

211工程三期“区域与都市法制”重大项目资助
区域与都市法制研究丛书 叶必丰 总主编

州际合作

协定与行政协议

州际礼让

州际合作

协定与行政协议

Interstate Cooperation:
Compacts and Administrative Agreements (Second Edition)

[美]约瑟夫·F.齐默尔曼 著

王诚 译

宪政下的州际治理

协定制定过程

协定委员会

州管理的协定

正式与非正式行政协议

州际礼让：一个评价

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

013043849

D971.221

30

州际合作 协定与行政协议

Interstate Cooperation:
Compacts and Administrative Agreements (Second Edition)

[美]约瑟夫·F.齐默尔曼 著
王 诚 译



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



北航

C1646786

D971.221
30

图书在版编目(CIP)数据

州际合作:协定与行政协议/[美]齐默尔曼著;王诚译.

—北京:法律出版社,2013.4

(区域法治丛书/叶必丰总主编)

ISBN 978-7-5118-4812-3

I. ①州… II. ①齐…②王… III. ①区域发展—合作

—行政法—研究—美国 IV. ①D971.221

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第068840号

© 法律出版社·中国

州际合作; 协定与行政协议	[美] 约瑟夫·F. 齐默尔曼 著 王 诚 译	责任编辑 王旭坤 装帧设计 乔智炜 贾丹丹
------------------	----------------------------	--------------------------

开本 787 毫米×960 毫米 1/16

版本 2013 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 19.75 字数 247 千

印次 2013 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 法律教育出版分社

经销 新华书店

责任印制 翟国磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4812-3

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

丛书前言

我国的改革开放和经济发展,带来了人口和资本的迁移和集中。它的趋势是农村、农业向城市、工商业迁移和集中,也就是所谓的城市化。

这种城市化进程是全国的普遍现象,即使地处内陆的新疆也不例外。到1998年年末,新疆市镇总人口占总人口的比重已达到50.1%,城镇非农业人口占总人口的比重已达到30.89%。^①在我国东南沿海,这种城市化趋势尤为明显。农村人口占我国人口的绝大多数,正逐渐成为历史。

城市是什么?“交通和通讯、电车和电话、报纸和广告、钢筋水泥建筑和电梯——总之,这些促使城市人口既频繁流动有高度集中的一切——正是构成城市生态的组织的首要因素。”^②这就引发了城市规划、历史文化风貌保护、城市基础设施、城市环境和都市应急机制等一系列法律问题。

“然而,城市不只是地理学和生态学上的一个单位,它同时还是一个经济单位”^③和一种生活秩序。城市的治理结构和公众参与,都不同于乡村。公民的集会游行示威不会发生在农村,农村的流浪乞讨一般也不会影响公共秩序。

在江南一个人口37万的小县,曾被历史学家称为“中国古代家族文化”、“儒学治家”典范的地方,乡村农民移居县城后,我们发现父母

^① 参见“中国新疆——历史与现状”,载 <http://www.showchina.org/dfmzxl/zgxjlsyxx/07/200706/t116684.htm>,最后访问日期:2009年8月17日。

^② [美]R. E. 帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

^③ [美]R. E. 帕克:《城市社会学》,宋峻岭等译,华夏出版社1987年版,第2页。

即使休息在家,如果要给儿女照顾孩子,则儿子需要支付每月 700 元的工资;父母住用儿女的房子,也需支付租金。家族血缘和礼仪关系已不是唯一,甚至不是最重要的联系纽带,取而代之的是经济关系和法律关系。

城市化既然伴随经济发展而来,那么就全国范围而言,东部经济较发达地区自然高于其他地区。它不仅仅表现为新兴城市的增加,还表现为原有城市的扩大即都市化,并形成了大都市。东部地区城市的迅速增加和扩大,相对乡村区域的日益减少和缩小,城市间人口和资本流动的密集化,慢慢形成了长三角、泛珠三角和环渤海都市圈,从而相应都市圈区域内的经济逐渐走向一体化。

然而,经济一体化即区域内市场的统一遭遇了权力行政的壁垒,呼唤着城市间基础设施的对接,产业布局的合理化,资源的共享,灾害防御的联动,以及政策、措施和机制的双赢。城市化和区域经济一体化中的法律问题,也就构成了我们研究的重要社会需求。

