

公共管理理论与政治学
公共治理理论系列
周志忍/主编

The Price of Federalism

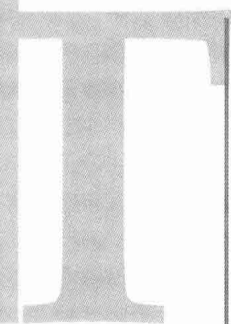
联邦主义的代价

〔美〕 保罗·彼得森 (Paul E. Peterson) / 著

段晓雁 / 译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



**he Price of
Federalism**

联邦主义的代价



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

序 言

纵观美国 220 年来的历史,联邦政府和州政府之间的平衡似乎一直被联邦政府不断增加的权力、财力和责任所困扰。但对任何一代决策者来说,对这一发展趋势的系统审视被他们面临的直接争斗所湮没:谁应该做什么,或更重要的是,哪一级政府应该“买单”。如今看来,这种现象是对联邦日益主导国内政治这一趋势的混乱的民粹式的回应。但遗憾的是,一场宪法辩论的诗歌赛在 20 世纪 90 年代中期被粗鲁的政治散文所取代。

在所有的工业化国家中,美国的总税率是最低的;如果仅讨论联邦政府的税收,那么税率就更低。在所有的现代化国家中,美国政府体制是最能体现分权精神的。美国依然缺乏像西欧那样覆盖面广的联邦社会福利体系。依据以前的世界标准,我们在老年人、退休、健康和失业等方面的福利供给也是相当有限的。但是,观察目前在华盛顿进行的激烈争论,即使外星人也会意识到,一场以纠正政府权力过大为目标的大革命是有必要的。华盛顿的任务就是将各个领域的公共行动降低到正常水平。即使是温和主义者也担心,不这么做,国家将会在下个世纪早期的某个时候破产。

尽管种族和经济的持续不平等被视为最重要的解释因素,但理解美国政治的独特性及其原因并不是一件容易的事。另外,如果我们对美国政府的事权和财权划分有着共同的认识,那将有助于认识正在进行的争论。本书最大的贡献可能就在于,为理解这些问题提供了事实根据。

哈佛大学政府学院的资深教授保罗·彼得森(Paul Peterson)曾证明,俄亥俄州获得的联邦财政援助的大部分被用于再分配,包括帮助病人、穷人和需要帮助美国人,而不是用在教育、基础设施或其他旨在促进经济发展的投资上。反过来,俄亥俄州政府的自有资金却更多地投入经济发展而不是再分配项目。彼得森认为这是合理的,断言联邦政府和州政府都选择在自己最擅长的方面投入更多的努力。有人可能会争辩,有充分事实可以证明,联邦政府在促进经济增长方面的努力,可能与它为提高美国人生活水平进行再分配方面做出的努力具有同等价值,但彼得森为这一争论提供了独特的视角和见解。

不幸的是,关于这些问题的政治争论似乎不太可能有任何理性模式可循。

在本书即将出版之时,美国众议院正在为大幅度削减联邦政府在再分配和经济发展方面的投入而进行投票。几乎没有立法者讨论全国铁路客运公司(Amtrak)与“妇女、婴儿、儿童营养补充计划”之间的理性取舍与权衡。食品券项目得以苟延残喘,并不是因为它之前的成功,而是因为大量农民出售农产品给食品券持有者而获益,农业州的议员不希望招致选民的不满。如今,政治“散文”已经蜕化成思想简单的“打油诗”。

近年来,二十世纪基金已经出版多部作品,内容涉及联邦政府和州政府之间职能的划分以及具体的政治问题,近期的作品则是理查德·P. 内森(Richard P. Nathan)的《兑现诺言:实施工作福利制度的管理挑战》。最近,二十世纪基金正在资助一系列的论文出版,比如《新联邦主义者文集》所讲的是宪法激烈辩论时期美国代议民主的基本结构。

像当代政府职能混合是否合理的所有争论一样,肯定会有人反对彼得森教授的观点。但是,如果这本书有利于提高争论的质量,那么它就已经是一本好书。可悲的是,对美国各级政府和公共管理者的批评与攻击,都具有肤浅和恶意特征,因而无法对美国提供帮助。让我们至少试着去批判现实,而不是停留在阴影的世界里进行政治争斗。

美国二十世纪基金会主席理查德·C. 莱昂内(Richard C. Leone)

