



## 美国宪法禁酒令的立与废 ——兼谈美国进步主义时期的法制变迁

王晓光 摘自:《法制与社会发展》2011年第6期

发表时间: 2012-1-3

**摘要:** 美国宪法第 18 条修正案要求美国全国禁酒, 但是实施不久, 又被第 21 条修正案所废止。禁酒令是与当时美国工业化、城市化带来的社会转型, 以及朝野上下为解决社会转型中的矛盾和问题而开展的进步运动紧密联系在一起的。而这一立一废, 带给我们对于公共利益与个人自由、法律与道德、立法与执法等关系的思考。美国进步主义时期的国家权力结构和公民权利结构都进行了调整, 法律自身也发生了许多变化。

**关键词:** 禁酒令 进步运动 原因分析 法制变迁

1917 年美国第 65 届国会通过宪法第 18 条修正案, “禁止在合众国及其管辖下的一切领土内酿造、出售和运送致醉酒类, 并且不准此种酒类输入或输出合众国及其管辖下的一切领土”。这一宪法禁酒令 1920 年 1 月 2 日生效, 将禁酒运动 (the prohibition movement) 推到了顶点。但到 1933 年, 第 18 条修正案被美国国会通过的第 21 条修正案所废除。第 21 条修正案规定: “美利坚合众国宪法修正案第 18 条现予废除。” “在合众国各州、各领地或属地内为交付或使用致醉酒类而进行的运送或输入, 如违反有关法律, 应予禁止。” 在这个号称 “民主立国” 的国家, 还从来没有哪条法律像第 18 条修正案这样, 在获得如此多强烈支持的同时, 又受到如此多的反对, 也使其成为美国历史上唯一一条被最终废止的宪法修正案。美国宪法禁酒令的立与废, 其影响决不仅仅局限于饮酒问题本身, 而是掺杂了美国社会生活中众多纷繁复杂的因素, 可以说是折射美国社会历史变迁的一面镜子, 留下许多可供我们思考的地方。

### 一、禁酒令入宪的背景与原因

#### (一) 禁酒令入宪的时代背景——美国进步主义运动的兴起

19、20 世纪之交, 美国经济社会发生了巨大的变迁: 当时工业化已基本完成, 城市化正在加速进行, 工业已经取代农业, 城市正在取代农村, 成为全国经济和社会的中心。美国也取代了英国, 成为世界的首富之国。在这种社会转型时期, 繁荣与危机并存, 出现了工业文明综合症: 财富分配不公, 贫富差距显著, 贫民窟比比皆是; 劳资冲突加剧, 工人罢工此起彼伏; 市场出现垄断, 资本支配权力, 政治腐败蔓延; 妇女、黑人和移民未入主流, 处境艰辛, 社会平等和正义面临挑战; 传统道德沉沦, 犯罪现象严重, 社会秩序混乱; 尤其是人正在成为经济动物和金钱的奴隶, 资本主义赖以兴盛的价值体系遭遇严峻考验, 物质与精神、个人与社会处于失谐中。从社会学角度看, 当时的美国社会还有三个突出的特点: 一是社会的组织化提高。资方、劳方、农民、律师、妇女、有色人种、移民等各自成立了自己的组织, 各种政党组织活跃, 极力对政府施压, 争取权力和利益。二是社会的流动性下降。职业和经商的普遍自由原本是美国的显著特点之一, 但到 19 世纪末, 由于空余土地已经分完、工会组织业已完善、资本的联合日趋强大、专门化职业快速发展, 生活的流动性开始缩小, 贫富阶层出现固化倾向。三是社会的焦虑感加重。面对托拉斯, 工人感到失去了讨价还价的机会; 处在劳资冲突的夹缝中, 中产阶级既不赞成垄断, 也反对罢工; 面对素质低下、身无分文、蜂涌而至的移民, 清教徒感到传统文化受到围攻。可以说, 整个社会都弥漫着一种困惑不安、忧虑重重的情绪。<sup>①</sup> 这一切说明工业社会的物质文明与社会整体改善产生了二律背反, 市场这只 “看不见的手” 失灵了, 资本主义个人本位的价值观出现危机了。这一切又呼吁政府要加强管制, 法律要进行变革。

