

第五課 《自由的種子》（二）

本課先從宏觀角度瀏覽整部《美國憲法》，了解七條正文與二十七項修正案的基本架構。學習《憲法》不能只記住單獨的條文，更要明白每一項條文在限制誰的權力、保障誰的自由，以及人民如何透過修憲制度調整政府。

一、《憲法》序言的意義

序言本身不是授予政府權力的法律條文，而是說明制定《憲法》的目的，為我們理解後面的內容提供框架。序言中有兩個特別重要的概念。

1. 整體利益（General Welfare）

1828年《韋氏辭典》將「整體利益」解釋為：使人民遠離災禍與危險，過著平安、穩定、繁榮的生活，享受健康社會與良好政府的祝福，而且這些原則必須「適用於各州」。

因此，「整體利益」不是「個人福利」，也不是授權國會只要認為某項政策對人民有好處，就可以拿走一部分人的財產，提供給另一部分人。它所指的是整個國家和各州共同享有的安全、秩序與制度保障。

2. 自由的祝福（Blessings of Liberty）

《憲法》沒有把自由定義為一種政治權利，而是稱為「祝福」（Blessings）。這提醒我們，自由並非政府所創造，而是由上帝賜予給每個人的權利。《憲法》的目的，不只是保護當代人的自由，也要把此自由保存給後代子孫。

二、《憲法》的七條正文

《憲法》正文共有七條，建立了美國政府的基本架構：

- 第一條：立法部門，說明國會的組成及權力
- 第二條：行政部門，規定總統的職責與權力
- 第三條：司法部門，建立聯邦法院體系
- 第四條：規範各州之間的關係，確立共和政體

- 第五條：規定修正《憲法》的程序
- 第六條：確立《憲法》的最高法律地位、承認邦聯時期債務，並禁止公職宗教資格審查
- 第七條：規定《憲法》的批准程序

美國建立的是共和政體制度，而不是單純的多數民主制度。共和政體不只重視人民投票，也以《憲法》、權力分立和法律保障限制多數人的權力，避免少數人的權利遭到侵犯。

三、二十七項《憲法》修正案

《憲法》批准以後，人民先後對它作出二十七次修正。有些修正案保障基本權利，有些改變政府的運作方式，也有些大幅改變聯邦政府與州政府之間的權力關係。

修憲制度表明，《憲法》不是不能改變，但也不能由國會、總統或法院任意改寫。政府的權力來自「被治理者的同意」，所以重要的制度改變，必須經過人民及各州所參與的正式修憲程序。

四、與總統有關的修正案

第十二修正案

早期制度規定，選舉人票最多者成為總統，第二名成為副總統，結果可能讓政治上的死對頭同時擔任正、副總統。第十二修正案改變這項制度，形成正副總統搭檔競選的方式。

第二十修正案

這項修正案規定新任國會與總統的就職時間，目的是縮短「跛腳期」。所謂「跛腳政府」，是指在新一輪選舉中已經敗選、即將卸任，卻仍暫時掌握權力的政府。縮短交接時間，可以減少敗選者在離任前作出重大決策的機會。

第二十二修正案

原始《憲法》沒有規定總統任期上限。歷任總統長期遵循喬治·華盛頓只任兩屆的先例，直到羅斯福連任四屆。人民擔心同一人長期掌權會使行政部門不斷擴張，因此通過**第二十二修正案**，將總統限制為最多當選兩次。

這說明人民不是將權力永遠交給政府，而是暫時授權政府使用。當制度出現問題時，人民有權透過修憲收回或限制已經授予的權力。

第二十三與第二十五修正案

第二十三修正案賦予華盛頓特區居民三張總統選舉人票，使他們可以參與總統選舉。但這並不表示華盛頓特區成為一州。華盛頓特區原本被設計成獨立的聯邦管轄區，避免聯邦政府受到任何一州控制或偏袒某一州。

第二十五修正案則處理總統死亡、辭職、被免職或失去履行職務能力時的權力交接問題。

五、司法部門與國會

第十一修正案源於外州居民在聯邦法院起訴喬治亞州的案件。各州認為，聯邦法院不應任意審判州政府，因此通過修正案，限制聯邦司法權對州主權的侵犯。

第十七修正案則改變了聯邦參議員的選舉方式。原來眾議員由人民直接選舉，代表人民；參議員由州議會選出，代表州政府。這樣的設計，使參議院成為防止聯邦政府侵犯州權的一道防線。

