

1、小编希望和所有热爱生活，追求卓越的人成为朋友，小编：QQ 和微信 491256034 备注书友！小编有 300 多万册电子书。您也可以在微信上呼唤我 放心，绝对不是微商，看我以前发的朋友圈，你就能看得出来的。

2、扫面下方二维码，关注我的公众号，回复电子书，既可以看到我这里的书单，回复对应的数字，我就能发给你，小编每天都往里更新 10 本左右，如果没有你想要的书籍，你给我留言，我在单独的发给你。

3、为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，名字叫：周读 网址：<http://www.ireadweek.com>



扫此二维码加我微信好友



扫此二维码，添加我的微信公众号，
查看我的书单

艰难的一跃 美国宪法的诞生和我们的反思

引言 阴云与曙光

第一章 事出有因

一 蛮荒大陆上的乡巴佬

二 老革命遇到了新问题

三 费城不是梁山泊

四光荣与权力

第二章 疑云重重

一 牵头者

二 麻烦与问题

三 摸石头过河

四 该出手时就出手

第三章 针锋相对

一 修宪还是制宪

二 谁来批准宪法

三 合众国何处去

四 蛋糕应该怎么分

第四章 剑拔弩张

一 逼上梁山

二 大邦和小邦

三 唇枪舌剑

四 上帝也帮不了忙

第五章 柳暗花明

一 解铃不是系铃人

二 绝不让步

三 半路里杀出个程咬金

四 伟大的妥协

第六章 严防死守

一 总统是个难题

二 防官如防贼

三 千头万绪

四、连环扣与防火墙

第七章 祸起萧墙

一 根本的共识

二、拒绝签字

三、最后的劝说

四、两种反对派

第八章 尘埃落定

一、旗开得胜

二 千呼万唤始出来

三、活着的宪法

四、余音与余波

引言 阴云与曙光

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：491256034 小编也和结交一些喜欢读书的朋友 或者关注小编个人微信公众号 id：d716-716 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网站的名称为：周读 网址：<http://www.ireadweek.com>

1787年9月17日，在经过了最后一次小小的修改后，参加费城制宪会议的代表决定在他们两天之前完成的《美利坚合众国宪法》（即《联邦宪法》）草案上签名作证，并将这部宪法提交邦联议会和各邦代表大会批准。当最后几名代表签字时，81岁高龄的宾西法尼亚代表，德高望重的本杰明·富兰克林博士深邃的眼光越过会议主席的椅子，凝视着对面墙上的一件艺术品。那是一幅油画。在那幅油画上，一轮红日正在喷薄而出。

富兰克林对身边的代表说，日出是不好画的。油画家已经发现，他们很难使自己画的旭日区别于落日。这段时间，我一直在注视着主席身后的这幅画，心中充满着希望和担忧，无法断定这太阳究竟是在东升还是在西落。现在我终于有幸知道，它是在升起，而不是在落下。

富兰克林充满革命浪漫主义精神的话语令人感动。但事情却并没有那么乐观。作为制宪会议的积极参与者，富兰克林博士应该知道这次会议开得并不顺利。先是有人迟到，后是有人早退，罗德岛则始终不肯派代表参加。而且，尽管富兰克林本人在签字前作了最后的劝说，他的发言充满智慧和情感、大义和真诚，感人至深，但仍有三位代表拒绝签字。他们是：弗吉尼亚代表爱德蒙·伦道夫、乔治·梅森和马萨诸塞代表艾尔布里奇·格里。这三个人的声望和地位都举足轻重：艾尔布里奇·格里是美国革命的先驱者之一，曾先后在《独立宣言》和《邦联条例》上签字；乔治·梅森是弗吉尼亚宪法的制定者之一，起草了其中的权力法案，后来被称作美国“权利法案之父”；爱德蒙·伦道夫则是制宪会议的发起人之一，正是他，作为会议的第一位正式发言人，向代表们陈述了召开这次会议的原因和意义，并提出了他的代表团草拟的制宪方案（即《弗吉尼亚方案》，又称《伦道夫方案》），从而揭开了会议的主题。这样三个人最后居然拒绝签字，宪法的命运和前途实在堪忧。

