

## 美國的制憲——大妥協的產物

紀舜傑

淡江大學未來學研究所副教授所長

### 摘要

美國的憲法是人類第一部成文憲法，也是 We the people 第一次寫入人類的憲法中，它也產生前所未見的國家治理模式。面對關於美國憲法各種不同的評價，本文希望能詳加檢視美國制憲的過程與意義，驗證一般的刻板印象或是既有的粗略概念，同時希望能找出新的啟發。制憲是一個民族性格與民主性格的養成。美國制憲的大妥協確立美國立國精神，認清利益必然衝突的本質。只有制定有輸有贏的機會和制度才能長治久安。妥協是爲了讓競爭繼續，爲自己也讓別人有翻本的機會。另外，美國制憲給我們的啟示是，除了底層人民的熱情與決心外，上層菁英的智慧與論述能力更是成功的關鍵。

**關鍵詞：**大陸會議、制憲會議、邦聯條款、大妥協

I confess that there are several parts of this Constitution which I do not at present approve, but I am not sure I shall never approve them. ... I doubt too whether any other Convention we can obtain, may be able to make a better Constitution. ... It therefore astonishes me, Sir, to find this system approaching so near to perfection as it does; and I think it will astonish our enemies.

Benjamin Franklin (U.S. Constitution, n.d.a)

## 壹、前言

美國紐約時報專欄作家 Thomas Friedman 在最近的一篇文章中提到，他詢問美國大專院校委員會（college board）負責 SAT 大學入學考試的主管人士，什麼是美國大學生在學校學習與將來出社會，最關鍵重要的技能和知識？他得到的答案是：電腦科學和美國憲法，SAT 希望引導每個即將進入大學的學生能真切瞭解憲法第一修正案（First Amendment），它神聖地記載著宗教、言論、新聞、集會、與請願五大自由。特別是當前有一個似乎不太懂得美國憲法的總統，憲法的重要性就更明顯了（Friedman, 2019）。

美國的憲法是人類第一部成文憲法，也是 We the people 第一次寫入人類的憲法中，它也產生前所未見的國家治理模式。美國憲法學者 Billias（2009）認為美國憲法的影響力穿越 3 個世紀，首先在 18 世紀到 19 世紀初期，美國憲法影響西北歐殖民國家與殖民地之間的關係連結。在 19 世紀中葉，美國憲法讓拉丁美洲、加勒比海還有歐洲的民族主義追求者有所參考。到了 19 世紀末期到 20 世紀初期，在美西戰爭後，亞洲與拉丁美洲國家的民族主義運動都已美國憲法為依據。在第一次世界大戰結束後，更影響到非洲、中東和亞洲地區的殖民地解放運動。第二次世界大戰結束後新興的獨立國家也都參考美國的憲政制度。

然而，美國政治學者 Robert Dahl 卻提出美國憲法的民主與否的問題，同時他也質疑美國憲法是否真的成為全世界的典範。他列出 22 個與美國一樣穩定的民主國家中，沒有任何一個國家是仿效美國的憲政體制，特別難

以模仿的是整個混合在一起的特別制度，包含三權分立中的制衡機制、簡單多數決的選舉制度（first-past-the-post）排擠第三黨和聯合政府、強勢的兩院國會但是不對等的參議院代表權。以此觀之，美國憲法並不像大家想像地那般是用在全世界各國上。Lazare（1997）更認定美國的憲法是建立在違憲的基礎上，因為先前的『邦聯條款』（*Articles of Confederation*）規定任何修改必須 13 個邦的全數同意，但是制憲會議把憲法的通過改成 13 個州其中的 9 個通過即可，而且使用這個違憲的規則強行通過美國現有的這部憲法。

另一方面，Bowen（1986）卻稱制憲會議是「費城奇蹟」，制憲代表們在惡劣的大環境下，完成這項幾近不可能的任務，只能以奇蹟加以形容。面對關於美國憲法各種不同的評價，本文希望能詳加檢視美國制憲的過程與意義，驗證一般的刻板印象或是既有的粗略概念，同時希望能找出新的啟發。

## 貳、制憲背景

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』，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、獨立自主權，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。

各邦也可各自進行外交工作，中央政府對內與對外能力都未被賦予。各邦也有各自的貨幣系統，沒有一個統一的貨幣，各邦的交易混亂。無財政能力之情況下，根本無法償還外債，也無財力維持中央政府之運作。這段期間可說幾近於無政府狀態，歐洲人也視當時的美國是政治上無政府、經濟上無秩序、國民間無素質的落後地區。就像獨立戰爭時有些殖民地人士是擁護英國王室統治的，這段混亂的狀況也讓許多美國人懷念英國的統治。他們體會到治理一個新的國家比打贏獨立戰爭還更加困難。

