

# 美國制憲者心目中的個人、 社會與國家



如果從1908年清末的《欽定憲法大綱》算起，迄今為止中國的立憲實踐已有近百年的歷史。然而，近百年的歷史經驗充分表明，立憲雖也不易，行憲政卻更為艱難。行憲政之難當然主要難在實踐，不過也與立憲設計本身有着內在的關聯。因為不同的立憲設計可能具有根本對立的出發點和截然相異的設立原理，而不同的立憲設計在一定程度上可能導致完全不同的實踐後果。從這一角度來看，立憲設計者心目中的考量單位、政治理念和價值取向對立憲設計及其行憲實踐的影響就不可低估。基於這一思路，本文以美國1787年立憲設計的主要參與者——「普布利烏斯」(Publius) (《聯邦黨人文集》[*The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*]的作者) 為論述對象，通過考察「普布利烏斯」心目中的個人、社會和國家之理念，分析這些理念對他們進行立憲設計的影響，以展示立憲設計者心目中的這些理念及其價值取向與立憲設計的內在關聯性，以期為當代中國的立憲選擇提供某種思想資源。

本文以美國1787年立憲設計的主要參與者「普布利烏斯」為論述對象，通過考察其心目中的個人、社會和國家之理念，分析這些理念對他們進行立憲設計的影響，以展示立憲設計者心目中的這些理念及其價值取向與立憲設計的內在關聯性，以期為當代中國的立憲選擇提供某種思想資源。

## 一 個人：絕非天使，但享有權利

我們關注的第一個問題是，作為美國立憲設計的主要參與者，「普布利烏斯」心目中的個人理念如何影響或者制約了他們對憲法規則的設計與選擇？為了解答這一問題，我們先分析個人在「普布利烏斯」立憲設計中居於何種地位。

根據當代美國著名政治學家奧斯特羅姆 (Vincent Ostrom) 的研究，個人在「普布利烏斯」的立憲設計中是最基本的考慮單位和立憲設計的出發點。那麼，「普布利烏斯」為甚麼選擇個人而非集體 (作為個人之集合) 作為立憲設計的最基本考慮單位？

「普布利烏斯」作出如此選擇的緣由直接來自於他們對邦聯體制的政治經驗。他們發現，美國獨立戰爭後建立的邦聯體制在設計上有一個最基本的錯

誤，這就是它的「立法原則是各邦或各邦政府的共同的或集體的權能為單位，而不是以它們包含的各個個人為單位。」<sup>①</sup>在「普布利烏斯」看來，這樣的設計思路「顯然是與政府的觀念不相容的」，因為「政府意味着有權制訂法律」<sup>②</sup>。有權制訂法律的政府為了維護法律的尊嚴，必須對不守法的行為進行處罰，並且必須將這種處罰直接應用於個人。這意味着「一個有效的政府必須實施應用於個人的規則。」<sup>③</sup>據此，立憲設計所構建的政府「必須能直接說明每個個人的希望和恐懼」<sup>④</sup>，必須使政府的權威達到「政府的唯一真正的對象——公民個人的身上」<sup>⑤</sup>。顯然，如果不以個人而是以集體本身作為立憲設計的出發點，就不可能建立一個對個人乃至對社會富有權威的有效政府。

對於「普布利烏斯」來說，立憲設計不僅要構建一個將權威擴展至公民個人的有效政府，同時也要建立一個政府官員的權力受到規則約束的有限政府。要設計一套針對政府體制的有效的約束性規則，就必須考慮直接掌握、操作政府權力的個人。《聯邦黨人文集》有一個著名命題：人不是天使；但另一方面人卻是權利的主體。

