

人類的經典

18世紀

聯邦論

The Federalist Papers

詹姆士·麥迪遜 /
亞歷山大·漢彌爾頓 /
約翰·傑 著

謝淑斐 譯
蔡東杰 審定



人類的經典
(五十五)

聯邦論

亞歷山大·漢彌爾頓 詹姆士·麥迪遜 約翰·傑 著
謝淑斐 譯
蔡東杰 審定

Original Title "The Federalist Papers"

人類的經典 (五十五)

聯邦論

作者 亞歷山大·漢彌爾頓 (Alexander Hamilton)
詹姆士·麥迪遜 (James Madison)
約翰·傑 (John Jay)
譯者 謝淑斐
審定者 蔡東杰
總編輯 龐君豪
責任編輯 張湘裕
封面設計 郭佳慈
電腦排版 曾美華

社長 郭重興
發行人暨出版總監 曾大福
出版 左岸文化
發行 遠足文化事業有限公司
231 台北縣新店市中正路 506 號 4F
客服專線：0800-221-029
電話：(02) 2218-1417
傳真：(02) 2218-1142
E-Mail：service@sinobooks.com.tw
網站：http://www.sinobooks.com.tw/
法律顧問 華洋國際專利商標事務所 蘇文生律師
印刷 成陽印刷股份有限公司
初版 2006 年 1 月
定價 350 元

ISBN 986-7174-21-6

有著作權 翻印必究 (缺頁或破損請寄回更換)

Chinese (Complex character) © copyright 2006 by Rive Gauche Publishing House.

ALL RIGHTS RESERVED

國家圖書館出版品預行編目資料

聯邦論 / 亞歷山大·漢彌爾頓 (Alexander Hamilton), 詹姆士·麥迪遜 (James Madison), 約翰·傑 (John Jay) 著; 謝淑斐譯. -- 初版.
-- 臺北縣新店市: 左岸文化出版: 遠足文化發行, 2006[民95]
面; 公分. -- (人類的經典; 55)
譯自: The Federalist papers
ISBN 986-7174-21-6 (平裝)

1. 憲法 - 美國

581.52

94025739

左岸丰華——

多采深情的追尋

午後的空氣中凝結著的，是一份亟欲掙脫但又優游沈醉的心情。不解、鬱結、搔首、頓足——怦然心動、展眉、手舞、弄足、高歌；這是什麼樣的心情呵！

相傳 左岸就是醞釀這樣一種心情的地方。

閱讀，是什麼動機下的行為？

思索，背裡隱含著的又是什麼樣的企圖？

是為了取得生活技藝的需求？是出於對生命困惑的自省？

抑或純粹只是找尋舒緩心靈的藥方？

聽說 左岸也是一個對生命及自身存在意義的追尋者。

挫折總是在力所不及處蔓生，

但，也正是在每一次「勉強」克服了困難、跨越了挫折之後，才能體悟到生命所釋放的酣暢淋漓。

閱讀及思索 也正是這樣一種自我蛻變的行為。

恰巧 左岸也有一份不安現狀的執著。

不是熱愛自己生活的人，不會文章有情；

不是那樣熱切地注視著人間世的心靈，

就不會比自己想像中的更沈醉——

沈醉在浩瀚知識的無涯裡。

可喜的是 左岸懷著對知識最純粹敬虔的依戀。

且讓左岸與您一起在閱讀中搔首延佇、隨想於多采深情的追尋裡。

編輯室報告

每個時代與社會，都有特別關心的議題。回應這些議題的思考，在時間歷練、眾人閱讀之後，漸漸就形成了經典。後來者如我們在面對未知時，有了前人的思考，也就不至於從頭開始；如果我們說，站在巨人的肩膀上望前看才能看得更遠，正是因為前人的思考構成了巨人的臂膀。

