

# 人民與制憲： 麻薩諸塞制憲(1776-1780)的 經驗及其意義

張福建

中央研究院人文社會科學研究中心副研究員

制憲對任何國家而言，都是最關鍵的歷史時刻。制憲的成敗攸關一個國家未來政治的興衰，更深深地影響到人民的福祉。眾所周知，美國是第一個制訂成文憲法的國家，但是在中文世界裡面，卻對美國 1787 年前各邦的制憲經驗少有研究。本文旨在探索麻邦制憲的過程及其影響，並藉此揭櫫人民主權、分權制衡及司法獨立等重大理念如何由理論落實為制度。麻邦制憲的過程及其結果不僅成為美國憲法可資借取的寶貴經驗，同時也為主權在民首開先聲。在憲政史上，其具有無比的重要性，值得我人深入探索與借鏡。

關鍵字：麻薩諸塞憲法、憲政、制憲會議、制憲權、分權與制衡、艾塞克斯決議、亞當斯

問：誰該制訂一部新憲法？

答：人民。

問：必要時，舊政府的官員是否該被賦予制訂一部新憲法的權力？

答：不。由於這批人跟個人一樣都具有自私的情感，他們將會提出一些與人民自由不相容的權力與特權。

——(Adams, 2001: 61).

## 壹、前言

美國是第一個成文憲法的國家，這裡所指的憲法當然是 1787 年在費城制訂、1788 年通過的聯邦憲法，但是很多人似乎都忽略了，早在聯邦憲法制訂之前，大概就在《獨立宣言》宣告前後的十年間（1775-1784），北美十三邦殖民地醞釀了一波波的制憲風潮，其中如羅德島邦及康乃迪克邦，將舊有的殖民地憲章稍微改頭換面，把效忠英王等相關條文刪除就成了新的憲章；另外多數的邦，如賓邦、紐約邦、維吉尼亞邦等，則是由臨時政府中的邦議會提出憲法草案，並經議會多數通過以後，就成了新的邦憲章，固然在這些邦憲章中不乏許多別出心裁的設計，如在憲法條文之前冠以一份權利清單（bill of rights）、憲法通過的門檻必須遠高於一般立法等。但整體而言，新憲法草案的設計從程序到實質內容最具有革命性的，首推麻薩諸塞邦（Massachusetts，後簡稱麻邦）及稍後的新罕布夏邦（New Hampshire），這兩邦十分慎重其事，力主舊有的邦議會代表性不足，而且由議會機關來制訂位階遠高於一般法律的基本法（fundamental law）也是十分不適宜的，因此它不應成為新憲法的制訂機關，而主張由各郡及城鎮另推代表組成一個旨在專門草擬邦憲法的制憲會議（convention）。當制憲會議提出憲法草案後應隨即在各地公告，並廣泛徵求人民的意見，之後將修改後的憲法草案交付人民複決，最後在歷經波折之後，麻邦人民終於接受了 1780 年的第二次憲法草案；至於新罕布夏邦則是一波三折，到了第四次憲法草案才獲得人民的批准（1784 年）。在這些程序不一、內容參差有別的邦憲法中，可以說是人類有史以來首

度將近代形成的許多思想，如洛克的同意論、孟德斯鳩的三權分立學說、盧梭的思想，以及十七世紀英國輝格黨（Whig）的思想熔為一爐，以北美十三邦作為憲政設計的試驗場，這些琳瑯滿目的試驗不僅對美國聯邦憲法提供了最佳的借鑑，也流入歐洲各地，成為它們草擬憲法的範本。著名的美國歷史學家 Andrew C. McLaughlin（1915: 264-265）曾說：「假如我被問到有哪一個單一事件或事業是對美國革命影響最為深遠，那麼我選擇的將不是 Saratoga 或與法國結盟，甚至不是獨立宣言；而是 1786 年的麻邦憲法。我之所以做此抉擇，是由於此一憲法是奠基在最充分發展的制憲會議上，它是美國所產生過最偉大的政治制度，該制度本身即回應了人民如何憑藉其自由意志建構政府」。另外，著名的美國史專家 Gordon Wood（1998: 306-343）及 Edmund S. Morgan（1988: 258）都先後指出麻邦憲法是美國對西方憲政制度最重要的貢獻之一。可以說麻邦憲法是美國早期各邦憲法最能夠體現人民主權精神的憲章，即使相較於聯邦憲法，其賦予人民的角色也更為吃重，因此其制憲過程及憲法的內容都值得我們進一步深究。

無論從哪個角度來說，美國各邦的制憲經驗都是彌足珍貴的，因為它不僅為費城制憲提供了寶貴的經驗，而且更重要的，相較於聯邦憲法，其提供人民更直接參與制憲的機會，<sup>1</sup> 特別是麻邦以及新罕布夏邦，首開其端地提供了民主的另一個重要傳統——直接民主，此一傳統事實上兩百多年來依然在美國各邦保持相當的活力，成為人民主張創制、複決、罷免的藍本。話雖如此，但在美國憲政史的研究上，絕大多數的焦點都擺放在聯邦憲法上（Morey, 1893: 1; Reid, 1980: 931），而多少忽略了早期各邦制憲的重要性及其影響，雖然我們不否認聯邦憲法條文簡潔、富彈性，在急遽的社會變遷中仍然屹立兩百年不墜的歷史輝煌，但是如果我們因此就忽略了早期邦憲制訂的經驗，那麼我們勢將無法得知聯邦憲法中的許多設計與安排，及其背後所蘊藏的原理。特別是費城制憲會議採取秘密進行的方式，制憲會議究竟如何進行、如

---

1 聯邦憲法雖然也成立一個由各邦代表組成的制憲會議，但憲法最後並不是交由全體公民批准，而且也非逐條表決；其次，聯邦憲法一開始並沒有包括權利憲章，總統採間接選舉的方式產生，因此相較於麻邦憲法，不論就制訂的過程或是實質內容而言，都相對地較為保守。

何妥協，以及辯論的過程，在梅迪遜《制憲會議實錄》(Farrand, 1911) 出版之前，後人完全不得而知，因此對於各個憲法條文的來龍去脈也不得其要領；相較於此，邦憲幾乎是公開進行的，而且當時在制憲過程中，出現了許多時論小冊、書信以及佈道等，這些都有助於我們更充份地理解各邦制憲過程的曲曲折折，以及各種憲政設計的基本預設。其次，1788 年的聯邦憲法可以說充份借鑑了各邦的制憲經驗，不論從程序或是實質內容來看，它在相當程度上繼承了邦憲制訂的經驗，另一方面又爲了適應聯邦整體的需要而做了很多的改革與創新，因此如果我們不回頭去認真地省視邦憲，那麼我們對聯邦憲法的因革損益也將難以透澈理解，因此仔細地探索美國早期邦憲制訂的經驗，對於我們進一步拓深對美國憲政精神的理解，的確具有無比的重要性。