也许,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法学等法学学科和基本原理的搭建,学科及其原理本身就是研究目的。但现在,学科和原理已经初步形成的情况下,需求也发生了变化,现实中的行政法律问题等才是我们的研究任务。学科和原理,不过是我们研究现实问题的工具和分析框架。或者说,学科及其原理的进一步完善和中国化,甚至对国际社会的贡献,需要通过对现实的中国式问题的深入研究来实现。

同样,前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法治理念的确立。于是,带有感情色彩的,对人治的批判,对计划经济体制下法制观念的清理,呼吁“依法行政”成为当时行政法学的主要任务。但现在,尽管依法行政观念仍未完全确立却已成为人们的共识。于是,即使是讨论理念问题,也不应再是宏观性的,而应当深入到法律实施中的法律事件或个案。即使批判是必要的,也是不够的,还需要有建设方案。只有这样,行政法学才能“使人们得以把它作为社会生活的一项正常内容,人们能够、也必须像考察整个社会其他现象,诸如艺术、语言等

现象那样来考察它。”^①也只有这样,行政法学才能形成生产力,创造“GDP”,才能享受像经济学那样的荣耀。

还要前溯 30 年,行政法学等研究的需求在于行政法制基本框架的构建,因而主要任务也在于呼吁、推动和制定符合市场经济需要的法律,行政法学主要表现为立法论。时至今日,行政法制尽管仍不够完善却已基本建立。法学研究更多的需要法解释,即法律如何适用于个案。即使讨论立法问题,也往往需要通过观察法律事件或个案对立法的检验,基于法解释途径的穷尽,来回应立法和促进法律制度的完善和进步。

由此,我们通过“211 工程”三期项目“区域与都市法制研究”,所希望达成的意义不是唯一的。我们希望通过本项目的研究,出版这套丛书,既提出和解决区域与都市法制中存在的一系列实际问题,又希望能推动行政法学研究的一些转变和进一步繁荣。

愿与学界同仁共同努力!

叶必丰
2009 年夏于意心居

^① [法]亨利·莱维·布律尔:《法律社会学》,许钧译,上海人民出版社 1987 年版,第 17 页。

序 言

一般而言,在由宪法分配实质性权力给各个成员州的联邦体制之下,和谐的州际关系是成功的联邦体制的核心特征。当然,冲突也不免会在这些体制中产生,但是可以通过州际合作的方式加以解决。在美国,我们会采用州际协定、正式的州际行政协议以及互惠立法等形式。解决冲突的替代性思路还有美国联邦最高法院的裁决方式,如果某个或某些州对另一个(或其他)州提起初始管辖权诉讼(original jurisdiction suit)的话;或是国会的先行立法(preemption statute)方式,将管制的权力从州手中夺走。尽管联邦立法机关不能解决边界纠纷,但它可以认可两州之间为划定边界线而制定的州际协定。

先行立法的历史可以追溯到1790年,但其对于州权的影响一直相对较小,直到20世纪60年代中期,国会才逐渐开始在一系列领域从各州或地方政府手中拿走全部或某些管制权力。国会是否应该运用其先行立法的权力来解决全国性的问题,具有高度的政治性,并且总是牵涉到重要的利益团体。在某个特定领域完全移除州的管制权力,有利于建立起全国统一的政策,但也限制了各州创造解决问题新方法(兄弟州亦可学习采纳)的能力。在很多场合下,我们都可以运用州际协定和(或)正式的州际行政协议的方式来达成先行立法的目的。

在近几十年里,州际关系的政治一直被大多数政治学家所忽略,其实这种关系直接影响了数以千计的商业企业和上百万的民众。本书试图通过考察合作性工具——协定以及正式和非正式的行政协议——的使用情况来部分纠正这种错误,从而解决州与州之间的问题,实现对各种硬件设施的建设和运营,对商业企业及个人活动的管理,并通过联合项目和互惠(reciprocity)的方式在跨州的基础上提供法律权利与服务。为此,需要对州际关系的法律进行详细分析,以便

