

COMMON

常

識

文

章



主題 7：《美國憲法》的故事

1. 美國人光靠著獨立戰爭就能建立國家嗎？建立一個國家還需要哪些條件呢？
2. 為何美國人需要制定憲法呢？美國人制定憲法前面臨了哪些困難呢？

BOOK

歷史篇





前言



就像每個要從原本的家庭中，爭取獨立自主的青年人一樣，美國的獨立除了面對家長，也就是英國的控制外，更巨大的挑戰，是如何作一個「獨立自主」的國家。

使人頭痛的是，剛打完獨立戰爭的美國，還不是一個完整的「國家」，而是十三個殖民地聯合起來的「同盟」，雖然他們為了擺脫英國的控制而結合起來，彼此之間卻仍有差異，因此當時中央政府的權力非常地小，而殖民地各自建立的「州(State)」才是真正的政府。「State」這個英文字就是指「一個擁有政府的地區」，中文也常常被直接翻譯成「國家」。

那麼，這個鬆散的美國要如何轉變成我們現在所知道的強大聯邦呢？這就是我們這次要談的《美國憲法》的故事了，我們可以這樣說：對抗英國戰爭中發表的《獨立宣言》，是美國決定建國的動機，但真正把所有殖民地結合在一起，真正建立「美國」的，則是人稱世界第一部成文憲法的《美國憲法》。

READING

COMPREHENSION

1. 文章開頭用年輕人的獨立類比國家的獨立，請你想想看，一個人要「獨立」需要哪些條件呢？

答：_____

READING

COMPREHENSION

2. 文章中提到剛剛建立的美國，缺少了一些國家的「要素」，請問這些要素是下列哪些？(多選)

- (A) 經濟
- (B) 軍事
- (C) 法律
- (D) 外交

一個虛弱的政府

美國政府的建立，要從各個殖民地政府聯合組成的「北美洲大陸會議」開始算起，這個會議是美國最早的「國會」，但與其說是國會，它更像是一個對抗英國的聯盟大會。直到 1776 年，十三個殖民地代表共同通過發布《獨立宣言》之後，大陸會議才正式擁有代表美國政府的地位，之後會議通過一個類似條約的《邦聯條款(Articles of Confederation)》把十三個州聯合起來，建立成一個同盟。儘管如此，建立這個條款的共同政府並不強大，實際上，它就是大陸會議演變過來的一個弱政府。

《邦聯條款》首先確保每一個州都必須結合在一起，不可以獨自放棄對抗英國的戰爭。其次，賦予大陸會議「軍事」與「外交」的權力，使大陸會議能夠建立統一的軍隊，並對外國談判，爭取到對抗英國的盟友，這是打贏獨立戰爭最迫切的需求。

可是，除了軍事與外交權以外，這個最早的美國政府沒有實質的法律權，也沒有實質的經濟(內政)權，換句話說，它必須依靠各州政府「自願」的「捐款」才能運作，這在與英國打仗時勉強沒有問題，因為大家有共同的敵人，所以州政府基本上願意拿錢出來建立軍隊，可是當戰爭快要勝利時，問題也就緊接著浮現……



圖 1 描繪獨立戰爭軍隊的畫作，因為缺乏經費，裝備非常不良



失控的軍隊

在《邦聯條款》之下建立的美國政府，最大的問題就是它缺乏固定的經濟來源，雖然《邦聯條款》中明訂政府的支出要依照人口比例，由各州負擔，但條約中也註明這些經費是各州的立法機構獨立募集，也就是希望大家捐款給政府，並不是強制的稅收。

結果就是，當獨立戰爭還在進行時，這些州政府還會勉強收集一些經費給國家打仗，即使如此，國會仍缺乏經費募集士兵、沒辦法提供軍隊足夠的糧食物資等，使軍隊常常面臨解體危機，是靠著總司令喬治·華盛頓的領袖魅力，才能維持住軍隊。