相較於北美其它各邦，麻邦憲法從制訂過程到憲法的批准，都是首開風氣之先，因此特別值得我們的注意，以下是作者選擇麻邦憲法作爲探索焦點的幾點理由：

一、麻邦制憲的過程充份體現了人民主權的精神，從制憲過程開始邦議會就廣泛地徵求各地人民的意見，並在 1778 年將憲法草案交付人民複決，在遭到人民否決後成立了一個專門制憲的會議，當第二次憲法草案出爐後，立即公告周知各地的城鎮，希望他們對憲法草案提出修正意見，然後制憲會議再將修改後的憲法草案交付人民複決，並於 1780 年獲得通過，從這整個過程中人民都扮演著積極的角色，這些都不見於其他邦憲法的制訂過程。

二、麻邦制憲過程中出現了許多劃時代的文獻，如亞當斯 (John Adams) 〈對於政府的思考〉 (Thoughts on Government)<sup>2</sup>、由 28 歲的年輕律師 Parsons 執筆的〈艾塞克斯決議〉 (Essex Result) 等，這些文獻對於制憲程序、憲法與一般法律的區別、權利清單的內容、政府的組織架構等，都提出了許多深刻的洞見，這些洞見不僅出現在《聯邦論文集》(The Federalist Papers) 之中，更被費城制憲者們所借取，成爲美國聯邦憲法的血肉。

2 文中所引用亞當斯〈對於政府的思考〉、Parsons 執筆的〈艾塞克斯決議〉以及兩篇匿名的文件，均收錄於 Charles S. Hyneman and Donald S. Lutz, *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805*. Indianapolis: Liberty Press, 1983。

三、麻邦制憲的經驗影響最為深遠：麻邦制憲的經驗不只影響到新罕布夏邦，也為日後各邦制訂邦憲時所廣泛參考，另外，隨著麻邦憲法的主要起草人亞當斯出使法國，也將各邦的憲法帶到歐洲，並成為法國制憲會議參考的依據。

有鑑於麻邦憲法的革命性以及其深遠的影響，本文嘗試以麻邦的制憲經驗為探索的焦點，說明 1776 年到 1780 年麻邦制憲的歷史過程，進而探討在制憲過程中有關憲政的幾項重大爭議，最後並就其影響及意義略做說明。

## 貳、麻邦憲法草案的醞釀(1775 年~1778 年)

英法七年戰爭結束後，隨著大英帝國大幅度調整對北美洲殖民地的政策，英國與殖民地的關係也漸形緊張。從糖稅條例到印花稅條例，及其他一系列的法案，大英帝國正一步一步地加緊對於殖民地的管控；這一系列的條例，除了增加殖民地人民的負擔之外，也剝奪了殖民地原本享有的各種權利，因此導致殖民地一波波的反抗。1773 年 12 月 16 日的波士頓茶葉事件爆發之後，雙方的形勢更是劍拔弩張。特別是在 1774 年 5 月至 6 月，英國政府連續公布了五項《強制法案》<sup>3</sup> (Coercive Act)，以報復波士頓茶葉事件，這五項法案之中的政府法案 (government act)，目的是在修改 1691 年麻薩諸塞的憲章，取消其自治權，完全剝奪下院選舉參議會的權力，改由王室直接任命一個三十六人組成的參議會。為了因應這些情勢，北美十三邦殖民地在 1774 年 9 月成立了大陸會議 (Continental Congress)，而當時各個殖民地為了集結力量以對抗英國，也陸續由原先各殖民地的議會組成臨時政府，但是礙於英美之間的關係尚未正式決裂，因此大陸會議以及各殖民地只好暫緩制訂新

---

3 五項《強制法案》分別是：(1)封閉波士頓港；(2)改組麻薩諸塞的殖民地政府、停止其自治；(3)根據駐營條例，英軍可以自由地在殖民地旅館和公共建築中駐紮；(4)英國官吏不受殖民地司法管轄；(5)限制北美殖民地向邊疆擴張，將阿帕拉契山以西、俄亥俄河以北的土地劃歸魁北克 (Kruman, 1997: 10-12)。

憲的計畫。<sup>4</sup>但是當 1776 年 7 月 14 日《獨立宣言》發佈之後，各個殖民地在忙於抗戰之餘，也積極著手制憲的工作。從 1776 年到 1784 年，是北美獨立戰爭如火如荼的時刻，也是各邦制憲風潮雲湧之際；麻邦的制憲工程就在這個時刻被推上歷史舞台，從 1776 年到 1780 年，歷經四年波折，終於在 1780 年制訂了一部歷史上沿用最久的憲法。究竟這部憲法的制訂過程為何？歷經了哪些曲折？當中的憲政設計有什麼新奇之處？它對後來的憲法起了什麼作用？為什麼它能一直沿用至今？在這裡，我們將就其 1776 年到 1780 年間的制憲過程略為說明。

當英國政府根據政府法案取消下院選舉參議會的權力之後，就在麻省的西部伯克夏郡的地方，有一群憲政主義者 (constitutionalists) 宣稱麻邦的臨時政府由於未經人民的同意，因此不具正當性，他們採取激烈的抗爭行動，並關閉當地的所有法院，甚至威脅必要時要歸併到其他由人民制憲的邦，如新罕布夏與南卡羅萊納 (South Carolina) (Taylor, 1954: 79)。《獨立宣言》正式宣告的前半年，伯克夏郡的各個城鎮召開了一系列會議，會中並做成決議，分別於 1775 年 12 月和 1776 年 5 月遞出兩份請願書給當時的全體代表大會 (General Court，根據 1691 年麻省憲章，全體代表大會由下院及參議會組成)。這份請願書是由 Thomas Allen 起草，在這份請願書中提出了以下三點聲明：第一、唯有人民才有權制憲，也唯有經由人民批准的憲法才具有正當性，因此他們主張為了制訂憲法必須成立一個專門制訂憲法的會議。<sup>5</sup>聲明中說道：「我們始終確信人民是權力的源泉，自從大英帝國與這些殖民地關係解體之後，這些殖民地已經淪為一種自然狀態。在這樣一個狀態中，人民為了享有或恢復文明政府，首先必須採取的步驟是制訂一個基本憲法，作為立法的母體。一個代表機構可以草擬憲法，但不能把基本憲章強加在人民頭

4 早在 1775 年 5 月 16 日麻省議會就向第二次大陸會議徵詢意見，意見書中提到「我們認為為了拯救我們的國家，建立文明政府是絕對需要的」(Cella, 1980: 982; Reardon, 1982: 49)，但大陸會議礙於尚未與英國全面決裂，因此將這些要求束之高閣。

5 伯克夏郡中有三個城鎮主張立法機構不應該草擬憲法，而應該由人民選舉的代表組成一個特殊委員會，專門職司憲法的制訂，這是美國最早提出制憲會議的提議。這三個市鎮分別是 Middleborough、Concord 以及 Acton (Reardon, 1982: 50)。

上。它們只不過是人民的公僕，因此不能喧賓奪主，而必須對主人負責。假如這個基本憲章是高於整個立法機構，那麼立法機構肯定不能制訂它，唯有多數人的贊同才能賦予它生命」(轉引自 Reardon, 1982: 49)。第二、降低選舉門檻、放寬選舉資格：由於在殖民地時期，規定具有一定財產才享有公民資格，這份請願書主張取消這些限定，放寬選舉資格，規定凡年滿二十一歲以上的成年男子均具有選舉權。第三、制憲會議草擬憲法之後必須將憲法公告周知，廣求人民的意見，最後並交由人民批准，請願書主要的目的是希望全體代表大會制訂一個憲法，但交由人民批准。根據以上三點，我們可以說這份請願書是美國、甚至是世界上最早提出制憲會議的構想，並且也是最富人民主權精神的一份聲明。