于更好地理解州际合作的法律基础以及这种合作所面临的挑战。

本书的一大特色,是有关讨论正式和非正式州际行政合作的章节,其重要性怎么强调也不过分。因为由美国宪法所确立的各州之间的经济联盟与政治联盟,很大程度上依赖于兄弟州之间的团结协作来解决重大的州际问题。本书的另一大特色,是作者整理了一份包含所有国会认可的州际协定的清单(附有法律引用),以及一份包含了所有联邦—州际协定的清单(附有法律引用)。

致 谢

收集州际合作方面的信息是本书的一项主要任务,因为公开出版的近期数据和信息相对较为匮乏。很幸运地,对于我的请求,众多州政府及联邦政府官员、协定管理者、州行政官员协会以及个人都提供了大量资料。此外,还有很多州政府官员、协定管理者以及协会的工作人员拨冗与作者会面,并提供了很多其他渠道无法获得的书面材料。这些官员的协助充分反映了他们的专业性以及他们改进联邦体制功能的意愿。当然,任何事实方面的错漏或误解都应由我个人承担责任。

我要将一份特别的感谢送给艾迪·纳波利塔诺,她为本书出版前的书稿整理工作作出了卓越的贡献。

目 录

序言.....	1
致谢.....	1
第一章 州际礼让.....	1
第二章 宪政下的州际治理.....	19
第三章 协定制定过程.....	43
第四章 协定委员会.....	84
第五章 州管理的协定	167
第六章 正式与非正式行政协议.....	191
第七章 州际礼让:一个评价.....	245
附录 A 国会批准的州际协定.....	267
附录 B 国会批准的联邦—州际协定.....	283
索引.....	285

第一章 州际礼让

“国家内之国家”(imperium in imperio),是对联邦体制贴切的描述;因为政治上的最高权力是在一个联邦政府和各个成员国政府之间进行划分的。^①这种权力划分会自动生成联邦—州的关系和以竞争、合作以及(或)冲突为标志的州际关系。本书关注的是美国的州际礼让,就其历史而言,它甚至早于联邦体制的出现,并可追溯至1776年的《独立宣言》。为了成功推进独立战争,正是《独立宣言》使类似于国际联盟的州际合作成为必须。

在美国,有关联邦—州之间关系的文献可谓汗牛充栋。与之相比,研究州际关系的文献却少得可怜。第一本对州际关系进行全面研究的著作直到1996年才出版。^②这一事实不禁令人感到惊奇,因为兄弟州之间的边界和贸易纠纷是呼吁修订《邦联和永久联合条例》(Articles of Confederation and Perpetual Union)的主要动因,并最终导致了1787年制宪会议的成立。正是在这次会议上,美国宪法被制定出来取代了之前的《邦联条例》。

自20世纪40年代以来,政治学家总体上对州际关系兴趣寡然,直到21世纪初情况才有所改变。考虑到各州之间在经济、政治和社会生活方面存在着巨大的差异,以及日常州际合作活动是如此重要,很难解释为什么大家都缺乏研究兴趣。学者们对州际关系关注度的衰减,从致力于研究联邦主义和政府间关系的《政治与社会科学学会年刊》(The

① Joseph F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, 2nd ed. (Albany, NY: State University of New York Press, 2008).

② Joseph F. Zimmerman, *Interstate Relations: The Neglected Dimension of Federalism* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1996).

Annals of the Academy of Political and Social Science)的3个特刊^①中就可以明显感受到。1940年的特刊有6篇研究州际关系的论文,1974年特刊只有2篇,1990年的特刊干脆1篇也没有。不过幸运的是,1996年以来对州际关系的学术关注开始上升。

在支持者看来,联邦体制具有如下一些优点:避免政治权力的过度集中;在必要的领域可以实现全国政策的统一性;各州管理自己的内部事务并且可以自主试验新政策,一旦成功,其他兄弟州以及(或)联邦议会也可予以采纳;在政策制定和执行过程中,公民有更广泛的参与机会;各州有能力解决自己的内部问题而无须等待联邦议会找到解决办法。

