

美國的政治整合

紀舜傑

淡江大學未來學研究所所長

摘要

本文重點在探討美國的建國歷程中，如何將領土內不同族群背景的群體整合至一個單一中央政府底下，服膺於一個中央政府，特別是在領土建制整合上，檢視美國在建國與國土擴張後，進行的政治整合，從邦聯體制到制憲後的聯邦體制，以及後續逐漸擴張取得的領土，到當前形成各種不同分類的領土定位。美國的政治整合，聯邦政府與州政府，以及州政府之間的府際關係是整合的重點。加上往西開拓的新州加入，以及海外屬地的領土擴張，雖然有殖民的事實，但美國卻不願以殖民形式來定位這些屬地的關係。其中波多黎各的地位最為獨特，不是一個獨立地區，也不是美國的一州，身為美國公民，但只享受到部分的憲法保障權利。這是人權立國，強調平權的美國猶如是阿基里斯腱炎一般，不定期就會隱隱作痛。儘管美國歷屆總統大都表示支持波多黎各爭取成為美國的一州，但是總都是口惠而已，真正擁有決定權的國會都沒有作為，美國總統也都未積極加以推波助瀾。

關鍵詞：政治整合、聯邦制、府際關係、波多黎各

壹、前言

2020 年的武漢肺炎 (COVID-19) 衝擊全世界，連超級強國美國也受到重創，美國人體驗前所未有的封城 (lockdown)，面對這種空前的災變，主政者必然受到嚴格檢驗。我們看到美國總統川普 (Donald Trump) 從輕忽到嚴陣以對，並發生與州長們關於防疫措施的分歧，當州政府求援於聯邦政府防疫物資時，白宮回應這是各州政府的責任，因而引發聯邦政府與州政府之間權責劃分的爭議。

美國的聯邦制度設計，日常生活中最直接相關的法律規範是來自州政府的多於聯邦政府，公共衛生是州政府的權責，與大多數的民生事務一樣，主要是賦予州政府，再下放給郡、市、城。美國總統無法命令各州州長如何防疫，是否封鎖或是解除封鎖 (Dizard, 2020)。與防疫相關的隔離或是限縮人民行動與旅遊權利的是州政府的權限，聯邦政府的責任在於防止疾病從境外入侵，以及跨州傳染，所以仍可以有一些聯邦層級的防疫措施。

因此我們看到川普總統呼籲各州可以重新開放經濟活動，但也只能是呼籲，並無法直接命令州政府。來自全美的醫生調查顯示，雖然過半 (59%) 的醫生認為可以解禁了，但仍有 41% 的醫生認為他們的州還沒有準備好重新開放 (Fierce Healthcare, 2020)。各州也有不同的回應，甚至有民主黨州長與共和黨州長的黨派爭議。當然，聯邦政府還是可以有所作為，例如國會可以透過對州的預算補助引導州政府往聯邦政府期待的方向前進，當然也可以預算或補助為手段懲罰不與聯邦政府同步的州政府。

有人認為武漢肺炎病毒成為美國新的超級大總統，只有病毒可以迫使州長做出應對措施，病毒也迫使美國各州進行結盟，而不是與聯邦政府同步。所以，武漢肺炎暴露了美國在公共衛生上的聯邦制度問題，權責不清，肺炎穿透州界，也凸顯聯邦權力如何面對跨州際的問題 (Haffajee & Melo, 2020)。同樣地，因為黑人 George Floyd 遭警察施暴致死引發的民權與種族平等運動 Black Lives Matter，席捲全美國，川普總統也只能呼籲各州政府妥善處置，無法有積極實際的動作。即使揚言派出軍隊維持秩序，但一般相信這種非常緊急的總統權力，除非像 1992 年洛杉磯市的暴動那般，否則

總統應該不會真的行使。

美國聯邦政府與州政府最早權責的爭議，在 1824 年的 *Gibbons v. Ogden* 案件的判決中，確立聯邦政府具有憲法的權力可以全面地對州及各地方，進行州際之間的通商事務（interstate commerce）之控制。同時憲法中的「商貿條款」（Commerce Clause）賦予聯邦政府有權管理與外國、各州之間和與印第安部落之間的商貿活動。這個判決雖然是在商業貿易上，但也同時確立跨州事務的聯邦政府權限。

聯邦政府與州政府之間的權責問題，事實上就是美國的政治整合問題。一般而論政治整合的有不同面向（Weiner, 1965）。首先是指將不同的文化與社會團體，例如多元文化的社會，在不同文化族群背景下，一同建構國家認同的過程。再者，政治整合是將領土內不同族群背景的群體整合至一個單一中央政府底下，服膺於一個中央政府，主觀上這些不同背景的群體可能有獨自的歸屬感，但在客觀的事實上仍是服膺於單一的中央政府。