左岸文化推出的「人類的經典」系列，旨在幫助讀者了解構成此一厚實臂膀的偉大心靈，推介對人類社會演進和自我認知上具啟發性和開創性影響力的著作。

當然，「經典」相對意謂著一定的時空距離，其中有些知識或已過時或證明有誤，那麼，為什麼現代人還要讀經典？

人類社會的歷史是條斬不斷的長河，知識的演進也有一定的脈絡。不論是鑑往知來，或覺今是而昨非，都必須透過閱讀「經典」與大師對話，藉由這種跨越時空的思想辯難才有所得。

在二十世紀的科技文明即將邁入下一個新世紀之前，左岸文化事業有限公司整理出一系列的經典著作，希望為社會大眾在面對未來愈趨多元的挑戰時，提供可立足的穩固基石。

為推廣「經典」的閱讀，左岸特別於二〇〇四年推出最新的普及文庫本，期盼各界對「經典」的印象不再囿於厚重，更利於開卷閱讀。

權力與權利的辯證

錢永祥（中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員）

一

在西方政治思想的經典著作之林，《聯邦論》首先引人矚目的特色，可能就是它的三位作者的政治身分：借古羅馬政治家帕布里亞斯⁽¹⁾為共同筆名的亞歷山大·漢彌爾頓、詹姆斯·麥迪遜、以及約翰·傑，雖然飽學精思，卻都不是書齋學院中人，而是美國的開國元勳、制憲的要角（詹姆斯·麥迪遜號稱為美國憲法之父）、新共和國的領導人。這樣的角色來談政治權力的邏輯，自然非比尋常。

或許因為執筆者具有如此崢嶸的經驗與背景，這本書突出地表現了一種或可稱為「公共論述」的性格：它的問題是公共關懷所在、論述的理據取自公共資源、而以公共的實踐為依歸。分別稍加發揮，我們可以說，第一，這本著作的主旨，不是經營一套慧眼獨具的抽象理論，而是在一片焦慮與爭議聲中，向時人詮釋、辯解美國新國體草圖的優越和背後的理念；現實的關懷與論戰的硝煙，使得它的行文與說理別具現場迫切感。第二，它的構想與論據完全來自一套歷史與經驗的論述，屬於當時美國人的共同思想資源，所仰仗的關於人性與社會運作規律的假定，又極為平實低調；此之所以它容易取得

較爲廣泛的共識和理解。第三，它用現實政治的邏輯推出理念，又用理念闡明具體的制度設計；實務與理念交織，讓它的論點既不蹈空也不膚淺，制度的可行性才是見理念的價值之處。展讀本書，它的這種公共性格值得讀者重視。

美國聯邦憲法是近代世界出現的第一部成文憲法，也是實行迄今歷史最爲久遠的一部憲法；而《聯邦論》則號稱解釋美國憲法的聖經。今天，美國的政治體制常常在其他國家受到推崇甚至模仿。可是我們了解它的設計與運作的原意嗎？要綜覽美國的憲政體制，最直接的方法當然是讀一遍美國聯邦憲法的本文。不過在這部只有四千餘字的文獻裡，讀者看到的僅是枯燥的條文。至於條文背後的理由、考慮，也就是這套憲政體制的基本精神與理念，長達十七萬五千字的《聯邦論》（大陸譯本題作《聯邦黨人文集》^[2]），才是最權威、最生動、也是最雄辯的陳述。

不過《聯邦論》在闡釋美國憲法之外，也是西方政治經驗自成一格的結晶。它所包含的觀念，對於近代人的政治生活提出了相當獨特、也相當深邃的分析。這是它之所以能夠超出一時一地之限，躋身經典之列的主要原因。在這篇〈導讀〉裡，我將以極有限的篇幅，勾畫、強調《聯邦論》書裡一個比較基本、關鍵、可能也是比較能見其思想貢獻的論點：以制衡作爲政治組織的基本原則。

二

《聯邦論》八十五篇文章的寫作緣起和作者身分，在後文所附羅西特教授的序言^[3]裡，已有簡略

的介紹，在此不須重複。不過美國制定聯邦憲法的歷史背景，與我們進入《聯邦論》的思想世界有關係，值得稍加說明。

一七七四年九月，北美洲英屬殖民地的十二個「州／國」（喬治亞原來沒有參加），組成大陸會議，處理殖民地與英國日益嚴重的衝突。翌年四月，獨立戰爭終於爆發，延續六年有餘，到一七八三年才正式締約結束。此前，一七七六年夏天，大陸會議已發表《獨立宣言》；又在一七八一年三月通過《邦聯條款》，是為「美利堅合眾國」將十三個「眾國」結為一個政治體的法律基礎。如果邦聯也算國家，這應該是美國的第一部憲法。