面对严峻的社会现实, 美国朝野上下积极寻找解决问题的出路, 以中产阶级为主体、社会各层广泛参与, 发起了一场影响深远的进步主义运动 (the progressive movement), 通过揭发黑幕、政府干预市场、反对垄断、调整劳资政策、科学管理等措施, 促进社会的全面改善, 努力在资本主义制度内进行自我修复。这一运动从政治上讲, 州与联邦的权力重新进行划分, 联邦政府权力开始扩张, 从 “少管闲事” 的杰弗逊主义向西奥多·罗斯福的新国家主义转变; 从经济上讲, 对经济的行政管理加强, 从放任

自由向政府适度干预转变；从哲学上讲，重新认识个人自由与社会正义的关系，从社会达尔文主义开始向实用主义转变。特别是许多进步主义者认为美国社会的一切问题都是道德问题，将“进步”定义为远离邪恶，迈向更纯洁、更文明的生活形态的一段历史进程，特别主张通过道德的复兴，运用伦理的力量，来重建遭到工业文明破坏的社会价值体系。进步主义运动是自下而上、由野而朝，渐次展开的。到西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊入主白宫的时期，进步主义从理念转为施政纲领而付诸实践，并由地方治理上升到国家治理。进步运动在“一战”前达到了高潮，到1917年随着美国的参战而骤然落幕。如果说，美国从邦联制转变为联邦制，诞生了中央政府；那么，进步主义运动则加强了中央政府，美国现代政府从此诞生。对于进步主义时期，有人称之为“改革时代”，有人称之为“非常时代”，有人称之为“大转折”，还有人称之为美国的第二次建国。<sup>②</sup>

法律是社会发展的镜子，也是一个发动机，通过法律能看到社会的面貌，法律也助推社会沿着时代所需要的方向前进。[1] (P189) 进步主义运动与法律发生了强烈的互动，当时几乎所有的社会改革都是借助法律而推行，改革的成果也体现在法律上，而法律随着社会改革发生了明显变化。在进步主义时期的美国，许多人开始接受为了社会整体利益而约束个人自由的思想，逐步摒弃自由放任的政府观，权力观念中注入了集中因素，权利观念中注入了责任因素，突出表现在大量管制立法、社会立法和道德立法的出现。美国禁酒运动正是出现在进步主义时期，可以说，禁酒运动是进步主义运动的一个组成部分，宪法禁酒令的出台是进步主义运动的一个重要成果。

## (二) 禁酒令入宪的原因分析

在美国，修宪的程序十分复杂。禁酒令能够以宪法修正案形式推行全国，说明当时具有广泛的社会支持，存在深刻的宗教、社会、政治、经济和法律动因。

首先，美国人反对酗酒源于清教徒的宗教信仰。清教徒敬畏上帝、清廉度日，比天主教等教徒更重视对宗教诫律的实行，有“酒即罪恶”的观念。[2] (P60) 到了19世纪后期，移民的大量涌入、城市娱乐文化的兴起和教堂的式微，让清教徒有一种美国价值观遭受围攻的感觉。他们决意从禁酒开始，保证美国不受文化敌人的侵犯。1895年华盛顿“反酒馆同盟”成立，这是一个强大的禁酒团体，其从新教思想中汲取力量，以制定禁酒立法为目标，致力于禁酒法令先在地方层级通过，然后州层级通过，最后全国性禁酒。