隨著《獨立宣言》的號角響起，麻邦全體代表大會的下院(House)就在1776年9月17日劍及履及地要求各城鎮就以下兩個問題以投票方式表達意見：一、是否同意由下院及參議會共同負責草擬憲法的工作；二、憲法究竟是由議會還是人民批准？1777年伊始，下院在收集各個地方的意見之後，向全體代表大會建言，提議由公民推派代表成立一個專門負責起草憲法的制憲會議，同時也建議將憲法草案交付人民批准。但全體代表大會爲了避免大權旁落，並不同意另外成立一個專門草擬憲法草案的會議，於是決定由自身來草擬憲法；但是同意將憲法草案公布周知，並交付人民複決。於是在1776年6月17日全體代表大會就成立了一個制憲會議，並由兩院共同組成一個委員會專門負責起草新憲法，12月委員會很快地就完成憲法草案，並在1778年1月將該草案交付全體代表大會辯論及修正。1778年2月28日，新憲法草案完全定案，隨即交付公民複決，並決議以三分之二多數通過作爲新憲法是否通過的門檻。

當全體代表大會提出憲法草案之後，就在1778年春天各地開始就憲法的內容(見 The Sate Constitution Draft of Massachusetts, 1778)進行熱烈的討論，儘管在憲法草案中已有兩院制的設計，但是參議院是由人民間接選舉，同時身兼邦首的幕僚機構以及立法機構之一，而且規定邦首對於立法不具備否決權，一切的行政措施必須取得參議院的同意和建議才能付諸實行，儘管邦首可以列席參議院並具有投票權，但是從這份憲法草案中可以看出

政機關的權力被大幅地削弱，而唯獨立法權一權獨大。行政部門由於事事都要尊重參議院的集體決議，肯定無法迅速而有效地採取行動。但憲法草案最爲人詬病的是並未包含權利清單，於是當憲法草案交付人民複決時，投票結果 9,972 票反對，只有 2,083 票贊成，<sup>6</sup>於是憲法草案胎死腹中（Cella, 1980: 989-992）。

## 參、麻邦憲法的制訂(1778年~1780年) 與〈艾塞克斯決議〉

第一次麻邦憲法草案之所以不能獲得人民的批准，有一個相當關鍵的因素，就是當時艾塞克斯郡的十二個城鎮在決定是否贊同憲法草案時，召開了一次臨時會議，並由年輕的律師 Parsons 草擬一篇決議文，這就是後來著名的〈艾塞克斯決議〉。在這篇決議文中，不僅詳列了憲法草案的種種缺失，更就組建政府所必須秉持的原則做了深入的探討和分析，這篇決議文被公認爲是影響亞當斯起草 1780 年麻邦憲法最重要的參考依據（Cella, 1980: 995），它對日後美國憲法的制訂，也產生了相當深遠的影響（Wood, 1998: 217-219），這裡我們擬就決議文反對的憲法草案略加說明，至於決議文中提出的政府組織原則，則擬於下節中討論。

這篇決議文開宗明義就列舉了十八項反對憲法草案的意見（見 Parsons, 1778: 481-483），根據我們的歸納分析，主要可分爲下列三點：

- 一、憲法草案未包括權利清單，他們認爲「一份對良心自由、人身自由以及財產自由清楚確認及界定的權利清單，是邦內每一個成員有權期望能從最高權力那裡獲得保障的，因此在邦批准憲法之前，應該予以確立 [權利清單]」（*ibid.*: 481）。
- 二、憲法草案的設計違反權力分立及制衡的原則：憲法草案中立法機關只由單一議會負責，行政機關與司法機關權力被大幅地削弱，Par-

6 關於票數的統計有不同的說法，根據 Taylor (1954) 的計算，反對票有 10,716 張，贊成票則有 2,093 張。

sons 認為這些都是憲法草案的重大缺失，其詳細理由如下：

(一)關於立法權的部份：立法權不應該由單一的議會執掌，單一議會容易受到個人貪婪、邪惡、激情、愚昧以及偏見的影響，這從英國以及荷蘭議會的演變都可以得到充份的見證。其次，單一議會決策容易流於草率，由於未經深思熟慮，判斷也常前後不一，必須有另外一個立法機構能憑藉著他們的冷靜和智慧來防止下議院草率的決策，因此一個完善的立法權必須在下議院之外另設一個獨立的制衡機制 (ibid.: 500)。

(二)關於行政權的部份：依照憲法草案的設計，行政機關軟弱無力，由於未賦予行政首長否決權，因此完全沒有任何手段可以制衡立法權與司法權。特別是邦首的產生及薪俸完全仰承立法機關的鼻息，肯定會淪為立法機關的附庸。

(三)關於司法權的部份：在憲法草案中，司法機關人員沒有固定的任期，而且其任免及薪俸完全取決於立法機關，如此一來司法機關將完全喪失獨立性。更何況根據過往殖民地的經驗，立法機關由於人數眾多難免相互推諉塞責。

三、憲法草案中關於代表的設計違反平等原則：Parsons 認為憲法草案中關於代表權的分配沒有公平地反映各地區的實際情況，不管是以人口或財富的多寡作為分配代表的依據，都必須有一個更能公平反映各地區的代表機制。

〈艾塞克斯決議〉一文雖然對美國後來各邦及聯邦的制憲工作產生相當大的影響，卻不主張立即制憲，而主張等到與大英帝國戰事結束之後，再來從容地制訂憲法。麻邦除了艾塞克斯對憲法草案表達反對意見之外，西部的柏克夏郡激進的抗爭依然不斷，他們關閉法院、包圍毆打政府官員，甚至以脫離麻邦作為要脅手段，要求立即召開一個由人民代表選出的制憲大會，進行制憲的工作。於是全體代表大會迫於情勢，更有鑑於第一次憲法草案的失敗，終於採納了上述柏克夏三個城鎮的建議，並在 1779 年 2 月 17 日要求麻邦各城鎮開會，投票決定是否要為制訂憲法成立一個專門的制憲會議，結果

全體公民以二比一的比數<sup>7</sup>贊同制訂新憲法，並為此召開一個專門的制憲會議。於是全體代表大會要求各個城鎮推派與全體代表大會同樣數額的代表，並規定凡年滿二十一歲以上並具有一定財產資格的均具有投票權，且當憲法草案完成的時候，將草案交付人民複決，並以三分之二的多數作為憲法通過的門檻。

制憲會議在 1779 年 9 月 18 日在劍橋集會，與會者共有 293 位代表，在舊有的檔案中，我們發現當時各個城鎮對他們的代表均有訓令 (instructions)，要求他們務必在新憲法中加上權利清單。制憲會議開始時，首先由會議推派 31 個人組成制憲委員會，這個委員會之後在波士頓召開，並將制憲的工作進一步委派三個人組成的小組負責。這三個人是 James Bowdoin, John Adams 和 Samuel Adams，實際上憲法草擬的工作完全落在 John Adams 身上。