發生於 1786 年的謝司起義 (Shays' Rebellion)，是壓垮邦聯制度的最後一根稻草。主角謝司 (Daniel Shays) 是獨立戰爭時的美國軍官，當時面對邦聯期間麻薩諸塞財政失序，漠視農民的生計，甚至徵收選舉人頭稅等。人民忍無可忍，在謝司的領導下，攻佔法院與軍火庫。後來雖然被鎮壓，但是引起極大的震撼。各邦擔心事態擴大，傳染至其他各邦，重演美軍當初抗暴對英國宣戰的戰爭，美國各邦政治領導人強烈感受到改革已經刻不容緩，於是開始進行推動修改邦聯條例與重建中央政府。

因而大陸會議代表於 1786 年在馬里蘭首府召開大會，由於參加的邦只有 5 個，代表們認為應該更努力在費城召開更嚴肅的憲政會議。維吉尼亞首先指派了代表，帶動其他邦變也跟著指派代表，終於在 1787 年 2 月，大陸會議發出召開大會的訊息，然而當時的首要目標只是修正邦聯條例，使其所有弊端能有效解決。而且所做修改必須提報大陸會議，並獲得各邦同意之後，才能生效。

被稱為美國憲法之父的麥迪遜 (James Madison)，不但率先到達費城<sup>1</sup>，

<sup>1</sup> 制憲代表包含康乃狄克 William Samuel Johnson、Roger Sherman、Oliver Ellsworth (Elsworth)\*；德拉瓦 George Read、Gunning Bedford, Jr.、John Dickinson、Richard Bassett、Jacob Broom；喬治亞 William Few、Abraham Baldwin、William Houstoun\*、William L. Pierce\*；馬里蘭 James McHenry、Daniel of St. Thomas Jenifer、Daniel Carroll、Luther Martin\*、John F. Mercer\*；麻薩諸塞 Nathaniel Gorham、Rufus King、Elbridge Gerry\*、Caleb Strong\*；新罕布夏 John Langdon、Nicholas Gilman；紐澤西 William Livingston、David Brearley (Brearley)、William Paterson (Patterson)、Jonathan Dayton、William C. Houston\*；紐約 Alexander Hamilton、John Lansing, Jr.\*、Robert Yates\*；北卡羅萊納 William Blount、Richard Dobbs Spaight、Hugh Williamson、William R. Davie\*、Alexander Martin\*；賓夕法尼亞 Benjamin Franklin、Thomas Mifflin、Robert Morris、George

他更進一步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（Bowen, 1986）。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，此兩項原則即為維吉尼亞方案。制憲會議（Constitutional Convention）的辯論展開序幕。制憲派在麥迪遜與威爾遜（James Wilson）的帶領下，積極推動廢除無執行效能的中央政權以及各邦獨立制訂政策的作法，他們認為，國家中央政府應能直接管理人民，透過行政與司法單位，切實執行其律法與命令。另外，新的國會代表人數必須有妥善的安排。

### 參、主要爭議與妥協

承上所言，麥迪遜人揭開制憲的新頁，所有爭議也逐一浮現。第一個主要的爭議點是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）。第二個爭議點在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。

第三個爭論比較大的問題是奴隸制。不只是存廢的問題，還有逃亡到自由州的處理問題，奴隸貿易也是很具爭議的經濟與道德問題。第四個制憲會議上爭論的主要問題是，關於法官的遴選方式。小州主張，由參議院來任命法官，但是麥迪森等人主張由總統來任命法官。

---

Clymer、Thomas Fitzsimons（FitzSimons; Fitzsimmons）、Jared Ingersoll、James Wilson、Gouverneur Morris；南卡羅萊納 John Rutledge、Charles Cotesworth、Pinckney、Charles Pinckney、Pierce Butler；羅德島沒有派代表；維吉尼亞 John Blair、James Madison Jr.、George Washington、George Mason\*、James McClurg\*、Edmund J. Randolph\*、George Wythe\*；\*表示最後沒有簽署憲法文件（Lloyd, n.d.）。參見附錄 1 制憲會議圖。

這些主要爭議的討論與最後結果，必須以整體來看，因為他們之間的妥協是連動影響。在國會的席次分配上，麥迪遜帶領的維吉尼亞方案主張兩院均按人口比例進行分配，其中眾議院直接由人民選舉，而參議院則由眾議院選舉產生。此方案普遍受到大州的歡迎。

另外，來自南卡羅萊納州的平克尼（Charles Pinckney）回應維吉尼亞方案，提出應該用條約或聯盟的形式將 13 個州聯繫起來，同意設置參眾兩院，但是每 1,000 位居民中選出一位眾議員；再由眾議員選出參議員，國會還需在兩院聯席會議上選出總統並指定內閣人選。此方案沒有得到太多的討論，只有部分在其他討論時被提及。