其次，禁酒是当时妇女运动的重要内容，妇女在禁酒问题上实际扮演了主力军。她们认为，男人在酒馆不仅浪费本就不多的工资，而且还导致家庭暴力、失业、疾病和贫困，视酗酒为工人阶级母亲和妻子所面临的最严重问题的根源，希望禁酒改变男性行为，维护女性利益。为女性投票权奔走呼号的女权运动领袖大多参加并领导了禁酒运动。基督教妇女禁酒联合会到1911年有24.5万会员，是当时最大的妇女组织，将禁酒推向高潮。[3] (P169) 禁酒成为当时的潮流，成为进步的标志，禁酒运动与当时的其他社会改革运动交织在一起，相互促进。1852年，首届“全国妇女禁酒宪法会”在罗切斯特召开，目的是使禁酒在宪法上得以体现。<sup>③</sup>

第三，禁酒令得以通过与当时的政治有关。许多进步主义者认为，酒馆是城市罪恶的橱窗，是腐败的温床，是肮脏交易场所和藏污纳垢之地，还认为酒精工业是全国最为邪恶的托拉斯，利用当时社会反托拉斯情绪倡导禁酒，将禁酒作为实现自己社会理想的一个重要步骤。[4] (P216) 这些对酒、酒店、酒工业的观点，在当时广泛传播。政治非常容易受到社会舆论的影响，当宗教和妇女组织掀起了轰轰烈烈的禁酒运动时，政治家和政客们当然不愿意放弃站在道德制高点上表现的机会，为拉选票争先恐后地主张禁酒。

第四，就法律自身来讲，禁酒令入宪也是顺理成章的事。与当时的进步运动特别是道德净化运动和“高尚的实验”相呼应，美国自下而上开始了通过立法形式禁酒。缅因州于1851年第一个颁布禁酒令，到1917年已有23个州制订了不同形式的禁酒令，[5] (P389) 为禁酒最后入宪奠定了法律基础。

最后，“一战”成为了美国禁酒令入宪的最后推手。当禁酒运动风头正劲之时，恰逢“一战”爆发，1917年美国加入，给禁酒提供了绝好的机会——由于酿酒需要粮食，禁酒等于节约粮食；由于酿酒技术和酿酒师多是德国的，禁酒等于爱国。经过支持者的不懈努力，禁酒运动终于在1917年借“一战”良机掀起了大潮，通过了宪法第18条修正案。

## 二、从禁酒令入宪看美国进步主义时期法制的变迁

时代的变迁塑造了新的法律。从宪法禁酒令可以看出，为了维护社会转型时期的公共秩序和价值体系，美国政府通过联邦和地方立法，加强了对经济社会的干预，加强了对个人自由的限制。在社会变革的影响和社会治理的需要下，其间美国法制也进行了适应性的调整，这种变迁主要表现如下：

第一，从宪政上讲，进步主义时期为解决工业化带来的前所未有的社会问题，美国在原有的宪法框架内进行了自我调整。一是从形式上讲，由于剧烈的社会变迁，权力和权利都进行了重新分配，宪法修正案呈现出了喷涌状态。美国宪法诞生后的200多年来，除去宪法被批准后不久通过的《权利法案》，只进行了17次修改。而从1909年后的10年间，宪法就进行了4次修改，出台了第16、17、18、19条修正案，除禁酒外，还涉及到所得税、参议员直接选举、妇女选举权等问题。这既是进步运动的重