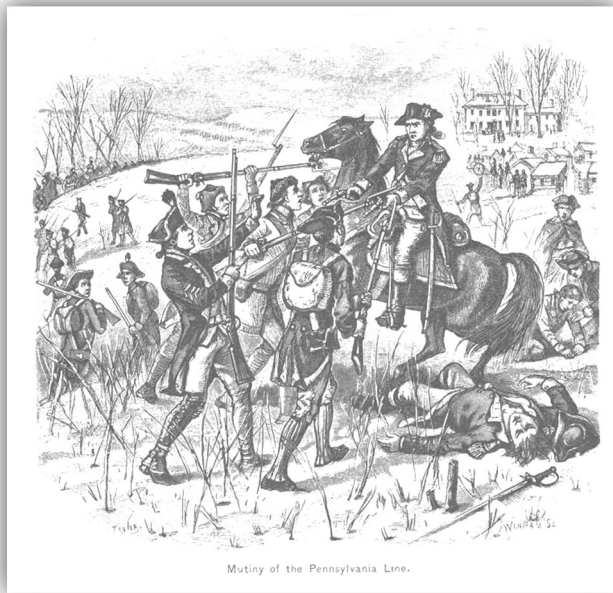


圖 2 費城兵變的版畫

國家危機重重時，各州政府都不太願意出錢，等到戰爭快打贏了，眼看沒什麼危險，各州「捐錢」的意願更是大大降低。同時，軍隊也面臨戰爭結束後該何去何從的問題，結果就是在 1783 年時，發生了數次軍隊的危機，其中知名的有「新堡陰謀(Newburgh Conspiracy)」與「費城兵變」。

READING

COMPREHENSION

3. 根據本文，請問當時美國國會在下面哪一個城市舉辦？

- (A) 紐約
- (B) 費城
- (C) 華盛頓特區
- (D) 波士頓

新堡陰謀，是當時派駐在紐約地區的軍中流傳匿名的信件，信中說政府不願意支付軍人們的退休金，因此號召軍人們反抗，還好華盛頓在新堡鎮發表了一場感人的演說，化解了軍官們的不滿。

但問題並沒有真正解決，同一年隔沒多久，又發生了費城兵變，駐守在費城附近的軍人發動抗議活動，要求國會代表支付他們的薪俸，甚至帶著武器佔領在費城的國會，威脅議員，使國會不得不撤出費城，另尋其他地點召開國會，最後還是由華盛頓從紐約派出另一支軍隊，才將這次的兵變控制住。這兩起事件都證明了國會無法控制軍隊，必須依賴華盛頓的領導能力才能勉強維持穩定

層出不窮的問題讓國會決定裁減軍隊，也還好軍隊的領導人華盛頓不是一個野心家的人，他放棄當時政府中最大的權力：軍隊的控制權，並自願退休回家經營農場，讓國會成功地把軍隊裁減到僅剩 625 人，暫時地消除了軍隊叛變的疑慮，但這個政策，也等於政府自己放棄了最大的力量，從此之後，這個軍隊只有 625 人的中央政府失去強制力，只能依賴各州政府的配合才能運作。

破產的政府

雖然解決了軍隊的問題，然而政府還是沒錢，當時的美國政府甚至窮到得出售獨立戰爭時唯一的軍艦，並宣告解散國家的海軍部門，即使如此，也無法完全償還在戰爭時欠下的大筆借款。



說的難聽一點，這就像是十三州的人民聯盟成立了一家名為「美國」的公司，利用公司的名義向外國借錢對英國打仗，等到戰爭打贏了，這十三州各自的政府就打算翻臉不認人，不想為這間公司還債。