相對於維吉尼亞提出的大州方案，紐澤西的帕特森（Williams Patterson）提出一份代表小州立場的方案，即被稱為紐澤西方案。帕特森認為邦聯條例賦予各州在國會中的代表權都是平等的，每州都是一票的表決權，但維吉尼亞方案則提出國會兩院代表人數均按各州人口數量進行分配，明顯對小州不利，因此會嚴重威脅到人口小州的利益。此方案是較接近修憲的主張，他們提出保留大陸會議，但是要將其權力擴張，最重要的是賦予徵稅的權力，而且任何國會通過的法律均高於各州的法律（U.S. Constitution, n.d.b）。

第三個主要方案是由漢密爾頓（Alexander Hamilton）提出，由於此方案較類似英國的體制，所以也被稱為英國方案。漢密爾頓同意設立參眾兩院，其中眾議院由人民直選，任期 3 年。而參議院則在人民所選派的終身任職的代表中進行選舉。同時這一方案也規定由選舉人選舉出的全國行政首長（總統）是為終身職，並且對任何國會法案擁有絕對的否決權。此外，各州州長由國會指派，並且國會有權推翻任何州的立法（U.S. Constitution, n.d.b）。

以上的方案，各有所利益維護，也各有所堅持，大州與小州之間的分歧明顯，難以退讓。最後由康乃狄克的謝爾曼（Roger Sherman）提出了康乃狄克妥協案。這一妥協主要是整合維吉尼亞的大州方案，和紐澤西的小州方案，提議在眾議院的代表人數應該按各州人口數量分配，而參議院則

應該每一個州都同樣是有一位代表<sup>2</sup>，此提案成功地確立參議員名額的分攤，並保持了憲法中的聯邦體制。

至於黑奴問題也是牽動整個制憲會議的結果，當時的奴隸制普遍，除了新英格蘭是完全無奴隸制外，不論南北方都有蓄奴的情形。參與制憲會議的 55 位代表中就有 25 位是奴隸主。當時南方各州依賴奴隸來維持其種植莊園經濟，奴隸制式其生存的主要關鍵。因此如果新憲法斷然禁止奴隸制，勢必引起南方州的強烈反彈，甚至導致制憲會議失敗，進而無法形成一個聯邦體系。

反奴陣營無法堅持廢奴，但是仍堅持憲法應該禁止各州參與任何國際性的奴隸貿易，包括從非洲「進口」奴隸或是將本國奴隸「出口」到其他國家。兩方意見爭執不下，最後由一個 11 位代表組成的特別委員會討論決策，並提供了一個妥協方案，延遲聯邦國會擁有和行使禁止國際奴隸貿易的權力至 20 年後，代表制憲會議中不會禁奴隸貿易。但是條件為將來聯邦政府如果需要對國際奴隸貿易徵稅，或通過相應法案，其通過的門檻只需相對多數即可，不需要是 2/3 的絕對多數通過。

黑奴連動的另一個爭議是如何納入人口計算中，特別是在計算各州的眾議員席次時的計算標準。非奴州提議將黑奴視為財產，不納入眾議員的席次分配計算中。蓄奴州的反彈強烈可想而知，他們認為在計算各州的分配稅賦時黑奴被計算入內，當然在分配眾議員席次時也該全數納入計算。最後由威爾遜提議在統計各州人口來決定該州眾議員人數時，每位黑奴按五分之三個美國公民計算，這就是所謂的五分之三妥協。這一妥協得到了通過，並且也是會議解決的最後一個重大議題（Wills, 2003）。

綜觀制憲會議的過程，爭辯不斷但是總能達成協議，其中最關鍵的因素是妥協的精神，富蘭克林一再表示世界上沒有十全十美的事，所以也不會有十全十美的解決方案，避重就輕，能躲開最壞的情況就是最好的結果，所以富蘭克林稱這不是一部完美的憲法，但是大家可以接受的憲法。這種不期待完美的心理建設對於大家務實地妥協有相當助益。

---

<sup>2</sup> 最後被修改為每州 2 名參議員席次。

妥協之外，最基本的底線也是引導制憲成功的重要因素。制憲會議代表們認同這個重要的會議必須堅守三大底線：首先是制憲議會不能一事無成；再者不能因此導致國家的分裂，而且必須聯合和統一；最後是不能用武力來達成聯合和統一，不能讓美國在經歷一次戰爭，只能在制憲會議談判達成。