然而，對於「普布利烏斯」來說，立憲設計不僅要構建一個將權威擴展至公民個人的有效政府，同時也要建立一個政府官員的權力受到規則約束的有限政府，換言之，要「建立一種規則體系，在其中統治者本身就要遵守可實施的法律規則」<sup>⑥</sup>。在設計這樣一些約束性規則的時候，同樣需要把個人而非集體作為立憲設計最基本的考慮單位。這是因為，一方面，政治生活「可以看作是一種遊戲，那裏個人追求與規則體系相關的選擇」<sup>⑦</sup>。不同的規則體系會導致個人作出不同的選擇，由此將產生完全不同的後果。另一方面，「政府體制是由人構成的，而人本身應該恰當地被看作單個的個人。」<sup>⑧</sup>這樣，規範政府體制的規則不同，政府體制中的個人所進行的行為選擇就不同。所以，要設計一套針對政府體制的有效的約束性規則，就必須考慮直接掌握、操作政府權力的個人：究竟依靠一些甚麼樣的規則才有可能限制每一個政府官員的權力，使其不獨斷專行？顯然，如果不以個人而是以集體本身作為立憲設計的出發點，就不可能建立這樣的規則體系。

現在的問題是，既然個人在「普布利烏斯」的立憲設計中是最基本的考慮單位，那麼，在他們的心目中，個人究竟是甚麼？換句話說，他們具有一種甚麼樣的個人理念？

說到「普布利烏斯」心目中的個人理念，我們必須首先提到他們在《聯邦黨人文集》（以下簡稱《文集》）中喜歡使用的、體現他們對人性的悲觀估計和不信任的一個著名命題：人不是天使。在此判斷中，人既指個人，也指群體。因此，在他們的心目中，個人絕非天使。這不僅意味着「一個人就是自私自利的原子」<sup>⑨</sup>，他會努力追求自己的利益，而且意味着個人往往「野心勃勃、存心報仇而且貪得無厭」<sup>⑩</sup>。

不過，「個人絕非天使」只是「普布利烏斯」心目中個人理念的一個方面，與此並立的另一方面是個人享有權利。換言之，在「普布利烏斯」看來，個人雖非天使，卻是一個權利主體。在《文集》中，「普布利烏斯」雖然對個人權利缺乏系統的理论闡釋，但作為美國憲法設計的重要參與者，他們顯然奉行一種權利理論，「這就是《獨立宣言》（*The Declaration of Independence*）中精練表達的那套理論……『人人生而平等，造物主賦予他們一些不可轉讓的權利，諸如生命權、自由權和追求幸福的權利。』」<sup>⑪</sup>在《文集》中，「普布利烏斯」不僅多次提到權利概念，而且視之為不可剝奪的自然權利（*natural rights*）<sup>⑫</sup>。

總之，「普布利烏斯」心目中的個人理念乃是一體兩面：個人絕非天使，但卻享有不可剝奪的正當權利。作為一種複合式的個人理念，它如何影響或者制約了「普布利烏斯」對憲法規則的設計與選擇？我們將之分析為以下三個方面：

其一，確立立憲設計的基本前提：建立穩定的有權威的政府。

一方面，個人不是天使的理念為「普布利烏斯」確立立憲設計的基本前提——建立政府組織提供了堅實的人性依據。因為，既然個人不是天使，那麼，個人在追求私利的時候，就可能損害他人的利益。為了防止個人與個人之間的相互傷害，對個人行為就必須進行約束：「如果沒有約束，人的情感就不會聽從理智和正義的指揮。」<sup>⑬</sup>然而，要實施對個人的約束，就必須建立制訂和執行約束規則的權力組織。同時，既然個人不是天使，那麼，個人儘管是個人利益的最佳判斷者，但個人「並不是涉及自身利益的其他人利益的適當判斷者」<sup>⑭</sup>。這樣，當個人之間的利益發生衝突的時候，就需要引入一個裁決利益糾紛、平息利益衝突的第三方作為公共權威。因此，個人不是天使決定了必須擺脫無政府狀態，必須建立作為公共權威組織的政府：「政府本身若不是對人性的最大恥辱，又是甚麼呢？如果人都是天使，就不需要政府了。」<sup>⑮</sup>