為什麼美國在宣佈獨立之後十一年、《邦聯條款》公佈之後六年，又制定了今天我們所謂的美國聯邦憲法？那是因為一七八七年夏季在費城集會的這批「制憲者」，發現《邦聯條款》業已失敗。換言之，決定了美國憲政體制的這部聯邦憲法，乃是對於獨立革命的經驗、以及邦聯之經驗的一個反省兼反動。注意到美國制定聯邦憲法的這個背景，有助於我們理解美國政體的基本精神。

《聯邦論》再三致意，聯邦新憲法的基本精神，在於同時肯定了政府的「權力」與人民的「權利」，以為是任何政體不可偏廢的兩大基本價值。這個「精神」，看起來平實到了陳腐無趣的地步，可是細想之下，要兼顧這兩項價值，其實毫不容易。政府的權力要大，一個條件是政府要能夠相對地獨立自主，不受被統治者的指揮干擾。人民的權利要不受侵犯，一個條件是讓政府掌握在人民自己的手裡，也就是削弱政府的獨立自主。這個說法也許流於簡化、誇大了權力與權利的矛盾，不過權力與權利之

間有其衝突，應該不難理解。

美國人的政治意識，起源自拓荒移民社會的自治精神、茁壯於對英國政府和國教的反抗。在獨立革命的年代，對於權利與自由的追求，自然地成爲人心嚮往的首要政治價值。在這種意識的引導之下，獨立之後，美國出現的政治體制，強烈傾向於不信任政府，盡量設法讓權力保留在人民可見、可及的範圍之內。根據《邦聯條款》，美利堅邦聯其實沒有中央政府；所謂大陸會議，並沒有獨立的決策與執行權力；各州均保有完整的主權與軍隊。在州內，議會的權力獨大，不僅掌握人事與財政權，並且壓倒行政權和司法權；爲了避免政治人物自行其是，議員的任期被壓到最短，一年甚至半年即須改選。這種情況的結果不難預料：在《邦聯條款》的年代，各州之間紛爭不斷，各州內部秩序紊亂。激進民主與平等主義的流行，讓下層階級有機會挑戰原有的社會等級、甚至侵犯私有財產，尤其令各州的社會菁英焦慮。

一七八七年四月在費城參加制憲會議的人物，正是來自各州的這種菁英階級。他們眼見以人民的權利與自由爲首要價值的政治設計，已經造成流弊，遂決意要重新肯定政府的權力。可是要賦予政府充分的權力，是否需要限制人民的自由呢？美國聯邦憲法的設計，完全係針對這個問題而發；《聯邦論》嘗試以所謂的「共和制」取代「民主制」，便是對於這個問題的回答。

拿「共和」與「民主」作對比，可能會令讀者感到意外。這兩個通常混用而不加區分的概念，可能具有體的差別嗎？按照《聯邦論》獨樹一幟的定義，這兩種制度的差異，在於共和制以民選產生公職人員主掌政府，而民主制則由人民自己主掌政府；換言之，前者是間接民主，在人民與政府權力之間有「代表」^[4]作為中介，後者則是直接民主，務求縮小人民與政府權力之間的距離。撇開細節不論，這兩種制度是有差異的。問題是，《聯邦論》強調這個差異、甚至貶抑民主制而主張共和制，就一般性的憲政問題而言，究竟有什麼特殊的意義？

簡單的回答是：「共和制」代表著一套完全獨特的政治組織原理。就實踐面言，它主張，為了防止人民之間多數串聯而欺壓少數、為了防止政府集權而欺壓人民，可恃的防禦並不是人民或者民主，而是多元制衡的政治結構；而只有在代表體制之下，才有可能形成這種結構。在理論面言，相對於一般習見的「一元層級式」的政治組織形式，《聯邦論》借用民主制／共和制的對比，提出了一種「多元對抗式」的政治結構模式^[5]。