歷經 127 天的奮鬥，在制憲代表們都非常疲憊且急著返鄉下，憲法草案終於出爐，但只有全部 55 位與會代表中的 39 位在憲法上簽字。富蘭克林說出歷史上極為有名的一段話，他說「自己經常看著主席椅子上的這個太陽，卻總是不肯定這畫的究竟是日出還是日落。不過現在我很高興地知道這是日出，這是個正在上升而非下沉的太陽。」（Shea, 2012: 212）



資料來源：USHistory.org（n.d.）。

圖 1：制憲會議華盛頓所坐的主席椅子

制憲會議結束後，再來便是依據憲法第七條的規定，憲法被送至各州進行批准通過。各州的批准過程並不像制憲會議代表期待地那般順利，各州內部仍有激烈的論辯。堅定擁護聯邦憲法的陣營中，最有名的便是由麥迪森、漢密爾頓與傑伊（John Jay）三人，使用筆名普利烏斯（Publius）在紐約州的報紙上連續發表了 85 篇支持新憲法與聯邦體制的文章。1788 年，這些文字結集出版，成為後世傳誦的 The Federalist Papers（《聯邦論》，或



是《聯邦党人文集》)。整本文集引用古希臘城邦、羅馬時期的結盟、貿易與征戰故事，說明如何才能形成一個更為完善的聯盟，既尊重各邦的自主權，又能發揮聯盟的最大優勢。提醒美國人絕不要重蹈覆轍歷史的失敗教訓。



資料來源：CNN Library（2018）。

圖 2：美國憲法原稿

## 肆、美國憲法的原則

首先，我們引用美國憲政學者 Skousen（2007）所歸納的美國憲法所建立的美國建國 28 大原則：

1. Natural law is the basis of a just and free society：只有遵守自然法，才能建立公正與自由的社會。
2. A free society cannot exist without moral and virtuous people：一個自由的社會必須要有品德高尚的人。
3. A free society cannot exist without moral and virtuous leaders：一個自由的社會也一定要有品德高尚的領導人。
4. The role of religion is foundational：如果沒有宗教信仰，政府和公民的自由就不能長久。

5. All things were created by God, therefore upon Him all mankind are equally dependent, and to Him they are equally responsible：萬物皆由上帝所創造，在上帝面前，人類均享有同等的庇佑，亦承擔同等的責任。
6. All men are created equal：所有的人生來都是平等的。
7. Government protects equal rights, does not provide equal things：政府的職能是保障人民的平等權利，而不是提供物質平等。
8. Unalienable rights are endowed by their Creator：人類天生享有造物主賦予的不可剝奪的權利。
9. To protect rights God revealed certain divine laws：上帝揭示保護人類權利的神聖法律。
10. Governments derive their just powers from the consent of the governed; sovereignty remains with the people：政府的正當性來自全體人民的同意，神才會賦予權力。
11. Oppressive government may be altered or abolished by the people：人民有權改變或推翻施行暴政的政府。
12. The United States shall be a Republic：美國應建立共和政體。
13. A constitution should be structured to permanently protect the people from the human frailties of their rulers：爲了防止統治者因自然的人性弱點而傷害人民的權利，必須由憲法設計出永久的保障制度。
14. Property rights secure people's liberties：人民必須享有財產的權利，才能享有自由。
15. Free market and minimal government best supports prosperity：透過自由市場經濟和最少的政府干預，是獲得繁榮的最佳保證。
16. Government should be separated into three branches: Legislative, Executive and Judicial：政府應該劃分爲立法、行政和司法三個部門。
17. A system of checks and balances help to prevent abuse of power：應建立三權分立的制衡制度，以防範權力濫用。
18. A written Constitution protects unalienable rights：成文憲法至關重要。
19. Governments should have limited and defined powers：政府的權力應該

有所定義和限制。

20. Majority rules, law protects the minority rights：決策採取多數人決定的原則，法律也必須保護尊重少數人的權利。
21. Strong local self-government is the keystone to preserving human freedom：建立強大的地方自治政府，這是人民自由的保障。
22. A free people are governed by law and not by whims of their leaders：人民接受的是法治，不是人治。
23. A free society cannot survive as a republic without a broad program of general education：只有廣泛地普及教育，一個自由社會才可維持共和政體。
24. A free people cannot survive unless they stay strong：只有人民強大，才能享受自由。
25. Peace, commerce, and honest friendship with all nations; entangling alliances with none：與所有國家維持和平、商業、和正直的友誼。不要與任何國家結盟。
26. Family is the basic unit of society and should be fostered and protected：家庭是社會穩定的核心，政府應該鼓勵和保護家庭的完整性。
27. The burden of debt is as destructive to freedom as subjugation by conquest：債務會破壞自由，切勿陷入債務泥沼。
28. The United States has a manifest destiny to be an example and a blessing in sharing and promoting the principles of liberty：美國的天然使命，是成為全人類追求自由的表率，並與全人類分享自由。