另一方面，個人不是天使的理念還為「普布利烏斯」在立憲設計中選擇一個穩定而富有權威的政府給出了充分的理由。因為，既然個人不是天使，那麼，作為被統治者的個人也就不是天使。這樣，「在組織一個人統治人的政府時，最大的困難在於必須首先使政府能管理被統治者。」<sup>⑯</sup>如果缺乏有效的政府管理，或者說政府不能通過控制社會來提供保障人們基本生活的安全與秩序，那麼，在並非天使的個人之間必然出現霍布斯 (Thomas Hobbes) 所揭示的人與人之間相互侵害、甚至自相殘殺的局面。正是為了避免這種局面的出現，建立一個穩定、強大而且富有權威的政府，使政府能有效地管理被統治者，就成為立憲設計中的首要任務，而建立這樣的政府要求在立憲設計中對政府進行充分的授權。

由此出發，「普布利烏斯」極力主張在美國憲法中設計或者選擇一系列賦予全國政府充分權力的授權規則，並且對政府官員任期作出精心安排，以避免由於選舉過於頻繁或者任期太短所引起的政府的不穩定。從美國憲法的有關係款（如第一條第八款對聯邦議會的授權規則、第一條第三款對參議員任期以及改選的規則）中，我們可以發現「普布利烏斯」的主張如何得到了落實。

其二，奠定立憲設計的總體方向：建立權力有限的政府。

既然個人不是天使，那麼，掌握權力的個人當然也不是天使。據此，立憲設計者就必須：(1) 在立憲設計的假設上，假定每一個執掌權力的人都可能成為無賴、不值得信任：「對所有掌權的人，都應該加以某種程度的不信任。」<sup>⑰</sup> (2) 在設計目標上，尋求限制權力：「如果是天使統治人，就不需要對政府有任何外來的或內在的控制了。」<sup>⑱</sup> (3) 在設計思路，採用「以惡制惡」的原則：「防禦規定必須與攻擊的危險相稱。野心必須用野心來對抗。」<sup>⑲</sup>

正是根據這三項彼此內在關聯、依次層層遞進的立憲設計要求，作為美國立憲設計主要參與者的「普布利烏斯」極力主張設計和挑選一系列限制和控制政府權力的憲法規則：如分權性規則（把政府內部的權力結構劃分為幾個相對獨

「普布利烏斯」的個人理念如何影響制約其對憲法規則的設計與選擇？那就是確立了以下三方面基本共識：其一，確立立憲設計的基本前提：建立穩定的有權威的政府；其二，奠定立憲設計的總體方向：建立權力有限的政府。其三，明確立憲設計的根本目的是保障公民個人的基本權利。

立、且彼此制約的部門)、限權性規則(設置政府權力的邊界)等。由此,我們不僅可以明瞭為甚麼美國憲法中會出現諸如三權分立和限制國會立法權等規則,而且可以發現從「普布利烏斯」的個人理念(個人絕非天使),到立憲設計規範(如上述三項要求),再到美國憲法規則的設計、選擇的內在邏輯理路。

其三,明確立憲設計的根本目的:保障公民個人的基本權利。

就理論邏輯而言,「普布利烏斯」既然把個人視為享有不可剝奪之權利的主體,並且以個人作為立憲設計最基本的考慮單位,那麼,他們就必須把保障公民個人的基本權利作為其立憲設計的根本目的。由此,我們可以理解為甚麼他們明確宣告:「在一個自由政府裏,保障公民權利一定要和保障宗教權利一樣。」<sup>②</sup>

不僅如此。「普布利烏斯」既然以保障公民個人的基本權利作為立憲設計的根本目的,那麼,實現這一目的就必然要求在憲法中確立公民個人的憲法性特權,而「這不是由權利法案界定,就是由限制政府權威的條款界定」<sup>③</sup>。這意味着必須把確認、保障公民權利的權利法案或限制政府權力的限權性規則引入憲法之中,使之成為憲法中不可或缺的組成部分。從這一角度來看,公民「權利法案」最終以憲法修正案的形式進入美國憲法,不能僅僅目為制憲者迫於各種壓力的結果<sup>④</sup>,同時也應該視之為理論邏輯發展的必然。換言之,儘管「普布利烏斯」當年振振有辭地拒絕把公民「權利法案」納入1787年的美國憲法,但如果按照其個人作為權利主體的理念,公民「權利法案」成為憲法的一部分也是一件自然的事情,因為這與其有關個人作為權利主體的理念不僅不衝突,相反在精神實質上完全一致。在此意義上,我們也許能理解「普布利烏斯」的這種論斷:「憲法本身在一切合理和意義上以及一切實際的目的上,即為一種人權法案。」<sup>⑤</sup>

