

新民說

Novi Cives

过去与现在文丛
Past and Present

卡尔霍恩文集〔下〕

——演说——

[美]约翰·C.卡尔霍恩 著
林国荣 译

卡尔霍恩文集

—— 演 说 ——

[美] 约翰·C. 卡尔霍恩 著

林国荣 译

 GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS
广西师范大学出版社

· 桂林 ·

1842 年 2 月 28 日

否决权

肯塔基州的参议员(克莱先生)为了论证自己的修正案,于是主张:各州的人民构成了国家;国家禀有自身的意志;全体人民当中的数量多数就是国家意志的表达工具;若对此有任何偏离,以至偏离了政府的禀性,实际上就是在确立少数的意志以对抗多数。因此,在讨论刚刚开启之际,我们也就有必要提起一个有着极深意涵的问题,那就是,克莱先生的这些命题是正确的吗?这不仅仅关涉到眼前这个问题,更关涉到政府的性质和性格。

克莱先生此时打断了卡尔霍恩先生。克莱指出,他所谓的多数乃是依据宪法条款而构造起来的。卡尔霍恩对此给出了回应:他指出,自己当时已经将参议员的话都记录了下来,可以保证自己所作的陈述并没有错误;参议员不仅确立了刚才所述的那些命题,还从中引申出了相应的结论,以反驳总统的否决权,而总统的否决权只有依托数量多数原则;事实上,参议员先生在特别议会的提案以及克莱先生及其同

僚在这次讨论中所持的理据,都植根于这些命题所包含的教义当中。

假如这些命题成立,那么,克莱先生就可以顺理成章地认定,自己针对总统的否决权而提起的申述是确凿无疑的。不过,这其中的原因倒不是参议员先生认为的那样,以为总统的否决权将使得政府的一个分支(也就是总统)拥有同六名参议员和四十名众议员一样的权重;相反,真正的原因乃是具有大得多的决定性分量。确切地说,依据参议员的理论,总统并非经由数量多数而得以选任,因此,依据参议员的原则,总统也就并非真正地体现国家意志。

倘若认为总统乃是纯然依据数量原则得以选任的,这是极大的错误。确实,数量是总统选举中的主要因素,但并非排他性因素。实际上,各州在总统选举中都拥有等同于各州众议员人数的选举人票,而选举人票的数量则取决于各州的联邦人口;但是,除此之外,却要加上另外两张选举人票,而这两张选举人票同各州在参议院的代表额度是无关的,这极大地提升了小州在总统选举中相对于大州的分量。后面这项因素对于总统选任所要求的数量多数到底会产生怎样的影响,一项简短且简单的计算就足以说明问题。

根据最近一次人口调查,美国的联邦人口为 15,908,376 人。那么,依据众议院委员会提供的 68,000 人的众议员代表额度的比例标准,众议院将从全部联邦人口中选任 240 名众议员。此

外,再加上 52 名参议员的额度,选举人团的总数就是 276 人,也就是说,139 票就可以形成一个多数。我们不妨据此计算一下 19 个小州所拥有的选举人票:这 19 个小州(包含从特拉华到肯塔基的各个小州,当然,马里兰没有计算在内)拥有的联邦人口仅仅是 7,227,869 人,但是它们拥有的选举人票为 140 票,足以构成一个多数;剩余的 7 个大州虽然拥有 8,680,507 人,却只拥有 136 张选举人票,并不足以构成多数,尽管其联邦人口总数要高出这 19 个小州达 1,500,000 之多。在这 19 个小州所拥有的 140 张选举人票中,来自参议院的额度占了 38 票,而与之相对,7 个大州只有 14 票,两者的差额达到了 24 张,比俄亥俄这样的州(依据联邦人口)获得的选举人票的总额还要多出两张。

有这些事实在手,肯塔基州的参议员便严格依据自己的政府理论,提议对总统的否决权实施限制。不过,克莱先生提供的替代选择却是乏善可陈的。实际上,对于一切针对总统否决权的限制或者调整举措,他提出的论证都可以说是具有决定性的,而且,这一论证实际上也同样决定性地针对政府行政权力本身,只要这个权力是选举性质的。无论如何,人们根本就没有足够的理由认定,行政权力无法像立法权力那样充分且完整地体现国家意志,假如确实存在所谓的国家意志。

然而,问题并没有到此为止。克莱先生此一论说的决定性效能实际上更适合运用在参议院身上。因为参议院的构成是完全不考虑数量因素的,最小的州同最大的州处于全然平起平坐的位置上,即便特拉华只有 17,000 人而纽约州拥有 2,500,000 人。参