從這 28 原則，我們看出美國建國的基督教基礎，上帝是所有權力的來源與依歸，美國是上帝的選民，在山巔之城傳播自由與和平。再來值得注意的是制憲代表們堅持美國是一個共和國的體制，Skousen（2007）稱這共和體制並不是民主體制，因為在制憲會議代表心目中的民主並不是我們今天普遍認知的概念，民主代表的是無政府、無秩序，不受政府管轄的暴動。所以在美國憲法的所有條文中，我們看不到 democracy 或是 democratic 兩字。

麥迪遜（1787）提到美國要建立的共和體制具備兩個條件：一是政府的所有權力來自人民，二是政府官員由人民選舉或者任命，且有任期限制，或者，只有品行端正才可終身任職。首先，因為國家是全天下人的國家，不是一個人、一個家族、一個黨派、一個集團、一個階層的國家，所以權力必須來自人民，來自社會中的大多數人，這樣的政體才具有共和的性質。共和國體制下，每個人都有權利參與公共事務，人民是公共事務的主人。

另外，政府官員的權力來自人民的授權，是經由人民選舉的方式所產生的公權力。因為所有權力都屬於人民，實際上不可能所有人都能行使權力，必然要把管理公共事務的權力委託給一部分人，而這些人必須是選舉或者任命產生的，且擁有權力的人必須是有任期的，否則淪為世襲的階級制度。每次選舉都是人民再授權或是收回授權的機會，因此共和政體下的政府是建立在人民同意基礎之上的，沒有人民的同意，其統治就沒有合法性，這就是美國共和體制的本質。

除了認清美國憲法所建立的美國原則外，我們也可加以討論對美國憲法一些民主性和公平性的評論。例如黑奴制度在獨立運動中沒有妥善處理，終於在立國近百年後導引出內戰。有論者指出，如果美國沒有獨立建國，英國政府應該會以比較平和的方式，而且較早廢除奴隸制度，因為英國於 1834 年廢除各殖民地的奴隸制法案，而且英國在美洲殖民地享受到的黑奴利益較少（不像在雅買加），這也會讓英國比較願意廢除北美的奴隸制度。美洲殖民地的南方蓄奴區域的經濟體並不大，對英國的影響不大，南方的影響力在美洲較大而已。對南方殖民地而言，革命主要目的是保住奴隸制度（Schama, 2006）。

針對美國開國時的憲政體制設計，Dahl（2001）有嚴厲的批判，他質問美國的憲法如果真的是那麼優秀，為何世界上沒有任何國家完全效法？他指出參與制憲會議和開國元勳是兩批人，只有少數幾個重複出現。制憲會議的重點在於各州要讓渡多少權力給聯邦政府，對聯邦政府充滿不信任，對老百姓也極度不信任，於是造成州政府擁有最多的權力，整個制憲過程都是妥協的結果，南方與北方的妥協，大州與小州的妥協，農業州與工業州的妥協。而且制憲會議上其實只有 12 州簽署最後的憲章，羅德島並

沒有簽署。

Dahl (2001) 同時指出美國憲法的七大缺陷：

1. 容忍奴隸制，讓奴隸制度導引美國內戰。
2. 未普及的投票權，女人與黑人都未享有與白人男人一樣的參政權。
3. 總統選舉之「選舉人團制」(electoral college)，造成總統並非由直接普選所產生。
4. 參議院的不平等席次制度，不論大小州，都同樣擁有 2 個席次，顯然權力不平等。
5. 原先憲法設計參議員由州立法機關所選出，並非人民直接選舉。
6. 司法審查權賦予不是人民選出的法官，可以違憲解釋凌駕行政與立法權。
7. 國會權力過於侷限，原先的憲法設計賦予州政府最大的權力，國會連課稅權都沒有。

經常為人詬病的是參議院的同額代表席次，雖然在當時的妥協獲得制憲會議不致於失敗，但是其制度設計的公平性也的確值得批評，例如懷俄明州人口不足六十萬，加州人口近四千萬，相差六十多倍 (Worldatlas, 2018)。然而，參議員又的席次都是 2 席。