事实上，制宪会议以后，这三个人都先后公布了自己拒不签字的原因，从而引发了一场声势浩大的抵制宪法运动。爱德蒙·伦道夫在弗吉尼亚议会上陈述拒签理由，坚决要求召开第二次制宪会议。乔治·梅森作为反对派领袖，后后来被称作“美国宪法之父”的詹姆斯·麦迪逊展开舌战，使宪法在弗吉尼亚迟迟不能得到批准。艾尔布里奇·格里回到马萨诸塞以后，也带头反对批准联邦宪法。伦道夫、梅森和格里并不是孤零零的三个人。他们的背后，有庞大的利益集团，有众多的反对者，也有代表着人类普世原则的信念作为支撑。总之，支持和反对宪法草案的原因是极其复杂的。正是这些复杂的原因，不但使制宪会议的时间长达三四个月之久，而且整个过程一波三折，险象环生，几近成型的方案好几次差点胎死腹中。只是由于争论的双方都表现出冷静理智的态度，居中调解的一方又能提出合理的建议，制宪会议才度过了一次又一次难关，最后达成协议。但即便如此，这部千辛万苦才制定出来的宪法，直至一年半以后的1789年3月4日才正式生效，富兰克林心中的那颗太阳才好歹算是跃出了地平线。这可真是艰难的一跃。

美国宪法的难产，当然并非是因为有人“从中作梗”。实际上，力主通过宪法的人（他们被称作联邦主义者）和那些反对派（他们被称作反联邦主义者），都是合众国和联邦宪法的缔

造者。他们的思想，都融入了美国的立国精神和立法精神。而且，正是由于吸纳了正反两方面的意见，美国宪法才成为一部最能体现宪法与共和精神的宪法。只不过这样一来，日出大西洋的过程，就注定只能是曲折坎坷，既见曙光，又密布阴云了。

那就让我们远距离观赏一下这幅壮丽图景吧！

第一章 事出有因

一 蛮荒大陆上的乡巴佬

在我们这些见惯了庄严肃穆场面的中国人看来，1787年美国费城制宪会议是一点都不神圣的。会议室里没有高高在上的主席台，没有可以让代表们并排坐在一起的巨型长桌和圆桌，只有一些小型的方桌和靠背椅。桌子的大小，大约只够四个人围在一起吃快餐。这些方桌看上去七零八落，散乱地摆放在会议室里，代表们则三五成群地围而坐之。如果不是因为有一套主席专用的桌椅，你会觉得整个会场更像一个沙龙、酒吧或者咖啡厅。坐在这里的代表们也似乎并不是来制定宪法，而是来喝下午茶。

这倒也并不奇怪。因为这是的所谓“美利坚合众国”，其实还在草创时期；而所谓“美国人”，则不过是刚刚从大英帝国那里独立出来的那片蛮荒大陆上的乡巴佬。他们自由散漫、憎恶霸权，向往无拘无束的生活。如果不是因为迫不得已，他们是连国家和政府都不想要的。他们任命的那些代表，则分属13个地方性的政治实体。这些代表，以及他们所代表的政治实体之间，就像沙龙里的茶客一样，各自独立，互不相属。原本只有一种松散的联系。他们聚在一起召开会议，同样是出于迫不得已。如果他们对会议不满，则随时可以退场，没有人可以阻拦。所以，这种茶座式的会场，对于这样一种会议，实在是再合适不过。

要理解这一点，还必须从美国的建国史说起。

多少读过一点美国史的人都知道，在《独立宣言》发表之前，北美大地上并没有什么国家，只有一些殖民地，其中有一些属于大英帝国，叫“英属殖民地”。不过，英国国王虽然宣称对它们享有主权，实际上却由殖民地人民自己管理，即“主权王有，治权民有”。在1607年到1732年之间，这样的英属殖民地一共有16个。后来有三个殖民地被兼并，就只有13个了。按照从北到南的顺序排列，它们是：新罕布什尔、马萨诸塞、罗德岛、康涅狄格、纽约、新泽西、宾西法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚。所谓美利坚合众国，期限就是由这13个殖民地联合而成的。