從 1779 年到 1780 年，制憲會議開始正式運作，起初運作並不順利，一方面與英國的戰事節節失利，外加麻邦那年冬天酷寒無比，大雪完全封閉了道路，更不巧的是波士頓那年正好碰上天花大流行，要代表們聚集開會就顯得格外困難。<sup>8</sup> 情況雖然惡劣，但亞當斯工作效率奇佳，他趕在 1779 年 11 月中旬赴英國任所之前完成憲法草案，並隨即將草案交由 31 人委員會討論並修訂；制憲會議在 1780 年 3 月的第三次會期中，經由廣泛的討論之後，終於將整個憲法草案定稿，隨即將之印製公告於眾，以廣泛聽取人民的建言。最特別的是，1780 年憲法草案的批准過程一改 1778 年的批准方式，1778 年是將憲法草案以包裹的方式整體交由人民複決，1780 年的憲法草案則是逐條逐條地交由人民審議，要求人民可以針對個別條文陳述他們的反對意見，並由制憲會議的秘書處逐條登錄人民贊同與反對的意見，以三分之二多數贊同作為

---

7 6,612 票贊成，2,639 票反對 (Cella, 1980: 996)。

8 第一次會議在 1779 年 9 月 1 日舉行，總共有 293 位代表參加，第二次會議於 10 月 28 日舉行，另外有 19 個代表加入，總共有 312 位代表，但是在制憲會議開會期間，代表的出席率總是低於三分之一，最高的紀錄只有 82 位代表。當 1780 年 1 月 5 日制憲會議重新召開之際，只有少數的委員出席，直到 1780 年 1 月 27 日制憲會議才由 60 位出席中 42 人贊成，同意展開正式制憲的工作 (Cella, 1980: 997)。

該條文是否獲得通過的判準；<sup>9</sup> 當任何一個條文未獲三分之二多數通過時，制憲會議要求人民授權會議根據他們所提出的反對意見修正條文，並按照同樣的程序再交付人民票決。

1780 年的憲法草案從草擬、公告到最後獲得人民的批准，特別是要求逐條讓人民審議、並以三分之二的高門檻作為通過的標準，是一項相當繁瑣艱鉅的工作。為了能克服這些困難，制憲會議在 1780 年的 3 月發表了一份公開信，一方面敦促人民共體時艱，犧牲小我意見、以成全憲法的通過，例如一開始就提到「我們不要期望一個完美的政府體系能取得完全的共識，這遠非人力所能及，政府的偉大目標是促進人類社會最高的福祉，在組成政府時每一個社會情感都應該被考量，且當它形成之際對它加以評估。期望每個人能拋棄錙銖必較的計慮，採納多數的意見，除非是與他們良心截然背離的事務，這難道不是一個明智之舉嗎？」(轉引自 Cella, 1980: 1000)。另一方面也將憲法草案的種種優點如權利清單、權力分立而相互制衡、立法機構採兩院制、行政首長具有否決權並設立一個襄贊他處理政務的參議會、法官任期和俸祿固定且豐厚等等，藉以遊說人民批准憲法 (ibid.: 1001-1003)。1780 年 6 月 16 日，憲法批准的工作終於告一段落，麻邦於焉產生一部最能反映人民主權的持久性憲法。

1780 年憲法之所以能順利地獲得人民的批准通過，可以概括為下列幾個因素。首先，在程序上，憲法的制訂及批准程序完全採納了伯克夏郡的建議，一方面為制憲專門成立一個由人民選舉產生的制憲委員會，並將憲法草案逐條地交付人民審議，讓民意得以充分地表達，這些無疑對憲法的順利通過有莫大的助益。其次，在實質內容方面也有別於 1778 年的憲法草案，充分吸收了洛克的思想、《獨立宣言》、孟德斯鳩三權分立及〈艾塞克斯決議〉的精神，除了在憲法一開頭就附上一份權利清單，更在行政、立法、司法權的設計上遵照三權分立及相互制衡的精神，不使任何一個機構權力獨大等，這些無疑更加厚實了憲法正當性基礎。總之，無論就程序或內容來說，麻邦憲法遠遠

9 關於各條文票數的計算，存在著一些疑點，Morison (1917a: 241-246; 1917b) 曾仔細地探訪麻邦各地，查詢各地的文獻檔案，發現票數的計算可能有些失真，但他並沒有因此否定麻邦憲法制訂的民主性。

高於普通立法，而成爲一個擺脫大英帝國統治噩夢的保障人民權利議定書。

## 肆、麻邦制憲時期的憲政理念

依據前兩節的說明，無論就制憲程序或是憲法內容來說，麻邦 1780 年的憲法都可以稱得上是一部相當民主的憲法。從 1776 年醞釀制憲開始，人民的意見就不斷地匯入制憲的議程中；伯克夏郡的聲明、〈艾塞克斯決議〉及其他許多時論小冊，當中的許多建言都爲亞當斯<sup>10</sup> 所參酌，成爲 1780 年麻邦憲法的血與肉。首先就制憲過程而言，爲制憲特別成立一個由民選的制憲會議；憲法草案通過以後，事先公布周知並廣泛徵詢人民的意見，讓人民逐條表決，這些都讓人民的意見獲得充分的表達，具體落實了人民的制憲權（constituent power）。其次，就實質內容而言，1780 年憲法也一改 1778 年憲法草案欠缺人民權利清單的缺點，將人民基本權利條款納入憲章之中；憲政架構也一改 1778 年憲法草案立法權獨大的缺失，充分體現了三權分立並相互制衡的原理，以及立法機構採取兩院制等設計，都充分順應民意的需求，爲防止政府權力腐化、保障人民基本權利，建立起更堅實的屏障。因此無論就制憲過程或憲法的實質內容而言，都遠比當時其他各邦的憲法更能貫徹人民主權的精神。究竟這一切的構想是如何產生？這些構想的背後又隱含著什麼樣的憲政理念？以下是我們的初步探索。

早在 1776 年《獨立宣言》發佈之前，美洲人民爲了爭取自己的權利，從糖稅條例開始，就展開一系列抗爭。在抗爭過程中，人民的意識也不斷地被喚醒，隨著英美關係日益緊張，大陸會議爲了有效反制英國，終於在 1776 年做成決定，並在 5 月兩次行文十三個殖民地，要求他們在人民權威的基礎上籌組新政府，以有效凝聚反抗的力量。長期以來由於美洲人民享有相當程度

10 亞當斯曾經致函他的朋友，信中說道：「親愛的朋友，你我在人生的這個時點上，都被賦予了古代最偉大的立法家所渴望的人生際遇。試問，幾人能夠爲自己和後代子孫制訂一部重要性遠勝於空氣、泥土和氣候的法典？在這個時代之前，三百萬人哪時候能夠擁有充分的權利和公平的機會，憑其睿智建立一部最明智和幸福的憲法？」（Adams, J., 1776: 408-409）。

