

北美立憲前後「代表理念」 的爭議：一個革命式的轉折*

張福建**

摘 要

「代表」制度是近代民主政體賴以運作的樞紐，但是「代表」該如何產生？「代表」又該扮演什麼樣的角色，向來是個紛擾不休的課題。美國是世界上第一個成文立憲的國家，「主權在民」的理念，「三權分立」的制度，以及廣土眾民的國度，益加突顯了「代表」理念的重要性。本文的主要目的，是嘗試深入當時的歷史情境中，探索在立憲前後幾次有關「代表」理念所引發的重大爭議，以及期間「代表」意義所產生的重大轉折，剖析各方所持的論點，考察其意義產生重大轉折的歷史背景，進一步思考其對於美國憲政發展路線的可能影響及得失。

關鍵字：代表、實質代表論、實際代表論、制衡、三權分立、混合政府、聯邦論者、反聯邦論者

壹、前 言

一七七六年的北美十三州獨立革命，對於近代政治究竟產生了哪些影響？當然，本文所關切的，並非泛指「革命」這一事件所引發的一連串回

* 本文為國科會補助之研究計畫「民主理論專題研究 代表與民主政治」（NSC 87-2414-H-001-009-I10）之部分，作者特此深致謝忱。

** 中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

響，而是嘗試探討以下的問題：即獨立後的北美十三州，在邦聯條款到聯邦憲法正式批准通過時（一七七七至一七八九），這段不算太長但卻是關係著美國未來政治走向的重大歷史時刻，究竟是什麼樣的背景？以及受到哪些理念或因素的左右？制憲者們竟然得以在各方利害交錯、意見雜陳中，制訂出一套「嶄新」的憲法。其新穎之處，不僅僅它是世界第一部成文憲法，而在於它揚棄了傳頌已久的「混合政府論」（theory of mixed government），將政府的權力分隸於立法、行政、司法三個不同的部門，並按照「制衡」（checks and balances）原理使各部門間（行政、立法、司法；參院、眾院）相互牽制，以期避免任何一個部門權力獨大，有損彼此間的均衡（Vile, 1967: 119-75; Wood, 1992: 93-94）；然而更根本而大膽的嘗試是在於它賦予「人民」（仍然是有資格限制的）前所未見的角色和地位，「治者」- 立法、行政或司法俱由「人民」直接或間接選舉產生，換言之，立法、行政及司法權就實質而言，都是「人民」的代言人，各受人民的負託行使不同的權力或功能。因此人民的同意（consent）乃是其權力正當性的唯一和最終的基礎（cf. Wood, 1992: 95），職是之故，「代表」之於美國憲政體制就益發來得重要、突顯，因為它不只是美國憲政體制賴以運作的樞紐，更是聯繫治者與被治者情感、利害的不二橋樑。事實上，我們也可以說，委由「代表」來治理也是當時美國不得不採行的方式，因為在幅員遼闊，交通如此不便的國度裡，由數百萬人直接治理，既不可行也不可欲（Wood, 1969: 164）。此外，在美國社會中，既無君主也無世襲的貴族，何況人人平等的理念也逐漸深入人心，因此以社會階級為其立論基礎的「混合政府論」，雖然在革命初期，一度為各州州憲的起草者所心儀，並紛紛起而效尤¹，然而隨著社經情勢丕變，此種憲政安排也日益受到各方的質疑、批判，於是北美立憲人士不得不另謀出路，而「分權論」及「制衡理論」乃得順勢而起，在此一憲政架構下，執政者俱由人民直接或間接選出，遂使得「代表」的理念和角色格外吃重，而自然成為各方矚目及爭議的焦點，因此研究美國早期憲政發展的知名學者，都不約而同的指出：「代表」

¹ 除少數幾州，特別是賓州（Pennsylvania）堅持美國只有一個階級，因此反對沿用「混合政府」的體制。至於其它幾個州州憲都刻意模仿英國體制，設有州長、參議院及平民院，分別代表一人少數人及多數人。請參考 Wood, 1967: ch6; 1992: 94-96。