「普布利烏斯」既然以保障公民個人的基本權利作為立憲設計的根本目的,那麼,實現這一目的就必然要求在憲法中確立公民個人的憲法性特權。從這一角度來看,公民「權利法案」最終以憲法修正案的形式進入美國憲法,不能僅僅視為制憲者迫於各種壓力的結果,同時也應該視之為理論邏輯發展的必然。

## 二 社會:利益分化中的多元並存格局

我們關注的第二個問題是,作為美國立憲設計的主要參與者,「普布利烏斯」心目中的社會理念如何影響或者制約了他們對憲法規則的設計與選擇?我們的分析不妨從他們對社會的基本判斷開始。

在「普布利烏斯」的視野裏,社會其實是由許許多多各不相同的利益主體所組成的。換言之,社會是利益主體聚集的場所。之所以如此,是因為人的利益彼此各異,才能各有高下,意見紛繁不一,特別是由於財產權的劃分,導致「社會劃分為不同的利益集團和黨派」。

在「普布利烏斯」看來,社會不僅是利益集團和黨派拉幫結派、結黨營私的場所,而且也是它們互相傾軋、彼此衝突的戰場。因此,在社會中不可避免地會產生黨爭現象:「黨爭就是一些公民,不論是全體公民中的多數或者少數,團結在一起,被某種共同情感或利益所驅使,反對其他公民的權利,或者反對共同體持久的和集體的利益。」<sup>⑥</sup>

這種黨派之爭的危害極為巨大，必須予以消除或者抑制。然而，如果要從根源上消除它，可以採取的措施無非是取消自由和強求一律。這是因為，一方面黨爭之出現與自由緊密相關，「自由於黨爭，如同空氣於火，是一種離開它就會立刻窒息的養料」<sup>②6</sup>；另一方面，黨爭之出現與人的多樣化內在相連，人的多種多樣的利益、願望、意見促使社會劃分為不同的利益集團和黨派，從而導致黨派之爭。因而，從根本上說，「黨爭的潛在原因，就這樣深植於人性之中。」<sup>②7</sup>這樣，無論通過扼殺自由、還是禁止多元來消除黨爭的危害，都是愚蠢的作為，而非理性的選擇。這就表明「黨爭的原因不能排除，只能用控制其結果的方式才能求得解決」<sup>②8</sup>。

在控制黨爭的後果方面，現代政府扮演着相當重要的角色。因為「調節各種各樣互相傾軋的利益，構成了現代立法的主要任務」<sup>②9</sup>。這意味着具有立法功能的政府可以依靠其立法行為來調節、平衡社會中各種利益集團和黨派之間的利益紛爭，從而控制黨爭的負面後果。然而，不幸的是，這種調節行為本身會「把黨派精神和結黨營私帶入政府的必要的和日常的運作之中」<sup>③0</sup>。換句話說，掌握公共權力（包括立法權）的政府極有可能成為黨派之爭的主戰場。

由此產生了「普布利烏斯」在立憲設計中必須加以解決的一個大問題：如何避免政府被黨派操縱、壟斷？或者說在社會的利益衝突、黨派之爭中如何保持政府的獨立性，從而使之成為一種相對中立的利益調節機構而不被黨派之爭、結黨營私所毀滅？這是為共和國進行立憲設計必須解決的問題，因為「在共和國裏極其重要的是，不僅要保護社會防止統治者的壓迫，而且要保護社會中一部分人反對另一部分人的不公」<sup>③1</sup>。顯然，在立憲設計中，設計或選擇一種甚麼樣的政府形式對於能否實現這種目標至關重要。

根據「普布利烏斯」的看法，解決這一問題需要區分構成黨派的人數是少數還是多數兩種情形：

(1) 如果一個黨派是由少數所構成，共和原則可以提供補救辦法，這就是讓多數人用正規投票的方式來擊敗其陰險企圖<sup>③2</sup>。這意味着採取一種由多數人統治的民眾政府的形式，借助少數服從多數的投票規則，就可以避免人數不佔多數的黨派對政府的操縱和控制。這是用多數來約束少數。

