

# 政經環境變遷下的美國聯邦制度

彭 慧 鸞

(國際關係研究中心助理研究員)

## 壹、前言

聯邦制度並非首創於美國，却在美國發揚光大，使得一般對此一制度有興趣者，經常引美國為例。事實上，美國聯邦制度在歷經二百多年的運作，已經自成一格。有許多是屬於美國本土的歷史人文甚至地理的條件，才能孕育出今日的美國聯邦制度。它未必全然適用在其他地區或國家。但是從它的發展過程中，卻可以領悟到聯邦制度運作本身，一些值得思考和借鏡之處。

從學術研究的觀點來看，聯邦制度的源起以及它所涵蓋的意義始終沒有定論。究竟什麼是聯邦制度的基本要件也莫衷一是。比較能取得多數共識的看法是，在各地區或國家的特殊環境下，可能發展出各有特色的聯邦制度。換言之，聯邦制度仍是個籠統的概念，吾人不宜僅以美國所行的聯邦制度為唯一範本。而本文研究美國聯邦制度的目的，旨在探究其制度運作時的內外環境因素，及其彼此的互動關係。

選擇美國作為聯邦制度的研究案例，則是取其相關研究資料較為豐富，同時歷經國內外政經環境之多次衝擊，而展現出聯邦制度的多元面貌。美國學者萊克(William H. Riker)將美國歸類為部份集權式的聯邦制度。<sup>①</sup>如果以光譜分析來說明聯邦制度國家的分類，而將中央集權式和地方分權式的聯邦制度為其左右兩極，則美國似乎應該屬於中間偏左。但是就聯邦制度運作歷程來看，有時在不同問題層面上也會出現左右搖擺的情況。而造成此種結果的原因，則是值得吾人探究和思考的問題。

簡單而言，聯邦制度運作上最基本的癥結，就是聯邦政府與地方權限如何劃分的問題。它可以是「合作式的聯邦制度」(cooperative federalist system)、「強制式的聯邦制度」(coercive federalist system)或「競爭式的聯邦制

<sup>①</sup> William Riker, "Federalism", in Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Governmental Institution and Processes*, (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 189.

度」(competitive federalist system)。<sup>②</sup>依據金凱德(John Kincaid)的研究，美國自第二次世界大戰結束以來，一直在一九七〇年代，都可以算是「合作式的聯邦制度」；但是雷根時代的「新聯邦主義」(New Federalism)在國際政經環境的影響之下，有逐漸發展成爲「競爭式的聯邦制度」的趨勢。在後一種的聯邦制度之下，聯邦政府得以減輕對州和地方財政支援或其他事務上介入所要承受的負擔；同時州和地方政府一方面將減少對聯邦政府的依賴而取得更多的自主權，但却將擔負更多的政策責任。換言之，兩者處於較以往更明確的平行地位，金氏稱之爲「雙軌式的聯邦制度」(dual federalist system)。<sup>③</sup>

「雙軌式的聯邦制度」最大的特點是地方自主性的提升。而它所反映的時代背景是國內外政經環境的快速變遷。因此，本文將從聯邦制度的基本意涵與分析途徑、美國聯邦制度的理念背景與發展歷程、影響美國聯邦制度運作的國內政經因素、影響美國聯邦制度運作的國際政經因素等方面作進一步研究。

## 貳、聯邦制度的基本意涵與分析途徑

### 一、聯邦制度的基本意涵

正如前言中所述，對於聯邦制度的界說至今仍然莫衷一是。依萊克在政治科學手冊第五冊有關「政府制度與程序」部份的「聯邦主義」一章的分析，各家對聯邦主義的界說可概分爲「外斥式」(Strategy of exclusion)和「內括式」(Strategy of inclusion)兩種。前者採嚴格定義，後者則採寬大定義。如果採前一種定義，目前可能只有美國、澳大利亞和瑞士符合聯邦制度條件。<sup>④</sup>但是，就後一種定義而言，較重視制度的精神所在，也較容易解釋特殊環境變遷對制度本身運作所產生的影響。就以美國爲例，不同時空環境下的聯邦運作會演變成爲「新聯邦主義」。因此，本文亦將偏重於「內括式」的界定法，即以聯邦制度的精神爲探討的方向。