的自治權，因此當各邦在嘗試草擬新憲時，人民主權自然成爲組建政府的最基本原則。但是如何將這個原則落實？憲法該如何架構？則尙待摸索 (Adams, W., 2001: 61)。北美十三邦既以捍衛人民基本權利之名拒絕大英帝國的統治，自然也意味著新政府的建構必須符合人民主權的精神，但是如何將這個理念落實，則是一個嶄新的嘗試。由於戰事吃緊，有些邦倉促地將舊有的殖民地憲章稍加改頭換面，就充當新憲章；有的則由原本的殖民地議會負責制憲，並沒有清楚地意識到憲法不同於一般法律，<sup>11</sup> 如新罕布夏邦、賓邦及北卡爾萊納邦，雖然他們也在憲法的前言中宣稱議會是經由人民委任、專門職司制憲的機構，但由於憲法和一般法律同出於一門，因此憲法並不具任何優越性。經過幾年的嘗試摸索之後，他們才逐漸地意識到憲法不同於一般法律；但知道憲法高於一般法律是一回事，如何使這個區分具體落實，則還有待探索。例如維吉尼亞就只簡單地宣稱他們的憲法是基本法；德拉瓦邦則認爲其憲法也是法律，但規定其中有些條文是立法機關所不可置喙的；紐澤西邦則容許立法機構改變他們的憲法，但某些條款如陪審團制度及有關立法機構的組成等除外 (Wood, 1993: 921)。然而，同時有些邦也開始萌生了專門爲制憲成立制憲會議的構想，例如早在 1776 年，賓邦的一封匿名公開信

---

11 究竟其他各邦在制訂邦憲之際，是否對於憲法與法律的不同有清楚的認識，學者的解讀不同，有些學者如 Kruman (1997: 15-33) 及 Dodd (1910: 1-29) 傾向於認爲各邦雖意識到憲法與法律不同，但礙於戰時的情況，因此無法像麻邦一樣在較承平的環境中好好制憲；但 Wood (1993) 似乎不太支持以上的看法。就筆者個人目前的理解，當時各邦似乎對憲法與法律的不同，已經有清楚的認識，例如 1776 年北卡 Mecklenburg 郡在給邦議員的訓令中，對於憲法與法律的不同，便做了以下幾點相當精確的區分：(1) 政治權力有兩種，一是原始的、最高的，另一個則是派生的 (derived)、次級的；(2) 原始的最高權力屬於人民整體，他們僱用的公僕只有次級的、派生的權力；(3) 一個權力可以改變、停止或廢止其自己制訂的東西，但由原始的最高權力所制訂的任何東西，不能由其他任何權力加以改變、停止或廢止；(4) 次級權力賴於運作的規則是由原始的最高權力來制訂，除了由他們自身之外，任何其他權力都無權加以改變、停止或廢止 (轉引自 Dodd, 1910: 13-14)。此外，1777 年 4 月 11 日，一位賓夕法尼亞的激進主義者 Thomas Young 首度區隔制憲權 (constituent power) 與授權。他說道：「他們 (人民) 是最高的制憲權，其代表當然只是最高的授權，當授權一旦凌駕超越了制憲權，某種程度的專制於焉產生。」 (Adams, W., 2001: 63) 然而，究竟該用什麼方法來突顯憲法的優越性？各邦仍相當困惑，麻邦是第一個順利突破這個迷障的邦。

中，<sup>12</sup>就清楚地指出「建立在最公正的基礎上的議會決議，它向我們建議，建立一個正規的法治政府，而為了達成此目的，它們向我們建議的方法是經由議會或制憲會議來制憲。同胞們，**制憲會議才是唯一制訂憲法的正當機構**，而議會則是在遵守憲法的前提下，制訂一般法律的正當機構。這是最正確的區別」(Anonymous, 1776: 326, 粗體為筆者所加)。另外，根據地方史的學者的看法，都認為 Concord 的城鎮會議是首度提出制憲會議的地方，就在 1776 年 10 月 Concord 的會議中，Concord 認為憲法是保障人民的權利的憲章，其目的在於防止政府的濫權。依據一貫的邏輯，法律的制訂者自然有權改變法律，如果憲法是由全體代表大會來制訂，那麼他們也有權恣意地改變憲法，那麼它將起不了保障人民權利的作用，因此強烈地要求為制憲特別成立一個民選的制憲會議 (Adams, W., 2001: 86)。

除了成立特別的制憲會議之外，為了能嚴格區分憲法與法律的不同，各邦也開始摸索改變或修訂基本法的方式，絕大多數人似乎都慢慢地意識到憲法是一種特殊的法律，因此德拉瓦邦規定憲法的改變必須經由議會七分之五以及參議會的七個成員的同意；馬里蘭邦則規定必須連續經由兩屆分別選舉產生的議會、並經以三分之二票數的同意才能改變憲法；賓邦則由人民選舉產生一個獨立的監督委員會 (council of censors)，每間隔七年重新檢討一次憲法，如果覺得必要，召開特別會議加以修訂。這種觀念也是逐漸醞釀而成的，例如在伯克夏郡的一份匿名書信中，就有相當清楚的論述：

在所有組織適當的自由政府中，**基本憲法與立法之間有一個本質上的區分，必須被遵守**。基本憲法是立法的母體，其確立了人民的參政權、豁免權和自由權，以及政府的文武官員應該如何以及多久由人民選舉產生？同時也對治者的權力加以界定和範圍，它提供了一個防止專制與暴政的神聖屏障。在古代以及腐化的王國之中，當它

12 這份文件是筆者目前看到最早一篇主張由專門制憲會議來草擬憲法的歷史文獻。Wood (1993: 923) 曾指出傑弗遜是最早看出憲法與一般法律不同的人；Wood 的看法可能和事實有些出入。

們從奴役中覺醒，邁向幸福的自由曙光之際，也有所謂大憲章、權利法案等等，但是在這個偉大時代中，這些都應該被視為安全屏障的不完美印記。立法家站在這個〔憲法〕基礎上制訂有利於〔自由的〕法律，他們〔指立法家〕不能賦予憲法生命與精神，是人民大多數的贊同賦予了憲法生命與精神。這才是有利於真正自由的立法基礎，它遠高於一個自由國家的全體議會，立法機構正是奠基在這個基礎上，一個代議機構可以制訂但不能把憲法強加在人民的頭上。在一個自由國家中，制訂基本憲法的權力是一種信託，這種權力不能假手他人。對任何理性的人而言，同意由他人協助制訂一部施加在人民頭上的憲法，而認為這不必受到人民的監督、贊同、否決、修正，這在政治上如果不是不敬的話，也可以說是一種僭越。……一言以蔽之，再確定不過的事實是，就一般性質而言，政府是人民的一種信託。(Anonymous, 1778: 457-458, 粗體為筆者所加)

十三邦人民，特別是麻邦，一方面由於逐漸意識到憲法是基本法，是所有立法的母體；另一方面，也由於麻邦西部的若干城鎮不信任由波士頓權貴們所組成的議會，因此才會提議在原有的議會之外，成立一個民選、專門職司制憲的制憲會議 (Adams, W., 2001: 62-63)。這個模式<sup>13</sup> 是 1780 年麻邦憲法的創舉，著名的歷史學家 Palmer (1959: 213-217) 認為這是美國革命對西方政治最傑出的貢獻。

根據一個學者的歸納，從 1776 年到 1784 年間，各邦制訂與批准憲法的方式有下列四種：(一)憲法單由立法機構制訂，其制憲未經人民授權，在實際運作之前也未交付人民批准，這些邦如南卡 (1776 年憲法)、維吉尼亞及紐澤西邦；(二)憲法由立法機關制訂，其制憲是經由人民明確的授權，但未將憲法