1995年3月

前言

党派之争和意识形态的模式化使公众对联邦政府在美国政府中所扮演的角色存在着不同的认识。许多反对政府干预的保守派认为,联邦政府应该主动放弃国内政策制定的职能。而许多支持政府行为的自由派则认为,联邦政府几乎可以胜任所有职能。

1994年共和党在国会选举中的意外胜利加深了这一分歧。自获得选举胜利开始,共和党领导人就主张将更多领域的行政职能下放到州和地方政府。他们还建议大规模削减联邦政府在教育、交通、人力资源开发、住宅、能源和控制犯罪方面的职能。在共和党掌控下,国会立法禁止联邦政府对州和地方政府下达指令,除非联邦政府同时提供执行指令所需的资金。在一项极具争议性的决定中,众议院投票将一项长期性福利权利计划变为州和地方政府更有自由裁量权的一揽子援助计划。当需要福利援助的人被广泛认为不值得帮助时,这项下放福利政策决策权的决定在政治上是很容易做出的。华盛顿的政治家通过将福利政策制定权向下级政府转移,避免了因福利困境而可能招致的批评。

共和党决策者1995年的立场与多年前的政策几乎背道而驰,其中包括民主党总统约翰·肯尼迪和林登·约翰逊的政策,具有讽刺意味的是,也包括共和党总统理查德·尼克松的政策。那时,似乎所有社会问题都被认为应该引起联邦政府的关注。社会福利政策方面的变化是最大的。国会扩大了社会保障项目,实施了医疗保险和医疗补助政策,发放食品券,制定了许多住房政策,发展特殊教育,扩大了针对穷人的社会服务。但是变化并没有局限于福利政策。联邦政府也开始涉足那些一直以来由地方政府掌控的政策领域,其中包括公共交通、道路修建、标准计量、污水处理、警察培训、夏季旅游项目和历史文化遗产保护。越来越多的国会议员希望通过为家乡争取联邦资金赢得连任,因此与地方基础设施相关的联邦基金尤其受职业化国会的欢迎。政策制定者解决所有问题的方案都能看到华盛顿的影子。

在接下来的研究中,我得出的结论是民主党和共和党都是对错参半。共和党领导人将基础公共服务和促进经济发展方面的职能归还给州和地方政府的尝试是正确的。这些方面的政策制定权下放到州和地方政府,国家将会拥有一个更加高

效率的政府。同时,民主党领导人认为再分配政策制定是联邦政府的职责,因此需要确保联邦政府对社会福利政策的控制,这一观点也是正确的。在一个商业和劳动力都是自由流动的社会里,州和地方政府不可能为福利和其他再分配性政策投入财政资金。州和地方政府之间为增强自身实力而促进经济发展的竞争往往削弱了它们追求高质量福利政策的财政能力。任何为弱势群体提供有效福利援助的州都将因吸引更多其他州的穷人移居本州而变为福利“磁铁”。为了避免成为福利“磁铁”,州政府被迫减少福利投入,从而促成了一场“探底竞争”。

悲观主义者可能认为联邦体制已经越来越运作失调。由于国会议员都在极力通过为本地区争取联邦拨款以赢得赞赏,用于地方发展项目的不合理的联邦财政支出会增加。反过来,由于议员们有诸多理由规避福利支出,他们会存在相应的政治激励,要求下级政府承担其他的福利支出。但是本书的研究将表明,实际情况完全相反。尽管两党在理解联邦体制方面都对错参半,但是从总体上看,公共政策朝着一个相对合理的方向发展。过去二十年的大部分时间里,国家权力在两党之间分配,讨价还价是必然的。妥协常常导致合理的政策,美国联邦体制的成本一度下降。

种种迹象表明这个时代将逐渐走向终点。美国联邦体制的代价一直都很高,可能会再度升高。希望通过这本书的写作能使人们对联邦体制的内在机理有一个更加深刻的理解,从而有利于将社会成本降到最低点。

非常感谢二十一世纪基金会提供了本项研究的大部分资金支持,这使我很受鼓舞。另外,这项研究还得到了福特基金会、威斯康星大学罗伯特公共事务研究中心、哈佛大学美国政治研究中心亨利·格罗斯曼基金(Henry Grossman Fund)的资助。