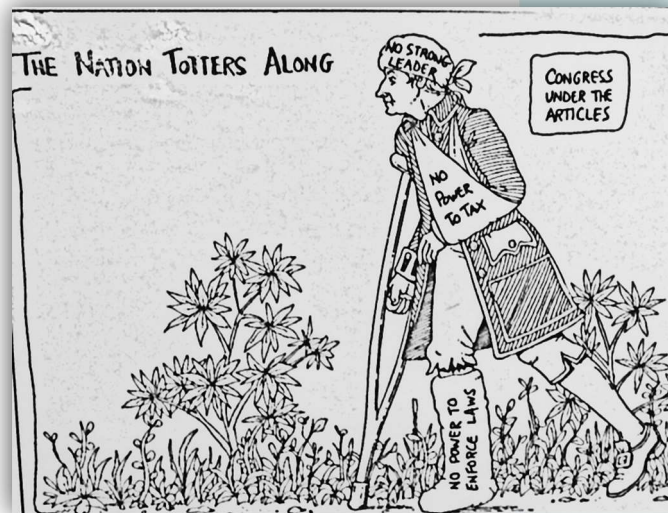


圖 3 虛弱的邦聯政府，旁邊的英文寫著：沒有收稅權、沒辦法執行法律、沒有強力的領袖

這可就苦了當初被他們找來經營這家公司的人們。首先遭殃的是負責打架的保全警衛（也就是軍隊的士兵們），辛辛苦苦地打仗，卻常常被虧欠薪水，甚至可能領不到退休金；好在保全老大——也就是總司令華盛頓本人——沒有帶著這些手下反叛，結果是打完仗，保全就遭到遣散，許多低階軍人可說血本無歸；其次是那些管理公司的官員，向州政府股東拿錢總是拿不到，之前爭取外國支持而簽下的各種契約債務，股東們更是不太認帳，例如戰勝英國後簽署的《巴黎和約》中，明訂了不可對支持英國的人算帳，但實際上各州的做法卻完全不同，有些十分寬容，有些則嚴厲地處罰英國的支持者，讓許多國家開始不信任新成立的美國。

READING

COMPREHENSION

4. 請問根據本文到目前為止的推論，此時的美國政府最缺乏的是下面哪一個能力？
- (A) 軍事能力
 - (B) 領導能力
 - (C) 經濟能力
 - (D) 外交能力

十三州各自為政的結果就是美國面臨分崩離析，有的違反國家利益，與英國政府私底下往來；有的面對外敵如北美原住民的挑戰，只能獨力對抗。更嚴重的是州與州之間的貿易發展，因為缺少強力的中央政府協調而產生了嚴重的阻礙，導致好幾年的經濟危機，儘管國會也想處理問題，但法規大都需要獲得十三個州全部同意才能通過，如此不合理的條款讓國會很難通過任何可以解決問題的法案。

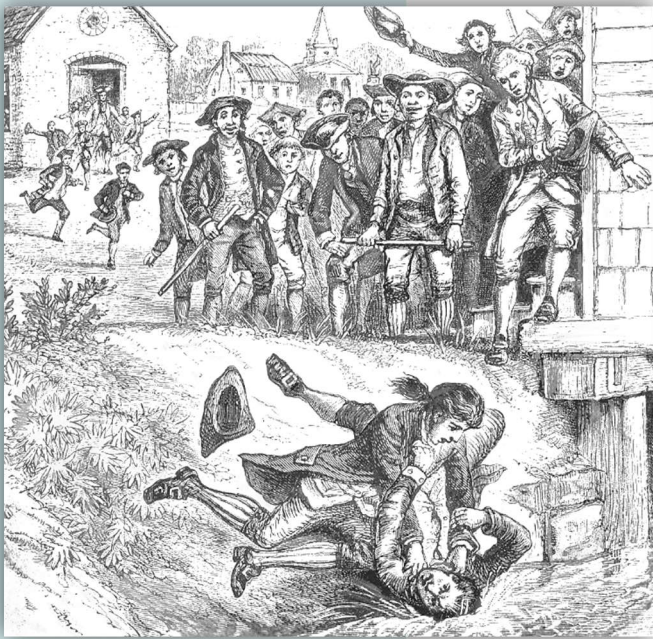


圖 4 負債者毆打官員的繪畫

壓垮駱駝的最後一根稻草，是 1786 年麻塞諸塞州發生的「謝司起義事件(Shays' Rebellion)」，帶領起義的丹尼爾·謝司(Daniel Shays)是獨立戰爭時的上尉軍官，他因為戰爭受傷而退伍，卻沒有領到滿額的退休金，回家後發現自己因為參加戰爭，不在家耕種而導致承租田地的債務沒有償還，被債主告上法院，迫使他必須把在戰爭時被授予的榮譽配劍賣掉來還債，這樣的狀況還不止發生在他身上，更