大成果，也是推进进步运动的有力工具。二是从指导原则上讲，进步主义者启用了宪法导言中“公共福利”和“公正”两条原则，并以此作为改革的意识形态，但他们对这些原则的涵义作了深刻的语义转换。在立宪时期，“公共福利”指的是各州之间的共同利益，“正义”指的殖民地有权抵制英国王室和议会的暴政，捍卫自己的权利；进步主义者提倡的“公共福利”是指所有公民的共同的福利，“正义”则是指美国公民必须是自由的、有尊严的，不能成为其他群体奴役的对象。〔6〕（P310）三是经济形势和社会生活的变化要求权力集中，权力制衡机制有新的发展。从纵向分权上讲，美国是先有州后有联邦，从立国之初人们一直对联邦政府权力，保持怀疑的态度和高度的警戒。但到了19世纪后期，随着全国统一市场的形成，很多交易和社会生活行为逐渐超越州的界限，并随着资本的集中，市场这只“看不见的手”开始失灵，于是，联邦监管力量加强，机构不断涌现，联邦权力进行了“扩容”，州权相对削弱。比如，1887年，国会通过了州际贸易法，为了协调执行针对铁路行为的禁令，美国联邦第一次建立了一个独立的管理机构——州际商业委员会。1906年通过纯净食品药品法以及肉类检验法，成立了食品和药品管理局。为了加强对银行的监管，1913年国会通过联邦储备法案，建立了联邦储备委员会。1914年，随着反垄断的深入，建立了联邦贸易委员会。1916年，成立了世界上最早的国家公园管理局。随着跨州犯罪的增多，联邦政府强化了刑事司法管辖，建立了联邦调查局。从横向分权上，三权制衡中行政权开始扩张。工业化、城市化使经济社会生活日趋复杂多变，需要一个权力中心，而国会权力分散，难以统一；司法权比较保守，不宜主动应对社会变化的新情况；行政权顺应时代需要，并在司法权强有力的制约下艰难地成长壮大。对于19、20世纪之交美国宪法的变化，劳伦斯·傅利曼教授有一段精彩的评论：除了依旧是白纸黑字外，事实上美国宪法及其系统已与过往大不相同。他们就像古老的建筑，其外观仍旧完好地被保存着，但是其内在早就已经被破坏，铺上新的管线，每个房间都被重新改装。〔7〕（P18）

第二，从立法上讲，管制立法、社会立法、道德立法倾向明显，国家干预开始兴起。美国在19世纪晚期，社会上主张政府干预经济和社会生活的呼声越来越高，联邦政府从立法开始采取行动。一是为了恢复自由竞争，开展了反垄断立法。宪法禁酒令一定程度上限制了酒业托拉斯，但如果我们同时查看1890年美国联邦国会通过的《谢尔曼反托拉斯法》，以及1903年通过的《埃尔金斯法》、1906年《赫伯恩法》、1914年《联邦贸易委员会法》和《克莱顿反托拉斯法》等法律后，就会明白禁酒法案“不是一个人在战斗”，它只是众多联邦政府推动的国家干预的法案之一。在它们的背后，隐藏着的都是针对资本扩张而进行的国家权力的集中与增长；二是为了加强对政府权力的监督，开展了反腐败立法。1883年美国国会通过的《彭德尔顿联邦文官法》，确立了一套以功绩制为核心的文官选拔和奖惩机制，打破了政党分赃的局面。1913年获得批准的宪法第17修正案，给予人民以直选参议员的权利。1921年国会通过了预算与会计法，使政府每年都要干什么、花费多少，变得公开透明；三是为了缓和劳资冲突，将联邦政府的干预引入私人契约关系领域。1906年国会通过《联邦雇主责任法》和1908年的《劳工伤害赔偿法》，从而推动了美国各州工伤保险制度的实施，加强了雇主对雇员工伤的赔偿责任，削弱了过去的同伴责任律（fellow-servant rule，雇主如被劳工诉因一位或更多的工作同伴所造成的损害时，可以该损害应由同伴全部或部分承担赔偿责任为由，而主张减轻或免除自己的责任）。〔7〕（P4）1916年通过的《基廷—欧文童工法》，禁止州际工商企业使用童工；还有1916年通过的《亚当森法》，规定州际铁路工人每天工作时间不超过八小时等。四是为了缓和贫富差距，开始对财富进行再分配。1913年伍德罗·威尔逊颁行了累进所得税法，它对年收入50万美元以上的个人征收7%的所得税，该法后来成为美国宪法第16修正案。1916年，联邦政府开始征收遗产税。五是移民立法。1903年国会通过移民法，之后又多次立法，限制不断加强。20世纪初期，政府赋予执行这些法律的人很大的管制权限，以防止“乌合之众”进入美国。六是反邪恶立法。进步主义者希望借助法律的力量建设远离邪恶的美好家园，建设一个道德层面上的“山巅之城”。除了禁酒令和上述所说的曼恩法案，1914年美国国会通过了《哈里森麻醉药品法案》和1919年的《鸦片排除法案》，开始吹响了毒品战争的号角。可以说，进步主义时期的立法促进了美国管制福利国家初露端倪，为罗斯福新政进行了预演。