杰罗姆·马多克斯(Jerome Maddox)是第6章的合作者。他与弗雷德里克·M. 赫斯(Frederick M. Hess)、顿·S. 李(Don S. Lee)、查德·诺伊斯(Chad Noyes)、约翰·彼得森(John Peterson)、基拉·三本松进(Kira Sanbonmatsu)在数据收集、录入、核实以及统计分析方面给予我帮助。在第5章中,D. 斯蒂芬·沃斯(D. Stephen Voss)提供了帮助并为样本外预测结果的解释提供了专业指导。艾利森·库默(Alison Kommer)和莎拉·彼得森(Sarah Peterson)提供了宝贵的人力支持。

Derek Bok, Thomas R. Dye, Morris Fiorina, David C. King, Harding C. Noblitt, Barry G. Rabe, Martin Shefter, Michael Wiseman, 二十世纪基金的工作人员以及几位匿名评审人对本书手稿的早期版本的部分或全部内容提出了建议,他们的评论极大地提高了本书的质量。任何未尽之处由我本人负责。

目 录

第 1 章 现代联邦制度的演变	(1)
1991 年财政危机	(2)
早期联邦制度的代价	(5)
现代联邦制度的兴起	(9)
现代联邦制度的代价	(12)
第 2 章 联邦主义的功能理论和立法理论	(14)
功能理论	(15)
发展功能的演进	(16)
再分配功能的配置	(25)
一种经验理论	(31)
立法理论	(35)
立法者与发展	(36)
立法者与再分配	(39)
变化的理论	(42)
第 3 章 变化中的联邦制度	(44)
现代联邦制度的形成	(45)
政府财政支出分类	(56)
联邦政府再分配职能的侧重点	(59)
州和地方政府发展职能的侧重点	(61)
政府间转移支付	(65)
结论	(72)
第 4 章 州政府的政策选择为什么不同?	(74)
州财政支出的差异	(75)
州发展性和再分配性政策制定的决定因素	(78)
州政府财政支出的综合分析	(90)
结论	(92)
第 5 章 福利：一场探底竞争	(93)
福利政策的趋势	(94)

经济增长速度减缓	(96)
对贫困人口的观念变化	(97)
政治保守化趋势	(99)
州和联邦福利“此消彼长”的关系	(103)
福利磁铁	(105)
州福利政策的未来	(109)
第 6 章 联邦财政援助：有可能公平吗？	(111)
州政府角色定位的决定因素	(112)
选择合适的分析单位	(113)
影响联邦援助的因素	(116)
对联邦援助政策的综合考察	(123)
结论	(132)
第 7 章 大都市：财政是问题所在吗？	(133)
城市的政治经济	(134)
大都市政府的代价	(137)
大都市的教育成本	(141)
联邦主义和大都市	(144)
联邦政治和大都市财政的未来	(151)
第 8 章 减少联邦主义的代价	(154)
比尔·克林顿的投资战略	(154)
再分配性政策的未来	(158)
美国联邦体制的稳定性和变化性	(161)
不应该改变的事	(164)
不能够改变的事	(166)
可能和应该改变的事	(168)
附录	(172)
参考文献	(177)

第 1 章

现代联邦制度的演变

所有美国人一直都认为，联邦制是美国政府唯一可能采取的形式，……但是在理想的联邦关系特性上存在着尖锐的、频繁的争论。

——詹姆斯·布赖斯：《美国联邦》

“把你的目光转向大西部，”霍勒斯·格里利(Horace Greeley)说，“那里可以安家并成就事业。”^①在他的建议下，那些精力充沛、野心勃勃的美国人的后代向西部迁徙，渴望在那里找到更好的生活。许多人在加利福尼亚找到了“传说中的宝藏，那里有海滩和山脉，有阳光，有汪洋般的森林，是永不枯竭的经济机会的源泉”^②。后来，他们在那里建立了一个州——加利福尼亚州，它最终变成邻州羡慕的对象，几乎享有独立国家的地位。

这个州的经济几乎没有萧条的迹象。当地的债券信用评级如午后金色的太阳。1987年，加利福尼亚州曾经降低纳税人的税率：国库储备着这么多过剩的钱，还是将它们返还给选民的好。这片美丽的土地及其带来的财富令加利福尼亚人骄傲和自豪，他们展示出的自信是其他地方的居民望尘莫及的。“加利福尼亚人代表了一个民族，”亨利说，“他们不仅仅是这片土地上的居民。”^③

这个州的历史中没有任何经验让它的居民有所准备，以坦然面对20世纪90年代后期不幸降临的经济和财政危机。“加利福尼亚从来没有经历过那么严

① Bartlett (1980, p. 538).