讓我們撇開理論，先就憲政實踐面說明一下這個想法。

按照較為素樸的民主觀念，盡量讓人民直接掌握權力，乃是防止政府侵害人民自由的不二法門。而為了讓人民掌握權力，政治單位應該愈小愈好；直接民主需要小國寡民，乃是明顯的道理。如前面

一節所述，革命獨立之後，美國人強烈反對統一的中央政府，希望保有原先的州主權，原因主要在此。

可是《聯邦論》認為，這種素樸的民主觀是錯誤的。它的理由很簡單也很值得玩味。在自由的環境裡，由於人與人在想法、偏好與利益上必然分歧互異，形成派系集團而黨同伐異的情形事屬必然；而在直接民主的體制裡，由於幅員勢必狹隘，某一個黨派很容易形成獨大的局面，產生壓制少數的後果。換言之，愈是人民自己作主的制度，愈容易演成多數欺壓少數、派系利益壓倒公共利益的情形。

也就是在這裡，《聯邦論》開始提出以制衡限制權力的想法：由於派系生於自由，可是又不能藉限制自由解決派系問題，理想的解決方法，就是通過代表制使廣土眾民成爲可能。在廣土眾民的情況下，派系數目增多，彼此相互競爭相互抵制；而也因為廣土眾民，一個橫掃全國的派系不易形成。換言之，派系之患的解決，靠的是派系之間的相互牽制與抵消。

可是代表制固然使得廣土眾民可能，卻也使政府與人民的距離擴大，豈不是違背了直接民主的首要目標了嗎？如果人民選出來的掌權者濫用權力，分成派系而相互牽制的人民豈非淪爲刀俎上的魚肉？針對這個問題，《聯邦論》的解決方案依然是分權制衡。

一個在當時與在今天都一樣流行的想法，認爲只有訴諸人民，政府才不會流爲專斷暴政。《聯邦論》口頭上也承認這是「最基本的辦法」，可是讀者不難發現，它真正仰仗的卻是它所謂的「輔助的預防辦法」，也就是「用野心來對抗野心」，靠著各個政府部門之間的相互節制與競爭，達成權力的平衡。《聯邦論》第五十一篇，將這個基本想法表達得淋漓盡致。聯邦憲法建議的三權分立與相互制

衡的制度設計，目的即在於消除政府濫權的可能；作為經驗豐富的政治人物，《聯邦論》的作者（我們應該說詹姆士·麥迪遜，因為關於分權制衡的各篇幾乎都是出自他的手筆）根本無法信任人民有能力節制政府。

事實上，他們也不願意信任「人民」。制衡的設計之所以比直接民主制優越，原因在於人民本身也是有「野心」的，也是可能結成多數、攫取政權、欺壓少數的。第五十一篇稱美國聯邦制度為「複雜」（compound）的共和制而非「單純」（simple）的共和制，用意即在於表達制衡原則如何貫徹在美國聯邦的政治秩序之內。一方面，聯邦與州相互對立制衡；二方面，聯邦政府與州政府本身也都受到三權分立的制衡；第三方面，在政治制度之外，社會上各種集團黨派也相互制衡，無一可能成為支配性的力量，亦即無法形成多數壟斷政府而欺壓少數的局面。制衡、而非民主，才是《聯邦論》構作政治秩序的基本原則。

四

對於台灣乃至於中文世界的讀者來說，推崇制衡而貶抑民主，聽起來多少有點古而怪。這些讀者對於美國的民主或許有許多嚮往，卻可能沒有意識到，美國的憲政架構與他們的民主信念是有一些距離的。照他們所熟悉的政治思考模式，各種政治制度如果列成光譜，構成的應該是一道以極權（或者威權）和民主為兩個極端的光譜；制衡充其量是民主制度的次要屬性，豈能代替民主成為節制權力的