第三種是指統治者與被統治者之間差異性的整合，是菁英與大眾的價值與想法差異的整合。這種差距在一個具有很大量的積極大眾，和現代化的菁英的社會差距會是最大。而且大眾經常逐漸集結試著行使影響力，但是精英以脅迫勸退或是掌控回應，這樣會導致內部的紛爭甚至是戰爭，造成解體。第四種整合是指維持社會秩序所需的最低限度的價值與道德共識，透過經濟發展的目標，共同的歷史，英雄事蹟，和符號等途徑達到共同的價值體系。所以法律架構是重要的實際的依據，所以憲法與政府結構等建制是整合的重要內涵。

本文重點在上述第二種的政治整合，特別是在領土建制整合上，檢視美國在建國與國土擴張後，進行的政治整合，從邦聯體制到制憲後的聯邦體制，以及後續逐漸擴張取得的領土，到當前形成各種不同分類的領土定位。

貳、從邦聯到聯邦

美國在 1776 開始獨立戰爭，也開始著手設計各邦之整合制度，於 1778 年推出『邦聯條例』（*Articles of Confederation*），1781 年各邦同意該條例之

內容。之後 1783 年獲得獨立戰爭的勝利，由於獨立戰爭的消耗巨大，邦聯之國庫空虛且債台高築，積欠法國債務和士兵薪餉，經濟蕭條且通膨高漲。

面對如此百廢待舉的困境，邦聯政府卻受限於邦聯條款的制度，無法有效地行使中央政府之權力，也無司法權執行公權力。此乃因為邦聯條例第二條明顯地弱化中央政府的權力，規定各邦仍擁有其統治權、自由、獨自自主權，當時的中央政府「大陸會議」(Continental Congress) 其實不能稱為國會，頂多只是各邦的代表會議，不能等同於後來對 Congress 的瞭解。條例內容創造出一個無權、無影響力的中央政府。在代表會議中，每一邦不論人口多寡，都有平等的一票權力，各邦可自行決定如何選派會議代表，亦可隨時以各種理由喚回或更換代表。此代表會議既缺乏制訂國家政策的權力，更嚴重的是沒有徵稅權，只能仰賴各邦依意願提供資金。

被稱為美國憲法之父的麥迪遜 (James Madison) (Bowen, 1986)，提出不但是要修改邦聯條例，因為邦聯條例的決策機制嚴重傷害中央政府的主體性，因此需要朝制定一套新規則的方向，這是制定新憲的第一個說帖。麥迪遜主張應該制訂一部新憲法，要讓新的聯邦政府不但要擁有當時大陸會議的全部權力，更要擁有超出各邦的其它權力，隨著制憲的討論展開，所有爭議也逐一浮現。

我們可以說美國的制憲會議是在諸多爭議中進行，包含新國會的組成以及選舉方式，一個代表州權的參議院 (Senate)，一個代表人民的眾議院 (House of Representatives)。另外關於行政部門的組織和產生方式。特別是關於總統的人數、任期、選舉方式、被彈劾的問題等有所爭論，不同的主張包括應當由各州州長來任命、由各州的議會來選舉、由人民直接選舉、由選舉人來選舉、甚至是由國會來抽籤決定。考量的因素在於防止總統權力太大，變成另一個國王，但也不希望是一個無實權的弱勢領導人，重演邦聯的困境。

美國制憲的願景是希望能補救邦聯體制下，中央政府無權無能的困境，透過共和聯邦體制，強化中央政府權能，也確保人民的自由權利。要達成此願景的重力有 13 個殖民地在獨立後，在邦聯體制下各自為政，厭惡中央集權，還有各邦因大小與產業型態差異，利益傾向分歧，如何讓各邦

看到現實的聯合利益，克服集體行動的成本，都是嚴峻的挑戰。在推力方面，獨立戰爭後更加艱難的挑戰是實質治理，戰爭也許相形容易，但是 13 個邦如何集體運作，共同牟利是推動制憲改革的最大推力。而且剛剛推翻英國王權統治，美國不想再進入王權體制，加上基督新教的引導，建立一個嶄新的山巔之城是克服種種現實難題的動力（紀舜傑，2019）。

參、新領土的整合

制憲規範後，確立形式上州與聯邦的權力均衡地位，同時期美國的天定命運（Manifested Destiny）主張出現，以傳播進步的現代文明和基督教為美國受天賦的使命，向西拓展上帝的福音區，認為美國向西擴張領土不僅有上天賦予的合法性，而且絕對不是像歐洲的帝國主義擴張行為，而是對廣大民智未開的落後地區，傳播民主制度的神聖救援（如圖 1）。



資料來源：SWCA（2010）。

圖 1：美國天定命運宣傳圖

領土的取得必須有法律程序，政治整合是必須的。最早的領土是經由組織建制法案 (organic act) 提供法源與法律程序，最早的是 1787 年的西北領土 (Territory Northwest of the River Ohio)，開啓往西開拓並納入新的州領土擴張。至 1850 年共有 30 個州加入聯邦，大都是由西本領土擴大，或是各州內分裂而成 (肯塔基、緬因)。當然也有經由佔領而來 (德州、加州)。