② Hayward (1993, p. 42).

③ Bartlett (1980, p. 698).

重的经济衰退，”^①一位当地的商人说，“我们一直以为自己处在发展的最前沿，新机会和新可能性层出不穷，……当一切天遂人愿时，你对自己的假设深信不疑。”只有这个地区最年长的居民，还有约翰·斯坦贝克(John Steinbeck)所著《愤怒的葡萄》一书的读者，能够记得加利福尼亚人当时入不敷出的情形。

1991 年财政危机

那是 1992 年 7 月 1 日发生的事，一度被称为“黄金州”的加利福尼亚州请求经销商接受记账支付。^②之后很快，公司纷纷破产。预算缺口从 1991 年 1 月的 70 亿美元猛增到 1992 年 5 月的 140 亿美元，增加了近一倍。当赤字占到加利福尼亚州运营预算的 25% 时^③，该州的债券信用评级从 AAA 跌至阿肯色州的水平。

许多无法预期而又同时出现的经济挫败连锁反应，是这次经济萧条的直接原因：几乎没有人预料到整个国家的经济萧条会持续到 1992 年的上半年；没有人料想到冷战的突然结束会给加利福尼亚州的军工企业带来致命的打击（这些企业生产的军火占全美军事订单的 20% 之多）；没有人理解 20 世纪 80 年代税收优惠政策和日本投资引起的房地产热，在政策变化和日本人撤资的情况下出现泡沫的破裂。

如果说经济状况的急剧变化使加利福尼亚州陷入债务危机，那么这一变化同时使加州政府结构僵化的弊端暴露无遗。有些困难是加利福尼亚州所独有的。与其他大部分州相比，这个州的规制环境更为严格也更加官僚化。该州的职工福利制度存在设计缺陷。依据 1978 年加州选民投票通过的著名的 13 号提案，地方政府无权提高财产税税率。由于资金不足，地方政府在学校和基础设施方面的投资普遍下降。

随着加利福尼亚州财政危机的加深，许多人认识到这一困境是美国联邦制度诸多问题的一个缩影。典型事例之一是 1974 年的纽约市，财政危机使市政府濒临破产。当时的纽约被视为“索多玛城”和“俄摩拉城”^{*}的交会点，只有蝙蝠

① Robert Reinhold, "National's Land of Promise Enters an Era of Limits," *New York Times*, August 23, 1993, p. A12.

② Paulson and others (1992, p. 426).

③ Hayward (1993, p. 42).

* 索多玛城和俄摩拉城是《圣经》里的两个罪恶之都。——译者

侠能够拯救它。传统智慧向人们昭示这里存在的问题：财政政策随意，税收过重，政治腐败，工人受到强大工会的过度保护，政府官员为无望的官僚网所困，社会服务机构系统繁杂。当纽约市政府提出联邦援助时，杰拉尔德·福特总统并没有像《纽约日报》头条新闻所暗示的那样，坐视不救让纽约市“寿终正寝”。但是即使总统这样做，那些没有品尝过苹果*滋味的人也会漠不关心。

加州的情况与此不同。如果纽约代表过去，加州就代表未来。如果财政灾难降临加州，那它一定会在任何其他地方出现。

加州问题是美国联邦制困境的一个缩影，这一迹象很快就显露出来。加州地方政府（和在其他大部分州一样）来自联邦和州政府的援助急剧缩减。加州的医疗援助计划正在以两位数的速度膨胀，其部分原因是，美国联邦政府要求该州（和其他州）扩大医疗保障系统服务的范围和数量。1993年，州长皮特·威尔逊（Pete Wilson）请求联邦政府拨付17亿美元，用以向外来移民提供医疗服务。这部分医疗服务是应国会要求向移民提供的，但国会没有拨付相应资金。^①

1991年的财政危机并不只限于加州。康涅狄格州政府的财政缺口占财政总支出的37%。纽约市则有10%的财政赤字。到1991年4月，美国约五分之一的州政府财政在赤字中运转。^②州和地方政府的短期和长期债务在一年内猛增550亿美元。1987—1991年间，州和地方政府债务额增加到2000亿美元，增加近27%，而短期贷款则增加近38%。^③