第三，从司法上看，法院扮演了保守的能动主义角色，频频启动违宪审查机制。在以分权为特点的美国这一法制世界，重要法律的赞成者与反对者之间的较量，并不会随着法律的颁行而终结。在法院里，他们会进行第二轮的斗争。〔8〕（P488）对美国进步主义的立法，联邦最高法院表示了有节制、小幅度的支持，但许多立法因被判违宪而无效，法律在艰难和反复中前进。就禁酒而言，1886年，衣阿华州通过立法，限制酒类进入该州，此举被联邦法院判决违宪。19世纪末，联邦政府开始全面干涉酒类行业。1913年国会通过的韦伯—肯尼恩法废除了酒类在州际商务中的一切豁免权，交由联邦管理。不久，该法案又遭到联邦最高法院的废止。比如，国会1894年通过所得税法，1895年联邦最高法院判决该法违宪。禁酒令和所得税法都是国会启动了宪法修正案程序，才最终把局面扭转过来。再比如童工法，1916年颁布的《基廷—欧文童工法》，对雇佣童工作了限制规定，但在1918年被联邦最高法院判为违宪；1919年国会又通过第二个童工法，1922年被最高法院再次推翻；直到富兰克林·罗斯福新政时期，第三个童工法才终获胜果。这一时期，被称为分水岭案的是洛克纳诉纽约州案。纽约州的法律规定，禁止面包房的工人一天工作超过10个小时，或一周超过60小时。面包房的老板约瑟夫·洛克纳因违反该法而被定罪，洛克纳不服，一路上诉至联邦最高法院。联邦最高法院判决纽约州的该法因违反

了宪法第 14 修正案规定的正当程序，剥夺了雇主和雇员契约自由权利而无效。[1] ( P207) 联邦最高法院的判决反映了当时在整个社会占统治地位的自由放任思想，这一思想是资本主义自由竞争时期所形成的、也是所需要的。相对于总统、国会和进步主义者所主张的积极干预的改革措施，恪守遵循先例的法院显然是保守的。但保守的法院并不甘示弱，充分利用违宪审查权，迫使改革脚步放慢。从另一方面讲，这一时期法院通过判决，对联邦与州的权力重新分配，以及劳资之间、白人与黑人之间、男女之间、公民与移民之间的权利重新分配，保证了进步主义者所推动的改革措施不超出经济社会发展的承载能力，因而可以说，司法权的保守且能动具有积极意义。

第四，从法理学看，法律达尔文主义与进步主义斗争激烈，法律思想开始由个人本位向社会本位转变。美国法学家研究发现，在进步主义之前美国法律在各个方面和它的发展过程中表现出很多同生物界的相似之处，因而，把它翻译成达尔文主义出现之后的语言是很合适的。对于洛克纳诉纽约州案，法官们的判决实质上是把约瑟夫·乔特所称的“达尔文最伟大的适者生存的理论”上升为这个国家的法律。