1913年通過第十七修正案後，參議員改由人民直接選舉。支持者認為這增加了民主參與；批評者則指出，州政府因此失去了在聯邦國會中的直接代表，眾議院與參議院的代表性質變得相似，也使聯邦權力更容易擴張。

六、廢除奴役與保障民權

第十三、十四、十五修正案是在南北戰爭之後制定的。

- 第十三修正案廢除奴役制度
- 第十四修正案保障公民權及法律的平等保護，防止州政府任意剝奪人民的生命、自由或財產
- 第十五修正案禁止政府因種族、膚色或過去的奴役身分剝奪投票權

奴役制度雖被廢除，南方一些州仍透過地方制度剝奪黑人權利，因此必須進一步以修正案提供保障。第十四修正案對聯邦政府與州政府的關係產生深遠影響，至今仍是美國法學中爭論最多的條文之一。

七、投票權的擴大

除了第十五修正案以外，還有三項重要修正案保障投票權：

- 第十九修正案保障女性投票權
- 第二十四修正案禁止以人頭稅限制人民參與聯邦選舉

註：19世紀末至20世紀中期，美國南方各州利用「Poll Tax」（譯：人頭稅或投票稅）作為一種政治工具，其目的是合法地剝奪貧窮人民的選舉權，不繳稅就無法投票。直到1964年通過《憲法》第二十四修正案，這一做法才在聯邦選舉中被取締。

- 第二十六修正案將投票年齡降至十八歲

這些修正案顯示，美國具有自我修正的能力。即使多數人曾經掌握權力，他們仍能透過長期努力，決定與過去受壓迫的群體分享同等的政治權利。投票權得來不易，公民不應浪費，而應透過投票使自己的聲音和價值觀被政府聽見。

八、所得稅與第十六修正案

第十六修正案使聯邦政府可以直接徵收所得稅，而不必按照各州人口分配稅額。這使聯邦政府取得財源變得容易，也為政府規模與管轄權的擴張提供了條件。

所得稅制度並不公平，因為政府不只向人民的消費徵稅，也向工作所得、投資、房產、資產增值徵稅。「在監獄外推動改變，總比身陷監獄後再抗爭容易得多。」公民應遵守現行法律，同時透過合法的方式和修憲程序推動稅務法的改變。

九、禁酒令帶來的教訓

第十八修正案授權聯邦政府在全國實施禁酒令；政策產生許多反效果後，人民又通過第二十一修正案將它廢除。

禁酒令最重要的教訓，不是「可以喝酒VS不可以喝酒」，而是聯邦政府權力的來源。當時人們雖然認為酗酒是全國性問題，國會卻知道：《憲法》並沒有授權聯邦政府由權力在全國禁止酒類，必須由人民和各州透過修憲賦予聯邦政府這項新權力。

後來人民發現政策失敗，帶來嚴重後果，又透過第二十一修正案收回政府禁止酒類的權力。這清楚說明：政府不能自行創造權力；人民能夠授予權力，也能夠收回權力。但當人民作出決定、要交給政府這部分的權力時，就已經自願地擴大了政府的權力，就算之後修正，也並不能全數收回。

十、《憲法》就是政府的界線

沒有《憲法》界線的政府，就像一座美式足球場沒有碼線、邊線、爭球線和得分區。球員不知道應該站在哪裡，也不知道什麼行為算是出界。

詹姆斯·威爾遜既是《獨立宣言》與《憲法》的簽署人，也是最早的最高法院大法官之一。他稱讚《憲法》，因為它清楚劃分了州政府與聯邦政府的權力。

因此，學習《憲法》的目的不只是認識政府有哪些權力，更要知道政府沒有什麼權力。聯邦政府不能因為某項政策看起來有益，就自行跨越憲政界線。公民也有責任認識這些界線，監督政府、要求官員負責，確保政府只行使人民透過《憲法》明確授予的權力。

思考討論

- 1.透過今天的課程，你過去對政府、政治、人民權利或自由有哪些固有的看法，受到挑戰或發生了改變？請分享一個你過去可能理解錯誤，但今天重新認識的觀念。
- 2.你過去是否認為，只要一項政策對人民有幫助，政府就應該去做？今天的課程如何挑戰了這種看法？
- 3.你認為自己過去是否過度依賴政府解決社會問題？未來面對一項社會問題時，你會先提出哪些與《憲法》及政府權限有關的問題？