与20世纪80年代末和90年代初联邦政府每年累积的2000—3000亿美元的赤字相比，这些赤字算不了什么。但州和地方政府没有联邦政府所拥有的造币权，它们所需要的每笔贷款都必须向投资者借。如果一个州借入太多，金融家们会考虑其偿还能力，从而拒绝提供更多资金，州和地方政府会面临破产威胁，而联邦政府没有这一隐忧，它可以通过增加货币发行量来避免这种情况的出现。

加利福尼亚州财政危机暴露了许多具有普遍性的问题：现代联邦制度的成本在不断增加吗？联邦政府在推卸自身的责任吗？现代联邦制度是在要求州和地方政府承担更多责任吗？联邦政府是否给州和地方政府更多的支持？在政治压力下，州和地方政府是否承担了它们无法承担的责任？它们是否在逃避它们

* 纽约市的代称。——译者

① Richard D. Hylton, "It Will Get Worse in California" *Fortune*, April 19, 1993, pp. 71—81.

② Robert Reinhold, "California's Fiscal Crisis Tests Government's Role," *New York Times*, April 3, 1991, p. 42.

③ Tax Foundation (1969, 1973, 1983, 1992); U. S. Bureau of the Census (1992, 1993b); Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1992a, 1993).

应该承担的责任？

难道说 1991 年财政危机只是一个暂时现象？毕竟 1987 年至 1991 年之间，州和地方政府的新增债务仅相当于国民生产总值(GNP)的 0.3% (从 15.8% 增加到 16.1%)。到 1994 年，据报道，许多州的销售税收入呈两位数增长，州政府金库由于税收收入的增加急剧膨胀，预算削减，工人工资得到恢复，近一半的州政府颁布了选举年税收减免政策。甚至连对加州财政状况的报道也由“灾难性”变为“严峻”^①。难道加利福尼亚和其他州所遭遇的预算危机仅仅是联邦系统自我调整的一种政治机制？经济萧条是企业消除浪费并将资源配置到更有利可图的生产活动的时机，难道它也是政府自我盘整和清理的时机？

对美国联邦主义困境和未来的探索和思考，随着 1994 年共和党把持国会而被提上联邦议程。共和党领导人要求广泛削减联邦资助计划(federal grants-in-aid)——从运输、犯罪控制、食品券到福利保险。他们还要求废除许多向州和地方政府提供援助的联邦条例，建议组合专项联邦援助资金，形成几个大的“一揽子拨款”计划，从而给州和地方政府更大的管理自主权。尽管比尔·克林顿的早期建议意在强化联邦政府的主导角色，但是他还是支持了许多这样的新创意。他主张合并几个有关运输的专项计划，形成一个统一的运输援助项目，建议减少对教育和人力资源培训项目的投入。同时，他也签署法案以阻止国会强加给州和地方政府任何新的法定职责，除非国会能够提供相应的财政资源。所有这些行动都朝着正确的方向发展吗？或者仅仅只是加重了联邦制度的负担？

为了回答这些问题，我将从两个理论视角来审视联邦制度：功能的和立法的。从功能性的视角来看，联邦制度是乐观的。也就是说，美国联邦系统就履行其职责来说是很好的设计。它的基本定位和方向与国家的经济和政治需要是一致的。加利福尼亚州危机仅仅是现行政治体制的自我调适过程中的阵痛而已。尽管它赞成将共和党某些新的建议作为未来发展的方向，但是对其他建议还是持保留态度。也就是说，美国人为联邦制度所付出的代价——至少到 1994 年——是完全可以接受的。

从立法的视角来看，联邦制度更多的是悲观。可以说，影响政治领袖决策的动机日趋负面：他们可能为有损联邦制度的行动而博得喝彩，为有利于强化联邦制度的行动而备受责难。政治压力已经增加了联邦制度的成本。在接下来的章节里，我会用一系列实证方法检验这两种理论，以探知联邦制度的成本是增加

^① Sam Howe Verbovek, "Growing Economy Produces Surplus in State Governments," *New York Times*, September 6, 1994, pp. A1, A15.