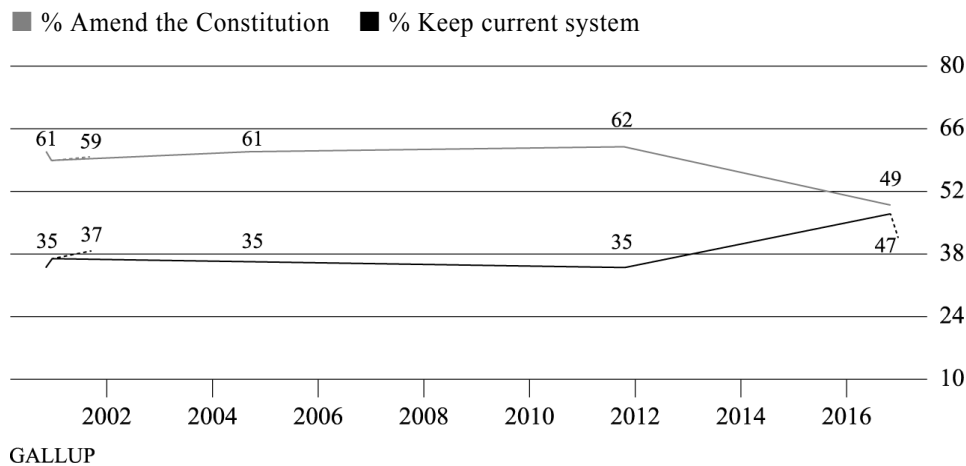
此外，獨步全球的選舉人團制也是諸多議論之所在，至今歷史上已經出現 5 次 (1824、1876、1888、2000、2016) 候選人贏得普選票，但是卻輸掉總統大選的奇怪結果。制憲會議時之所以採取此一句爭議性的選舉總統方式，純粹是比較性的選擇，因為和其他兩個方式相比，此方式較能被接受。其他兩個一併被討論的方式是由人民直選或由國會選選出，當初對人民的信任度很低，不大相信人民能掌握正確的資訊，不敢交付人民太大的權力。由國會選出的話，擔心妨礙三權分立，也難以保持獨立的總統職權。因而此制度被大家接受，而且是在其他大妥協之後的折衷方案，大州小州都以各有所獲，對於這個折衷方式就較能接受 (Rakove, 2000)。

歷史上希望對此制度有所改變的提議不斷，例如 1963 年詹森總統 (Lyndon B. Johnson) 曾提議修改強制選舉人團一定不能違反普選票的結果，都是並未實現。截至 2018 年已經有超過 500 個修法或修憲的提案，但

是都沒有實現（Rothman, 2018）。從圖 3 我們可以看到蓋洛普的民意調查，多年來贊成修改選舉人團制度的比率總是高於維持此制度，而且差距都在 30% 左右，只有 2016 年的差距縮小至 2%。

### Preferred System for Electing U.S. Presidents

Would you prefer to amend the Constitution so the candidate who receives the most total votes nationwide wins the election, or to keep the current system, in which the candidate who wins the most votes in the Electoral College wins the election?



資料來源：Swift（2016）。

圖 3：美國民眾對於修改選舉人團制度之意見

問題的關鍵在於美國修憲的門檻非常高，依據美國憲法第 5 條規定的修憲程序，修憲案可由國會參眾兩院議員三分之二人數提出，或是所有州的三分之二之州議會之請求而召集修憲會議。而不論是哪一種提案形式，修憲案都必須經各州四分之三之州議會或經修憲會議四分之三絕對多數批准時，才能通過生效。這種「三分之二」的提議修憲，以及「四分之三」的絕對多數批准，是難度極高的修憲門檻。不只是選舉人團制，憲法修正案第二條擁有武器的爭議也非常熱烈，但也始終在高門檻的限制下難以真正修改。

最後，我們根據上述美國制憲建國的討論，進行未來三角的方法分析，在未來三角中，拉力指的是未來願景的追求，拉引行動者根據該目標前進的力量。推力指的是現階段推動往願景前進的驅動力，也可說是達成願景