理念乃是美國立憲前後最重要的政治概念之一 (Bailyn, 1967: 161-2; Wood, 1969: 164)。

「代表」問題的重要性，早為美國開國諸賢所認識，如 J. Adams 在美國聯邦憲法起草之際，就語重心長的談到：「最大的難題，在於議會如何組成，對此必須格外用心」²。即使在《聯邦論文集》(*The Federalist Papers*) 中，我們也可以察覺到作者們費了不少篇幅在「代表」有關的議題上著墨³，可見他們對此一議題重視的程度。然而，有趣的是，在政治思想裡，一個概念的爭議性常隨著其重要性而遞增⁴，「權力」、「民主」、「自由」、「平等」等皆如是，而「代表」亦復如是。因此，立國之初的美國，由於對於十八世紀之初英國國會的「腐化」⁵，以及殖民時期短視近利及癱瘓無能的各州議會 (Wood, 1969: 165-66; 1987: 71-77) 尚且記憶猶新，所以對於建構一個公正廉能 - 在職權上獨立自主，不受其它機構的宰制；在立法上追求「公共福祉」(public good)，而不圖私利；以及適切反映人民利益的代表機構都具有高度的共識。可是究竟如何具體落實這個目標，彼此的看法卻是南轅北轍，各執一詞。其間的爭議如：國會該採一院制或兩院制？

² J. Adams, "Thought on Government," in Adams ed., *Works of John Adams*, Vol.4, 轉引自 G.S. Wood, 1967: 165。

³ 在《聯邦論文集》中除了第十號是討論代表理念和制度最重要的文獻外，從第四十七號到第六十六號都直接或間接與代表理念或制度有關。

⁴ 這些概念，可以說是「本質上具爭議性的概念」(essentially contested concept)，參見郭秋永，1995: 176-185。

⁵ 「腐化」(corruption) 是當時十八世紀最常被使用的字彙之一，當時通常都用來指責在華波爾 (Robert Walpole) 主政時期及喬治三世當政後，國會在各種不當的「影響力」下 - 或被籠絡或被收買，而喪失了一個部門的自主性，無法發揮其應有的功能，請參考陳思賢 (1994 : 76)。在美國立憲之際，聯邦論及反聯邦論者在共和主義影響下，各自也就「腐化」及「美德」提出了不同的見解，反聯邦論者認為憲法未將人民條款納入新憲法之中，乃是忽視「公民德行」及「公民教育」的重要性；聯邦論者則稱「美德」乃是一種制度的屬性 (systematic property)，因為公民個人乃是柔弱的野草 (a weak reed)，仍易屈服於自利的強風中，因此必須以「野心來對抗野心」(Ambition must be to counteract ambition) (*The Federalist Papers*, 51: 319, 強調部份為筆者所加)，藉由制度間的相互制衡以防止腐化。因此「腐化」可以指涉兩種不同的面向，一是個人層面，另一個則為制度層面，這兩個層面是息息相關的，對這個問題的討論，請參考 Ball, 1988: 150-54; Banning, 1988: 194-212; Pocock, 1985: 37-50。

彼此的權限如何劃分？「代表」應循何種方式產生？任期多長才合宜？該有多少代表才算適當？「代表」與人民之間的關係該當如何？哪些人才是合格的選民？資格是否應予放寬？凡此都是各方爭論的焦點。由於「代表」理念牽涉的議題實在過於複雜，特別是對美國而言，本文限於能力、篇幅，一方面只能選擇與「國會」有關的問題出來處理；另一方面則嘗試就革命時期到立憲之際，其中對傳統代表理念最具顛覆性、革命性的議題作為探討的重心，希望藉此說明「代表」理念，其意義在美國立憲前後的重大轉折。

貳、「無代表，不納稅」 實質代表論的爭議

英國在七年戰爭（一七五六至六三）後，為了解決日益困難的財政收支問題，除了加強「貿易與航海法」（Acts of Trade and Navigation）的執行外，並陸續頒佈多項徵稅法案，其中又以一七六五年的「印花稅法」（Stamp Act），更使得英美雙方關係雪上加霜，不料爾後事件一再升高擴大，終至兵戎相向以迄北美十三州宣告獨立。對這段大家耳熟能詳的歷史，不勞本文贅述。在這裡我們關切的是，當時北美十三州為了抗稅而提出「無代表、不納稅」（No Taxation Without Representation）作為號召，而英方則以「實質代表論」（virtual representation）作為回應，於是，雙方各自就「代表」問題，展開一幕幕精彩的論戰，在此筆者除了將雙方的立論扼要整理外，並擬就其意義加以闡明。