还是降低。

文中的叙述并不能简单概括为单一的理论视角。美国联邦系统非常复杂,现有理论中没有任何一种理论可以单独完成对它的描述。乐观的功能理论和悲观的立法理论相结合,有利于对这一问题的分析。但如果我的叙述不是童话故事,其结局也并非不幸的。联邦制度的运行需要付出成本,但这些成本一定要在可承受的范围內。

早期联邦制度的代价

作为政府构建的一个原则,联邦主义曾有一段曲折的历史。即使在今天,它在政治方面的地位仍然受到怀疑。最近,我应邀在联合国举办的会议上作有关大都市政府的演讲,当我提出讨论联邦制度如何有助于大都市更有效地实现自治的时候,会议主办方礼貌地提醒我,这个主题大家不会特别感兴趣。他们说,联合国成员中绝大多数国家实行的是单一制政府体制,他们对联邦制并不看好。我们为此达成妥协:将“联邦制”改为“两层制”政府(two-tier form of government)。

现代政治思想的创立者托马斯·霍布斯应该会赞赏这样的妥协,因为他在谈到最佳政府形式的时候,没有给联邦制留下任何位置。霍布斯说,人们之所以认可政府的存在,是因为他们意识到在一个“自然状态”即无政府状态下,生活会变成所有人对所有人的战争。如果没有政府把犯罪分子绳之以法,每个人都会仅仅为了避免成为受害者而成为犯罪者。生活将变得“危险、野蛮、短暂”。为了避免人类生活陷入野蛮状态,人们需要并希望绝对权威的统治。权力在多元主体之间的分割会激励他们相互争斗,矛盾将在所难免,因为每个权威主体都希望扩张自己的权力(避免成为权力扩张的牺牲品,仅这条理由就足够了)。政府退化到无政府状态,世界会退回到原始的艰难处境,而这种状态正是政府的由来。

《联邦党人文集》(*Federalist*)的作者们拥护二元主权(dual sovereignty)的政府体制,他们反驳了霍布斯为单一制政府体制辩护的种种理由。霍布斯认为只有一元化主权才不会导致所有人之间的战争;联邦党人则认为分权是维护自由的最佳途径,如果权力集中在一个地方,它将被用来压制个人自由。即使在民主政治下,也存在多数人暴政的可能性,权力完备以至令人窒息,因而是最坏的暴政。联邦政府和州政府之间的权力分割可以避免独裁者控制政府所有权力中心的可能性。联邦政府通过保护国家主权不受外来侵犯,进而保护个人自由不受外来威胁。州政府则通过杜绝任何可能的独裁者掌权,进而减少自由受到来

自国内的威胁。正如詹姆斯·麦迪逊在《宪法》批准前夕对《宪法》所作的辩护：

人民让渡的权力首先在不同的政府之间分配，然后，各自获得的权力份额再在不同的政府部门之间分配。这样，人民的权利可以得到双重保险。不同政府之间彼此牵制，同时又各自实行自我控制。^①

早期联邦制度建立在二元主权政府制度之上。《宪法》将统治权在联邦政府和州政府之间分配，两级政府都在各自的范围内行事。按照有些人的解读，《宪法》中含有州立法机构可以废除联邦法律的权力。早期联邦制度同时允许州和联邦两级政府各自持有军权。国会拥有宣布和停止战争的权力，但州政府可以拥有民兵。

早期联邦主义对美国自由的重要贡献只是签署《宪法》后十多年的事。直到权力拥有者能够和平地将权力转交给与之竞争的政治派系，自由才得以在一个新兴国家建立。那些负责撰写《宪法》并保证宪法获得批准的人们，即众所周知的联邦党人，从开始就掌握了联邦政府各个主要机构——国会、总统职位、最高法院的控制权。相反，那些反对新宪法的反联邦党人——最有名的是弗吉尼亚派——不得不让自己在国会扮演反对派的角色，同时控制许多州政府。

这两个党派在政治上的分歧非常大。联邦党人主张强大的中央政府，能够推动国家经济和工业发展的强势中央银行，以及独立而又强大的行政机构。同时，联邦党人对法国大革命的发展方向日益感到担忧：数以千计的处决、对私有财产的随意没收，以及法国军队在欧洲大陆的行动，都给他们敲了警钟。于是，他们要求创建联邦军队，与英国重新建立亲密关系。

反联邦党人，也就是众所周知的民主共和党人（Democratic-Republicans），则主张各州和地方政府掌握更多的政治权力。他们反对建立中央银行，反对强总统制，反对工业政府。他们认为，只要美利坚合众国坚持农民的独立自主，它就依然是一个自由的国度。他们特别反对创建联邦军队，担心军队可能会被用来打击政治反对派。法国大革命中对人权保护的承诺给他们留下了深刻印象，他们因此原谅了某些过火行为。同时，他们认为让英国权力重新立足是更大的危险，强烈谴责联邦党人在英国海军扣押美国海员事件中采取的妥协态度。

这两个派别之间的矛盾随着乔治·华盛顿的退休而加剧。1800年，民主共和党的创立者托马斯·杰斐逊全力发动竞选活动，对抗华盛顿的联邦党人继任者约翰·亚当斯。回过头来看，你会发现选举的核心问题是民主政治本身。一

^① *Federalist* 51(1951, p. 323).