不过,联邦体制主要存在四个方面的缺陷:第一,联邦议会和州立法机关同时行使权力的特点,可能会导致联邦与州两级政府间的冲突,并且在职能重合的领域造成绩效低下。第二,在无数重要领域,如银行业、刑事司法、高速公路安全以及税收,各州之间政策的不协调给商业企业和个人带来很多难题;因为他们必须得弄清楚50个州的不同法律之间互相冲突的条款,并对许多法律经常性的变化保持警醒。第三,如果某个州政府拒绝承认另一个州的公共法律、司法程序(如离婚)以及案卷,会产生重大问题。第四,如果没有联邦议会的行动或州际合作,严重的跨界问题(如空气和水污染)就难以得到好转,无从解决。

正式和非正式的州际合作是构建美国联邦体制并使其成功的基石,但它们却是联邦体制中无人探索的大片空白地带。合作会以多种形式出现。正式的合作方式有州际协定、互惠立法、统一法律(uniform laws)以及书面的州际行政协议,它们都是兄弟州为共同行动而作出的,是各州自利和(或是)国会促成的结果(下一节会对此进行解释)。

^① W. Brook Graves, ed., "Intergovernmental Relations in the United States," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 207 (January 1940): 1 - 218; Richard H. Leach, ed., "Intergovernmental Relations in America Today," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 416 (November 1974): 1 - 169; and John Kincaid, ed., "American Federalism: The Third Century," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 509 (May 1990): 11 - 152.

在这些方式中,协定和统一法律通常较为稳定,而兄弟州之间的行政协议有可能是暂时的,也有可能很稳定,可以是口头的,也可以是书面的。州际协定一般会放在各州的州法汇编(consolidated laws)中,如果得到国会的认可,也会放进美国联邦法律大全(United States Statutes at-Large)。不幸的是,所有的州都没有一个存放全部本州参与缔结的书面州际行政协议的中心数据库。纽约州有一个立法,要求州务卿应将所有本州及其下属组织参与缔结的州际协定和行政协议汇编成册,并将之称为州际协议(interstate concordats)。但是,该汇编中实际只有三份协议(包括和加拿大魁北克省就酸雨达成的协议)。^①

当代美国联邦体制的一个显著特征,是各州的行政官员之间达成的数量极为庞大的非正式协议,范围涉及与有组织犯罪的斗争、越过州境线的警察追捕、扑灭森林大火时相互协助、防止环境污染以及其他事项(参见第六章)。在过去的60年里,这类协议的数量在急剧上升,但却基本不为公众所知,也很少被正式研究。

全国州行政官员协会及其地方协会在促进州际合作方面扮演了关键性角色。许多协会起草了示范法和示范性行政协议,并由协会成员在他们自己州进行推广。有些全国州行政官员协会鼓励以州际合作的方式来解决问题,以免他们的管制权力被国会通过先行立法移除。^②例如,全国保险专员协会(National Association of Insurance Commissioners)通过为各州创建认证体系来改进各州对财产保险和人寿保险公司偿付能力的监管(参见第六章)。^③

州际合作普遍存在,但是我们也不能对各州在水资源分配和(或)水污染、边界线、税收以及其他方面的冲突视而不见。此外,州际经济竞争也十分普遍,因为各州都在理性地寻求吸引重要的联邦政府设施、工业企业、服务行业和游客,有时甚至包括赌徒。税收减免、提供补助和贷款也是吸引企业前往某个州落户的常用手段。1991年,美国

① *New York Executive Law*, § 107(1).

② Joseph F. Zimmerman, *Congressional Preemption: Regulatory Federalism* (Albany, NY: State University of New York Press, 2005).

③ *State Solvency Regulation of Property-Casualty and Life Insurance Companies* (Washington, DC: U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1992).