第一件海外主權的事件是在 1850 年代的「鳥糞島」(Guano Island) 之爭，鳥糞島並非是某個島的專屬名稱，而是指所有具有鳥糞的島嶼。因為鳥糞是農業的重要肥料，也是火藥的重要原料，且在 1850 年代初期有爭奪此資源的「鳥糞狂熱」(guano mania)，美國透過國會通過『鳥糞島法』，允許美國公民以美國政府名義占有富藏鳥糞的海島，而且美國總統應派出軍隊提供保護此島嶼。這個法律提供法源讓美國政府在之後的發展歷程中，在太平洋和加勒比海取得超過 100 個島嶼 (islands, islets) 島礁 (atolls)，淺灘 (shoals)，或礁石 (reefs) 等不同的領土。

在各州陸續加入美國聯邦後，直到 1898 年美西戰爭後，美國第一次獲取本土以外的領土，如何規範這些領土的政治地位成爲新的課題。「島嶼判例」(Insular Cases) 是美國最高法院於 1901 年就美西戰爭中獲得的美國領土的狀況以及此後不久的時期發表的一系列意見。在這一系列的判決中，大法官判定這些海外領土的住民擁有美國的公民身份，國籍上屬於美國，但是並不能享有所有的憲法所保障的權利 (constitutional rights)。在這些判例中，最高法院區分憲法完全適用於「已經納入的領土」(incorporated territory)，而「未納入的領土」(unincorporated territory) 則只有局部的適用 (施正鋒，2017)。最高法院認定這些領土美國的國外領土 (It was foreign to the United States in a domestic sense) (US House of Representative, n.d.)。

進一步來看，所謂的納入領土的三個條件爲：

1. 適用美國司法裁判權的特定地區。
2. 美國國會裁定美國憲法完全適用於美國的地方政府和居民 (例如公民權利，陪審團審判等)。
3. 納入領土是一個永久的狀態，被認爲是美國不可分割的一部分，而不僅僅是一塊領土而已。

至於非納入領土則是：

1. 適用美國司法裁判權的地區。
2. 美國國會裁定只有美國憲法的某些部分適用於這些地區。像是聯邦參議院和眾議院的席次分配，或是在國會中無法享有與州代表一樣的權力。
3. 非納入領土本質上是殖民地，依據美國國會選訂適用之美國憲法，接受管轄。

另外又有建制領土 (organized territory)、以及非建制領土 (unorganized territory) 的差別。這種領土既可以是納入也可以是非納入的領土，自從 1959 年夏威夷成爲美國第 50 個州之後只有非納入的建制領土存在。通過建制意即建制領土上權利法案 (organic act) 的設立，以及建立一個三權分立形式的政府，然而建制創立一部憲法並非就一定可以成爲聯邦之一州。

由納入與建制兩個變項，可以歸納分類成 4 種領土類型 (表 1)：

表 1：美國的領土類型

		建制	
		是	否
納入	是	50 個州	帕邁拉環礁 Palmyra Atoll
	否	關島 美屬威京群島 北馬里亞納群島 波多黎各	美屬薩摩亞

資料來源：施正鋒 (2015：102)。

1. 納入建制領土 (incorporated organized territories)，這種領土就是當前 50 個州，美國建國初期 13 個殖民地在聯邦體制下變成是州，之後的建州擴張，最早的是 1787 年的西北領土，隨後的一個半世紀中，有 29 個其他領土建制建立了。最後的是夏威夷、以及阿拉斯加，均於 1959 年正式成爲美國的州。依據組織建制法案建立的一個建制領土是典型的獲得聯邦州地位的序曲。這些領土都是合併領土，也就

是說他們都是美國的一部分，而直到 1898 年隨著美西戰爭而獲得的第一個非合併領土，他們之間的差別才開始出現。

2. 納入但非建制領土 (incorporated unorganized territories)，是屬於美國本土，納入的領土但是沒有三權分立的政府建制，目前只有帕瑪拉島礁 (Palmyra Atoll) 是屬於這一類，因為之前歸屬於夏威夷王國內，跟隨這夏威夷建成州之後附屬於美國。
3. 非納入建制領土 (unincorporated organized territories)，目前有關島、美屬威京群島、北馬里亞納群島、波多黎各。在當前美國行政島嶼區的字典中，「自治邦」被認為是一個建制領土的一種特殊情況。現在有兩個這樣的例子—波多黎各和北馬里亞納群島，但是這兩個都不是納入領土。此外關島和美屬維京群島也都是建制領土，但他們都不是納入領土或自治邦。獨立前的密克羅尼西亞、馬紹爾群島、帛琉也是這類的領土。
4. 非納入非建制領土 (unincorporated unorganized territories)，目前只有美屬薩摩亞是這類領土。雖然美屬薩摩亞從 1967 年就擁有一個自治政府，但美國國會從未為其通過組織建制法案，所以法律上美屬薩摩亞為非建制領土，同時也為非合併領土。