依據華雅理(K.D. Wheare)的界說，聯邦制度所強調的重點是，「政府體系是否具備『整體』及『區域』分權之要件

註② John Kincaid, "From Cooperative to Coercive Federalism," *ANNALS*, 509 May 1990, pp. 139-152. 一九五四年到一九七八年間美國社會出現市場機能失調、戰後重建帶來財富快速累積、種族問題激化、都市貧富差距拉大、環保意識興起、個人主義抬頭等現象，必須借助聯邦政府的力量以調整社會失序現象，而「合作式的聯邦制度」便是一種政策因應下的產物。在此種制度之下，財政補貼是屬於一種合作關係。但是一九七〇年代末期以後，聯邦政府本身財力不足，改以規範式的聯邦政策取代財政補貼，因而形成所謂「強制式的聯邦制度」。至於「競爭式的聯邦制度」則屬於兩者之折衷，乃今後美國聯邦制度的發展趨勢。

註③ *Ibid.*

註④ Riker, *Ibid.*, pp. 98-99.

，以及就其權責之範圍，是否彼此平等各自獨立？若然，則該政府即屬聯邦制。」<sup>⑤</sup>事實上，這種界說只能說是提供了一種聯邦制度的理念模型（ideal type），即使是聯邦制度行之多年的美國似乎也從未完全滿足這項條件。對於美國的聯邦制，葛羅金（Morton Grodzins）的描述較為貼切。他指出，美國政府的形態常被誤喻為三層式蛋糕，事實上比較正確的形容方式為一種混合了不同色澤的大理石，其色彩紋理錯綜複雜而不失條理，這正是美國聯邦制度運作的最佳寫照。<sup>⑥</sup>葛氏的界說所重視的正是聯邦制度運作的過程。亦正如佛瑞奇（Carl J. Friedrich）所稱「聯邦制度不應被視為一項靜態之模式（static pattern）……，而是各層次之組織聯合置於聯邦政府權力下之過程。」<sup>⑦</sup>

至於聯邦制度的基本精神，則可以參考伊拉查（Daniel J. Elazar）在《國際社會科學百科全書》（*International Encyclopedia of the Social Science*），有關「聯邦主義」一辭的解說中，曾就聯邦制度特性及運作原則作一系統的歸納。茲簡述如下：<sup>⑧</sup>（一）成文憲法（Written constitution）：明確闡明政體中權力將如何劃分，且規定只有透過特殊程序才得以修改。聯邦憲法規範統治者與被統治者，及與一般人民和聯邦成員之間的關係，而聯邦成員本身亦有其邦憲法及其制憲權。（二）非中央集權化（Noncentralization）：無論在任何情況下，凡已賦予聯邦和地方政府的權限，非經雙方同意不得逕自由單方面變更之。它不同於分權化（decentralization）之處在於後者得隨時由中央收回或變更對地方的授權。（三）地域分權（Areal division of power）：主要是有別於功能性分權的多元主義。論者以部落、社會、宗教，乃致於意識形態為聯邦制度分權的指標，易與多元主義混淆。伊氏強調地域分權比較能維持中性的色彩，較有利於凸顯聯邦制度本身的特色。

綜上所述，伊氏將聯邦制度的基本原則簡略為兩點：（一）無論是地方或聯邦政府皆背負人民的付託，其權力基礎皆源自人民，因此共同受國民憲法（national constitution）所管轄。（二）州或地方政府與聯邦政府間的互動必須是談判和妥協代替強制性武力。

## 二、分析途徑

基於學者對聯邦制度界定方式的不同，其研究途徑也有差別。

首先，最常見的便是「憲政研究途徑」。採用這類研究途徑的學者多半強調聯邦政府與州或地方政府分權的適憲性問題

註⑤ *Ibid.*, pp. 102-103; K. D. Wheare, *Federal Government*, 3rd ed., (London: Oxford University Press, 1956), pp. 32-33.