政府间关系咨询委员会(Advisory Commission on Intergovernmental Relations, ACIR)确认“各州间的竞争存在于教育、公共福利、公共事业基础设施……工作权利法(right-to-work laws)以及工人赔偿保险法律等领域”。^①各州也在争夺联邦补助(grants-in-aid)。税负输出(tax exportation)是联邦体制的另一个特点。有些州富藏并输出自然资源如煤炭、森工产品、天然气,它们征收相对较高的采掘税,通过兄弟州的购买者,税负被传递给了消费者。新罕布什尔州可能是另一种税负输出方式的突出例子。该州征收很低的酒精饮料和烟草产品消费税,没有销售税和征收瓶子押金的立法等做法,像磁石一样吸引着来自新英格兰地区的买家。在新英格兰地区的其他州,普遍都要征收销售税和更高的消费税,也都有征收瓶子押金的立法。新罕布什尔州的这种做法明显与其他州冲突,是一种会影响州际合作的竞争。

州际协定和州际行政协议是本书着力关注的焦点,在第七章我会挑选一些成功的例子进行评价。要准确理解州际的互动,需要熟知联邦体制的起源,宪法如何在国会和各州之间分配政治权力,国会对州际合作的推广,以及州际交往的宪法原则(参见第二章)。

联邦体制的起源

当殖民者把人民主权的观念、自然法、自然权利、法治及分权带到新世界时,英国的政府体制与政治哲学也极大地影响了美国的政府体制。当然,在那个时候,殖民地人民生活在高度集权的单一制体制之下,其主权归属于母国英国。

1775年,新罕布什尔州揭竿而起,反抗英国人的统治。1776年的《独立宣言》正式掀开了革命战争的大幕,13个前殖民地联合起来反抗英国政府。宣布独立的直接后果是13个独立国家的创建。其中11个起草了自己的宪法,康涅狄格和罗德岛则是把殖民地宪章改成了宪法。尽管没有一个全国性的宪法或政府,每个州都派出了代表参加第二届大陆会议,由其来领导战事、借款、筹备军队以及与其他国家订立

^① *Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System* (Washington, DC: U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1991).

条约。大陆会议认识到有必要组建一个全国性政府,但没有认真考虑单一体制的可能性,因为各殖民地正在反抗这一体制。有两个国家即瑞士与尼德兰联省共和国正在采用的邦联体制,对新生的独立国家倒是颇有吸引力。

《邦联和永久联合条例》

1777 年大陆会议起草了《邦联和永久联合条例》(以下简称《邦联条例》),并交由各州批准,条例声明只有在所有州都获得批准后方能生效。马里兰作为第十三个州,直到 1781 年才批准条例。迟延批准的主要原因是英国划分土地不够准确从而导致边界纠纷。这一难题直到 1780 年大陆会议提出新的建议才得到解决。争议土地的权属“应出于美利坚合众国的共同利益而加以处置,它们将归入、形成新的州,并成为这个联盟的一员……”^①只有很少领土主张的纽约州和有着大量领土主张的弗吉尼亚州,在 1781 年都把土地交给了邦联,随后有类似主张的其他州也纷纷效仿。

条款

邦联议会在 1787 年颁布了《西北地域法令》(the Northwest Ordinance),规定当西北地域每个分区的人口达到 5 万人时,这些分区可作为新的州加入邦联。^②《邦联条例》第 6 条规定,“加拿大有意参加本邦联及合众国之度量衡标准,应准予加入并享受本邦联之各项利益。但其他殖民地除非经 9 个州一致同意,不得准予加入”。

根据《邦联条例》,各州的联盟本质上是“永久”的,但条例基本未提及“政府”一词。该条例第 3 条将政治制度描述为“坚固之友谊联盟”,以此来强调合作性州际关系的重要性,并宣称其目的是“共同安全,确保自由与增进各州彼此间及全民福利,相互约束,协助抵御所有武力侵略,或以宗教、主权、贸易或任何其他借口而发起之攻击”。

《邦联条例》的第 2 条清楚阐明了新政治制度的邦联本质,“各州均保留其主权、自由与独立,凡未经本条款明示授给合众国(the united States)之各项权力,司法权及权利,均由各州保留之”。请注意“合”

① Henry S. Commager, ed., *Documents of American History to 1898*, 8th ed., Vol. 1 (New York: Appleton-Century-Crofts, 1968), 120.

② Ibid., 128 - 32.