另外我們從表 2 也可看出，美國現今除了上述 5 個有人居住的領土外，另外還有 8 個無人島屬地，這些都是美國在太平洋的軍事部署和戰略要地。

美國在第二次大戰後領土增多，性質也變複雜。美國透過聯合國在太平洋取得託管地區，1947 年『聯合國領土託管協定』(U.S.-U.N. Territorial Trusteeship Agreement) 要求美國聯邦政府「促進託管地人民自治或獨立的發展，並與託管地區和人民的具體情況、以及人民自由表達的意願相符合。依照協定，在由美國島嶼事務辦公室 (Office of Insular Affairs) 管理的 15 年託管期內，聯邦政府需保障提供財政援助，以換取完整的國際防衛權利和責任。三大託管地包含密克羅尼西亞 (Micronesia)、馬紹爾群島 (Marshall Islands)、以及帛琉 (Palau)。1947 至 1951 年間由美國海軍管理，1951 至 1986 年間則由美國內政部管理。

表 2：美國當前屬地領土

屬地	人口	面積 (km ²)	面積 (sq mi)	地區
美屬薩摩亞	55,519	197.1 km ²	75.1 sq mi	太平洋
關島	159,358	541.3 km ²	209.0 sq mi	太平洋
北馬利安納群島	53,883	463.63 km ²	179.01 sq mi	太平洋
波多黎各	3,474,182	9,104 km ²	3,515 sq mi	加勒比海
美屬維爾京群島	109,750	346.36 km ²	133.73 sq mi	加勒比海
貝克島	無人	2.1 km ²	0.8 sq mi	太平洋
豪蘭島	無人	1.8 km ²	0.7 sq mi	太平洋
賈維斯島	無人	4.5 km ²	1.7 sq mi	太平洋
強斯頓環礁	無人	2.67 km ²	1.03 sq mi	太平洋
金曼礁	無人	76 km ²	29 sq mi	太平洋
中途島	無人	6.2 km ²	2.4 sq mi	太平洋
納弗沙島**	無人	5.2 km ²	2.0 sq mi	加勒比海
威克島	150	7.38 km ²	2.85 sq mi	太平洋
合計	4,085,200	12,272.24 km ²	4,738.34 sq mi	

資料來源：維基百科（2020）。

說明：*現為國家野生動物保護區（National wildlife Refuge），**與海地有爭議。

密克羅尼西亞從 1969 年開始與美國談判，並於 1979 年通過新憲法，正式邁向獨立之路。馬紹爾群島 1946 年至 1968 年間，成為美國在太平洋軍事實驗場，總共在島上進行多達 66 次的核子試爆。1979 年，馬紹爾群島否決密克羅尼西亞制定的新憲法約束，自行成立自治政府和準備建國。同樣地，帛琉於 1979 年拒絕接受密克羅尼西亞制定的新憲法。

此 3 個託管地於 1986 年與美國簽訂『自由聯合協定』（*Compact of Free Association*），根據此法案，軍事防衛任務交由美國執行，國民也可參加美國軍隊。另外，3 地居民也可自由進出美國和在美居住、就業和就學，無需簽證。對外郵政由美國郵政負責，郵資也根據美國標準，寄往 3 國與美國各州、屬地和軍事外交駐地的郵件均按國內郵資計算。3 地獲得內政、外交自主權，可參加地區組織但不能參入聯合國，其安全防務由美國負責，美

國國會可對其國戰略決策享有否決權。但 3 地內部均朝向獨立前進。

直到 1990 年底，聯合國安理會召開會議，正式結束了密克羅尼西亞的託管地位，1991 年 9 月成為聯合國正式會員國。馬紹爾群島在與美國簽訂『自由聯合協定』後即宣布獨立。也與密克羅尼西亞同樣地於 1991 年，終止美國託管，成為聯合國會員國。帛琉也依此終止託管，並於 1994 年 10 月 1 日正式獨立，並加入聯合國。

自由聯盟 3 國與美國的關係仍舊密切，特別是在川普總統的新印太策略下，軍事關係也回溫加強，例如美國國務卿龐佩奧於 2019 年 9 月訪問密克羅尼西亞，並與 3 國領導人會面（聯合報，2019）。帛琉總統雷蒙傑索（Tommy Remengesau Jr.）也曾強調帛琉是美國印太戰略的天然盟友，將致力於打擊中國擴張主義，以及在南海島嶼軍事化的計劃。同時，希望美國協助更新該國機場、增建軍民兩用港口，並歡迎美軍加強在此區域的力量（徐子軒，2019）。