---

13 學者關於麻邦制憲會議產生的原因有不同的解讀，有些學者認為相較於其他各邦，麻邦最不受戰事牽連，因此有較寬和的環境來制訂憲法；另外有些學者則認為麻邦及新罕布夏邦因為屬於新英格蘭地區，向來有城鎮會議的民主傳統，因此才有利於制憲會議的運作 (Dodd, 1910: 25; Suksi, 1993: 70-71)。筆者認為上述兩個因素或許都可以解釋制憲會議產生的原因，但是城鎮會議的傳統或許是最主要的因素。

交付人民批准，這些邦包括新罕布夏（1776）、德拉瓦、喬治亞、紐約邦及佛蒙特邦；(三)由立法機構制憲，並獲得人民明確的授權，隨後以正式或非正式的方式交付人民批准，這些邦包括馬里蘭邦、賓邦、北卡、南卡（1778）及麻邦（1778）；(四)成立特別的制憲會議，並將憲法交付人民批准，採取這種方式的唯有兩邦：麻邦（1780）與新罕布夏（1779-1783）(Dodd, 1910: 24-25)。

經過了幾年的摸索嘗試，各邦爲了區隔憲法與法律的不同，並確保憲法的優越性，逐漸發展出一些制度，它們之間相互模仿學習，從憲法的制訂到批准的方式也日臻完善，其中麻邦的模式堪稱典範，因此，日後爲制憲成立專門的制憲會議，並將憲法草案交付人民批准，就成了北美十三邦及聯邦憲法制訂的常規。

人民權利的確保，制憲的過程固然十分關鍵，但憲法的實質內容，特別是政府如何組織架構，才不至於使它們腐化濫權，也同樣關係著人民權利是否能夠獲得確切的保障。當他們開始醞釀制憲之際，少數有識之士深知憲法不同於一般的法律，它將綿延好幾個世代，因此必須慎重其事，例如亞當斯就曾指出「神聖的政治科學是社會幸福的科學，而且社會的福祉完全仰賴政府的組織，它是綿延幾個世代的普遍制度」(Adams, J., 1776: 402)。稍後的〈艾塞克斯決議〉中，Parsons 更語重心長地指出「讓我們制訂一部不是基於黨派或偏見，也不是爲了今天或明天，而是爲後代子子孫孫的憲法，讓永恆成爲它的座右銘 (Let *Esto perpetua* be it's motto)」(1778: 486)。於是當十三邦的人民開始組織憲法架構時，就特別要求將權利清單放在憲章之中，並依據孟德斯鳩分權制衡的理論來架構政府，但這些同樣需要經驗的累積。1776年當各邦開始草擬新憲法時，礙於殖民地時期行政權（總督）的專擅，還有其與代表人民的議會長期對抗的不愉快經驗，在他們的最初憲法中，幾乎各邦都極力地削弱行政權 (Dinan, 2006: 99-100; Sturm, 1982: 63)，其採取的方式如限縮邦首的任期，並有不得連任的規定，另外也嚴格限制否決權的行使，甚至連官吏的任命權也操諸立法機關手中。至於司法權的情況也好不到哪裡去，多數新憲法規定法官由立法機構選任，其任期、薪俸也取決於立法機構 (Sturm, 1982: 61-62)。他們之所以如此安排，除了受到殖民地時期的

影響之外，另外最主要的，他們相信立法機構代表人民，而人民總不至於奴役自己（Wood, 1993: 922），但少數有識之士已經警覺到立法權獨大所將產生的禍害，例如早在 1776 年亞當斯就說到：

當人民的代表大會組成時，是否該將政府的權力——立法、行政、司法——放在單一機構上？我認為一個由議會為主的政府，人民是不會長久快樂幸福的，我的理由如下：一、一個議會大權獨攬的政府就如同個人一樣，容易有邪惡的一面，以及愚昧與脆弱的傾向；並容易受制於激情、過度熱情、偏見、偏私，因此容易做出倉促的決定與荒謬的判斷，所有這些錯誤與缺點，都應該有某些制衡的力量加以制約。二、大權獨攬的議會更容易貪婪。三、大權在握的議會更容易滋長野心，在一段時間之後，它們將毫不猶豫地延長自己的任期，甚至變成終身制，就像荷蘭一樣；其議會從年年改選，到七年改選，到終身制。……四、一個由代表組成的會議足以堪任一個立法機構，且絕對必要，但由於缺乏兩種特質：秘密與迅捷，因此完全不適宜行政權的運作。五、一個立法會議由於人數過多、行動遲緩，而且不諳法律，因此更不適於司法權的運作。六、一個議會由於大權集於一身，從立法、執法到爭端的仲裁，都只會為自己的利益著想。（Adams, J., 1776: 404）

針對立法權的獨大，傑弗遜做出了更簡潔有力的評論：「政府的一切權力—立法、行政及司法—都歸結到立法機構，把這些權力都集中在同一個雙手中，正是專制政府的定義。由一群人而不是由一個人來集中行使這些權力，並不能減輕暴虐的程度，173 個暴君政府，絕不會亞於一個暴君，若是誰懷疑這種說法，不妨看看威尼斯共和國的情況。他們是由我們選舉出來的這一事實，並不因而就對我們有益。一個民選的暴政（an elective despotism）不是我們奮力以搏的政府」<sup>14</sup>（Jefferson, 1984: 245）。

14 這段文字曾在《聯邦論文集》中為 Madison 所引用（見 Hamilton et al., 1961: 335）。

從 1770 年後期到 1780 年初期，當各邦陸續頒佈憲法之後，各邦邦議會常挾代表人民之名，為了一個特定目的恣意改變憲法。一而再的，立法機構干預邦首的正當權力、拒絕接受司法的裁決，罔顧人民的自由權與財產權<sup>15</sup> (Wood, 1993: 922)。這些都使得許多有識之士認為一部自由的憲法必須按照分權制衡的原則重新加以架構，例如亞當斯在〈對於政府的思考〉一文中指出「司法機構應該有別於立法、行政機構，獨立於它們，並且能夠制衡它們。為了確保這些人獨立，它們應該享有終身制，而他們的薪俸應該由法律來訂定，而不應該隨立法機構來決定，以免損害他們的獨立性。當他們行為良好時，應該享有終身制」(Adams, J., 1776: 407)。在〈艾塞克斯決議〉中，Parsons 就明確地主張「行政、立法、司法三項權力，應該掌握在不同人的手中，彼此相互獨立且制衡；每一項權力都對其他權力有所制約，並使得它們的獨立性得以維繫。假如這三項權力集於一身，政府將成為絕對的，不拘這些權力是在一人或多數人手中」(1778: 494)。

關於政府權力應該如何組織架構，被認為媲美《聯邦論文集》的〈艾塞克斯決議〉有最縝密的思考 (Adams, W., 2001: 88)。由於這份決議文對麻邦 1780 年憲法及日後的聯邦憲法產生了相當大的影響，我們擬就其所提出的原則摘要說明如下：