[9] ( P120) 这些判决从法律理论上讲，认同适者生存和弱肉强食的自然法则适于人类社会，对于强者的强势地位予以维护，对于弱者的诉求虽表示同情但并不在法律上支持，其实质是以达尔文主义优胜劣汰的名义维护自由资本主义的个人本位和自由竞争。但是，随着社会不公的现象越来越严重，有的社会精英对法律达尔文主义提出异议，其中的佼佼者就是被誉为美国法律史上“最伟大的异议者”——霍姆斯。对于洛克纳诉纽约州案，最高法院的多数意见认为，纽约州的法律是在偏袒工人，没有保护市场的自由竞争。霍姆斯等少数法官持异议，他坚持纽约州的立法是正确的，认为权利应止于他人权利的范围，否认“绝对自由”的存在。[10] ( P148 -153) 霍姆斯的这种站在劳工等弱势群体一方利益上的思想，被统称为进步主义法律思想。进步主义法律思想的哲学基础是实用主义，不同于法律达尔文主义的社会静力学，霍姆斯说：“赫伯特·斯宾塞的《社会静力学》，不符合第十四宪法修正案的有关规定”，他认为“法律必须立足于实用的意义之上，法律理论就是要求法律无条件地去适应事实。一个健全的法律体系应当符合社会的实际情感和要求，只有事实和客观性才是一个健全法律体系的根基”。

[11] ( P225, P231) 这也再次印证了他一贯坚持的“法律的生命在于经验而不是逻辑”。虽然霍姆斯的声音在当时是弱小的，但是表明法律理论上个人本位开始向社会本位转变。甚至有学者称，霍姆斯和庞德对于美国 20 世纪新法理学建设起到了决定性的作用，霍姆斯 1902 年就任美国联邦最高法院法官的时候，实际上就是美国法理学开始改朝换代的时候。[11] ( P225) 庞德是社会学法理学的代表人物，认为法律应该超脱于特定利益而运行，要调整冲突着的各方利益，反映整个社会的意识。[12] ( P276) 这确实是 20 世纪法理学的发展方向。在古典自然法已经僵化，崇尚自由竞争的政府不干涉理论已经捉襟见肘时，进步主义法律思想开始追求实质正义对形式正义的纠正。于是，所有权绝对原则开始出现限制，契约自由原则也不再被绝对化，过失责任也开始出现动摇——那些个人自由并不是不被保护，而是人们开始用社会的视角，而不是个体的视角，来观察和思考怎样保护整个社会的所有人的自由。其实，宪法禁酒令就是一个从个人本位向社会本位转过头的、不太成功的、但有许多意义的立法案例罢了。

### 三、禁酒令被废止的原因与启示

#### (一) 废止禁酒令的原因分析

禁酒令在实施中的实际效果却让人始料不及，不仅没有带来一个令人耳目一新的和谐发展的文明社会，相反却带来了新的严重的社会问题。宪法禁酒令实施了 13 年零 10 个月 19 日，就被不得不废除了。究其原因，既与禁酒令在实施中导致的困境有关，也与禁酒令本身悖于美国深厚的自由主义传统和权利观念有关。

首先，禁酒令在实践中难以执行。根据 1919 年美国国会通过的《沃尔斯特法令》规定，凡是制造、售卖及运输酒精含量超过 0.5% 以上的饮料均属违法；虽然自己在家喝酒不算犯法，但与朋友共饮或举行酒宴就属违法，最高可罚款 1000 美元并蹲上半年监狱。由于这种规定严重背离了社会习惯，影响了人们的正常生活，执行起来面临着很大的困难。如美国拥有长达 1.8 万多英里的海岸线，有人对此作了一个非常形象的说明：假如在 1920 年将所有执行禁酒令的人员召集起来到海岸线和边界线上执行任务，这意味着每人要负责巡查 12 英里海岸、12 英里海港、12 英里海岬、12 平方英里森林以及 12 平方英里的沿河陆地。[13] 禁酒令的实际执法能力，远远赶不上所需要的执法能力，致使法网留下了很大的漏洞，逐步就变成了一纸空文。