表 3：自治邦與自由聯盟演變過程

關係模式	自治邦	自由聯盟
發生時間	1952 年迄今	1986 年迄今
案例	美國與波多黎各	美國與密克羅尼西亞、馬紹爾群島、帛琉
雙方關係	波多黎各為一種既「非獨立，又非美國一州」的事實	獨立前三國內政、外交自主，安全防務由美國負責，可參加地區組織但不能參加聯合國
後來演變	目前波國尚未獨立，亦非美國一州，而是維持現狀	1990 年代三國獨立並加入聯合國，但仍與美國保有自由聯盟關係

資料來源：改編自張登及等（2011：34）。

肆、波多黎各的難題

波多黎各在上述 4 種領土劃分上是屬於非合併建制領土。回顧波多黎

各的發展歷史，應該是美國政治整合極為特別的一個地方。1898 年美國與西班牙爆發戰爭，美軍占領波多黎各。西班牙戰敗後，在 1898 年的巴黎條約中將波多黎各割讓給美國。波多黎各先是在 1900 年透過『佛瑞克法』(Foraker Act)，建制正式的政治體制，成立總督、行政委員會、和最高法院的三權分立政府(嚴震生,1998)。美國政府在 1917 年經由『瓊司法』(Jones Act) 提供波多黎各人民與美國公民同等的自由權利 (非同等參政權)，也建立波多黎各的參議會及眾議會。

第二次世界大戰後，因應全球的殖民地獨立運動風潮，美國必須在定位與波多黎各與其他非納入建制領土的整合關係，於是在 1952 年定為波多黎各是自由聯合邦 (free associated state)，讓波多黎各保有一種既非獨立，又非美國一州的事實，波多黎各雖然通過自治憲法，在外交、國防等仍是由美國掌控，「自治邦」和「自由聯合邦」是特殊名稱，實質上雖然波多黎各居民擁有美國國籍，有權選舉一名美國眾議院代表，只可參加會議發言，但是無議案的表決權。同時，波多黎各居民只能參加總統大選的初選，但是沒有總統大選的投票權。有人稱這是違反憲法規定的制度 (Fallon, 1991)。有人稱這是與定居殖民主義 (settler colonialism) 相對而言，更糟糕的說法是侵略者殖民主義 (Invader colonialism) (Carvalho, 2013)。

表 4：波多黎各地位公投結果百分比率

年分	獨立	維持現狀	成爲美國一州	投票率
1967	0.6	60.4	39.0	65.9
1993	4.5	48.9	46.6	73.5
1998	2.6	0.3	46.6*	71.3
2012	5.5	33.3	61.2	78.2
2017	1.5	1.3	97.0	23.0

資料來源：Wikipedia (2019)。

說明：* 以上皆非 50.5%。

針對波多黎各的地位問題，當地政府曾經於 1967、1993、1998、2012、2017 年舉辦過公民投票 (表 4)。獨立的選項都不是主流意見，維持現狀曾

經是最多數意見，直到 2012 年成爲美國一州（建州）才成爲大多數意見。2017 年此主張的比率更高達 97%，但是當年的投票率只有 23%，史上最低的一次。

在美國這端，憲法第四條第三節將接納新州入美國的權力賦予了美國國會，只要其爲共和政體都可申請加入。美國歷任總統也大多支持波多黎各納入成爲一州，福特總統（Gerald Ford）表明支持波多黎各爭取成爲正式州，而且會敦促國會進行正當程序。卡特總統（Jimmy Carter）表示尊重波多黎各人民的意願，與其自決的權力。雷根（Ronald Reagan）支持波多黎各建州，如果波多黎各人民以公投展現這種選擇，他會發起呼應實現此選擇。老布希總統（George H. W. Bush）表示波多黎各人民的意志應該定期透過公投展現，他也支持波多黎各成爲正式的一州。柯林頓（Bill Clinton）主張應該與波多黎各的領導人與美國國會，共同商討波多黎各合適的未來，更加符合美國憲法與各種政策規範。小布希總統（George W. Bush）則認爲讓波多黎各成爲一個正式的州，是件正確的事。歐巴馬總統（Barack Obama）表示知道波多黎各想成爲美國一個州的意志，但是他也尊重其他不同的主張（White House, 2011; US Council for Puerto Rico Statehood, 2013）。2016 年總統大選時，川普的政見也是支持波多黎各爭取成爲美國的一州。（Republican National Convention, 2016）。然而，真正掌握此權力的國會，卻少有真正的動作，讓總統們的意見變成口惠而實不至的 lip service。我們可以發現美國不願真正接納波多黎各爲一州的原因可分爲文化上的歧異、經濟上的負擔、與政黨政治的競爭。