首要力量？不過我們無妨反過來思考一下：如果《聯邦論》所傳達的詮釋無法套進這個威權／民主的光譜，究竟是讀者的認知應該調整，還是《聯邦論》本身已經流於保守、過時，無法解說現代政治完全不同的運作規律？

這個問題極為複雜，不能夠在此進行周全的處理；不過我想提出一些觀察，或許有助於本書讀者的思考。

首先，我想強調前面已經致意過的一個論點。《聯邦論》開宗明義指出，任何憲政設計，都必須兼顧兩項最基本的政治價值：政府的權力必需完整強大，而人民的權利必須獲得最堅固的保障。如果說前面一種價值取向構成了國家主義，後面一種價值取向構成了自由主義，我們就可以說，對於《聯邦論》的作者來說，任何政治體制都必須具有國家主義的成份。表現在《聯邦論》的論述中，這個成份就是讓政府面對社會勢力時擁有相對的自主性，使社會勢力和抵消、使國家脫離社會勢力的干擾控制。一旦認清這種對於政府自主性的需求多麼要緊，我們就知道，一套政治體制的特色，不是單獨一條以人民參與程度、或者政府專斷程度為標準的軸線所能窮盡的。可是由於威權統治始終籠罩著我們的有限政治經驗，這個基本的政治道理，在中文世界並沒有獲得正視。

其次，關於民主制度的功能，《聯邦論》的理解也與我們有些距離。許多段落顯示，當書中要用民主語言說明政府與人民的關係時，最常用的字眼是政府「依賴」於人民。依賴人民的什麼呢？簡言之，依賴人民給政府提供正當性。民主的功能，主要是用人民作為政治正當性的來源；以人民的同意，

作爲要求人民服從統治者的口實。此之所以民主的最重要制度表現，竟然是選舉統治者！相對之下，中文讀者通常對於民主有更浪漫、更高調的期許，相信民主制度能夠讓具體的人民取得權力、參與決策。這兩種理解方式何者較爲恰當，不容易有定論。不過在前一種理解之下，藉制衡限制權力的必要比較明顯，而在後一種理解之下，由於人民對於自己的政治角色與效能幻覺較多，限權的需要比較會遭忽略，卻也是不爭的事實。

第三，關於「人民」這個概念，《聯邦論》的理解顯得較爲清醒、甚至冷酷。它對於人性的了解，正如張灝教授所言，帶有沉重的「幽暗意識」；即使人性還不算惡到徹底，也不能寄望人性本身能夠爲善。書中最有名的雋語之一，就是「若是人都是天使，根本就不需要政府」；而論及人性之墮落敗壞、人際的猜忌覬覦，作者們更是時時引爲論證的假定。這種意識使然，《聯邦論》當然不會把「人民」看作聖潔無玷的道德羔羊，艱苦抵禦著環伺四周的邪惡勢力。相反，人民彼此構成威脅，需要政府的控制，而政府則需要「控制自己」。

對比之下，中文政治文化多少趨向於一種「人民拜物教」（在台灣，「人民」有時候稱作「民間」），相信濁世板蕩沈淪之餘，僅存的醇美善良的力量，就是一個只受壓迫而從不壓迫人、只遭剝削而從不剝削人、與權力和利益均徹底絕緣的「人民」。至於如何將芸芸眾生搏揉成一個集體人格，服務各種政治目的，那就是政治勢力的專利了。在人民拜物教的引導之下，不僅統治者的正當性找到了安身之所，世間黑白善惡的區辨也昭然若揭。政府只要能取得人民的祝福，自然也就沒有制衡限權的需要。

最後，我們也不得不承認，無論東西，「一元層級式」的模式，影響我們關於政治組織方式的想像至深；結果，面對組織的原則問題之時，我們往往疏於認真考慮「多元對抗式」的利弊與意義。由於「一元層級式」的組織，在古今中外、政治領域內外都極為普遍，而現代國家的基本理念，又正好就是一元層級式的建構，我們很難想像一個政治體不是一個上下層級分明、指令路徑清晰的一元系統，其最高一個層級即是主權所在；我們所關心的，只是誰占據那個最高的層級——皇帝、黨、領袖、還是「人民」。至於多元對抗式，由於面貌顯得陌生，多元與對抗這兩項要素又不僅在社會結構裡缺乏基礎、在文化上也令人尷尬，結果，即使憲法形式上有了類似的設計，運作起來卻仍然易於流為鬥爭僵局、或者沉瀆合作，都背離了制衡的基本精神。