- 一、在行政權的部份，由於行政機關負責決策的執行，它必須具有兩樣特質：幹勁 (vigour) 與迅捷 (dispatch)，為此行政機關應該掌握在一個人或少數人手中，而且具有任命下屬官員的權力；另外，行政機關必須具軍事統率權及維護治安等必要的權力；最重要的，行政機關的首長絕不應該由立法機關任命，也不應該由司法機關產生，而應該由人民來指定，以獲得人民充份的授權；人民才是整個政府權力的基礎，國家中的所有官員只不過是人民的公僕 (Parsons, 1778: 500-503)。
- 二、在立法權的部份，應該依據下列原則：(一)為了避免立法過於草率，立法機構應採行兩院制，上下院分別由人民選舉產生；(二)代表人數

---

15 邦聯時期各邦議會倒行逆施的情況，梅迪遜曾經著有專文檢討 (見 Madison, 1962)。

不應過多，一般人認為更多的代表將更能全面反應人民的意見，但是過多的代表將難以討論商議，「六千人組成的議會將不能明智地討論，也無法審慎地決定，騷亂、暴動、謀殺將是它的後果」(ibid.: 496)；(三)代表權應該平等而公平地分配，代表應該和整體人民有同樣的觀點和利益，它們應該像人民一樣地思考、感覺與行動，並成為人民的精確縮影；(四)選舉應該是自由的，其間應該沒有賄賂、腐化或不當因素的影響；如果有，將會窒息人民發聲的自由，腐化他們的道德，敗壞他們的風尚，怠惰他們的性情，並且怠忽他們的自由。這些都是一步一步通向暴政的道路 (ibid.: 497-498)。

三、在司法權的部份，為了確保司法權的獨立，當任何一個人或一個機關具有任命法官的權力，就不應該由同一個人或同一機關隨意地加以免職，以免法官成為他們的附庸；另外，法官的薪俸應該固定，不應該仰承行政或立法機關的鼻息，總之，不能讓他們為了溫飽而俯首聽命，唯有如此，才能確保司法機關的獨立性。至於法官的任免，最好由行政機關任命，立法機關同意，理由是立法機關由於人數眾多難以究責。總之，較理想的做法是讓行政機關任命法官，並確保他們的薪俸獨立，只要行為良好讓他們久任其職，當他們行為失檢時則交由立法機關來審理 (ibid.: 503-504)。

〈艾塞克斯決議〉中有關組織政府的基本原則，經由亞當斯之手，成為1780年憲法草案中架構政府的骨幹，例如該憲法第30條充份體現三權分立的精神：「在這個共和國的政府中，立法部門永遠不應該行使行政和司法權或其中之一；行政部門永遠不得行使立法和司法權或其中之一；司法部門永遠不得行使行政和立法權或其中之一；以建立一個法治而非人治的政府」(The State Constitution Draft of Massachusetts, 1780: 848)。1776年麻邦開始啟動制憲的工程，其間雖歷經1778年憲法草案的失敗，但他們從失敗中記取教訓，為制憲成立了有史以來第一個民選的制憲會議，並在1780年將憲法草案交付人民逐條複決，在憲法中附上權利憲章，並依據三權分立制衡的原則架構新憲法，最後終於獲得人民的批准，成為當時最進步的憲法。這部憲法在附加少許修正案後，一直沿用至今，它之所以廣獲學者的青睞，是

因為從制憲的過程到憲法的實質內容，它都遠比其他邦的憲法讓人民有更多的參與；另外，正由於它是由人民批准通過的，行政、司法以及立法也都從人民那兒取得正當性，外加邦首民選，法官由行政機關任命、立法機關同意，由於行政和司法機關都直接或間接取得民意的基礎，因此也獲得與立法機關抗衡的最有力籌碼（Morgan, 1988: 258-259），1780年麻邦人民終於擺脫了早期立法權獨大的噩夢；憲法為防止權力腐化、保障人民的基本權利提供一個更穩固的磐石。

## 伍、結語

從1776到1791年，是美國政治史上的「軸心時代」。各邦憲法的試驗，聯邦憲法的制度，到權利憲章的入憲，標記著一個擺脫君主、殖民統治，邁向獨立自主的年代。這期間湧現了大量文獻，從獨立宣言、艾塞克斯決議、聯邦憲法、聯邦及反聯邦的時論，還有早期為了鼓吹革命、宣揚自由的無數時論小冊，以及政治領袖為了情商國事而頻繁往來的書信，彷彿烏雲散開後閃耀於天際的繁星。人類首度得以擺脫君主專制，邁向憲政民主的新紀元。

這個時期，當然只是人類歷史中的片刻，但它卻是人類政治史上的一個高峰；當我們把這段高峰細格化，不難發現其中固有高昂邁步的時刻，但也不乏灘險水阻的困頓。因為就在試圖擺脫君主殖民統治時，一方面除了必須應付迫在眉睫的戰事之外，還得積極籌組新政府以統合戰力，而在一個沒有君主與貴族的社會中，如何援引人民的權威作為政府正當性的基石，馬上就面臨一連串的課題。例如在制定憲法時，如何方能將人民主權的理念具體落實？如何在揚棄君主的權威之後，將代表國王的一切權力與權威作另外的安排？並如何防止其逾越權力之罅？立法權又該如何安排？是一院制，還是兩院制？而其彼此之間的權限又該如何劃分？中央與地方的權限又該如何劃分？司法權又該如何安排？以上這些人員如何產生，任期該有多長，選民該具備哪些資格等等，都尚待摸索與嘗試。然而在聯邦憲法制定前，北美十三邦早已經進行了不同的嘗試。

人民主權、制憲會議、憲法與一般法律的區分、權利清單、三權分立制

衡、憲法交付人民複決並以絕對多數作為憲法通過的門檻……這些個別不同的理念和實踐，其實就像連字符一樣環環相扣。其理念或源於古代的憲章，或取之於某些著名思想家，或承襲殖民地憲章，但更多是從 1776 年到 1780 年之間北美十三邦在制憲過程中逐漸生成的；某一邦的某些理念及作法常為其他邦所借取 (Tarr, 1998: 66)，其中在憲法中附上權利條款的作法源自 1776 年由 George Mason 起草的維吉尼亞邦權利法案。憲法與一般法律均交由民選的議會議決，但嚴格規定凡與憲法相關的條文，必須獲得絕對多數的贊成作為通過的門檻，則可能源起於 1701 年的賓夕法尼亞殖民地憲章。<sup>16</sup> 至於分權制衡的觀念，雖取資於孟德斯鳩，但是分權制衡的設計則是許多邦憲共有的設計。制憲後，隨即將制憲會議解散，以免制憲者造法自肥，則創始於德拉瓦 1776 年邦憲。至於為了嚴格區分憲法與法律的不同，並抬高憲法的法律位階，成立一個民選的專門制憲會議，則始創於賓夕法尼亞。然而，集這一切之大成者，並首開先例，在制憲後隨即將憲法條文交由人民複決，則是麻邦制憲者的創舉。藉由制憲程序與憲法的實質內容，同時將上述理念縮合在一起，將人民的意志轉化為一部成文憲法，一方面有效地保障人民的自由，另一方面也賦予政府正當性的權威，使自由與權威得到調和，則唯獨麻邦憲法做到；難怪許多學者對麻邦憲法讚譽有加 (如 Cella, 1980: 1005; Morgan, 1988: 258; Palmer, 1959)，Wood (1998: 434) 並曾讚許它為完美憲法 (perfect constitution)。此後，麻邦的制憲模式就成為各邦紛紛效法的榜樣，並深深影響到 1787 年聯邦憲法的制訂，甚至也影響到歐洲國家新憲法的制訂 (Wood, 1993: 924)。