(2) 如果一個黨派所包括的是多數，那麼，一種由多數人統治的民眾政府的形式則可能「使公共利益和其他公民的權利成為其統治激情或者利益的犧牲品」<sup>③3</sup>。這意味着民眾政府有可能被佔多數的黨派所操控和壟斷，以致成為多數人壓迫少數人的工具。在這種情形之下，問題的關鍵就是如何既「保護公共利益和私人權利免遭這種黨派的威脅，同時保持民眾政府的精神和形式」<sup>③4</sup>。換言之，如何既採取民眾政府的形式，又避免民眾政府成為多數人壓迫少數人的工具？

「普布利烏斯」解決這一問題的辦法是將民眾政府區分為（純粹）民主與共和兩種形式：「在民主政體下，人民會合在一起，親自管理政府；在共和政府下，他們通過代表和代理人組織和管理政府。」<sup>③5</sup>如果用現代政治理論的術語來表達，前者是直接民主（麥迪遜[James Madison]稱之為「純粹民主」），後者乃是間接

掌握公共權力的政府極有可能成為黨派之爭的主戰場。如何避免政府被黨派操縱？在制度設計中這就要考慮到，政府的功能不僅要保護社會防止統治者的壓迫，而且要保護社會中一部分人反對另一部分人的不公。在立憲設計中，就是將民眾政府區分為（純粹）民主與共和兩種形式。

民主或者說代議制政府。那麼，哪一種政府形式——(純粹)民主，還是共和——有助於避免民眾政府成為多數人壓迫少數人的工具？

「普布利烏斯」斷定(純粹)民主這種政府形式不能制止或者避免多數人對少數人的壓迫。這是因為，(純粹)民主作為一種直接民主，它體現為公民直接管理政府，它只能在一個地理範圍狹小和人口規模很小的地區實行。在這種條件下，社會中的大多數人會很容易勾結、串通，形成共同的利益或情感，從而糾集起來結合成為多數派，損害少數人的權益。這即是說，在立憲設計中，不能選擇(純粹)民主的政府形式，因為它太容易被佔多數的黨派所挾持和控制。

「普布利烏斯」斷定(純粹)民主這種政府形式不能制止多數人對少數人的壓迫，確信共和政體的政府形式在控制派別鬥爭的負面後果等諸多方面優於(純粹)民主政體。因此，明智的選擇是共和政體而不是(純粹)民主政體。但是如何避免寡頭傾向及某一派別輕易地支配其他利益群體？「普布利烏斯」認為，還必須憑藉一種共和政府的治理結構，即複合共和。

共和政府與(純粹)民主完全不同：一是政府委託給由多數公民選舉出來的少數公民。由此在公民與政府之間形成一種委託—代理關係，大多數公民不是政府權力的直接操作者。這樣，經過由人民選舉產生的人民代表這個中介環節的過濾，「公眾的意見得到提煉和擴大」，其結果是：一方面，「由人民代表發出的公眾呼聲，要比人民自己為此集會，和親自提出意見更能符合公共利益。」<sup>⑤</sup>另一方面，由於公民不直接管理政府、操作政府權力，避免了使民眾政府處處腐敗的不治之症——「不安定、不公正和帶進國民會議的混亂狀態」<sup>⑥</sup>，因而降低了大多數人勾結起來直接操縱政府的可能性。二是共和政府所能管轄的公民人數較多，其治理範圍可以擴展到廣大的區域。這一點尤其重要，因為它大大增加了一個居於多數的黨派挾持、操縱政府的難度，從而使多數人壓迫少數人不太容易實現：「把範圍擴大，就可包羅種類更多的黨派和利益集團；全體中的多數有侵犯其他公民權利的共同動機可能性也就越小了。」<sup>⑦</sup>