议院是以州为单位进行多数控制的,并不考虑各州的联邦人口问题。14 个小州,联邦人口不过 4,064,457 人,不及总人口的四分之一,但是,倘若他们联合起来,就足以推翻另外的 12 个州,尽管后者联合起来拥有 11,844,919 人。更进一步讲,这些小州倘若联合起来,足以摧毁政府并对整个联邦体制实施否决,因为他们可以拒绝推选参议员;因此,恰恰就是各州间的这种丝毫不考虑数量因素的平等机制,并且将参议院纳入此种机制当中,最终成为宪法当中最稳定的要素。若非获得所有州的同意,此种机制是不得改变的;而且,参议院也是所有政府机构当中唯一一个参与到所有其他政府权能当中的机构。作为立法机构的组成部分,除了创制金融法案外,参议院在所有立法事务上都同众议院协同行动;同时,参议院也介入到行政部门的两大最高职能当中——职位任命和订立条约;而且,就司法事务而言,参议院实际上是弹劾案的最高审判机构。

我们不必对克莱先生的论说追根究底。这一论说的决定性效能,无论是对司法机构还是参议院,抑或是对于总统及其否决权来说,都是一样的。法官是从总统和参议院那里获得任命的:总统负责提名法官,参议院则予以批准并发布通告。这两大权能,就如克莱先生表明的那样,实际上都不是依托纯粹数量多数而选举出的。此外,只要法官在任职期间品行良好,就不会遭到解职,唯有弹劾程序可以令法官去职;而且,法官对一切交付给他们的法律和衡平事务都拥有合宪性方面的决断权,即便国会法令

牵涉其中也是如此,这样的决断权实际上就等同于绝对否决权。

假如参议员的理论是正确的,假如这一理论得到推行,那么其结果也将是明确且肯定的,就是彻底扫除否决权。不仅如此,它还会将如今的行政机构、参议院和司法机构的构造扫荡一空,而废墟当中,唯有众议院可得存留。如此一来,在全部的政府体系当中,数量因素便占据了绝对的霸权地位。在这个势必足以横扫一切的理论面前,遭殃的恐怕不仅仅是政府,处身旋涡当中的宪法的境遇,可以说更是危险重重,而且激流过后,宪法本身恐怕也是片瓦难存。

要应对这个论题,我们不妨假设一个所有人都不能不承认的前提:如果真要在什么地方寻找人民的声音并予以信靠,那么这个声音就在于宪法当中——宪法乃是这个国家所有人都承认的根本大法,是最高法律。如同参议院设定的那样,假如各州的人民确实构成了一个国家,假如这样的一个国家有其自身的意志,假如整个联邦人口的数量多数就是国家意志的唯一且真正的体现者,我们当然有理由期望找到这种意志,并经由绝对多数宣示出来,而这一意志本身也灌注在这个绝对多数的各个组成部分当中,并且将自身的权威烙印在整个国家身上。然而,这是事实吗?实情恐怕恰恰相反。遍观整个宪法,从头到尾,由始至终,无论是塑造、采纳还是修正,在这一切的过程中,都没有任何证据、迹象或者痕迹表明参议员的理论是有事实依托的——国家也好,国家的意志也好,整个国家的绝对多数及其表达工具也好,都是没有事实依托的。这正是我接下来要阐明的問題。

塑造宪法的那个制宪会议是由部分州召集的,参会代表全部由各州指派,并由各州赋予权能,宪法也以各州为单位而议决,待宪法塑造起来之后,由各州予以表决,而后呈交国会等待各州的批准。因此,宪法乃是由各州自身的人民组成的宪法会议予以批准的,各州批准宪法之举乃是独立完成的,而且各州之受制于宪法也是因为各州自身的批准行动。此外,宪法明文规定,在12个州当中,至少要获得9个州的批准,宪法才能得以实施,其约束力也仅限于批准宪法的各州之间。由此,任何4个州,无论大州还是小州,都拥有挫败宪法的权能,无需考虑数量因素;就如同一次人口普查的数据所揭示的那样,联邦总人口中一个很小的组成部分就足以挫败宪法。那次人口普查是在宪法采纳之后不久实施的,当时的12个州当中,联邦总人口为3,462,279人,其中最小的4个州——特拉华、罗德岛、佐治亚和新罕布什尔——的联邦人口数量为241,490人,刚过总数的十四分之一,但这四个州若联合起来,也是可以挫败宪法的。因此,我们可以说,宪法的采纳和塑造过程是完全不考虑人口因素的。