註⑥ *Ibid.*

註⑦ *Ibid.*

註⑧ Daniel J. Elazar, "Federalism," in *International Encyclopedia of the Social Science*, (N. Y.: The Macmillan Company & The Free Press, 1968) pp. 356-357.

。其研究重點在於憲法條文的解釋。例如客爾文(Edward S. Corwin)的研究指出，美國聯邦制度運作深受最高法院釋憲結果的影響。<sup>⑨</sup>

另一種常見的研究途徑是「哲佛遜主義」(Jeffersonianism)。此類研究重點是主張只要政權分散到地方的程度愈普遍，則出現暴政的機會愈小。他們主張分權提供人民多重保障；重視州的權限，認為只有分權的政府才是真正有效率的良性政府。而哲佛遜本人更強調地方政府可以表現民主政治的本質，也只有在非常情況下才必須將部份政權託付給聯邦政府。因此，依照憲法的規定，美國的政權是列舉聯邦政府權限，而把剩餘權(residual power)留給州和地方政府。

第三種研究途徑則是由德州大學教授李文斯頓(William S. Livingston)所提出來的「社會文化研究途徑」。重視形成聯邦制度的社會文化與政治力等現實因素。他主張不同的社會有不同的整合或分化程度，而聯邦制度的設計就是因應這些差異性而存在。<sup>⑩</sup>簡言之，李氏偏重研究聯邦制度的現實運作層面。

盱衡當今快速變遷的美國國內外政經情勢，屬於靜態式的「憲政研究途徑」和「哲佛遜主義」已不足以解釋正在轉型中的美國聯邦運作模式，因此，屬於動態式的「社會文化研究途徑」，及其所注重的制度運作層面則是本文參酌的研究途徑。

### 叁、美國聯邦制度的理念背景與發展歷程

美國聯邦制度的正式運作雖然始於聯邦憲法通過的一七八九年，但是其淵源却可遠溯至十六世紀的英國都鐸(Tudor)王朝的傳統。當時威廉一世採行君主立憲及「雙重主權」(double na-jsties)的憲政運作方式，一方面保持君主的絕對特權，另外還容許一般議會特權的存在。<sup>⑪</sup>此一傳統對美國聯邦憲法制定之初的影響深遠。譬如，麥迪遜(James Madison)等美國制憲人士將人民託付政府的權力分配在聯邦與各州之間，接受「雙重公民權」(dual citizenship)現象之存在。<sup>⑫</sup>換言之，美國公民不但對國家享權力盡義務，也對所屬的州享權力盡義務。他們一方面投票選出州或地方議員以及地方行政首長；同時也直接投票選出聯邦議員以及總統。此種「雙重公民權」的傳統所形成的美國政治文化背景，與日後聯邦制度的「二元主義」(dualism)實有不可忽略的相關性。本文稍後將作進一步探討。

<sup>⑨</sup> Charles Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", *Journal of Politics*, 27, 1965, p. 862.

<sup>⑩</sup> William S. Livingston, "A Note on the Nature of Federalism", *Political Science Quarterly*, 67, 1952, pp. 81-95.

<sup>⑪</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1968) pp. 93-139.

<sup>⑫</sup> Harvey Wheeler, "Constitutionalism", in Fred I. Greenstein, etc. eds., *Handbook of Political Science*, pp. 1-92.

雖然依照美國憲法規定，聯邦與州和地方政府各有所轄不得相互侵犯，然而回顧美國過去兩世紀以來聯邦制度運作歷程，被美國最高法院判決違憲的比例最近有升高的趨勢。資料顯示有三五%的這類案例是發生在過去二十五年間。<sup>13</sup>此外，五○%的聯邦法規在過去二十年之中已經侵犯到州或地方的權限。<sup>14</sup>然而就在同一時期，我們也發現由於越戰失利和水門事件等因素，促使州或地方政府不得不更積極拓展海外關係，間接或直接參與全球性尤其是經貿事務。甚至到了一九八○年代末期，已出現各種運動醞釀修改憲法以加強州在聯邦事務中的參與機會。相關的組織如州政府委員會（Council of State Governments）、全國郡縣協會（National Association of Counties）及美國市長會議（U.S. Conference of Mayors）等都支持此類活動。顯示聯邦與州和地方政府關係正面臨重要轉變階段。