這就是說，在共和政府廣大的治理範圍內，可以容納眾多的黨派和利益集團，這就為它們之間的競爭製造了一個相互制約、彼此牽制的環境——政治市場。在這種競爭性的政治環境或者政治市場裏，黨派之間勾結、串通的成本比較高昂，以致不太容易形成一個居於多數的黨派挾持、操縱政府的局面。由此，政府也就有可能保持某種程度的獨立性和中立性。而且，在共和政府廣大的治理範圍內，社會制約政府的力量也往往更為強大：「在一個大型社會裏，人民的自然力量與政府的人為力量比較起來，要比小型社會裏的自然力量大，當然也就更有能力與政府建立暴政的企圖進行鬥爭了。」<sup>⑧</sup>

基於上述理由，「普布利烏斯」確信，共和政體這種政府形式在控制派別鬥爭的負面後果等諸多方面確有優於(純粹)民主政體之處。因此，對於美國的立憲設計而言，明智的選擇是共和政體而不是(純粹)民主政體。

不過，由於其適用於廣闊的治理範圍，共和政府的形式雖然相對於(純粹)民主政體有助於減少一個居於多數的黨派挾持、操縱政府的可能性，但是，「如果在整個國家只創建了一個單一的政府權威中心，規模原則所固有的寡頭傾向就會使一個派別輕易地支配其他利益群體。」<sup>⑨</sup>這意味着在一個單一權威中心的格局之下，即使採取共和政府的形式，一個居於多數的黨派挾持、操縱政府的可能性仍然很大。因此，僅僅依靠共和政府廣大的治理範圍是不夠的，還必須憑藉一種共和政府的治理結構。「普布利烏斯」稱之為複合共和<sup>⑩</sup>：

在一個單一的共和制裏，人民交出的一切權力是交給一個政府執行的，而且把政府劃分為不同的部門以防篡奪。在美國的複合共和制裏，人民交出的權力首先分給兩種不同的政府，然後把政府分得的那部分權力再分給幾個分立的部門。因此，人民的權力就有了雙重的保障。兩種政府將互相控制，同時各政府又使自己控制自己。

在複合共和政府的治理結構中，不僅存在着由人民分別委託授權、同時內部又分權制約的兩級政府(全國性政府和區域性政府)，而且各個政府單元之間權力劃界、自治運作、相互競爭、彼此制約。在這種治理結構下，一個即使居於多數的黨派要挾持、操縱、壟斷所有的政府單元(比如一個全國政府和幾十個州政府)，其難度之大、成本之高，以致使之幾乎成為不可能。

把複合共和的立憲設計思路具體落實到憲法規則的設計、選擇上，其結果就是美國憲法中這樣一些規則：關於眾議院議員的選舉規則(第一條第二款)、關於參議院議員的選舉規則(第一條第三款以及後來的憲法修正案第十七條)、關於總統的選舉規則(第二條第一款)、確保邦政府為共和政府的規則(憲法第四條第四款規定「聯邦向聯邦內的每一個邦保證建立一個共和形式的政府」)以及全國政府內部權力分立的規則和有關全國政府和邦政府分權的規則。

綜合以上分析，我們可以清楚地發現，「普布利烏斯」心目中的社會理念(社會乃黨派與利益集團紛爭的場所)如何影響或制約了他們對美國的立憲規則的設計與選擇。在很大意義上，美國憲法中複合共和的制度設計與「普布利烏斯」對社會(尤其是社會中的黨派與黨爭)的把握與判斷有着緊密的關聯。

### 三 國家：人民的共同體與區域的聯合體

我們關注的第三個問題是，「普布利烏斯」心目中的國家理念如何影響或者制約了他們對憲法規則的設計與選擇？

根據對《文集》的解讀，我們發現「普布利烏斯」心目中的國家理念可以概括為以下兩個方面：

#### (1) 把國家視為人民的共同體

在《文集》(尤其在第二篇)中，「普布利烏斯」分別使用country和nation這兩個語詞來指稱「國家」：country是就「國家」概念的領土與地理意義而言，nation則主要指「國家」概念中的由人民構成的共同體。基於這種共同體的國家概念，「普布利烏斯」在論及美國作為一個國家的時候，一方面涉及了三個基本的要素——領土(country)、人民(people)和獨立(independence)，另一方面則強調維護國家的獨立、統一和安全。因此，在「普布利烏斯」的視野中，國家乃是集領土、人民和主權於一體的共同體，人民是國家這一共同體的主人，因而，所謂國家的獨立、統一、安全，與人民的自由、團結和幸福是一致。這樣，通過維護這種共同體的獨立、統一、安全以保障人民的自由、團結和幸福，就是建立國家這種共同體的目的所在。