其次，禁酒令的实施客观上带来了许多新的犯罪。对于喜欢喝酒的人来说，禁酒令实施的后果是，它迫使个人自己去做决定：他是应该打破这项法律，还是遵守它。据统计，在禁酒期间，政府总共逮捕了 50 多万人，其中 30 万人被判刑。这些被逮捕和判刑的人中，大部分是平时有喝酒习惯而之前没有犯罪前科的人。[13] 禁酒令反而使贩卖私酒在那时成了一种一本万利的买卖，吸引了无数的犯罪分子介入其中，有组织犯罪活动益形普遍。比如，芝加哥的“疤面煞星”艾尔·卡邦，以及其他城市类似的流氓。贩卖私酒在为黑手党积聚了巨额财富的同时，也为后来从事毒品走私贩卖积累了丰富的经验，培育了严密的组织和犯罪网络。越来越多的政府官员和执法人员也卷入其中，政府腐败和受贿的丑闻层出不穷，禁酒时期提供了惊人的诱因去贿赂、欺骗，以及侵蚀法律与命令的正常力量。[7] ( P18)

再次，禁酒令的执行往往造成对个人自由与权利的侵犯。美国是一个自由主义历史久远且内涵广泛的

国家，对个人的权利和自由极其尊重。越来越多的人感到，禁酒令实施中，在侵犯公民的个人权利方面已经超出了他们所能容忍的范围。1921年12月，联邦禁酒执行官员在没有取得搜捕令的情况下就搜查了乔治·凯洛尔和约翰·齐若所驾驶的车辆，并在其座位下搜出了68瓶威士忌和杜松子酒，以此作为证据对他们提出起诉。被告的辩护律师以执行官违反宪法第4条修正案，没有搜捕令就搜查了私人的车辆为由提出申诉，然而最高法院却认为宪法第4条修正案只禁止不合理的搜查和扣押。〔14〕这一案例扩大了禁酒执行官员以及几乎所有警察搜查和扣押机动车的权力，否定了宪法第4条修正案对公民个人权利的保护，个人权利明显失去了保障。有的人本来是一个坚定的禁酒主义者，然而当他看到禁酒带来对人权的极大侵犯时，就主动承认自己犯了一个大错误，并要求对自己的错误行为进行弥补，提出废止禁酒令，从而转变成为坚定的反禁酒主义者。

此外，经济大萧条也加速了禁酒令的废除。在1929年到1933年经济大危机期间，美国国内的注意力迅速转移到经济问题上，由于经济出现的困难，许多农民开始要求取消禁酒令以扩大粮食需求，带动农业的发展；广大的工商界也呼吁酒的生产和消费，以拉动经济。在经济大萧条时期的生活中，酒实际上成为慰藉人们心灵的“宠物”。1933年，罗斯福顺应时局和民意，在新政的第一批法案中提出宪法第21条修正案废除禁酒令，禁酒主义者奋斗了多年的成果就此付诸东流。尽管如此，如同当年在通过宪法第18条修正案时许多美国人表示欢欣鼓舞一样，这次通过宪法第21条修正案同样有很多人报以了热烈的掌声。

## （二）禁酒令被废止的启示

美国宪法禁酒令，让当时的美国人先是欢呼雀跃，随后陷入困境，最后归于冷静。这也是一个转型时期的社会很有可能面临的一种法治境遇——对于法律的信赖导致对于法律作用的过分期望。从法治的角度来说，美国禁酒令的废除，给我们今天的启示主要是：

其一，应正确处理公共利益与个人自由的关系。公共利益、公共秩序与个人自由、个人权利，是任何法律所追求的价值两个方面。这两种价值很难简单地讲哪个价值就绝对地优先于另一个价值，不同的思想家有不同的理解，不同的国家、不同的发展阶段也有不同的安排次序。如果法律的干预过了头，便不具有实施的可持续性。与人民的生活习惯、人性需求相背离的法律法规，靠公权强制实施一段时间尚可，但必不能长久坚持，人性和市场往往能够战胜似乎很神圣的宪法和法律。就禁酒这一事项来说，是应当强制禁酒，还是倡导戒酒；是应当联邦干预，还是应当由地方来管制；是应当制定一般法律，还是应当动用宪法；是应当全面禁止，还是应当有选择地禁止，都需要认真考量，并根据实际情况进行调整。