把它们联合起来并不容易。首先，这些殖民地虽然都以盎格鲁萨克逊人为主，也都号称英属，但相互之间却没有什么关系，也没有什么瓜葛。每一个殖民地都是以个案的方式建立起来的，其政治权力直接来自英王的特许。比如弗吉尼亚，就是因为英王詹姆斯一世 1606 年 4 月 10 日颁发的特许状（又称“弗吉尼亚特许状”），由弗吉尼亚公司建立起来的。这一类，叫“公司殖民地”，除弗吉尼亚以外，还有马萨诸塞。1620 年，在荷兰的部分英国分离派教徒，乘五月花号轮船，计划到弗吉尼亚去安家。可是，他们在海上漂泊了 66 天以后，到达的不是弗吉尼亚，而是马萨诸塞。这些苦难而勇敢的人在船上盟誓，要制定对殖民地人民最合适最方便的法律、规则和条例。这个《五月花公约》，就成了第一个体现了主权在民的文件，而马萨诸塞，则成为美国独立思想和运动的发源地。

第二类叫“领主殖民地”，是英国国王封给某个或某些领主的。而且，就像当年周天子分封诸侯一样，这类殖民地也可以再分封。比如以英国王后玛丽命名的马里兰，就是封给第一代巴尔的摩勋爵乔治·卡尔弗特的，而巴尔的摩勋爵又分封了 60 个庄园。又比如宾西法尼亚，是因为英王查理二世欠贵族威廉·宾 16800 英镑的债，就把北美一大片土地封给宾的小儿子小威廉·宾，取名宾西法尼亚。这类殖民地，数量最多。

第三类叫“自治殖民地”，也叫“契约殖民地”。他们既不属于国王，也不属于领主，是自由移民自己根据他们之间的契约建立起来的，比如罗德岛和康涅狄格就是。1636 年，一些持不同见解的人在罗杰·威廉斯的带领下，脱离马萨诸塞湾公司，来到罗德岛，按照居民之间自己的约法，建立了一个自治区。后来又和英国签订“宪章”，取得自治。1639 年康涅狄格河畔的一些城镇（如哈特福德、温莎、韦瑟斯菲尔德等）的居民联合来签订“基本盟约”，建立了第二个“契约殖民地”，而且也和英国签订“宪章”，取得了自治。

很清楚，这三类殖民地的情况是很不相同的。即便同一类殖民地，南方和北方也大相径庭。如果既不同类，又一南一北，那差别就更大了。比如马萨诸塞和康涅狄格都是靠盟誓或契约来管理的，南卡罗来纳却把所有的诉讼程序都交给一位“宪兵司令”，佐治亚则连地里种什么庄稼都要有官方说了算。实际上独立战争之前，这 13 个殖民地可以说是风马牛不相及，南北之间更是“老死不相往来”。

显然，这些殖民地各有各的情况，各有各的利益，各有各的想法，并不那么容易就能拢起来。何况大英帝国对它们也一直实行“垂直领导”，并没有在当地设立过统一管理的政府机构。也就是说，他们不想我们春秋战国时期的那些诸侯一样，上面还有一个“天下共主”。或者说，虽然有，但远在天边。所以，这些殖民地之间是互不相关的，也是可以互不买账的。1787 年的制宪会议开得很艰难，这是原因之一。

这就为他们的联合摄制了障碍，也为他们走向共和奠定了基础。但在一开始，他们的联合却是因为迫不得已。事实上，如果不是因为要从英国独立出来，这些原本“不搭界”的殖民地人民很可能会关起门来各人自己过日子，继续“老死不相往来”。但是英国人促成了他们的联合。1774 年，英国议会通过了 5 个法令，规定受殖民地人民指控的英国官员只能在英国受审，英国军队可以强行进入殖民地民宅，取消马萨诸塞的自治地位，等等，等等。

这当然让人无法忍受。对于那些具有独立思想和民主意识，视自由为生命的人来说，就更是忍无可忍。要知道，许多人之所以远离家乡，来到这蛮荒大陆上作一个乡巴佬，就是为了独立和自由。想想马萨诸塞就知道。1620 年，最早的一批英国清教徒乘五月花号轮船来到这

里时，他们一共是 102 人。但仅仅一个冬天的寒风，就带走了 58 条生命。可是，第二年春天，当五月花号轮船再次来到这里的时候，船长惊诧地发现，居然没有一个人肯和他一起回到“文明”的英国，而宁愿留在这里作垂死挣扎。这可真是“不自由，毋宁死”。也许正是由于这个原因，尽管马萨诸塞并不是北美大地上第一个殖民地（第一个是弗吉尼亚），美国人还是要把乘五月花号轮船来到这得的那些人视为自己的精神先驱。同样，1787 年制宪会议在 5 月 30 日选举全体委员会时，49 岁的那撒尼尔·戈汉姆以很高的票数当选主席，也很可能因为他是马萨诸塞人。