在複合共和政府的治理結構中，不僅存在着由人民分別委託授權、同時內部又有分權制約，包括全國性政府和區域性政府之間和各個政府單元之間權力劃界、自治運作、相互競爭。把複合共和的立憲設計思路具體落實到憲法規則的設計上，則是明確訂立了全國政府內部權力分立的規則和有關全國政府和邦政府分權的規則。

## (2) 將國家作為區域的聯合體

在「普布利烏斯」的心目中，國家不僅是人民的共同體，而且可以是一種區域（邦或州）的聯合體。問題是，「普布利烏斯」為甚麼會形成這種區域聯合體的理念？可以從兩個方面加以分析：

一方面，區域聯合體的理念來自於美國立憲選擇的歷史實踐。在1787年6月28日的費城制憲會議上，「普布利烏斯」中的麥迪遜明確指出制憲者必須在兩個極端之間進行選擇，第三種選擇是不存在的<sup>④</sup>：

總之，擺在我們面前的出路，無非兩個極端，要麼，十三個邦徹底分開，要麼，完美結合。若徹底分開，十三個邦將成為個獨立的國家，各服從自己的法律，不過是國法。若完美結合，十三個邦將成為一個完整的共和國內的郡縣，服從一部共同的法律。

在「普布利烏斯」視野中，國家乃是集領土、人民和主權於一體的共同體，通過維護這種共同體的獨立、統一、安全以保障人民的自由、團結和幸福，就是建立國家共同體的目的所在。此外，國家不僅是人民的共同體，而且可以是一種區域（邦或州）的聯合體。這種區域聯合體的理念既來自於美國立憲選擇的歷史實踐，也來自孟德斯鳩的構想。

如果拒絕分裂，將十三個邦整合為統一的國家，那麼，這樣的國家在事實上就是若干個區域或者說邦的聯合體。在此意義上，「普布利烏斯」關於國家作為區域聯合體的理念不過是對這一事實的描述而已。

另一方面，這種區域聯合體的理念也並非沒有理論根源，它來自孟德斯鳩（Charles Montesquieu）的構想。在《文集》第九篇中，「普布利烏斯」曾大段摘引孟氏的有關論述，比如「聯邦共和國就是幾個社會成員聯合而成的新社會，這個社會還可以因其他新成員的加入而擴大，直到他們的力量能夠為這個聯合體提供保障的程度為止」<sup>⑤</sup>正是根據孟氏這種聯合體的構想，「普布利烏斯」主張國家可以是「『一些社會的集合體』或者是兩者或者更多的邦」的聯合<sup>⑥</sup>。

現在的問題是，「普布利烏斯」的上述國家理念如何影響或者制約了他們對憲法規則的設計與選擇？我們可以分別從以下兩個方面來進行觀察：

一方面，既然國家被「普布利烏斯」視為人民的共同體，那麼，為了實現人民的自由、團結和幸福，就必須確保國家的獨立、統一和安全。在立憲設計上，這不僅要求建立一個統一的全國政府，而且必須通過立憲設計使全國政府：(1) 獲得相應的足夠的權力：「在適於託付這些國民利益的地方，同時也應該給予相應的權力。」<sup>⑦</sup> (2) 具有巨大的能力：「政府的能力，對於防禦國內外威脅，對於迅速而有效地執行成為一個良好政府的定義的組成部分的法律是必不可少的。」<sup>⑧</sup> (3) 保持穩定：「政府的穩定，對於國家的聲望和與它分不開的利益，以及對於作為文明社會中主要幸福的人民思想上的安定和信任，都是必不可少的。」<sup>⑨</sup>

