。

（三）地方分权的潜在危险

虽然《英属北美法案》的主旨和麦克唐纳保守党政府的政策都意在加强中央权力，在北美大陆建立一个强大的联邦制国家，然而，《1867 年宪法》自身的缺陷、加拿大国家的特征和 19 世纪后期加拿大国家所面临的内外形势都使得自治领逐渐背离了它原来的规定，向着地方分权主义的方向倾斜，从而为西部地方主义的孕育准备了合适的温床。

《1867 年宪法》虽然贯穿着建立一个强大联邦的意图，但却存在着许多有利于地方分权的缺陷和漏洞。政治学家怀特认为，“每一项分权都包含着一种不同的加拿大的蓝图、一种新的国家在政治上应该如何组织的观念，然而，这些观点却是相互冲突

^① 唐纳·德·克莱顿：《加拿大近百年史》，山东人民出版社，1972 年，第 24 页。

的。”因此，他认为中央与地方的一切冲突都可以在宪法中找到根源。^①正是《英属北美法案》的缺陷和漏洞为地方分权主义的思想提供了法律上的可乘之机，而 19 世纪后期以来加拿大面临的内外形势又为各种分权行动准备了合适的条件。种种迹象都向世人预示着联邦衰微，省权猖獗的可怕结局。

以强调加强联邦中央的权力而闻名的加拿大前总理特鲁多在 1978 年制定加拿大宪法修改程序时指出，以《1867 年宪法》为主体的加拿大宪法至少存在九大缺陷。它们分别是：1) 相当一部分内容由英国议会制定，带有明显的殖民地痕迹；2) 宪法条款散见于各种不同的法律文件之中；3) 没有原则总述，语言模糊，不合时代；4) 没有多少教育价值；5) 没有人权法案；6) 联邦与省的权力划分不够详细；7) 参议院只有有限的代表省的权力；8) 最高法院需要由宪法作制度化的规定；9) 需要加入修改程序。^②虽然特鲁多的断言在某些方面并不一定公允，但他指出的第 1、3、6、8、9 条缺陷对我们研究加拿大宪法却具有重要的参考价值。

根据我们的研究，首先，《1867 年宪法》首要的缺点是：相关条款，尤其是联邦与地方权力划分的条款，在一些具体规定上不仅自相矛盾，语言模糊，而且划分不当。它在前言中声称要建立一部“原则上与英国相类似的宪法”，意在避免美国“州权至上”和内战的历史在加拿大重演，建立一个强大的“中央集权型”国家，然而却采取了联邦制的组织形式。我们知道，国家的组织形式是中央与地方权力划分的表现，单一制国家里主要决策

^① Kenneth Norrie et al., *Federalism and the Economic Union in Canada*, University of Toronto, 1986, p.32

^② Gregory S. Mahler, *New Dimension of Canadian Federalism: Canada in a Comparative Perspective*, Associated University Press, 1987, p.59

权归中央所有，邦联制国家最高主权握在地方手中，而联邦制则是介于单一制和邦联制之间的一种组织形式，其最主要的特点就是两级政府之间存在着“并列主权”（Co-ordinate Sovereignty）即中央与地方各持有部分决策权。当然，仅从联邦制我们还无法判定它是一个中央集权型还是地方分权型国家。但《英属北美法案》第 91、92 条规定，联邦拥有商贸权和为了“和平、秩序和良好的政府”而采取任何行动的所谓“保留权力”，而地方仅拥有包括财产和公民权在内的管理“地方事务”的权力。宪法制定者们的意图如我们前文所分析的，是将所有主要权力交给中央，地方只保留小部分管理地方事务的权力，就是后来被无限扩大的财产与公民权当初也仅仅是为了保证魁北克使用它自己的民法体系。但是《1867年宪法》语言模糊，没有就何为“财产与公民权”和“地方事务”两款予以澄清。虽然这样可为宪法解释者们提供解释宪法的弹性空间，但却使这两款规定可以根据解释者们的需要随意延伸，因为在一个国家里，没有几件事情同“财产与公民权”和“地方事务”完全无关。这两项条款与联邦的“和平、秩序和良好的政府”的保留权一样，变成了事实上的“地方保留权”。所以，《1867年宪法》在实际上拥有两套“保留权力”。这样，从“并列主权”到“并列保留权”，就在事实上否定了联邦的至上权力，其“必然结果就是省主权和省权主义的呼声”，^①完全走向了《英属北美法案》制定者原来意图的反面，也为以后地方主义的发展提供了宪法上的依据。

宪法对中央与地方权力划分的不当之处还在于《英属北美法案》将自然资源的控制权交给了地方政府，此举不仅为后来西部三省向中央要求取得与其他省同样的资源控制权提供了宪法上的

^① Harold Waller et al., ed., *Canadian Federalism: From Crisis to Constitution*, University Press of America, 1984, p.3.