就聯邦制度運作的發展歷程而言，伊拉查的研究結果顯示，本世紀初自老羅斯福和威爾遜總統以來，聯邦與州和地方政府一直處於「合作式的聯邦制度」運作方式，直到第二次世界大戰結束的短暫時期（一九四六至一九六一），曾經因為聯邦財政危機等因素，一度出現州權擴張的主張，但是隨着戰後經濟的逐漸復甦，到了一九六○和一九七○年代期間，美國政府一直是進行着「合作式的聯邦制度」運作方式。<sup>15</sup>在此階段曾經出現「大社會時期」（Great Society Years），由聯邦政府提供州和地方政府相當多的補助。從一九六○到一九八○年間，聯邦補助（Grants-in-aids）由一九五億增加到九一五億美元，約成長了四倍。此種成長速度是同時期美國經濟成長速度的二又二分之一倍。再就所佔國民生產毛額（GNP）比例而言，也由一·四%增長到三·四%。由此可見，州和地方政府對聯邦財政的依附程度。<sup>16</sup>

直到雷根政府上台之後，即改採新的聯邦制度運作觀念。他首先裁減聯邦補助，同時逐漸改變過去聯邦政府的補貼政策。其主要觀點認為，以往任由州和地方政府自由運用聯邦補助款項的政策，容易形成浪費，應予以適當的限制。同時應用自由主義經濟的理念，鼓勵州或地方政府自由競爭，將地方財政資源做最有效的運用。因此雷根的「新聯邦主義」將是由以往半壟斷式的「合作式」轉變為較重視自由主義的「競爭式」聯邦制度運作方式。若從分權的角度來看，「合作式」的聯邦制度，多半是聯邦政府主導的趨近「單一制」的運作，而「競爭式」聯邦制度則傾向於「雙軌式」運作，競爭而不衝突的發展趨勢。

由以上聯邦制度運作歷程來看，新聯邦主義的形成顯然與美國內外政經環境的變遷有着密切的關聯性。

註⑬ John Kincaid, *Ibid.*, p. 9.

註⑭ *Ibid.*

註⑮ Daniel J. Elazar, "Opening the Third Century of American Federalism: Issues and Prospects," *ANNALS*, 509 May 1990, p. 13.

註⑯ Paul E. Peterson, Barry G. Raabe, Kenneth K. Wong, *When Federalism Works*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1986) pp. 1-7.

## 肆、影響美國聯邦制度運作的國內政經因素

在衆多美國國內政經因素當中，政黨制度的轉變對美國聯邦制度運作產生了重大的影響。就在一九六〇年代以前，州與地方黨部的影響力遠超過全國黨部。不僅是參議員候選人必須獲得州及地方黨部的支持才有勝算的把握，尤其是在總統候選人的提名方面，州長、市長，以及州和地方黨部的負責人都扮演著重要角色。但是今天許多客觀因素的改變，使得州和地方黨部的重要性大不如前。例如傳播媒體的發達，政治行動委員會（Political Action Committee, PAC），以及專業化的競選顧問公司紛紛成立，使得候選人不必獲得州或地方黨部的支持，利用這些新興助選勢力一樣能在競選中脫穎而出。

表一：政黨收入與助選經費財務分配（1978—1986）  
（以一九八二年美金幣值一千元為單位）

	1978	1982	1986
……政黨收入……			
民主黨			
全國委員會*	18,470	28,613	36,298
地方/州委員會	11,183	7,568	9,446
總數	29,653	36,181	45,744
全國委員會所佔比率	62%	79%	79%
共和黨			
全國委員會	76,145	191,061	177,203
地方/州委員會	26,976	23,985	36,071
總數	103,121	215,046	213,174
全國委員會所佔比率	74%	89%	83%
……對國會議員候選人提供的捐助及其他費用……			
民主黨			
全國委員會	1,413	3,438	5,596
地方/州委員會	982	1,628	1,206
總數	2,395	5,066	6,802
全國委員會所佔比率	59%	68%	82%
共和黨			
全國委員會	8,987	18,697	14,188
地方/州委員會	1,705	1,214	872
總數	10,692	19,911	15,060
全國委員會所佔比率	84%	94%	94%

資料來源：請見註⑰及 *Vital Statistics on Congress, 1987-1988*, (Washington, DC: CQ Press, 1987), pp. 99-101.