如果把上述對立憲設計的原則要求具體落實為對憲法規則的設計和選擇，那就意味着必須制訂一系列賦予全國政府的立法、行政和司法權力的規則，通過這些授權性的規則使全國政府獲得充分的權威。這點可以從美國憲法的第一、二、三條的相關款項（比如第一條第八款授予聯邦議會的立法權力達十八項之多）中得到印證。

另一方面，既然國家也被「普布利烏斯」定位為區域聯合體，那麼，如何確保聯合體內部的聯合、團結、穩定和實現聯合體成員的自主、自治，就是立憲

設計必須考慮的缺一不可的兩大基本目標。實現前一目標要求立憲設計授予全國政府相應的充分權力，但同時也需要確立其權力邊界，以便為區域性政府如邦或州留出自治的權力空間；落實後一目標則要求把憲法未授予全國政府的權力保留給各個區域性政府，但同時也要禁止區域性政府越權進入全國政府的權力範圍。在立憲設計上，這就要求在全國政府和區域性政府之間進行權力劃分，用「普布利烏斯」的話說，就是「標出全國政府和州政府的權力的適當界線」<sup>⑦</sup>。如果把這種分權的原則要求具體落實為對憲法規則的設計和選擇，那就需要在立憲設計中既有針對全國政府權力的授權規則和限權規則，同時也有針對區域性政府權力的保留性和限權性規則。在美國憲法中，前者體現在第一條第八款（授權性規則，由此授予聯邦議會十八項明確權力）和第九款（限權性規則，由此明確禁止聯邦議會施行八項權力），後者集中體現在憲法修正案第十條（此為保留性規則，因為該修正案明確規定「憲法未授予聯邦的權力，憲法未禁止給予各邦的權力，保留給各邦，或者保留給人民。」）和憲法第一條第十款（限權性規則，由此明確禁止各邦施行三項權力）。

上述觀察與分析表明，「普布利烏斯」的雙重國家理念（國家作為共同體與聯合體）直接影響和制約了他們對美國的立憲規則的設計與選擇。換言之，美國的憲法直接打上了「普布利烏斯」國家理念的烙印。

既然國家被「普布利烏斯」定位為區域聯合體，那麼，如何確保聯合體內部的團結、穩定和實現聯合體成員的自主、自治，就成為立憲設計必須考慮的兩大目標。如果把分權的原則具體落實為對憲法規則的設計和選擇，就需要在立憲設計中既有針對全國政府權力的授權規則和限權規則，同時也有針對區域性政府權力的保留性和限權性規則。

## 註釋

①②④⑤⑩⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲ 漢密爾頓 (Alexander Hamilton)、傑伊 (John Jay)、麥迪遜 (James Madison) 著，程逢如等譯：《聯邦黨人文集》（北京：商務印書館，1995），頁73；75；80；74；190；23；75；77；264；264；264；264；266；430；45；46；46；48；47；266；48；48；48；66；49；45；50；139；265-66；44；117；180；180；180。（譯文或據英文本有所改動）

③⑥⑦⑧⑩⑲ 奧斯特羅姆 (Vincent Ostrom) 著，毛壽龍譯：《複合共和制的政治理論》（上海：上海三聯書店，1999），頁35；55；54；54；152-53；100。

⑨ 霍夫施塔特 (Richard Hofstadter) 著，崔永祿等譯：《美國政治傳統及其締造者》（北京：商務印書館，1994），頁7。

⑩ 亨金 (Louis Henkin) 著，鄭戈等譯：《憲政與權利——美國憲法的域外影響》（北京：三聯書店，1996），〈導論〉，頁3。

⑪ 當然，在《文集》中，「普布利烏斯」對個人作為權利主體的確認是不徹底的，這集中表現在對奴隸的看法上。對此本註釋曾有六百多字的批評性分析，現因篇幅所限而省略。

⑫⑬⑭ 麥迪遜 (James Madison) 著，尹宣譯：《美國制憲會議記錄辯論》（瀋陽：遼寧教育出版社，2003），頁310；866註釋2；231。

⑮ 孟德斯鳩 (Charles Montesquieu) 著，張雁深譯：《論法的精神》（上）（北京：商務印書館，1982），頁130，參見註⑩《聯邦黨人文集》，頁42。