在當今民主政體中，一提到「代表」，就會聯想到「投票與選舉」，一旦一個地區或群體沒有「實際」（actually）參與投票選舉代表，似乎就難以說他們的利益或意志「實質上」（virtually）有被代表（儘管在今日，投票選舉與「代表性」- 利益與意志受到尊重與關照 - 間是否可以劃上等號，一樣飄渺而難以捉摸，因此直接民主的呼聲依然綿延不絕）。可是，這種在今天看來不可思議，超乎常識的事情，卻是十八世紀英國所採行的代表制 - 「實質代表制」，並不乏知名之士，如柏克（E. Burke）、布列斯東（W. Blackstone）等人為此理念、制度聲辯⁶。在此一「代表制」之下，

⁶ 文中為行文方便起見，“virtual representation”視行文脈絡，或譯為「實質代表論」

巴力門（國會）的代表，雖由少數地區、少數人透過選舉產生，但代表一旦當選後，他們所要銜命關照的乃是國家整體的利益，而非汲汲於其選區的利益；因此對多數沒有選派代表參與國會的地區而言，其利益也能一樣受到同等的關照，所以就「實質」而論，等於有代表。因此當北美十三州殖民地，以無代表參與國會而拒不納稅時，英國自不以為然，因為：第一，在英國十分之九的人，也無推選代表之權，其中一些繁榮的地區如伯明罕（Birmingham）、曼徹斯特（Manchester）等地均無代表參與國會，然而其依然照常繳稅，並受英國法令的管轄。試問十三州殖民地與這些地區有何不同？有什麼立場可以拒不納稅？以下這段生動又嚴肅的議論，忠實地道出英方的心聲：「假如代表可以穿越三百哩，為何不能穿越三千哩？假如它能橫越千山萬水，為什麼不能遠渡海洋？假如曼徹斯特與伯明罕雖無代表與會，其依然是有被代表，那麼試問厄伯尼（Albany）及波士頓（Boston）有何差異？難道他們不是英國子民？不是英國人嗎？」（cf. Bailyn, ed., *Pamphlets*, I: 601）；第二，按「實質代表制」成立的前提是，「代表」雖由某一特定地區產生，但是其所代表的是整個國家的利益，而且是融為一體的利益，因此英國人認為北美十三州殖民地，既為大英帝國整體的一部份，因此其利益已涵括在整體中，且與英國的利益同為一體，無分軒輊。果真如此，殖民地有何立場拒不納稅？第三，在「實質代表論」下，「代表」乃是一個能盱衡整體利益，而不是汲汲營營於討好其選區利益的政客，「代表」之於選民的關係，乃是「獨立」於選民，並依良心判斷以行事，為了部份選區而犧牲整體利益，乃是褻瀆了其職責（Bailyn, ed., *Pamphlets*, I: 602-3）。在這種理解下，殖民地以無代表作為抗稅的理由，不僅是無的放矢，且嚴重扭曲、誤解了「代表」神聖的角色及職責。

然而上述說辭，在殖民地看來，不僅理由牽強，且論據薄弱，因而不少人士紛紛撰文反對，其理由大致可歸納如下：第一，儘管英國多數地區、多數人未具選舉權，但他們與有選舉權的地區，其利益畢竟是一體的（當然這種說法後來在英國也遭到急進派的質疑），然而北美殖民地的利益卻與英國的利益未必合轍，試問在殖民地所增加的稅收，豈不和英國人所減

或譯為「實質代表制」，至於實質代表制的辯解，有關柏克部份，請參考拙著（1998）。有關布列斯東及「印花稅」的主要起草者 Thomas Whateley 的論點，請參考 Wood, 1969: 175。

輕的負擔成正比？彼此的利益那有一致性呢（cf. Bailyn, ed., *Pamphlets*, I: 601）？第二，依照英國的憲政傳統，未經人民的同意而徵稅乃是暴政，既然北美殖民地無代表參與國會，等同於未經人民同意而徵稅，因此有違英國的憲政傳統，所以殖民地也自認為不納稅並非是「抗稅」，而是一種站在秉持英國憲政傳統下的「抗暴」行動；第三，當時北美殖民地所採行的代表制，乃是沿襲英國在十三、四世紀所採行的代表制，視「代表」與人民之間乃是一種「命令委任」（mandate）的關係，「代表」係人民的受託者，須按人民的訓令（instructions）以行事（Bailyn, 1967: 162-64）。而殖民地之所以將「代表」視為各地區的代理人，並嚴格要求其依人民的訓令行事，也是特殊的背景使然，蓋因中央政府 - 英國政府遠在天際，各地區又具有高度的自主性，凡事只能求助於市郡政府，實際上是求助於私人（private favors）。殖民地既無權派代表參與英國國會，試問其國會議員對於殖民地的情境及需要，能有多少掌握？多少瞭解？縱使代表能橫渡重洋，但萬萬無法感同身受，因此不管其代表如何睿智，如何具有良心，對殖民地而言，都是不切實際的（Bailyn, 1967: 164; Wood, 1969: 177-78）。