發生在許許多多鄉村農民身上。於是他帶領人們提出請願抗議，但州政府對他們的請願視而不理，結果導致一場席捲麻州西半部的動亂。動亂爆發後，邦聯政府沒有資金，甚至無法派出軍隊控制動亂，麻州州政府只好請當地的領袖自己出錢募軍，靠著私人軍隊才把起義控制下來。

這場事件，加上許多政府無力的情況，終於讓建立美國的菁英們決定起身行動。1787 年的 5 月 14 日，國會在費城召開修訂《邦聯條款》的大會，最後，這場大會演變成了一場真正的「制憲會議」。



制憲與國家的誕生

這場制憲大會，理論上應該是當時的十三州全部都要參與，但羅德島州反對建立強大的中央政府，所以沒有派代表出席，因此實際出席這場會議的只有十二州，他們一致同意由前面提到獨立戰爭的英雄喬治·華盛頓擔任會議主席，並決定這是一場不能被外界影響的秘密會議，儘管當時正值熱死人的夏季，議場內卻是連窗戶都必須密封，可以說是一場「黑箱」的大會。

這一場制定憲法的會議，從五月底開始討論，一直討論到九月初才完成憲法草稿，這份憲法主要依據詹姆士·麥迪遜(James Madison，後來的第四任美國總統)所提出的《維吉尼亞方案》，確立行政、立法與司法三權分立的政府、上下兩議院的雙國會制度、總統的選舉人制度等。

然而會議中，為了讓各州都能夠接受新的憲法，做出了種種妥協，也給後來的美國帶來了無窮的麻煩，直到現代都被人詬病。例如它違背了《獨立宣言》中，人皆生而平等的人權理想，讓奴隸制度延續下去，同時，也沒有明確的條文保障人權，這些都是《美國憲法》先天的缺陷，可以說這場會議中，代表們首要目的是建立一個有效且安全的政府制度，至於其他的問題，包含人權的平等、自由等等，都被擱置，留待後世處理。



圖 5 制憲會議舉辦的「密室」，位於現在的費城

READING

COMPREHENSION

5. 制定美國憲法的故事中，我們知道建立一個強大的中央政府很重要，其實許多美國人也都知道，那麼，想想看為什麼他們不在一開始就建立一個很嚴格、很強力的中央政府呢？

(提示：美國在獨立戰爭中對抗的英國是什麼樣的政府呢？為何美國人要從英國獨立呢？)

答：



圖 6 制憲會議圖，上面寫的文字為：「維吉尼亞方案」、「紐澤西方案」以及「大妥協」

事實上，為了能夠建立一個更有效的中央政府，當時的制憲菁英以及不少國會代表們，跳過了原先《邦聯條款》中，必須經過十三州全體同意才能修改條文的規定，直接採用新憲法草案裡的規則：只要有九個州(也就是 $\frac{2}{3}$ 的州)同意，就代表新憲法生效。

同時，制定憲法的菁英們，如前面提到的麥迪遜，以及後來在聯邦政府中擔任重要財政官員的亞歷山大·漢彌爾頓(Alexander Hamilton)等人，在會議結束後，就開始撰寫許多文章、手冊宣傳新憲法的優點，積極地遊說各州的政府與議會，最後終於在憲法制定完成後的一年內成功爭取到十一州的支持，並在 1789 年以壓倒性的多數選出喬治·華盛頓為第一任總統，正式宣告美國聯邦政府的建立。



圖 7 制憲會議通過美國憲法草案圖