筆者認為，由這四方面來看，《聯邦論》其實代表著一種比較成熟、比較踏實的政治文化。中文世界的人，在努力擺脫子民身分、追求公民權利的過程裡，似乎也應該設法吸取本書相當不同的經驗與視角。

五

可是不容諱言，《聯邦論》也確實傾向於保守——畢竟，一七八七年齊集費城的那批制憲者，盡是白種的大地主男性家長，乃是不爭的事實。不過這裡所謂的「保守」，撇開十八世紀與二十世紀的當然差異不談、撇開流行的政治正確台詞不談，還有一層特別的意思值得說明，也值得作為這篇〈導

讀)的結語。筆者認為，這本經典的保守性格，主要不是來自於它的政治哲學、或者它有關政治價值的信念，而是由它所處理的主題——政治權力——的性質所決定的。照自由主義傳統的觀點，所有的憲法(即使它是革命的產物)都應該是一套保守性格的文件，因為憲法的一個主要功能，原本便是節制權力、防堵權力為惡，而不是助長權力、協助權力成就偉大的事業。權力本質上是一種壓迫性、擴張性的事物，因此它有其內在的危險性；這個事實，不是權力所可能達成的目標之迫切或者崇高所能掩飾的。

有趣的是，這個基本的想法，絲毫不妨礙本書的作者們盛讚自己在費城完成的制憲事業，自認為「神意的安排」、「人類的榜樣」。制度本身的謹慎保守、相對於這套制度所引發的莊嚴使命感，生動呈現了政治領域裡的「偉大成就」如何定義的問題。在近代世界，由於政治所能集結的集體力量，遠遠超過了其他途徑(宗教一度曾經有這種能力)所能，對於無數個人命運的操弄，程度也高於其他活動，政治已儼然成為當代生活的核心，社會由它來畫界線，個人身分由它來定範疇，共同體的目標由它來下定義，連真、善、美的標準，似乎也需要政治力的品題。這種情況下，藉政治達成最高的人類成就，毋乃是極為正常的期待？

《聯邦論》始終企圖避開對於政治的這種期待。它明白指出，政治的目標，主要是建立一套公平、自由的制度。至於成員的幸福、民族的使命、乃至於物質的充實、道德的提升，雖然都有一定的價值，因此它在行文時也都不忘提及，卻顯然不是政治的真正關懷所在。除了維護國家安全與個人權利，政

治沒有其他更重要的目的。在這個意義上，設計憲政體制，而能成全國家的充分權力與個人的完整權利，豈非就是政治的最高成就？

二〇〇〇年四月於台北南港

注釋

- [1] Publius Valerius (活躍在約公元前五〇〇年前後) 是建立羅馬共和政府的英雄人物，地位相當於古希臘的立法者 Solon。羅馬人對他極為敬愛，尊稱為「愛民者」(Publicola)。
- [2] 程達如、在漢、舒遜譯，《聯邦黨人文集》(北京：商務印書館，一九八二年)。
《聯邦論》是否還有過其他的中文譯本，尚待進一步搜尋。筆者另見過嚴欣淇譯述，《美國憲法原理》(蘇州：法聲新聞社出版，民國三十七年)，即為本書「去繁就簡」編譯而成，唯縮減、改寫、重組處過多，並不適合今人閱讀。讀者手裡的這個謝叔斐的譯本，雖然仍有許多不盡人意的地方，比起上述兩個譯本，似乎要高明一些。
- [3] 《聯邦論》在美國當然長銷而且暢銷，所以流通的版本也有好幾種，羅西特的 Mentor 叢書本(1961) 祇是其中之一。幾個常見的平價版本，都有很傑出的編者導言。其中，我個人覺得 Penguin 叢書版(1987)