對於上述雙方的爭論，個人擬提出下列幾點看法供大家參考：第一，雙方的爭議，彼此對代表理念的看法確有出入，但利益的分歧才是關鍵所在，假使彼此利益確實是融為一體的，「實質代表論」未必全然不可接受，否則彼此的衝突早已發生了，而未必要等到十八世紀中葉；第二，在「實質代表論」中，認為實際選舉代表與否，不必然是有無「被代表」的構成要素，在英國，這種說法多少有點為現存制度「衰廢城鎮制」（the system of rotten boroughs）合理化之嫌，然而隨著工商業發展，這種不合時宜的制度遂日益遭到英國境內急進人士的批判，並在一八三二年的「改革法」（Reform Act）中廢除，因此北美殖民地可以說是對此一代表制批判的先聲；第三，「實質代表制」的內涵，其不合時宜的成分，固然隨著時代的演變而逐漸遭到唾棄，然而其對於「代表」角色的界定，即視「代表」為整體國家利益了代表者，並應獨立判斷作為行事的準則，此種主張即使在獨立後的美國，在「共和主義」（republicanism）的影響下，也獲得聯邦派大力的支持；第四，「無代表、不納稅」這句口號乃是一刀兩刃，如果十三州殖民地要認真貫徹這種主張，似乎在獨立後，對於選舉資格就不該還有諸多限制。因此每當人民要求擴充選舉權時，立憲人士就只好被迫退守

「實質代表論」中，去尋求脫困之策（Wood, 1969: 179）。總之，對於這場爭議，可以看做是兩種不同的代表理念 - 「實質代表論」及「實際代表論」（actual representation）間的初次交鋒，其爭議雖因美國革命成功而暫告銷聲，「實質代表論」也因此在美國暫時得不到共鳴，然而其間的勝負並未就此底定，在往後美國憲政史中，二種代表理念依然在立憲人士心中糾結掙扎，而成為聯邦派及反聯邦派再度對峙的主要議題。

參、眾議院和其「代表性」：聯邦論者 VS.反聯邦論者

英美「代表理念」之爭甫告落幕，北美人士轉身就得去面對境內因「代表制度」爭議所浮現的裂痕。當然，這些爭議不限於各州市鎮，然而首當其衝的卻是各州州憲的起草者，特別是受獨立革命運動影響最深的新英格蘭（New England）地區，其中又以新罕布夏州（New Hampshire）及麻州（Massachusetts）的問題最為嚴重，他們甚至為了州議會議席的分配問題，遲遲無法定奪，而一度使得制憲工作延宕不前。這幾個州之所以會產生如此重大的爭議，主要是深受英美代表理念爭議的影響，州內市鎮不管其遠近大小，都希望能「實際的」（actually）及「平等的」（equally）推出自己的代表參與議會，可是大小市鎮對於「實際的」及「平等的」的解讀十分不同，以麻州為例，如波士頓等大市鎮，便堅持議席的分配應以人口或財富多寡為基準，方能實際的、平等的反應其所佔的份量（weight）；反之，處在康乃狄格河（Connecticut River）河谷的偏遠小鎮，則堅持以每個市鎮單位為基準，不管遠近大小，都只能推選出一位代表⁷。這場爭議後來究竟如何化解，對我們來說並不是那麼重要，重要的是這場爭議所暴露出的問題。由於美國各州、市、鎮原本就具有相當高的自主性，因此對於「議席」的分配都分外謹慎，尤其對於那些較弱的州、市、鎮而言，都深怕「新」的議會會吞噬了其代表性（representativeness），因此除了對議席的分配十分堅持以外，並且普遍地責成其「代表」，事無大小，一律得恪遵選區的「訓令」（instructions）行事。過度膨脹的「地方意識」（localism）