个反对党可以把政府逐出权力宝座吗？政治领袖能否接受这样的失败？

这两个党派之间的对抗进一步发展为极端的仇恨，民主共和党众议员马修·莱昂(Matthew Lyon)竟在国会当众向一个联邦党人脸上吐唾沫。国会之外，亲法国的宣传鼓动者对亚当斯进行了尖锐的批评。为了平息反对党的对抗，由联邦党人把持的国会通过了《外侨和镇压叛乱法》(Alien and Sedition Acts)。其中，《外侨法》赋予亚当斯总统驱逐任何与反政府、叛国活动有瓜葛的外国人的权力。《镇压叛乱法》则宣布“书写、印刷、发表或出版……任何旨在反对美国国会和总统的，具有荒谬性、诽谤性和恶意攻击性的言论”为非法行为。^①

《镇压叛乱法》的打击对象很快暴露无遗。许多支持民主共和党的报刊编辑受到指控，其中有十人被送上法庭并在由联邦党人法官主持的庭审中被判有罪。马修·莱昂被判监禁4个月，罪名是他“错误地”指责亚当斯总统“无法克制对荒谬愚蠢的奉承的渴望，而且自私贪婪”^②。面对这样的政治镇压，前总统乔治·华盛顿甚至也表示支持。

毫无疑问，联邦党人帮助稚嫩的美国民主政治度过了初期的宪政考验。当联邦党人通过《外侨和镇压叛乱法》时，弗吉尼亚州和肯塔基州立法机关相应的制定法规，使得《外侨和镇压叛乱法》在这些州无效。当杰斐逊在1800年竞选中的胜利有可能被联邦党人操纵的众议院剥夺时，两个党派都意识到，弗吉尼亚州的民兵至少和大陆军队的残余一样强大。在创建联邦军队的努力没有实质性进展的情况下，联邦党人没有选择战争。他们承认自己在政治角逐中的失败，部分原因是反对党在拥有政治权力的同时也拥有军队。此外，他们还可以撤退到自己的势力范围，如新英格兰和大西洋中部地区和州。^③

杰斐逊声称他的胜利是一次与1776年战争有同等重要意义的革命。《外侨和镇压叛乱法》被废除，不是因为某州的立法机关宣布其无效，而是全国选举的结果。亚当斯总统告别政坛，并没有受牢狱之灾或被放逐。许多年以后，他和杰斐逊总统消弭了彼此间的不合，通过频繁的书信往来成为亲密的朋友。^④他们都于美国宣布独立50周年那天逝世。对他们来说，联邦制和自由好像亲密无

① Commager (1958, pp. 176—177).

② Bailey (1956, p. 177).

③ 历史学家将注意力集中在围绕1800年选举相关的名人和政治争辩上，而忽略了军队对权力的平衡作用。更没有过多考虑如果联邦党人接受亚历山大·汉密尔顿的提议建立联邦军队，将会发生什么。对于我来说，没有建立的军队似乎有点像“夜间不叫的狗”。由于联邦党人没有军权用以阻止杰斐逊掌权，所以尽管感到非常遗憾，但他们从来没有人认真考虑过这么做。关于联邦军队的讨论，请参考 Elkins and McKittrick (1993, pp. 714—719)。

④ Greenstone (1993, chap. 3).

间,不可分割。

随着时间的流逝,早期联邦制度所付出的代价越来越明显。为了获得自由,早期联邦制度实行分权。当弗吉尼亚州和肯塔基州宣布《外侨和镇压叛乱法》无效时,它们是通过危害国家统一来保护自由。随着杰斐逊在选举中的胜利,问题被暂时搁置。但是,为了保护各州自由可以危害国家统一的信条依然存在,当南方党人再次感受到联邦权力进逼的威胁时,这一信条就转化为实际行动。