在文化上，美國憲法第 14 條修正案是針對平等公民資格而來，平權一直是美國公共生活中最重要主題之一。從英國殖民時期開始，美國的歷史便圍繞著追求平等而走。但是被認定是美國人的原則是奠基在一個共同的文化基礎上，誠如 Huntington (2005) 所言，美國的國家信條與價值（national creed）是根基於白人「央格魯薩克遜新教徒」（White Anglo-Saxon Protestant, WASP）上，西班牙語系的居民和移民對此主體性造成新的挑戰，這股「西班牙裔化」（Hispanization of America）浪潮，大量的西班牙裔的移民拒絕融入美國社會與美國 WASP 的價值系統，並且計畫將美國變成一個雙語和

雙文化的國家，就像加拿大一般。也有論者指出，美國國會不願意納入一個以西班牙語為主體的州，不希望波多黎各變成美國的「魁北克省」（Cockburn, 2003）。因為魁北克省是加拿大的法語區，使用法文為官方語言。這不只是美國的政治整合問題，也是多元文化的對應問題。

在經濟問題上，波多黎各財政赤字龐大，近 10 年來被迫舉債，截至 2018 年 6 月，資產增值債券累計利息率已逾 785%，政府債務急速上升，目前累計債務高達 1,215 億美元，其中 715 億是債券債務，還不包括須支付予民眾的 4 百多億美元退休金。另外貧窮率為 45%，12.4% 的失業率為是美國本土平均水平的兩倍以上（經濟部國際貿易局，2019）。因此，美國政府認為納入波多黎各將為成爲一個財政沉重的負擔。

在政黨政治競爭上，長久以來波多黎各居民較傾向支持民主黨，如果波多黎各成爲正式的州，以人口數換算，預估將會有 5 席聯邦眾議院的席次，參議院則是同樣的各州 2 名代表，這些增加的席次預判都會是落入民主黨的機率較高，而且總統大選的選舉人團票所增加的這 7 票，也將成爲民主黨的鐵票區，這些都是共和黨所不樂見的結果。今年適逢美國總統大選年，波多黎各居民雖然無法投票選擇總統，然而他們也決定將在 11 月舉行史上第 6 次的地位公投，繼續朝向建州的目標前進（Coto, 2020）。

伍、兼論台灣的議題

台灣美國商會（Taiwanese-American Chamber of Commerce）會長海爾（Neil Hare）近日發表公開信函，提到美國總統川普若想買下 1 座小島，應該要努力買下台灣，且若美方無法購買，應在來不及這麼做之前，給台灣民眾自由貿易與特殊身分移民待遇（Hare, 2020；自由時報，2020）。

事實上，台灣一直有與美國歸屬連結的討論，即在政治整合的模式探討。例如林志昇和何瑞元於 2005 年在美國華盛頓郵報刊登一篇廣告，「What are you doing?」主張「台灣美屬說」，主要論述有以下幾點：

1. 美國是第二次世界大戰對日本的戰勝國，所以美國對日本領土享有「主要佔領權」。因爲在太平洋戰爭時期，所有軍事武力攻擊日本主

要四座島嶼及台灣和澎湖群島皆由美國軍事力量主導，中華民國並沒有參與這些島嶼戰爭，根據過去戰爭實例，美墨戰爭、美西戰爭等，在交戰結束後，美國是這些地區的主要佔領權國。

2. 日本在戰後的『舊金山和約』宣布放棄對台灣和澎湖的主權，並沒有指定接受者，所以台灣成了「懸空割讓」(Limbo cession)的無主土地。「懸空割讓」，懸空割讓是一種「暫時狀態」而非「最終結果」，因為沒有指定收受國，所以應由戰勝國所佔領，由戰勝國的軍事政府「暫時握有」被佔領區的主權，最後由佔領國的軍事政府移交主權給當地合法的平民政府。
3. 又依戰爭法及美西戰爭之前例（美國當年因此佔領了波多黎哥和古巴），所以無主的台灣，應該歸美國所有。例如波多黎各是在西班牙部隊投降時，美國於 1898 年 8 月 12 日開始在波多黎各成立軍事政府，美國是主要佔領權國。古巴也同樣是在西班牙部隊投降時，美國軍事政府實際佔領。
4. 日本於 1945 年 8 月 15 日宣佈投降，稍後麥克阿瑟將軍指令所有在台灣之日本陸海空軍與後備軍之高級將領向蔣介石投降。美國是主要佔領權國，中華民國是次要佔領權國。麥克阿瑟對蔣介石發出命令，蔣介石接受了命令，這是一個主導者與代理者之間的關係。中華民國軍事武力於 1945 年 10 月 25 日在台北接受了日本軍隊的投降。中華民國官方立即宣稱受降典禮這天為「台灣光復節」，這樣的宣告是違反戰爭法的。
5. 軍事佔領的執行是由「軍事政府」主導，而美國正是委託中華民國對台灣的軍事佔領。1952 年舊金山和平條約開始生效。條約裡第 2b 條明文規定日本放棄對台灣的主權，然而卻沒有指定一個接收國家，這是一種「懸空的割讓」。根據條約第 23 條已確認美國是主要戰勝國也是主要佔領權國。條約第 4b 條，台灣的最後處置會由美國軍事政府主導。
6. 迄今美國總統並沒有宣告在台灣的美國軍事政府正式結束，也沒有任何其他經美國核准取代美國軍事政府的平民政府之啟動(林志昇、何瑞元，2005)。