⁷ 在聯邦時期各州有關代表理念所發生的爭議，請參考 wood, 1969: 181-88。

⁸，使得邦聯鬆散有如十三個獨立共和國的聯盟，邦聯政府軟弱無力，凡事議而不能決，大陸會議甚至還得仰仗各州的財政支持，獲得各州的首肯，才可望執行其決議。以這樣一個脆弱的組織，自然無法處理紛至沓來的外交、內政及財政等等的問題。此外，最令華盛頓（G. Washington）及梅迪遜（James Madison）等人感到憂心的是，各州州議會的議員多數是唯利是圖、地方意識極為濃烈的人物，因此在州議會中，每每為圖一時之利，扭曲立法過程，盡是制訂一些不合時宜、不公正的律法來討好選民，就是這樣惡質的州議會文化⁹，才使得有識之士，到處奔走疾呼，認為非得趕快立憲革新不可，最後各方幾經協調折衷，費時二年，聯邦憲法終告出爐。對於這部憲法諸多制度性安排，在此我們無暇多說，我們關注的是立憲者在這樣的背景下，究竟期望賦予「議會」什麼樣的功能？又如何去界定「議員」的角色？以及為什麼當聯邦憲法草案頒佈後，會引起「反聯邦論者」（Anti-Federalists）的憂慮質疑？而「聯邦論者」又如何去回覆這些批評？只有從這個角度去切入，我們或許才能較準確地掌握住「代表」理念在這過程當中的微妙轉換，甚至可以從這裡看到「共和主義」對於當時美國及其代表制度的影響。

當聯邦新憲法草案一公佈，隨即招致不少人士「反聯邦論者」的抨擊，他們各自從不同的角度出發，針對新憲法的部份條文及基本精神提出強烈的質疑。其中由各州人民直接選舉，象徵主權在民的「眾議院」，頓成為眾矢之的。「反聯邦論者」為什麼會對「眾議院」如此不滿？而「聯邦論者」又如何去回應這些批評呢？由於這裡所涉及的不僅僅雙方代表理念的對峙，更是憲政發展路線之爭，因此格外值得我們細究其中的原委：

按「反聯邦論者」認為，一個理想的議會，應該如同一面明鏡（mirror），忠實地反映各階層、行業及階級（非馬克斯意義的）的心聲和利益，就如同獨立宣言的起草者之一，亞當斯（John Adams）早先所說的一段話，最能清楚的呈現了反聯邦論者的看法：

⁸ 地方意識高漲的情況，請參考 Wood, 1969: 192-95。

⁹ G.S. Wood 認為促成費城制憲會議召開的最大原因，主要不在於邦聯的無能，也不在於一七八六至八七年間麻州 Shays 的叛亂，而在於州議會的惡質文化，才使得梅迪遜等人立意革新（Wood, 1987: 67-109）。

「它(議會)應該是整體人民具體而微的精確縮影(miniature) , 它應該像他們一樣思考、感覺、推理及作為。」(J. Adams, Thoughts on Government [1776], in C.F. Adams ed., *The Life and Works of J. Adams*, 10vols. Boston: Little Brown, 1850-6, Vol.IV, 9: 195.轉引自 Manin, 1997: 121) 。

此外，議會的代表，更不應該高高在上，而應該盡可能地「近似」(likeness)、酷似(the strongest resemblance)及「貼近」(closeness)其人民(Storing, 1981, Vol.I: 17)，唯有如此，他們才能對於人民的情感、需要和利益等有最切身的體會和感受。

可是，新憲法中的眾議院，顯然跟「反聯邦論者」的理想有極大的落差。由於依照憲法草案中的規定，每三萬人得以選出一位代表，因此議員的名額必然相當有限(按當初具有選舉權的人口估計)，如此一來，社會中的各個階層、行業的人，尤其是社會中的中下階層，入主國會的希望可以說是微乎其微，而其心聲、感受和利益由於乏人「代表」，因此必然會遭到漠視甚至是完全忽略。反聯邦論者史密斯(M. Smith)下面一段話最能反映他們對於憲法草案的態度：

「任何國家的議會，如果要和人民確實類似，顯然議員必須為數眾多(considerably numerous)。一個人，或極少數人不可能去代表眾多人民的感情、意見和特質。在這方面，新憲法有重大的缺失」(Storing, 1981, Vol.VI: 157)。

而他們的理想則是：

「農人、商人、機械工人及其他各個階層的人民，應該按照其各自的比重和其人數被代表，代表應當相當熟悉他們的需求，瞭解各個階層的利益 並熱心地去促使他們興隆」(Storing, 1981, Vol.II: 380)。

新憲法草案不符合他們的預期，固然使這些「反聯邦論者」大失所望，可是更讓他們憂慮的是，在那樣的制度下，將「只有極少數的商人，以及那些最富裕及最具野心的人，才大有機會贏得議席」(Storing, 1981, Vol.III:

20)。由於這些人對他們的情感一無所知，也不瞭解他們的能力、需要和困難，更缺乏同情和同胞愛，因此這將會是一個少數人壓迫、掠奪多數人的政府（Storing, 1981, Vol.II: 379-81）。

在進一步說明「聯邦論者」如何對這些批評、指控提出反擊以前，個人擬對「反聯邦論者」的論點稍加補充如下：

第一、從「反聯邦論者」的論述中，其代表理念可以說是一種「實際代表論」的主張，儘管這次他們不是以州、市、鎮作為訴求主體，而是以社會中各個階層、行業或階級做為主體，而其對憲法草案的控訴，就是質疑眾議院的代表性不足以適當反應社會各階層的利益，T. Ball 將「反聯邦論者」的代表理念歸為「委任命令」說，即主張代表要聽候選民的「訓令」行事（Ball, 1987: 146），可能不是一種很精確的說法。因為「實際」選出自己的代表，並不必然就會要求代表完全聽命行事。

第二、「反聯邦論者」主張代表應該反映各階層的心聲和利益，乍看之下，可能誤以為他們是「直接民主」的提倡者，可是他們不僅期望有代表，而且還要求更多的代表；此外，T. Ball 更進一步指出，其所使用的詞彙，如「階層」、「階級」等都是共和主義式的用詞，而非「人民」或「群眾」等民粹主義（populist）的詞彙（Ball, 1987: 147-48），因此，「反聯邦論者」與「聯邦論者」儘管對有關「代表」的理念不同，但都屬於共和主義的陣營（Ball, 1987: 3）。

現在，我們將問題拉回到這場爭議上，面對「反聯邦論者」的嚴厲批評，「聯邦論者」究竟如何回應、反駁？而他們對「眾議院」及「代表」的功能、角色又有什麼不同的見解呢？為了清楚起見，筆者嘗試將其論點歸結如下：

第一、「反聯邦論者」期望社會中各階層、行業都要有自己的代表，漢彌爾頓（Hamilton）認為這乃是一個全然不切實際的幻想（altogether visionary），「除非憲法明文規定，各行各業的人都必須選一個或更多的代表，否則這種情形事實上不可能出現」（Hamilton, *The Federalist Papers*, 35: 233）。

第二、各階層的人民是否由於在議會中缺乏代言人，其利益就會被忽視？針對這項質疑，梅迪遜（James Madison）的答覆是首先詰問「反聯邦論者」：

「誰是眾議員的選舉者？富者不會多於窮者；知識份子絕不會多於無知者；顯赫的世家子弟絕不會多於無財無勢的平民之子，選舉者是美國人民大眾。他們會選誰呢？每一位具有美德、受人敬重的公民」（Madison, *The Federalist Papers*, 57: 343-44）。

梅迪遜認為憲法草案既然沒有以財產、出身、宗教信仰或職業資格上的限制去束縛和限制人民的選擇，而如果人民不能選賢與能，還能怪誰呢？

而這些議員會出賣選民嗎？梅迪遜認為憲法草案的各項制度已經為其利益構築了好幾道防線，其大者如「權力分立」及「制衡」的制度，小者如眾議員每兩年得改選一次，因為「權力越大，權力存在的期限就應該越短」，透過頻繁且經常的選舉，可以確保代表與人民間的依賴性和情感的交流共鳴（Madison, *The Federalist Papers*, 52: 326, 324）。而除了這些制度性的防患之外，梅迪遜認為當選眾議員乃是一項殊榮，因此他們在榮譽感的驅使下，會忠誠及審慎地去履行其職責，並且對選民的支持心存感激，此外，他們的權力既來自於人民，當然希望能獲得選民的擁戴，更何況頻繁的選舉，為了能獲得連任，也使他們不至於會輕易地出賣人民（Madison, *The Federalist Papers*, 57: 343-45）。

第三、「眾議院」的角色，只是如實地反應各階層的利益嗎？「代表」難道只是個「應聲蟲」嗎？「聯邦論者」期期不以為然，梅迪遜對於「治者」的角色，做了最清楚的界定，他說：「每一部政治憲法的目標都是，或者應該是：第一步是獲致一群治者，這些人必須具有高度的睿智，能夠判別什麼是社會的公共福祉，並且具有高尚的情操，去追求公共福祉」（Madison, *The Federalist Papers*, 57: 343），因此，代表不是作為「各州利益或觀點的擁護者」，而是一個「公共無私的仲裁者（impartial umpires），和正義及普遍福祉（general good）的守護者（guardian）」（*The Writings of James Madison*. ed., by G. Hunt, Vol.III: 293）。他必須對國家中不同的情慾和利益，做出公正無私的仲裁（disinterested and dispassionate umpire）（Madison to George Washington, 16, April 1787, *The Papers of James Madison*, ed., by W.T. Hutchinson, Vol.IX: 384，轉引自 A. Gibson, 1991: 267）。