的有利因素。而重力則可能是存在於過去的傳統束縛，或是當下阻礙追求願景之不利因素。

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。

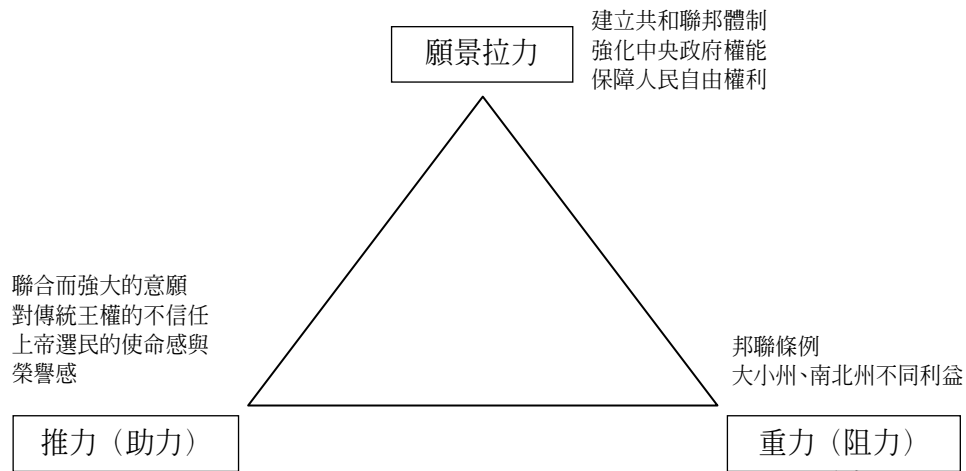


圖 4：美國制憲建國之未來三角

## 伍、結論

憲法是一個國家的立國基礎，也是形塑國家文化的最大推力。制憲會議讓美國從「邦之聯合」變成「聯合之邦」，從 13 小國（邦）結合成一個真正的合眾國。事實上，制憲會議的最初目標只是修憲，修改那部過於強

調邦權而犧牲中央政府權能的邦聯條例，是俗稱的穿西裝改西裝。但是最後變成是制憲，建立一部嶄新的憲法，也是真正美利堅合眾國的誕生，或許說美國是先有憲法才有國家也不為過。

一本殖民拓荒的冒險精神，制憲代表們大膽嘗試在美國建立共和國，這是當時全世界的創舉，或許他們認為能夠脫離日不落的大英帝國，還有什麼不能達成的呢？

從美國的制憲會議，我們看到極大的意見紛歧，導因於大小州與南北州的屬性差異，這些整合的挑戰不比獨立戰爭容易。合則受益、分則受害是當時最基本的體認，於是在制憲議會不能一事無成、不能導致國家的分裂、與不能使用武力來達成聯合和統一，三大底線下，展開漫長的談判協調。

制憲代表們非常務實地體認人性的弱點，與人民不是天使的基本前提。既然政府都是由人組成的，政府便會有人性所有的弱點，不能奢望人性永遠發揮本善的一面，因此必須有所節制，在追求私利的前提下也達到最大公共利益。因此三權分立，與相互制衡（check and balance）便是必要且務實的制度設計。

或許沒有強行解決黑奴問題，會被看成是制憲的缺陷，甚至是埋下內戰的種子，然而當初如果真的在此議題上互不退讓，很可能導致制憲會議全盤潰敗，而一事無成，甚至是製造更加難以恢復的裂痕。

制憲是一個民族性格與民主性格的養成。美國制憲的大妥協確立美國立國精神，認清利益必然衝突的本質。只有制定有輸有贏的機會和制度才能長治久安。妥協是為了解讓競爭繼續，為自己也讓別人有翻本的機會。

另外，美國制憲給我們的啟示是，除了底層人民的熱情與決心外，上層菁英的智慧與論述能力更是成功的關鍵。美國制憲代表中以律師本業者居多，他們的知識基礎有歐洲在憲政經驗和古老的歷史教訓，再融入人民易懂的宗教信仰，這些在包裝務實的利益追求上發揮很大的功能。意即領導菁英要能提出人民能懂，而且有所依據的理想願景，才能帶領大家建立一個嶄新，且具有發展潛能的新興國家。



## 附錄 1：制憲會議圖



SCENE AT THE SIGNING OF THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES



1. Washington, George, Va.  
2. Franklin, Benjamin, Pa.  
3. Madison, James, Va.  
4. Hamilton, Alexander, N.Y.  
5. Morris, Gouverneur, Pa.  
6. Morris, Robert, Pa.  
7. Wilson, James, Pa.  
8. Pinckney, Chas. Coatesworth, S.C.  
9. Pinckney, Chas. S.C.  
10. Rutledge, John, S.C.

11. Butler, Pierce, S.C.  
12. Sherman, Roger, Conn.  
13. Johnson, William Samuel, Conn.  
14. McHenry, James, Md.  
15. Read, George, Del.  
16. Bassett, Richard, Del.  
17. Spaight, Richard Dobbs, N.C.  
18. Blount, William, N.C.  
19. Williamson, Hugh, N.C.  
20. Jenifer, Daniel of St. Thomas, Md.

21. King, Rufus, Mass.  
22. Gorham, Nathaniel, Mass.  
23. Dayton, Jonathan, N.J.  
24. Carroll, Daniel, Md.  
25. Few, William, Ga.  
26. Baldwin, Abraham, Ga.  
27. Langdon, John, N.H.  
28. Gilman, Nicholas, N.H.  
29. Livingston, William, N.J.  
30. Paterson, William, N.J.