总之，尽管这些殖民地各有各的原因，各有各的想法，“独立”二字还是把他们联合起来了。1774 年 9 月 5 日，13 个殖民地的 55 名代表在宾西法尼亚的费城召开了第一届“大陆会议”。会议通过《权利宣言》，宣布殖民地人民有生存、自由和财产的权利。他们向英国国王递交了一份请愿书，要求废除那些“不可容忍的法令”，同时决定一致抵制英货，停止对英出口。这种原本有限的反抗被英王乔治三世视为叛乱，宣称这些殖民地人民“必须用战斗来决定他们是属于这个国家还是独立”。殖民地人民也不含糊，他们决定拿起武器争取自由。1775 年 4 月 19 日，战争首先在最具有自由思想和独立意识的马萨诸塞打响（具体地点是在列克星顿和康科德）。5 月 10 日，第二届“大陆会议”在费城召开。会议决定组建“大陆军”，并任命乔治华盛顿为总司令。独立战争开始了，而且一打就是八年。

其实殖民地人民早就对英国不满。他们向英国纳税，议会里却没有他们的席位。我们知道，政府是靠纳税人的钱运转的，官员也是由纳税人的钱供养的。英国政府大把地花着北美殖民地纳税人的钱，却不允许他们派出自己的代表，天底下哪有这样的道理？因此，早在 1765 年，就有过一次“反印花税法大会”。这次大会正式那个最不安分守己的马萨诸塞倡议召开的，地点是在纽约。有 9 个殖民地派代表参加。而且，这个女士在或则次大会上产生了“美利坚民族”的概念。克里斯托弗·加兹顿提出，在这个大陆上，不应该再有人自称新英格兰人、新约克郡人。我们都是美利坚人。这下好了，这些英属殖民地人民既然与英格兰或者约克郡不再相干，那就决不会只是揭竿而起打他一仗就算完事得。

事实上，第二届“大陆会议”还做了三件极其重要的事情：一是发表《独立宣言》；二是制定《邦联条例》；三是通过了一项决议，号召各殖民地人民制定宪法，并依法建立“能够保护其选民之幸福与安全的”新政府。1776 年 5 月 10 日，该方案在会上通过。同年 7 月 4 日，通过了《独立宣言》。次年 11 月 15 日，又通过了特拉华代表约翰·迪金森负责起草的《邦联与永久联合条例》（简称《邦联条例》），并于 1781 年 3 月 1 日全面生效（马里兰最后一个批准）。这个条例宣布，13 个殖民地将永久性地联合起来，并享有一个共同的名字和称号——美利坚合众国（United States of America）

二 老革命遇到了新问题

几乎所有的历史学家都认为，在美国的建国史上，有三份文件堪称伟大。这就是独立宣言、邦联条例和联邦宪法。独立宣言提出了美国的理想，开始了她的独立；邦联条例确定了美国

的国名，开始了她的联合；联邦宪法则使理想成为现实，使 14 个有着各自宪法和政府的政治实体（它们的英文名字是 **state**，如何译为中文回头再说）变成一个完整的实实在在的国家。不过，在 1787 年那个闷热的夏天之前，很少有人认为还有制定第三份文件（联邦宪法）的必要。对于这些蛮荒大陆上的乡巴佬，尤其是那些宁愿当乡巴佬也要自由的人来说，什么总统，什么政府，什么首都，都不重要。重要的是《独立宣言》宣布的那个观点：人人生而平等，造物主赋予他们一些不可剥夺（转让）的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们中间建立政府。政府的正当权力，是要经过被治理者的同意才能产生的。当任何形式的政府违背这些目标时，人民便有权改变或者废除它，并建立一个新的政府。这个新政府赖以奠基的原则及其组织权力的方式，务使人民认为唯有这样才最可能获得他们的安全和幸福。

这就是所谓的“美国理想”。在许多美国人看来，只要产生并说出这个理想，他们就算有了自己的国家。所以，他们就把发表《独立宣言》的那一天（1776 年 7 月 4 日）定为自己的建国日。何况在《邦联条例》通过以后，他们又有了一个新国名？剩下的事情，也就是得到国际社会的承认，尤其是英国的承认。这当然只能靠拳头来说话。