第四、「反聯邦論者」十分擔心過大的選區，弱勢階層將無法推出自

己的代表，針對這項疑慮，梅迪遜的策略是不去否定這項命題、推論，而是將焦點轉移到一個截然不同的問題上，即大選區的優點，梅迪遜的論點是：小選區愈大，人才就愈多，而人才也容易浮顯；大選區愈大，賄賂、煽動等等選舉的卑劣手段（vicious acts）更不容易奏效（Madison, *The Federalist Papers*, 10: 127）。

從以上有關「聯邦論者」的反駁中，我們似乎可以得知：

第一、「聯邦論者」完全不迴避「反聯邦論者」有關「菁英論」的指控。而且認為這是無可避免的。讓社會中的「自然貴族（natural aristocracy）嶄露頭角，並無不合理之處，因為一個自由的政府無法也不該去扼阻（thwart）這種自然趨勢。

第二、如為確保各階層利益，以免遭受到踐踏。「聯邦論者」認為，關鍵不在於各階層及各行業有無自己的「代言人」，而在於從制度面著手。「以野心對抗野心」（Madison, *The Federalist Papers*, 51: 319），「制衡」與「頻繁的選舉」乃是立憲者防止腐化所祭出的二大法寶。

第三、「聯邦論者」既不認為「代表」的職責，只是作為一個忠實的傳聲筒，也不認為議會只是反應人民心聲和利益的「明鏡」，而是作為「公共福祉」公正無私的仲裁者，這樣的代表理念，自然與柏克對於理想議會或代表的認知和界定十分相近，因此「聯邦論者」所鍾情的代表理念，乃是近似「實質代表論」。

一個被革命人士棄如敝屣的理念「實質代表論」，在此革命之際才從大門被攆走，卻在立憲時期被人從後門悄悄引入，歷史的反覆令人莞爾，而撫今追昔，試問誰說中了美國在十九世紀後的政治走向？什麼處方有助於紓解我們的沈疇。

肆、結語

「代表」的理念和制度，雖然在英國有好幾個世紀的發展，然而，在「混合政府論」及「實質代表論」的重重包裹下，「代表理念」所蘊含的「代表」能量，一直都沒被釋放出來。然而，「代表理念」在美國卻有許多革命性的發展，英美「代表理念」之爭，不僅使得「實質代表論」受到質疑和挑戰，更重要的是在「實際代表論」下，「選舉權」被認為是「代

表性」的構成要件，儘管在當時的美國，選舉權還是有許多限制，不過，其意義是十分重大的，在聯邦時期的各州市鎮，以及在「反聯邦論者」中，都是以「代表性」作為訴求，要求其在政體中得以獲得一定程度的份量。從本文初步探索中，我們可以發現從革命到邦聯時期，「實際代表論」可以說是居主導的優勢；可是到了聯邦立憲時期，「聯邦論者」所鍾情的卻是較近似「實質代表論」的理念。

美國獨立後，在憲政架構的安排及具體的實踐上，與「混合政體」的理想漸行漸遠，轉而朝向我們今日已經視之為理所當然的「民主」之途上，做了許多跨越式、革命式的轉折 - 其中如行政、立法及司法俱為人民的代表，間接或直接由人民選舉；權力分立且彼此制衡；逐漸擴充選舉權，具有選舉權的人民，按比例遠超過英、法等國家；在機會平等的條件下，使得一般人也有成為治者的機會，此一「平民政治」，揚棄了世襲貴族、打破了仕紳壟斷的政治局面。這一切轉變，毫無疑問，「代表理念」起了關鍵性的作用。

參考文獻

一、中文部分

郭秋永

- 1995 解析「本質上可爭議的概念」：三種權力觀的鼎立對峙，〈《人文及社會科學集刊》〉，第七卷第二期。頁一七六至二一六。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

張福建

- 1998 議會及議員的職責：艾德蒙 柏克（E. Burke）代表理念的可能貢獻及其限制，〈《行政學報》〉，二十九期。頁一三三至五。台北：中興大學公共行政學系。

陳思賢

- 1994 《從王治到共和》。作者自印。

M.J.C.維爾著，蘇力（譯）

- 1997 《憲政與分權》。北京：三聯書局。

漢彌爾頓、麥迪遜、傑約翰合著，謝叔斐（譯）

- 1985 《聯邦論》。香港：今日世界社。

二、英文部分

Adams, W. Paul

- 1979 “Republicanism in Political Rhetoric Before 1776,” *Political Science Quarterly* Vol.85: 397-421.