可以说,宪法乃是各州的作品;宪法采纳之前,并无国家存在。不过,倘若因此就认为,既已采纳宪法,各州的人民便取得了融合,从而将此前各自分立且独立的主权各州融合为一个国家,那么,此种观念乃是全然背离宪法的。因为宪法明文规定,宪法一旦获得批准,“就应当产生约束力”(这样的约束力并非凌驾于批准宪法的各州之上,因为若如此,则宪法就成了各州之上的某

种权威所强加之物;也并非直接针对各州的公民个体,因为若如此,则意味着所有公民个体都融为一体),而且“存在于批准宪法的各州之间”,由此,即便就其最强的意涵而言,也只能将各州视为参与到宪法当中的各方,并且作为各个州,在批准宪法之后,仍然保留自身单立且独立的地位。不过,这个问题可以暂且不论。我无需刻意地去驳斥参议员的理论,也无需检验参议员所提论断的真实性,因为依据参议员的这项论断,宪法已然将各州的人民融构到一个国家当中了。在此,还是应当回到刚刚提起的那些理据上面,确切地说,假如参议员所作的申述都是事实,假如各州在宪法获得采纳之后确实形成了一个国家,国家有其自身的意志,而数量多数乃是国家意志唯一恰切的载体,那么,在此种情形之下,宪法所规定的修正程序则可以说是充分且决定性的证据。不过,如同宪法之塑造和采纳过程一样,其中没有任何迹象或者证据可以证明参议员的论断有任何事实依托;相反,最具决定性的证据毋宁说是支持了相反的论断。

修正宪法可依据两种程序展开,其一,是由两院的三分之二多数通过修正决议案;其二,就是由国会召集修宪会议,提出修正案,而后交付各州并尝试获取三分之二的多数。无论是何种程序,都根本没有给参议员的理论提供支撑。在两种程序当中,作为关键环节的批准程序都是一样的,都要求四分之三的州予以附议,方能让修正案获批准。这个过程是根本不考虑人口数量方面的因素的。在此,不妨暂停一下,看一看这一条款的效果。

联邦目前拥有 26 个州,当然,附议所需乃是 20 个州,便足以

批准宪法修正案。由此,20 个小州(肯塔基是其中最大的)就足以达成目标,虽然这 20 个州的联邦总人口只有 7,652,097 人,距离人口多数还差数十万之多,因为剩余 6 个大州的联邦人口总数为 8,216,279 人,超出前者 50 万之众。然而,也就是这么一个少数,却拥有足够的修宪权能,可以修改、更改、调整乃至摧毁宪法的任何组成部分,当然,那些同各州在参议院的平等代表权相关的内容除外。另一方面,19 个大州,即便联合成一体,即便拥有联邦人口 14,526,073 人,也无法变更宪法的哪怕一个字母,虽然其余 7 个州的联邦总人口不过是 1,382,303 人,这可以说是对参议员的理论的十足嘲讽;而且,依据参议员的理论,据说就是这样一部宪法竟然将各州的人民融构成一个国家。最后还有一点,特拉华的联邦人口虽不过 77,000 人,但是,倘若有任何一个州或者多个州提出更改参议院平等代表权的议案,它却都可以予以否决。同宪法的塑造和批准程序一样,修宪程序也再清楚不过地揭示出,数量多数在此类事务当中根本就毫无分量可言。

依据参议员的理论,这一切无疑都显得怪异、奇特而且无法解释;不过,若是依据相反的理论,这一切也就顺理成章了,而且解释起来也是水到渠成。确切地说,我国乃是一个联合体。不过,这个联合体并非由公民个体经过所谓的社会契约联合起来,倘若如此,我国就会演变成一个单一制的国家;也不是各州政府组成的联合体,倘若如此,我国将会演变成一个纯粹的邦联,就如同当前宪法所取代的那个邦联一样。我国乃是由各州组成的联合体,建基于一份成文且实证性质的协议之上,由此组建起了一

个联邦制的共和国,成员各州享有平等权利,就如同成员各州的公民也享有平等权利一样。因此,我国并不是一个单一国家,事实上,我国可以说是由多个国家或者多个人民(鉴于没有更好的语词,便只能用这个词的复数形式)组成的聚合体,各个国家或者各个人民凭借其主权威能,并且直接性地依据自身的行动而联合起来,同时,他们也并没有丧失自己单立且独立的存在。