在 2009 年，林志昇控美政府案中，更提出陳水扁前總統以「前任中華民國流亡政府總統」(Former President of the ROC government in exile) 署名。這是他首次承認「中華民國」是「流亡政府」，同時承認台灣人無國籍、無政府；且台灣沒有光復節，只有「美國軍事佔領日」、台灣至今仍受美國軍事政府管轄、台灣地位未定（謝文華，2009）。

雖然有人認為上述台灣美屬的運動，是在開闢台灣獨立的另一條途徑，即先認定台灣為美國屬地，再透過美國力量，建立本土的合法政權。這是美國在二次戰後太平洋託管地密克羅尼西亞、馬紹爾群島、與帛琉的獨立模式。然而不同的是台灣未曾真正受聯合國託管，並交由美國管理。儘管中華民國在國際上失去中國的代表權，但台灣一直以一個獨立國家形式存在，而且沒有與美國真正出現從屬關係。加上本土化與民主化改革後，台灣的主體意識與台灣人的民族主義已經極為穩固，近來的調查更加顯示台灣人的認同是最大的公約數。（政治大學選舉研究中心，2019）儘管在台、美、中三角關係中，我們與美國的親近勝於與中國的互動，但成為美國的屬地恐怕還是難以令台灣人接受。

陸、結論

美國的政治整合，從獨立戰爭開始進行的邦聯組合，到制憲確立聯邦體制，聯邦政府與州政府，以及州政府之間的府際關係是整合的重點。加上往西開拓的新州加入，以及海外屬地的領土擴張，雖然有殖民的事實，但美國卻不願以殖民形式來定位這些屬地的關係。

從美西戰爭後第一次獲得本土外之領土，加上二次世界大戰，美國需要擴張領土以取得國際競爭的資源，如何在不違背反壓迫、反中央集權的立國精神下，定位這些領土的權利義務就是美國政治整合的挑戰。於是有自治邦、自由聯合邦、自由聯盟等模式存在。其中波多黎各的地位最為獨特，不是一個獨立地區，也不是美國的一州，身為美國公民，但只享受到部分的憲法保障權利。這是人權立國，強調平權的美國猶如是阿基里斯腱炎（Achilles Tendon）一般，不定期就會隱隱作痛。儘管美國歷屆總統大都

表示支持波多黎各爭取成爲美國的一州，但是總都是口惠而已，真正擁有決定權的國會都沒有作爲，美國總統也都未積極加以推波助瀾。

至於台灣與美國的政治整合議題，站在未來學提倡多元未來 (alternative futures) 的立場上，我們可以視爲一種可能未來 (possible futures) 的選項，但是要形成大家的可欲的未來 (preferred future)，甚至是共同的願景，可能還是相當困難。

參考文獻

- 自由時報，2020。〈奇想！美國商會長公開信 籲川普買下台灣對抗中國〉3月9日
 (<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3093934>) (2020/5/12)。
- 林志昇、何瑞元，2005。〈美國軍事佔領下的台灣〉(http://www.taiwanus.net/roger/roger_42.htm) (2020/5/12)。
- 政治大學選舉研究中心，2019。〈臺灣民眾臺灣人 / 中國人認同趨勢分佈〉
 (<https://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=166#>) (2020/5/21)。
- 施正鋒，2015。〈由盟邦、棄婦、到迷惘的台美關係〉收《思考台灣外交大戰略》
 頁 93-11。台北：台灣國際研究學會 / 翰蘆出版社。
- 施正鋒，2017。〈美國的『島嶼判例』〉《民報》(https://www.peoplenews.tw/news/b38ce86a-8618-496d-8dd6-1a3ecd10716f?fbclid=IwAR1Wf2ERrjkoW-zIsDN2Hk6-kiUxWzZcoQIH6ryEyXKpk0B_u9LXOd5WSbY) (2020/4/28)。
- 紀舜傑，2019。〈美國總統制之選擇與運作〉《台灣國際研究季刊》15 卷 4 期，頁
 93-109。
- 徐子軒，2019。〈川普政府的新印太策略：自由聯繫邦將「強勢回歸」國際舞台？〉
 《聯合報》9 月 10 日 (<https://opinion.udn.com/opinion/story/120491/4038792>)
 (2020/7/15)。
- 張登及、蔡育岱、譚偉恩，2011。〈兩岸未來互動模式之研究：以「自由聯繫邦」
 為基礎之探析〉《全球政治評論》35 期，頁 29-51。
- 經濟部國際貿易局，2019。〈波多黎各：主要產業概況〉(<https://www.taitraresource.com/total01.asp>) (2020/5/15)。
- 維基百科，2020。〈美國非建制屬地〉(<https://zh.wikipedia.org/wiki/美国非合并属地>) (2020/7/15)。
- 聯合報，2019。〈蓬佩奧訪密克羅尼西亞，美加強和太平洋島國關係〉8 月 5 日
 (<https://udn.com/news/story/6809/3971178>) (2020/5/12)。
- 謝文華，2009。〈阿扁申冤：中華民國是流亡政府〉《自由時報》8 月 12 日
 (<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/254308>) (2020/5/12)。
- 嚴震生，1998。〈波多黎各的定位問題與公民投票經驗〉《問題與研究》37 卷 12
 期，頁 17-45。
- Bowen, Catherine Drinker. 1986. *Miracle At Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787*. Newport Beach, Calif.: Back Bay Books.