\*包括國會委員會及參議院委員會

全國委員會(National Party Committee)掌握了政黨的財政資源，以一九八六年為例，民主黨有七九%而共和黨有八三%政黨經費控制在全國委員會。⑰因此大部份候選人的競選經費補助主要來自全國委員會，而非州或地方黨部。(請見表一)此現象連帶影響到國會議員本身對州和地方事務的關切反而不如全國性事務。至於在政治行動委員會方面，該委員會自一九七四年開始積極介入選舉事務。截至一九八六年為止，來自該委員會的支助所佔競選經費的比例，在衆議院方面是由一七

註⑰

Timothy J. Conlan, "Politics and Governance: Conflicting Trends in the 1990s?" *ANNALS*, 509, May 1990, p. 131.

%成長到三六%；在參議院方面亦由一一%成長到二二%。<sup>18</sup>

就政策參與而論，許多利益團體是因應聯邦政策而產生，因此訴求對象是聯邦政府各相關機構。爲了爭取政治資源，地方和州政府也紛紛在華府設立代表處。以全國州長協會（National Governor's Association）而言，自從一九六七年在華府設辦公室以來，人員與預算快速擴張。其他如個別郡、市等亦在華府設置相關組織。這種特殊趨勢顯示州和地方政府的影響力，已經隨着政治資源的流失而式微。

除了政治因素之外，美國國內經濟是影響聯邦制度運作的另一項重要指標。自從雷根政府上台以來，聯邦預算赤字急遽上升。一九八八年通過的葛魯何（Gramm-Rudman-Hollings）預算赤字裁減法案，造成聯邦對州與地方政府補貼面臨大幅刪減的命運。再加上雷根以來的共和黨總統始終堅持不增稅的聯邦政策，爲了達到法定的赤字縮減目標，聯邦政府開始重新考慮以往州與地方稅的抵減項目。此外還考慮從其他牽涉層面較窄的增值稅和聯邦油晶稅上酌予增加，換言之，以往州和地方政府曾享受來自聯邦的諸多優惠待遇，將逐漸有所調整。

上述政經發展趨勢對聯邦制度運作的影響是雙重的。一方面，顯示州與地方政府的政治影響力式微；同時又出現聯邦政府本身因財政補貼能力的減弱，而無法維持以往對州和地方政府的控制。因此所謂聯邦政府主導的「合作式聯邦制度」，勢必要朝向更大幅度分工合作的「雙軌式聯邦制度」。此現象將因國際政經環境變遷趨勢而更加明顯。

## 伍、影響美國聯邦制度運作的國際政經因素

雖然依據美國憲法，外交事務仍是聯邦政府的職權範圍。<sup>19</sup>而一七八八年麥迪遜在聯邦論（*The Federalist Papers*）的篇章中也明文表示「憲法賦予全國政府（National Government）的第二類權力，包括管制與外國往來關係的各種權力……這一類權力，在聯邦行政中構成一個顯然必須的部門。若是我們要成爲一個國家，很顯然，我們應該注意與其他國家間的關係。」<sup>20</sup>然而舒曼（Michael H. Shumann）在一九八六—一九八七年冬季號外交政策季刊中指出，美國自行憲以來，約

註18 Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress*, 1987-1988, pp. 92-93.

註19 L. Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*, (New York: W. W. Norton & Company, 1972) p. 227.

註20 *The Federalist*, (J. Madison) (J. Cooke ed., 1961) No. 42, p. 279.