综上所述,不难看出,要么参议员的理论错了,要么就只能说我们的政治体制乃是一场彻头彻尾、深刻且激进的错误。假如我国的政治体制是场错误,那就只能说,虽然我国这样的政治体制如此复杂,拥有如此众多的组成部分,同时又能融构成一个和谐且升华了的整体,在大地上高高耸立,令整个世界仰慕不已,但说到底也不过是一种不幸且失衡的结构,应当被夷为平地,只留众议院屹立不倒。参议员是否已经做好准备开始铲平这座建筑了?是不是觉得这个复杂结构的所有其他组成部分都是不规则的、畸形的附属物?或者是不是觉得只要铲平这个复杂的结构,并令政府全然依托数量多数的意志建造起来,就能够同样甚至更好地达成政府那原初的伟大目标——“确立正义、保证国内和平、共同防卫、推进普遍福祉、确保我们自己以及子孙后代安享自由的赐福”?参议员或者任何其他人士是否能够或者敢于提出这样的论断?如果不能或者不敢,那又是为什么?这确实是个关键问题。总统否决权该作何解,取决于这个问题能否获得恰当解决;不仅如此,我们这个复杂但也美观且和谐政府体制的真实性格和特性又该作何解,也取决于这个问题的恰当解决。

要想就这个问题给出充分且系统的解答,就有必要详细考察政治科学的各项元素,而且还要就政治科学的各项原则展开探讨。但这些根本不适合在这样一个商议性质的会议上展开,因此,我就不做这方面的尝试了。此刻,我只是尝试给出切实得多的解决办法。

为达成这个目标,其实只需要阐明政府的实际运作模式就行了,确切地说,就是看一看我国政府发展历程中的各个阶段,当然还有众多的重大举措,这些举措从我们政府发端之时就已经驱策着政府前进;这些举措之成功,在一些人看来乃自身的繁荣和幸福所必须的条件,在另外一些人看来,则是对自身之繁荣和幸福的毁灭性打击。这难道不正是暗示了共同体各个部分之间存在深刻的利益冲突吗?无论这些利益是现实的还是假想的,而且发生分歧的问题也都有着头等的分量,诸如货币、金融,当然也包括税收和公共支出在内;此外也少不了银行、保护性关税、分配体制等,不一而足。难道主宰这类头等问题的不正是种种极为对立且冲突的观念吗?此种局面之下,倘若将政府权能置于数量多数的排他性控制之下,让 800 万人宰制 790 万人,让 6 个州宰制其余各州,并赋予主导性的利益或者利益集团以无限且专断的权能来主宰其余人,那么最终会有怎样的效果呢?将政府权能赋予排他性的利益集团,不考虑他人的利益,对他人所遭受的压迫和身处的惨状无动于衷,这会产生怎样的效果呢?在幅员如此辽阔,且境况、制度以及工业和农业又如此多样化的国家,让其他人臣服于

此种高压式的专制和压迫体制,又能有怎样的效果呢?补救办法又何在呢?倘若将权力转交给某个少数派,确切地说,就是取消众议院,并将控制权能完全交付参议院之手,或者更确切地说,就是将权力从800万人手中拿走,转交给另外的400万人,这样的做法只能增加罪恶。倘若必须有一方牺牲,那么最好还是让少数为多数而牺牲,而非相反。

既然排他性的控制权不能安全地交托给任何一方,那该怎么办呢?看来,只能将政府权能交付给整体,也就是全体人民,以此令政府在原则上和事实上都成为民有的政府,而非一派针对另一派的宰制性政府,无论这些派系有着怎样的规模,最终,这样的政府也就意味着民治的政府;如果这样的办法在实践中被证明不具备操作性的,那就不妨采取最切近于此种模式的政府体制,要求对政府的行动采取附议政策,以便让尽可能多的人同政府的原初目标——内外的正义和安全——保持一致。但是该如何达成这个目标呢?倘若将整个共同体视为一个单一的体制,这肯定是无法达成目标的,毕竟,这样的体制实际上就是将一个整体视为一个单一的过程,这个过程所表达的并非全体的声音,而只是其中一个组成部分的声音。要达成这个目标,实际上只有一种可能的办法,那就是对政府和共同体实施审慎且明智的划分与组织,顾及各异且冲突的种种利益,单独对待各个组成部分,并将所有组成部分的附议视为整体的声音。各个组成部分就其本身而论都是不完整的;但是,假如构造得好,而且所有的齿轮都完好地咬合起来,就能够造就一个融合无间的整体,这样一个整体也就能够