Appleby, J.

- 1986 “Republicanism in Old and New Context,” *William and Mary Quarterly*, Vol.43, No.1: 20-34.

Ball, T.& Pocock, J.G.A. (ed.)

- 1988 *Conceptual Change and the Constitution*. Lawrence, Kansas: University of Kansas.

Bailyn, Bernard

1965 *Pamphlets of the American Revolution 1750-1776*. Vol.I.
Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

1992 *The Ideological Origins of the American Revolution*.
Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard
University Press.

De Grazia, Alfred

1951 *Public and Republic*. New York: Alfred A. Knopf.

Farrand, Max

1964 *The Framing of the Constitution of the United States*. New
Harven: Yale University Press.

Gibson, A.

1991 "Impartial Representation and the Extended Republic:
Towards a Comprehensive and Balanced Reading of the Tenth
Federalist Paper," *History of Political Thought*, Vol.7,
No.2: 263-304.

Kramnick, Isaac

1990 *Republicanism and Bourgeois Radicalism Political
Ideology in Late Eighteenth-century England and
America*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Lienesch, Michael

1985 *New Order of Ages: Times, the Constitution, and the
Making of Modern American Political Thought*. New
Jersey: Princeton University Press.

Madison, James & Hamilton, A. & Jay, J.

1987 *The Federalist Papers*. ed., by I. Kramnick, London:
Penguin.

Manin, B.

1997 *The Principles of Representative Government*. Cambridge:
Cambridge University Press.

Morgan, R.J.

- 1974 “Madison’s Theory of Representation in the Tenth Federalist,” *Journal of Politics*, Vol.36: 852-85.
- Pitkin, Hanna Feniche
- 1967 *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pocock, J.G.A.
- 1979 “A Appeal From the New to the Old Whigs? A Note on Joyce Appleby’s ‘Ideology and the History of Political Thought’,” *Newsletter Intellectual History Group*, No.3: 47-51.
- 1985 *Virtue, Commerce and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalhope, Robert E.
- 1969 “Toward a Republican Synthesis: The Emergence of an Understanding of Republicanism in American Historiography,” *William and Mary Quarterly*, Third Series, Vol.29, Issue 2: 334-56.
- Sheomaker, Robert W.
- 1996 “‘Democratic’ and ‘Republic’ as Understood in Late Eighteenth Century America,” *American Speech*, Vol.61: 83-95.
- Storing, H.J. (ed.)
- 1981 *The Complete Anti-Federalist*. 7 Vols. Chicago: University of Chicago Press.
- Vile, M.T.C.
- 1967 *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Oxford: Clarendon Press.
- Wood, Gordon S.
- 1969 *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. New York: Chapel Hill.
- 1992 “Democracy and the American Revolution,” in John Dunn

ed., *Democracy: The Unfinished Journey 508BC to AD1993*. Ch.6, p.91-106. New York: Oxford University Press.

A Radical Transformation of the Idea of Representation in the Period of the American Revolution

Frank Chang

Abstract

The representation system is a key mechanism for modern democracy, the problems deriving from it such as its roles, functions, and the proper way of electing representatives, are enduring questions for heated debates. Since the U.S.A., a great nation in terms of land population, is the first country in the world the operation of whose political system is prescribed by a written constitution, which places an emphasis on the notions of popular sovereignty and separation of power, to her the concept and system of representation is especially significant. This study is aimed to probe into, in view of its historical context, many occasions of disputes concerning the idea of representation during the period of the drafting and shaping of the American Constitution, investigate some critical transformations of the meaning of representation, analyze the argument of the related protagonists, examine the political and historical background which give rise to such vicissitudes. The study will attempt to draw out an overall consideration and evaluation of the impact, for better or for worse, which the representation system brought about on the development of the American Constitutionalism.

Key words: representation, virtual representation, actual representation, check and balance, separation of power, mixed government, federalist, anti-federalist