1830年,曾是南卡罗莱纳州参议员的约翰·卡豪恩(John C. Calhoun)再次提及州可以宣布联邦法律无效的信条,反对靠牺牲南方棉农的利益保护北方工业的高税率政策。国会宣布提高税率后,南方立法机关威胁宣布该法令无效。卡豪恩后来担任安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)的副总统,他认为,除非州政府有权宣布联邦政府的独裁法令无效,否则自由就会被联邦的多数所蹂躏。尽管安德鲁·杰克逊以维护州和地方权利当选,但他在任职期间仍然坚持维护联邦政府至高无上的权力。在民主党纪念托马斯·杰斐逊的宴会上,卡豪恩的支持者想诱使杰克逊认可“州有权宣布联邦法律无效”的原则,但杰克逊觉察到这一意图,他举起酒杯突然说道:“为联邦的团结和统一干杯!它一定要被保持下来!”卡豪恩也不甘示弱,以同样的口吻回答道:“与自由相比,团结统一在其次,自由更应该得到保护!”^①

双方在税率这一浅层次问题上达成妥协,但解决奴隶制这样的深层次问题并不容易。在臭名昭著的布雷德·斯科特判决(Bred Scott Decision)中,最高法院解释说,联邦制意味着奴隶主和奴隶的流动不受地域限制。北方各州不得解放辖区内的奴隶,因为这剥夺了《宪法第五修正案》赋予奴隶主的权利:未经正当的法律程序,不得剥夺奴隶主的私有财产。这一判决能使南方白人相信,他们所珍爱的自由远比联邦统一更重要。正是基于这样的原因,北方诸州选亚伯拉罕·林肯为总统。

林肯和杰克逊一样,准备不惜一切代价保护联邦制。分离就意味着战争,战争意味着百万生命的丧失,南方经济的崩溃,非裔美国奴隶获得自由,意味着“州有权宣布联邦法律无效”的原则和早期联邦制度的终结。在二元政府体制的原则下,早期联邦制度在最初的时候可能有助于自由的保护,但它付出了惨重的代价。正如霍布斯所担心的,二元制政府体制的代价就是战争。

内战结束后美国人认识到,他们再也不能将自由托付给联邦制度。统治权威必须集中在联邦政府手中。除内战威胁外,州和地方政府常常沦为多数派暴

^① Bailey(1956, p. 261).

政,其权力被用来压迫宗教、种族和政治方面的少数派。法院似乎成为自由的更可靠的制度屏障。

但是,如果联邦制对保护自由不再必不可少甚至是无所助益,那么它存在的目的是什么?难道它只是过时的文物?联合国多数成员反对使用“联邦制”一词是正确的吗?

现代联邦制度的兴起

在内战结束后的130年里,这些问题的答案日渐清晰。尽管州政府丧失了自己的独立统治权,但它们仍然是美国政府运作不可缺少的重要部分。现代联邦制度不再意味着二元主权和军队权力的分享。相反,在现代联邦制度下,每一级政府都拥有选举政治领袖、自行收取税收和自主支配财政的独立权力。各级政府拥有半主权性质的权力工具,可以采取除激进暴力之外的所有手段和方式去保护各自的地盘。

尽管主权和军权都集中在联邦政府手中,现代联邦制度比以前变得更加复杂。权力不再是在联邦政府和州政府之间的简单分配。城市、县、镇、学区、特别行政区,加上许多政府实体,都有各自的民选领袖和征税权力,并且相应承担了新的职责。

正如早期联邦制度的优点在最初的时候得以彰显一样,现代联邦制度的优势在其肇始之时就十分明显。如果州和地方政府不再是自由的保护神,那么它们就会成为经济发展的“发动机”。通过赋予州和地方政府独立处事的自治权,联邦制推动了工业经济的快速发展,并最终超过了欧洲竞争者。运河和铁路得以兴建,高速公路和排水系统在扩展,学校在不断增设,公园得以修建和改造,公共安全得到市政府的保护,乡村居民则渴望把自己的家乡建设成为繁荣兴旺的模范乡镇。

现代联邦制度的代价在开始的时候并不明显,在联邦政府着手解决萌芽中的资本主义经济的负面影响时,它才凸显出来。出于对联邦制宪法地位和政治稳定的考虑,社会改革者首先实施联邦系统内部的改革,但主要精力放到了州和地方政府上。^①很快人们就发现,州和地方政府竭尽全力与商业领袖共同提高社区生活质量,但是在满足贫困者和弱势群体的需要时显得很无能。

最终还是诉诸法庭来寻求解决现代联邦制度代价过大的问题,希望能把它

^① Skocpol (1992).