(united)字的首字母并未大写,这说明该条例创建的只是一个各州的联盟,而非一个权力来自人民授予的联邦政府。

根据该条例组建的议会,每州可指派2至7名代表参加,在6年期限内不能有人任期超过3年,各州的立法机关均可撤回他们。每个州在邦联议会只有1票。议会有权任命1个合众国委员会,由每州派出1名代表组成。委员会在议会休会期间理事,有权任命其中1名委员担任主席,但主席之任期,在每3年中不得超过1年。委员会被赋予权力从事筹款、宣战、建立海军、募集陆军、铸币、签订条约、建立邮政系统、确立度量衡之标准以及管理与印第安人部落的关系等事务。如9个州一致同意,委员会也可被议会授权行使其他权力。不过,条例未规定独立的行政部门和司法部门。

缺陷

实践很快证明《邦联条例》有五方面的缺陷:

第一,议会未被赋予征税的权力,它要依赖于各州上交它们所负担的税额,实际上很多州没有上交,结果是议会无法有效地行使其被授予的职权。

第二,议会缺少执行其法律及其与外国缔结之条约的权力,各州也没有尊重议会法律和条约的法律义务。1787年,詹姆斯·麦迪逊发现各州违反了1783年的和平协议、与法国和荷兰的协议,“只不过至今其他国家还没有严厉批评我们”。^①

第三,由于议会无权管理州际贸易,它便无法消除各州的重商主义措施带来的消极影响,因此形成的贸易壁垒导致州际贸易近乎停滞。这一缺陷显然是最致命的,也使修改邦联条例的公共舆论压力急剧上升。

第四,议会虽然有权建立、维持陆海军部队,但却缺乏必要的资源;因为此时英国控制着加拿大,西班牙占领着西南部的土地,而曾经在革命战争时期支持过合众国的法兰西王国正濒临崩溃。更重要的是,议会无力协助各州平息内部的叛乱,如在麻省西部发生的谢斯起义。

^① Gaillard Hunt, ed., *The Writings of James Madison*, Vol. 2 (New York: G. P. Putnam's Sons, 1901), 362.

第五,邦联瓦解的可能性已迫在眉睫。麦迪逊在 1787 年评论道,“任何一个州对邦联条例任何一个条款的违反,都使其他州有了借口来免除自己的义务,并给予了他们共同解散邦联的权利,如果他们愿意这样做的话”。^①

制宪会议

随着时间的推移,《邦联条例》的缺陷暴露得越发明显。马里兰和弗吉尼亚充分认识到州际合作关系的重要性,1785 年双方的代表起草了《波托马克河和切萨匹克湾航运和贸易协议》。马里兰州议会批准了该协议,并建议特拉华和宾夕法尼亚也参与到州际商业条例的谈判中来。弗吉尼亚州议会同样批准了该协议,并提议邀请所有(13 个)州参加 1787 年在马里兰的安纳波利斯召开的会议,以共同制定一套统一的商业和贸易制度。

有 9 个州委派了代表参加会议,但真正参与的只有来自 5 个州的 12 名代表。会议通过了一项决议,要求邦联议会在 1787 年 5 月于费城组织一次会议,检讨《邦联条例》的不足并进行必要的修改。邦联议会对此并不感兴趣,只是于 1787 年 2 月 21 日作出了召开会议的决议,但没有说明选派代表的方法。后来是各州的议会或是在议会之下的总督(governor)任命了本州的代表。

只有罗德岛和普罗维登斯种植园州未能派出代表参加于 1787 年 5 月 25 日到 9 月 17 日召开的制宪会议。罗德岛坚持必须遵守《邦联条例》第 13 条,即只有在取得邦联议会的同意和“每一州之立法机关”的批准时,才能对该条例条款进行修改。在所有 74 名被任命的代表中,有 19 人没有接受任命或没有参加制宪会议,有 14 人在宪法草案完成之前离开了会议。

弗吉尼亚的总督埃德蒙·伦道夫(Edmund Randolph)在 1787 年 5 月 29 日提出一个包含 15 条意见的基础性方案,首先引发了争论。方案提议建立一个类似英国政府那样的全国性政府。争论主要集中在《邦联条例》是否应该修改或是被取代的问题上。通过 6:1 的投票,

^① Gaillard Hunt, ed., *The Writings of James Madison*, Vol. 2 (New York: G. P. Putnam's Sons, 1901), 365.