真正且充分地体现人民的声音。

但是,究竟依据什么样的原则,才能令这样的划分和组织达成那伟大目标呢?毕竟,没有这样的目标,就不可能保存自由且民主的制度。对这个问题,并不存在普遍性的回答。这项工作需要有智慧和经验的人去操作,而且这样的人应当充分且完全地了解国家和人民,了解国家和人民的一切细节。政府的构造必须同国家和人民形成契合;一旦构造起来,这样的政府也就不会适合其他国家,也不能对之实施效仿或者借鉴。因此,我在此只能尽力而为,尝试阐明刚才所述的一切在我国的政府体制当中是如何达成的,同时也阐明否决权的力量确实是有助于达成这一目标的。

不妨就从众议院入手。各州在众议院都有代表,代表额度乃依托各州的联邦人口数量。众议院召开之时,全体议员中的多数掌控议程,由此便令数量多数获得了完整且排他性的控制权。结果就是令议程的控制权交付那 800 万联邦人口手中,并对余者形成宰制,此种体制下,如果 6 个最大的州联合起来,足以宰制其余的 20 个州。倘若众议院成为人民的声音的排他性载体,那么此种局面之下,就会令共同体当中的更强大的利益对弱小利益形成霸权,最终便是据此建立起压迫性且难以忍受的专制。面临如此巨大的恶果,若要寻求修正之道,就必须向这样一种实体寻求帮助——这个实体乃遵循全然不同的程序,并据此而对共同体有全然不同的理解。在这个实体当中,人口因素是完全不予考量的,不会参考各州的联邦人口数量,而是以州作为代表额度的分配基

础;此举的效果便是将控制权置于多数州身上,这样一个多数,倘若赋予排他性权能,也将像众议院那样以专制且压迫性的方式来行使权能。

参众两院所代表的这两种模式,若是分开来看,谁都不能真正体现共同体的感受和意见,因为就其自身而论,双方都是不完整的。不过,一旦二者联合起来,令双方的附议成为立法之必须条件,双方就能在各自的缺陷上形成互补;而且,此种情形之下,也就不会像参议员先生设想的那样,更少民主元素的机构对更具民主性格的机构形成冲撞,相反,两者的联合较之双方独立行事,能够更充分、更完好地表达人民的声音。反过来看,6个大州完全可以控制众议院;400万多一点的人口也可以控制参议院,只要14个小州联合起来。不过,倘若以两个机构的附议票决为立法的先决条件,那么,6个大州倘若要在两个机构都取得控制权,就需要再获得至少8个州的支持。不妨设想一下,6个大州同8个最小的州联合起来,由此获得法令要求在两院获准所必须的票数,就不难看出,6个大州同8个小州的联邦人口加总起来,就形成了一个9,788,570对6,119,797的多数,当然,前提是8个小州的议员都忠诚于他们所代表的事业,此种情形之下,便不再是众议院独立操控立法的格局中所要求的那个800万对790万的多数了。

毫无疑问,两个机构的附议更为充分也更为完好地表达了人民的声音,这是两个机构单独行事所无法企及的,可以说是朝着人民之声获得充分且完整表达的方向迈出了巨大的一步;不过,尽管这一步是富有实质性的,但仍然远远不够,立宪者们对此

很显然是无法满意的。于是,他们便寻求更为完善的办法,这便是要求总统的批准,否则任何的国会立法都无法变成法律;而假如总统不批准立法,则可以通过两院的三分之二多数来推翻总统的否决。

之所以赋予总统此种大权,主要的考虑之一,就是希望赋予总统以保障宪法给予总统的权力的手段,使之免受国会侵夺。分权体制若要发挥出效能,否决权就是不可或缺的。所谓分权,实质上意味着分权各方有权就自身的权力范围实施判定,并在实施权力之时展开自我防护。若非如此,则政府各个分支之间的所谓分权就会沦为纯粹的过场,实际上根本没有分权可言。于是,立宪者们便据此观念而采取行动,规定总统的批准乃是必需的,这不仅仅是针对国会的法令而言,而且涉及需要两院同意的一切决议、票决或者指令,从而使得不存在任何可以逃避总统否决权的机巧手段。可以说,这一点是此一宪法条款的充分动机,并且,即便不考量其他因素,这一点也为那些反对此一决议的人提供了充分的动机。没有这一点,则立法权力和行政权力之间的分权体系就只能是徒有其表。

不过,这一点并非唯一的动机所在;还有另一项动机而且更为深刻,确切地说,就是要通过扩容政府行动的数量基础来拓展政府的民众基础,而也正是出于这方面的考量,政府分权体制本身才得以真正展开。倘若一项法令需要两院的同意,那么这其中当然也就容纳了民众的众多声音,不过,尽管如此,立宪者们仍然认为这并不足以让政府应对一切局面。980万联邦人口,这个数