- Carvalho, Edward J. 2013. *Puerto Rico Is in the Heart: Emigration, Labor, and Politics in the Life and Work of Frank Espada*. New York: Palgrave Macmillan.
- Coto, Dánica. 2020. "Puerto Rico to Hold U.S. Statehood Referendum After Struggling to Obtain Pandemic and Natural Disaster Relief." *Time*, May 13 (<https://time.com/5837906/puerto-rico-referendum-us-statehood/>) (2020/4/20)
- Dizard, Wilson. 2020. "How Trump and Coronavirus Are Damaging the DNA of the US Federal System." TRTWORLD (<https://www.trtworld.com/perspectives/how-trump-and-coronavirus-are-damaging-the-dna-of-the-us-federal-system-35434>) (2020/4/20)
- Dollarhide, William. 2017. *U.S. Territories Censuses and Substitute Name Lists 1590-2015* (https://www.familyrootspublishing.com/store/product_view.php?id=3250) (2020/4/20)
- Fallon, Joseph E. 1991. "Federal Policy and U.S. Territories: The Political Restructuring of the United States of America." *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 1, pp. 23-41.
- Fierce Healthcare. 2020. "Survey Finds Majority of Docs Aren't Convinced States Are Ready to Reopen." (<https://www.fiercehealthcare.com/tech/himss-cancels-2020-global-health-conference-due-to-coronavirus>) (2020/5/5)
- Haffajee, Rebecca L., and Michelle M. Mello. 2020. "Thinking Globally, Acting Locally: The U.S. Response to Covid-19." *New England Journal of Medicine* (<https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp2006740>) (2020/04/20)
- Hare, Neil. 2020. "If President Trump Wants to Buy an Island, He Should Buy Taiwan." Taiwanese-American Chamber of Commerce (<https://t-acc.com/if-president-trump-wants-to-buy-an-island-he-should-buy-taiwan/>) (2020/5/12)
- Huntington, Samuel P. 2005. *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- Republican National Convention. 2016. "Republican Platform." (https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5B1%5D-ben_1468872234.pdf) (2020/5/12)
- SWCA (South Williamstown Community Association). 2010. "Gateway to Manifest Destiny." (<https://southwilliamstown.org/williamstown-gateway-to-manifest-destiny/>) (2017/12/18)
- US Council for Puerto Rico Statehood. 2013. "Presidents of the United States on Puerto Rico: A Legacy of Support for Human Rights and Self-Determination."

(<https://web.archive.org/web/20130313060456/http://www.prstatehood.com/news/presidents.pdf>) (2020/5/12)

US House of Representatives. n.d. “Foreign in a Domestic Sense, 1898-1945.” (<https://history.house.gov/Exhibitions-and-Publications/HAIC/Historical-Essays/Foreign-Domestic/>) (2020/5/12)

Weiner, Myron. 1965. “Political Integration and Political Development.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, No. 1, pp. 52-64.

White House. 2011. “Report by the President’s Task Force on Puerto Rico’s Status.” (https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/uploads/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf) (2020/5/5)

Wikipedia. 2019. “List of Puerto Rican status referendums.” (https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Puerto_Rican_status_referendums) (2020/4/12)

American Political Integration

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Graduate Institute of Futures Studies
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

The main purpose of this paper is to examine the political integration of the United States of America since the Confederation era to these days. The major issues include how federal government and state governments work to agree with all legal responsibilities and rights. Also how the new states were included with the federation. According to the Constitution, most of people's daily lives are under regulations of state governments not of the federal governments. However, the interstate affairs demand the latter one's involvements to facilitate collaboration. Therefore the inter-governmental issues sometimes appear to be conflicts among these different levels of governments. Among them, Puerto Rico played an unique role with status of being neither state nor independent commonwealth. It became American's Achilles Tendon on human rights and self-determination, in which colony status indeed hurt the American's moral image.

Keywords: political integration, American Federation, inter-governmental relations, Puerto Rico