有一千個州或地方政府機構曾參與外交事務，且該數目字還在增長之中。<sup>21</sup>

當然，對外事務所涵蓋的範圍相當廣泛，州或地方政府介入這類事務的層次與程度亦有差別，從締結姊妹市、派遣貿易訪問團、自行宣示為非核區，到對外國政府採取撤銷投資（divestment）以示其不同意聯邦政策的權宜之計等，皆屬於此種州或地方政府介入外交事務的形態。美國政府尤其是國務院對此雖有意見但是至今尚未有法理依據可以制止此類行為。<sup>22</sup>雖然依據憲法第四條，凡國際條約、聯邦政府決議和國際慣例解釋皆優於州法律。同時，憲法也限制任何州若非經國會同意不得擅自課徵進出口稅。但是，仍有其他領域可以任由州或地方政府發展其對外關係。例如，州可以在文教、貿易促進活動、或經由國會及總統授權，以及援引言論自由權，以公開討論或勸說等方式參與聯邦政府的外交決策。有時候，州和地方政府比較能從道德的角度去衡量聯邦的外交政策，對政策提供另一種思考角度。再者，新聯邦主義的發展，使得聯邦政府面對國際政經新情勢之下，有時必須借助地方政府代為處理和地方利益有切身利害關係的涉外事務，當然諸如此類積極開拓海外關係的發展趨勢，亦必須有賴國際政經環境的配合。

國際政經環境的變遷對聯邦制度運作的影響，可以從國際政經學者奈哲夫（Joseph Nye）及寇羅伯（Robert Koehane）的「複雜互賴」（Complex interdependence）的發展趨勢為探討的理論基礎。奈氏和寇氏二人認為在「複雜互賴」的國際關係中，將出現三種特性：（1）多元管道（multiple channels）；其中包括國與國之間所有正式或非正式的管道，如多國銀行、公司、民間、政府間（transgovernmental）；（2）各種議題之間不存在既定的層級性（hierarchy）；國內與國際議題之間的界限模糊，因此，涉外事務非外交部所能獨占，其他相關部會，甚至不同層級的政府部門都有參與機會；以及（3）對於同屬於一個集團的政府或在彼此「複雜互賴」關係的既有架構下，武力不再適用等特性。<sup>23</sup>

美國各州和地方政府與外國之間形成的「複雜互賴」關係有逐漸擴大的趨勢。就一九八九年的統計資料顯示，已有四一個州在二四個國家中設有一一〇個州代表辦公室，從事貿易、投資和觀光推廣業務。<sup>24</sup>各主要城市每年也都提撥經費支援國際貿易投資訪問團活動。此外，一九八九年的資料顯示，約有三五〇萬美國人受雇於外國公司；此外有六〇〇萬以上美國人的工作依賴出口產業。<sup>25</sup>有廿一州政府對州註冊公司提供出口補助，以加州為例，一九八五年實施的加州出口補助計畫（

<sup>21</sup> Michael H. Shumann, "Dateline Mainstreet: Local Foreign Policies," *Foreign Policy*, No. 65, Winter 1986-87, p. 154.

<sup>22</sup> Richard B. Bilder, "The Role of State and Cities in Foreign Relations," *The American Journal of International Law*, 83:4, October 1989, p. 23.

<sup>23</sup> Joseph Nye & Robert Koehane, *Power & Interdependence*, (Boston: Little, Brown & Company, 1977) pp. 24-25.

<sup>24</sup> National Association of State Development Agencies, "Memorandum on State Foreign Offices," (March 29, 1989).

<sup>25</sup> U.S. Dept. of Commerce, International Trade Administration, *Contribution of Exports to U.S. Employment, 1980-1987*, April 1989.