31. Mifflin, Thomas, Pa.  
32. Clymer, George, Pa.  
33. FitzSimons, Thomas, Pa.  
34. Ingersoll, Jared, Pa.  
35. Bedford, Gunning, Jr., Del.  
36. Brearley, David, N.J.  
37. Dickinson, John, Del.  
38. Blair, John, Va.  
39. Broom, Jacob, Del.  
40. Jackson, William, Secretary

資料來源：Wikipedia (2019)。

## 參考文獻

- Billias, George. 2009. *American Constitutionalism Heard Round the World, 1776-1989: A Global Perspective*. New York: New York University Press.
- Bowen, Catherine Drinker. 1986. *Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention May-September 1787*. Boston: Back Bay Books.
- CNN Library. 2018. "US Constitution Fast Facts." September 20 (<https://edition.cnn.com/2013/10/31/us/u-s-constitution-fast-facts/index.html>) (2019/3/9)
- Dahl, Robert. 2001. *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.
- Friedman, Thomas L. 2019. "The Two Codes Your Kids Need to Know." *New York Times*, February 12 (<https://www.nytimes.com/2019/02/12/opinion/college-board-sat-ap.html>) (2019/3/9)
- Lazare, Daniel. 1997. *The Frozen Republic: How the Constitution Is Paralyzing Democracy*. New York: Harvest Books.
- Levinson, Sanford V. 2008. *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong*. Oxford: Oxford University Press.
- Lloyd, Gordon. n.d. "The Constitutional Convention: Individual Biographies of the Delegates to the Constitutional Convention." (<http://teachingamericanhistory.org/convention/delegates/>) (2019/3/9)
- Madison, James. 1787. "Federalist No. 10." (<https://billofrightsinstitute.org/founding-documents/primary-source-documents/the-federalist-papers/federalist-papers-no-10/>) (2019/3/8)
- Rakove, Jack. 2000. "The Accidental Electors." *New York Times*, December 19 (<https://www.nytimes.com/2000/12/19/opinion/the-accidental-electors.html>) (2019/3/9)
- Rothman, Lily. 2018. "The Electoral College Votes Today. But Politicians Have Been Trying to Reform It for Decades." *Time*, November 26 (<http://time.com/4597833/electoral-college-donald-trump-challenge/>) (2019/3/9)
- Schama, Simon. 2006. *Rough Crossings: Britain, the Slaves and the American Revolution*. New York: Ecco/HarperCollins.
- Shea, Michael A. 2012. *In God We Trust: George Washington and the Spiritual Destiny of the United States of America*. Derry, N.H.: Liberty Quest LLC.
- Skousen, W. Cleon. 2007. *The 5000 Year Leap: A Miracle That Changed the World*.

- Malta, Idaho: National Center for Constitutional Studies.
- Swift, Art. 2016. “Americans’ Support for Electoral College Rises Sharply.” *Gallup*, December 2 (<https://NEWS.GALLUP.COM/POLL/198917/AMERICANS-SUPPORT-ELECTORAL-COLLEGE-RISES-SHARPLY.ASPX>) (2019/3/9)
- U.S. Constitution. n.d.a. “Speech of Benjamin Franklin.” (<https://web.archive.org/web/20130828225558/http://www.usconstitution.net/franklin.html>) (2019/3/9)
- U.S. Constitution. n.d.b. “Constitutional Topic: The Constitutional Convention.” ([https://www.usconstitution.net/consttop\\_ccon.html](https://www.usconstitution.net/consttop_ccon.html)) (2019/3/9)
- USHistory.org. n.d. “The Rising Sun Armchair (George Washington’s Chair).” (<http://www.ushistory.org/more/sun.htm>) (2019/3/9)
- Wills, Garry. 2003. *Negro President: Jefferson and the Slave Power*. Boston: Houghton Mifflin.
- Wikipedia. 2019. “Scene at the Signing of the Constitution of the United States.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Scene\\_at\\_the\\_Signing\\_of\\_the\\_Constitution\\_of\\_the\\_United\\_States](https://en.wikipedia.org/wiki/Scene_at_the_Signing_of_the_Constitution_of_the_United_States)) (2019/3/9)
- Worldatlas. 2018. “The 50 US States Ranked By Population.” (<https://www.worldatlas.com/articles/us-states-by-population.html>) (2019/3/9)

# U.S. Constitution: A Product of Great Compromise

Shun-jie Ji

*Director, Graduate Institute of Futures Studies  
Tamkang University, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

The U.S. Constitution is recognized as the first written constitution in republic form of human history. It has received different comments, from miracle, masterpiece, to a rough negotiation. The purpose of this paper is to explore the historical background of this constitution and to discuss the making process and all controversial issues involved. The findings suggest that mainly because of the great compromise achieved in the Constitutional Convention which included compromises of big and small states, north and south states. Through the great compromise, the U.S. government was produced and started an experiment that lasted more than three centuries.

**Keywords:** Continental Congress, Constitutional Convention, *Articles of Confederation*, Great Compromise