其二，应正确处理法律与道德的关系。尽管法律和道德的分界并不是绝对的，一定条件下法律可能道德化，道德也可能法律化，但它们毕竟是两种不同的社会行为规范，法律的强制性与道德的自觉性各有价值。法律有力，但这种他律机制如果过分使用就会使人们铤而走险、以身试法；道德无形，但这种自律机制在约束人们行为的同时却能够提供给人们自治、自尊的空间。解决道德的问题，主要靠教育劝导、潜移默化的方式。如果用法律手段去解决道德问题，法律就变成了“双刃剑”，用不好，就会适得其反，引起人们对法律的蔑视和反抗，导致越来越多的人公然践踏法律，带来新的更严重的问题。美国禁酒主义者出于对法律权威的无限景仰，不遗余力地想要借助法律的力量解决这一道德问题。废除禁酒令之后，禁酒主义者才认识到，从健康的角度进行道德劝导和宣传，以引起人们自觉自愿地节制饮酒，才是上策。除了禁酒令，还有一例是，1910年美国国会通过的曼恩法案，规定基于不道德的目的，将任何妇女运送出州界，均属违法。“结果是年轻的爱与年轻的情欲，如今附有让男性坐牢的风险。不用说，这些法律并未终结荷尔蒙的渴望”。〔7〕（P18）

第三，应正确处理立法与执法的关系。要使“纸上的法”变成“活的法”，关键要看执法。一个国家实际执法能力与一部法律执行所需要的能力有多大的差距，供需是否平衡，则决定了一部法律是否具有可持续性、是否有生命力。美国宪法禁酒在具体的操作层面上，没有得到充分的执法保障，也不可能得到充分的保障。禁酒令被废除后，美国政府对酒类的管制改为主要就某一方面、某一具体问题立法，或主要由州政府立法。比如，以课税等经济措施限制酒类贸易的扩大；将合法饮酒的年龄从17岁提高到21岁；强制要求所有在美国销售的酒精饮料都必须带有“酒精危害身体健康”的警告标志；限制酒店营业时间；严惩酒后开车等等。这些立法执行所需要的能力与实际执行能力基本一致，于是获得了长期的坚持，收到了实际的效果。

### 【注释】

①有关这一时期的历史背景介绍，可参见〔美〕乔纳森·林斯、路易斯·P·凯恩：《美国经济史》（第7版），邸晓燕、邢露译，北京大学出版社2011年版；〔美〕梅里亚姆：《美国政治思想：1865—1917》，朱曾汶译，商务印书馆1984年版；〔美〕理查德·霍夫斯塔特：《改革时代——美国的新崛起》，俞敏洪、包凡一译，河北人民出版社1989年版；〔美〕德怀特·L·杜蒙德：《现代美国：1896—1946年》，宋岳亭译，商务印书馆1984年版；〔美〕阿瑟·林肯、威廉·卡顿：《一九〇〇年以来的美国史》，刘绪贻等译，中国社会科学出版社1983年版；施袁喜：《美国文化简史——19—20世纪美国转折时期的巨变》，中央编译出版社2006年版等著作。

②参见〔美〕理查德·霍夫斯塔特：《改革时代——美国的新崛起》，俞敏洪、包凡一译，河北人民出版社1989年版；李剑鸣：《大转折的年代——美国进步主义运动研究》，天津教育出版社1992年版；〔美〕史蒂文·J·迪纳：《非常时代：进步主义时期的美国人》，萧易译，世纪出版集团、上海人民出版社2008年版；马骏、刘亚平主编：《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》，格致出版社、上海人民出版社2010年版等。

③基督教妇女禁酒联合会（WCTU），以及反酒馆联盟（也有称“反沙龙联盟”）与禁酒党（Prohibition Party）成为当时最著名的三个支持