California Export Finance Program) 就提供了四年期間四六筆總額三千六百萬美元的貸款，其貸款額度以三五萬為上限，最高可貸到八五%。<sup>26</sup>加利福尼亞雖然只是美國的五十州之一，但是人口二千八百萬，其州政府預算亦達五千億美元，勞務與貨品生產總值亦排名全球第六位。

事實上，這些州政府因應目前國際政經情勢的新局面，在制度和作法上，也採取一些新措施，首先在體制方面，有華盛頓州的西雅圖在一九八六年成立了國際事務辦公室；洛杉磯市長辦公室內成立國際關係室。在具體作為上，一九七三年以來有十一位新英格蘭地區的州長曾經與加拿大省長見過面，且就大湖區水權達成協議；而美墨邊界州的州長也曾就經濟開發問題共同召開過會議。<sup>27</sup>然而由於州政府為了保護競爭力薄弱產業有時會違背聯邦的基本政策。例如，有四六州採行買美國貨 (Buy-American 或 Buy-state) 政策，該政策自一九七〇年代實施以來屬於政府採購部份已增加三分之一。顯然不符合東京回合「關貿總協定」(General Agreements of Tariff and Trade) 有關限制外國公司參與政府採購總額，每年不得超過二〇%的規定。<sup>28</sup>基於實際上的需要，州政府本身也強化國際專業人才的任用。有時候，州議會通過比國會更多的商務法，且州議會開會的頻率也較高，對最新資訊的取得更為便利。

由於各州和地方政府各憑本身條件發展州內經濟，也出現了各州間不平衡發展的現象，如在一九八二到一九八九年間，美國兩岸各州約增加了一千九百萬個工作機會，而同時期德州休斯頓就喪失了二四萬個工作機會，於是出現內陸州人口外移現象。對於此一發展趨勢新聯邦主義似乎不會也沒有能力干預。以雷根所倡導的新聯邦觀念，必須任由各州彼此爭取本身最有利的人生存條件。聯邦政府的介入只會使一些具潛在能力的州喪失其有效發揮的機會。因此，在未來只會出現各州和地方政府積極向海外尋求更多的發展契機，所謂州的涉外權勢必將有增無減。如德州產油規劃委員會自行派代表出席一九八七年石油輸出國家組織會議，遊說降低生產配額以提升油價，此舉顯然與其他不產油州的利益背道而馳；一九八三年蘇聯擊落韓航空機事件，導致美國十五個州對蘇聯採行暫停進口蘇聯酒的禁運措施；儘管一九八八年國會通過綜合貿易競爭法案 (Omnibus Trade and Competitiveness Act)，允許總統在國家安全利益受到威脅時，得禁止外人投資。但是各州為了爭取外人直接投資，幾乎對外資完全不予設限。

<sup>26</sup> California World Trade Commission, *News-letter* (Spring 1989).

<sup>27</sup> Earl H. Fry, "State and Local Governments in the International Affairs," *ANNALS*, 509, May 1990, p. 123.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 121-122.

## 陸、結語

地球上雖然有一半以上的人類是生活在聯邦制度之下，<sup>29</sup>但是聯邦制度本身仍然沒有明確完整的定義，往往因所屬國家人文社會背景的差异而呈現不同特色的聯邦制度，有些如蘇聯等國家甚至還是假聯邦之名行專制之實的政府運作。而美國也只不過稱得上是部份集權式的聯邦制度。然而觀察美國聯邦制度的運作可以更清楚的了解聯邦制度的基本精神，以及面對當前政經環境變遷時，美國聯邦制度所展現的彈性。

從美國聯邦制度的發展趨勢來看，州和地方政府在經貿領域將有更大的自主空間。在這個國際政治經濟互動走向「複雜互賴」關係的時代，州與地方政府參與涉外事務的空間亦將擴大，將一改以往聯邦政府支配式的「合作式」聯邦制度走向地方政府局部擴大自主權的「競爭式」聯邦制度。然而，經貿自主能力擴張之後的州和地方政府是否能進而重拾以往因財政倚賴聯邦政府而流失的政治資源，則是另一個值得探討的問題。

\*

\*

\*

<sup>29</sup>

William Riker, *op. cit.*, p. 104. 此處所謂採行聯邦制之國家包括：瑞士、美國、阿根廷、巴西、墨西哥、委內瑞拉、加拿大、德國、奧地利、澳大利亞、印度、巴基斯坦、蘇聯、南斯拉夫、馬來西亞、奈及利亞、捷克、喀麥隆、坦尚尼亞。

政經環境變遷下的美國聯邦制度