依据，也使联邦在采取加强中央权力的经济政策时常常受到地方的掣肘。类似的规定还有：联邦拥有航运权而省控制着河道的所有权，联邦管理结婚和离婚权而省负责婚姻的宗教仪式，省拥有教育权而联邦负责保证少数派受教育的权利等，同样容易造成联邦与省在权力划分上的纠纷。

其次，联邦与地方之间缺乏有效的权力制衡机制，联邦的至上权力有名无实。《英属北美法案》一方面规定联邦可以为了加拿大“和平、秩序和良好的政府”而拥有采取一切行动的权力，同时却又规定加拿大最高行政权、立法权和司法权属于英国女王、国会和枢密院司法委员会。所有涉及联邦或省权范围的案件都由枢密院司法委员会作出最后裁决。这就形成了英国枢密院、自治领联邦中央与省政府三者之间的双重分权，联邦在事实上并没有宪法所规定的至上权力。此项规定不仅使《1867年宪法》带有明显的殖民地痕迹，更重要的是它表明自治领联邦中央与地方之间没能建立起有效的权力制衡机制。由于英国是议会制国家，强调议会权力至上，也不存在中央与地方的分权问题，所以无须什么两级政府间的权力制衡。而在美国，联邦权力与地方权力之间由联邦最高法院予以调节，当民族利益要求加强中央权力的时候，联邦大法官们就可以通过手中拥有的宪法解释权，使联邦得到默许权力，或者干脆判决地方违宪支持中央的行动。美国建国以后，联邦相当一部分的扩张权力都是通过大法官们对宪法的解释发展而来的。而加拿大却是有美国式的联邦分权，无美国式的联邦法院。因为在1949年以前，英国的枢密院司法委员会是加拿大的最高上诉法院，掌握着《1867年宪法》的解释权。1875年设立的加拿大最高法院只是司法委员会在加拿大的传声筒，并没有最高司法权，而当1949年它成为加拿大的最高司法机构时，加拿大自治领早已经变成了与联邦之父意愿具有天壤之别的“地方分权型”联邦。我们之所以说枢密院司法委员会不能

成为加拿大联邦机制的有效制衡工具，是因为它判断问题的出发点要么是英国的利益，要么是过去的判例，很少考虑加拿大的民族利益，甚至为了达到某种目的而作出违背加拿大民族利益的判决。而且后来的事实也证明，司法委员会是加拿大联邦由集权走向分权的罪魁祸首，在联邦最需要它支持的时候，它却在联邦背后来了几刀。

此外，《1867年宪法》的另一项重大缺陷表现为它没有规定明确的修订程序。当时宪法的管理权掌握在英国手中，修订权自然也归枢密院司法委员会所有，似乎修订程序的有无无关大碍，可这样却为以后联邦与省就如何修宪播下了纠纷的种子，造成了一次又一次的联邦危机。

除了《英属北美法案》的缺陷在体制上为地方主义留出发展空间之外，加拿大自身的特点、19世纪后期以来的内外形势也同样昭示着加拿大地方主义时代的到来。

其一，在联邦建立之时，加拿大经济的一体化尚处于初级阶段，各地具有特殊的地理构成、人口分布和经济发展模式，这些因素与联邦的政策结合在一起，为各地地方主义的兴起准备了肥沃土壤。加拿大联邦得以建立的原因主要是来自外部的压力，经济一体化的动力还非常微弱，各省之间经济联系仍然少得可怜，如（图 1: 1）所示：1840—1865 年省际贸易在各省对外贸易中还只占极小的比例。尤其是加拿大省与沿海省的双边贸易几乎为零，当时各省经济还各自为营，一体化尚处于形成时期，无法为联邦权力的加强提供强有力的经济后盾。另外，加拿大的地理构成明显地分为大西洋沿海、圣劳伦斯谷地、中部地盾、西部草原和远西部山区等几个地理单元。各区自然资源的分布又相对集中。如煤炭、石油和铀等能源物资主要分布在草原地区，水利资源主要集中在中部，金属矿产主要蕴藏在远西部山区和中部的地盾区等。加拿大地盾盘踞中部，阻隔着东西向的交流和联系，对

横贯大陆的经济体系的建立和发展形成天然的障碍。而各地区从开发初期开始，就依据本地的特点和资源优势，发展起了各自独立的经济模式。自治领建立后，联邦刺激经济发展的政策，尤其是国家政策，虽然旨在建立东西互补的经济体系，却在客观上进一步促进了各地经济模式的固定化。如西部和远西部建立起了以农业和自然资源采掘业为主的经济模式，中部发展起了制造业，东部除了渔业外，农业和成本较高的制造业被惨淡地经营着。各地区经济模式的差异虽然有利于发展地区之间的贸易，但却使它们相互之间在各种经济和社会政策方面存在着截然不同的要求。而共同的经济模式却使得本地区内的各个省份利益相同，有利于区域地方主义的发展。法裔加拿大人主要聚居在以圣劳伦斯谷地为中心的魁北克，人口构成和历史文化传统与其他地区截然不同，为以民族主义为表现形式的魁北克地方主义的形成和发展提供了便利条件。因而，特殊的地域构成、省区分界与人口分布和联邦政策影响下的经济模式的不幸重合等因素结合在一起使得加拿大实实在在地成为地方主义孕育的“风水宝地”。

(图 1: 1) 1840—1865 年各省省际进出口占其全部进出口贸易的比例

	1840	1840	1845	1845	1850	1850	1855	1855	1860	1860	1865	1865
	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口	出口	进口
加拿大省	—	—	—	—	6.2	2.3	3.6	2.4	3.6	1.1	2.5	1.1
新不伦瑞克	—	—	8.5	14	9.1	16.8	13.5	14.9	15.5	17.9	13.9	20.3
新斯科舍	—	—	—	—	7.2	4.8	32.6	17.3	28	15.4	19.3	11.1
爱德华王子岛	82.5	69.9	63.2	60	60.8	50.1	63.1	55	40.5	44.3	33.6	32.8
纽芬兰	—	—	—	—	—	—	5.8	15.3	4.2	16.1	3.4	17.5

资料来源：米切尔·伯吉斯：《加拿大联邦的今昔和未来》 莱斯特大学出版社，1990年，第15页。