回顧當時的情況，許多歐洲人士始終認為美洲獨立革命壓根兒不具革命性，因為它既不像稍後的法國大革命那般轟轟烈烈，也沒有將國王送上斷頭臺，但是經由民選的制憲會議，以及憲法交付人民批准的程序，麻邦人民首

---

16 根據 1701 年賓夕法尼亞自由憲章 (The Pennsylvania Charter of Liberties) 的特別規定，可以經由立法來更改憲章，但是憲章的更改不同於一般法律。一般法律的修改，只要議會三分之二成員出席、達到一定法定人數的贊同，並經由總督批准即可；但凡是與憲章的根本精神相關的條文，則嚴格規定必須獲得議會七分之六成員的贊同，並經由總督批准方可修改 (Dodd, 1910: 2)。

度行使制憲權，並將它具體落實為一部分權制衡與保障人民基本權利的成文憲章，光憑這點就足以睥睨當時的歐洲各國，難怪 1797 年拿破崙將軍會不無感嘆地說：「在過去五十年來，只有一件事情我們〔法國〕真正做到，那就是人民主權，但是在決定什麼是合憲的以及政府不同權力的配置上，我們則乏善可陳」（轉引自 Palmer, 1959: 214）。

傑弗遜曾說：「防止腐敗和暴政的時機，是在它們攫住我們之前，把狼拒之於羊欄外，這要比狼進了羊欄再去拔掉牠的牙和爪更好」（Jefferson, 1984: 246）。經過四年的紛紛擾擾，麻邦終於完成了一部最進步的憲章，它不僅體現人民主權，更落實了分權制衡的原理。它的出現不僅為民主的制憲模式開版定模，更將人類的民主進程推進了一大步。

## 參考資料

Adams, John

- 1776 "Thoughts on Government," pp. 401-409 in C. Hyneman & D. Lutz (eds.), *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805, Vol. I*. Indianapolis: Liberty Press.

Adams, Willi P.

- 2001 *The First American Constitutions*, Rita and Robert Kimber (eds. and trans.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Anonymous

- 1776 "The Alarm: Or, an Address to the People of Pennsylvania on the Late Resolve of Congress," pp. 321-327 in C. Hyneman & D. Lutz (eds.), *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805, Vol. I*. Indianapolis: Liberty Press.
- 1778 "Statement of Berkshire County Representatives," pp. 457-458 in C. Hyneman & D. Lutz (eds.), *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805, Vol. I*. Indianapolis: Liberty Press.

Cella, Alexander J.

- 1980 "The People of Massachusetts, a New Republic, and the Constitution of 1780: The Evolution of Principles of Popular Control of Political Authority 1774-1780," *Suffolk University Law Review* 14: 975-1006.

Dinan, John J.

- 2006 *The American State Constitutional Tradition*. Lawrence: University Press of

- Kansas.
- Dodd, Walter F.  
1910 *The Revision and Amendment of State Constitutions*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Farrand, Max (ed.)  
1911 *The Records of the Federal Convention of 1787*. New Haven: Yale University Press.
- Hamilton, A., J. Madison, and J. Jay  
1961 *The Federalist Papers*, Jacob E. Cooke (ed.). Middletown, CT: Wesleyan University Press.
- Hyneman, Charles S. and Donald S. Lutz (eds.)  
1983 *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805*. Indianapolis: Liberty Press.
- Jefferson, Thomas  
1984 *Thomas Jefferson: Writings*. New York: The Library of America.
- Kruman, Marc W.  
1997 *Between Authority and Liberty*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Madison, James  
1962 "Vices of the Political System of the United States," pp. 345-359 in William T. Hutchinson and William M. E. Rachal (eds.), *The Papers of James Madison, Vol. IX*. Chicago: University of Chicago Press.
- McLaughlin, Andrew C.  
1915 "American History and American Democracy," *American Historical Review* 20(2): 255-276.
- Morey, William C.  
1893 "The First State Constitutions," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 4: 1-32.
- Morgan, Edmund S.  
1988 *Inventing the People*. New York: Norton.
- Morison, Samuel  
1917a "The Vote of Massachusetts on Summoning a Constitutional Convention, 1776-1916," *Proceedings of the Massachusetts Historical Society* 50: 214-249.  
1917b "The Struggle over the Adoption of the Constitution of Massachusetts, 1780," *Proceedings of the Massachusetts Historical Society* 50: 353-411.
- Palmer, Robert R.  
1959 *Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800, Vol. I*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Parsons, Theophilus  
1778 "The Essex Result," pp. 480-522 in C. Hyneman & D. Lutz (eds.), *American Political Writing during the Founding Era, 1760-1805, Vol. I*. Indianapolis: Liberty Press.

Reardon, Paul C.

- 1982 "The Massachusetts Constitution Marks a Milestone," *Publius: The Journal of Federalism* 12(1): 45-55.

Reid, John P.

- 1980 "In the Taught Tradition: The Meaning of Law in Massachusetts-Bay Two-Hundred Years Ago," *Suffolk University Law Review* 14: 931-974.

Sturm, Albert L.

- 1982 "The Development of American State Constitutions," *Publius: The Journal of Federalism* 12(1): 57-98.

Suksi, Markku

- 1993 *Brining in the People*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Tarr, G. Alan

- 1998 *Understanding State Constitutions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Taylor, Robert J.

- 1954 *Western Massachusetts in the Revolution*. Providence, RI: Brown University Press.

The State Constitution Draft of Massachusetts

- 1778 *A Constitution and Form of Government for the State of Massachusetts-Bay*. Boston: J. Gill.

- 1780 "A Constitution or Form of Government for the Commonwealth of Massachusetts," *Suffolk University Law Review* 14(4): 841-872.

Wood, Gordon S.

- 1993 "Foreword: State Constitution-Making in the American Revolution," *Rutgers Law Journal* 24(4): 911-926.

- 1998 *The Creation of the American Republic 1776-1787*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

# **The People and Constitution Making: The Experience and Significance of the Massachusetts Constitution Making (1776-1780)**

Fu-kien Chang

Associate Research Fellow

Research Center for Humanities and Social Sciences

Academia Sinica

## **ABSTRACT**

For any country, the stage of creating a constitution is a critical historical moment. The success or failure of making a proper and workable constitution has a significant impact on the ebb and flow of a country's political development and the felicity of its people. It is widely acknowledged that the first country with a written constitution was the U. S. A., but in Chinese academic circles, few if any studies have been carried out on the experience of making a state constitution before the framing of the federal constitution in 1787. So the main theme of this essay is a study of the process and impact of constitution making in Massachusetts, along with the analysis as popular sovereignty, separation of powers, check and balance, judicial independence, together with the mechanism of turning the theory into practice and institutions. The experience, i.e., the process and result of constitution making in Massachusetts, and its key concept of popular sovereignty, serve not only as a precursor to the American Constitution, but also as a chapter in the history of constitutionalism that any serious study can not afford to skip over.

**Key Words:** constitution making in Massachusetts,  
constitutionalism, constitutional convention,  
constituent power, separation of powers and check  
and balance, Essex result, John Adams