所以，1783 年 9 月 3 日《巴黎和约》签订以后，这些胜利了的乡巴佬，包括那些拿起武器的农民，也包括他们只有小学文化程度的总司令乔治·华盛顿，便欢天喜地一哄而散，解甲归田，回自己的农庄过日子去了。直到 4 年以后，这些傻乎乎的（或者说天正的）美国人才发现事情并没有这么简单，一个名副其实的国家，可不是只有理想就行的。

实际上那时候的“美利坚合众国”，既不像样子，又情况不妙。这个国家没有国家元首，没有政府首脑，也没有一个真正的政府。许多权力（比如对外宣战、和约缔结、外交主导、货币制造），是由一个一院制的议会来行使的。议会不但身兼立法和行政两职，而且权力其实很小。比如组建海军、从各州招募军队、解决各州争端等，就至少需要 2/3 的 **state** 的同意。这就难以巩固和发展独立战争的成果，无法有效抗衡西部印第安人的反抗和英国人在海上的骚扰，以及本国农民的起义，也实在承担不起诸如协调金融贸易，调节市场流通、保卫国家安全之类的重任。原本松散脆弱的联盟（**United States**），甚至面临动乱、内战、无政府状态和分崩离析的危险。没法子，胜利之后分道扬镳的各个 **state**，只好派出自己的代表，重新开会讨论解决的办法。这就是历史上被称为“制宪会议”的 1787 年费城会议。它的任务，是修改《邦联条例》。因为在许多人看来，问题就处在《邦联条例》上。

问题虽然处在《邦联条例》上，但也是有历史原因的。1777 年通过的《邦联条例》是美国革命时期的产物，自然存在明显的草创性和过渡性，在许多原则问题上含糊其辞甚至含混不清的。其中最严重的问题是：所谓“美利坚合众国”，究竟是独立主权国家的结盟，还是高度自治地区的联合？也就是说，它是 1 个主权国家，还是 13 个主权国家的联合体？如果是一个主权国家，那么构成这个国家的 13 个 **state** 就是“州”，美利坚合众国就应该叫做“州联”（事实上也有人主张用这种方式来翻译 **United States**）。相反，如果是 13 个主权国家的联合体，则 **United States** 就是“国联”，**state** 也得理解为“国家”。可惜“州联”和“国联”都不准确，“合众国”（**United States**）既不是州联体，又不是“联合国”。为了说清楚这一点，我们只好把事情来龙去脉交代一下。

前面讲过，独立战争之前现在叫做“美国”的地方，原本只有一些殖民地。1754 年的 6 月有 7 个殖民地的代表在阿尔巴尼召开了一次联席会议，原因是为了应付法国人及其印第安盟

友造成的威胁。虽说这只是一次临时的动议，却也开始了他们的联合。11年后，即1765年，又有了一次“反印花税法大会”，会上提出了“美利坚人”的概念。这就有了一个笼而统之的“美利坚民族”。等到1774年第一届大陆会议召开时，事情就发生了重大变化。原本互不相属各自为政的那些 colonies，实际上已经变成了“联合殖民地”，一个美利坚人的联合殖民地（United Colonies of America）。到1775年至1779年第二届大陆会议期间，又发生了第二个重大变化。1776年1月5日，新罕布什尔率先通过了自己的宪法，建立了自己“主权、自由和独立”的政府，其他北美英属殖民地则在两年间纷纷效法（马萨诸塞在1780年6月16日通过新宪法，以取代1776年的旧宪法）。这样一来，原来的殖民地，就变成了具有半国家性质的 state，这个 state 应该怎样理解，是一个关键的问题。

英文中的 state，既可以是国家（比如欧洲国家 European State），也可以是国家的一部分，即“州”（比如德克萨斯州 State of Texas）。可是，在1776年到1787年之间，这些依据邦联条例联合起来的 states，却既不是国，更不是省，也不是后来联邦制度下的州。为什么不是省呢？因为它们都有自己的宪法和依法成立的政府。惟其如此，1776年7月4日发表的《独立宣言》才可以这样说“这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦”。为什么不是国呢？因为它们都没有外交权，国际社会也不承认。独立战争之后，国际社会承认的，使他们的联合体（United States of America），不是单个的 state。所以，这时的 states，准确地说是介于国与省（或州）之间的，具有半国家性质的“邦”。

殖民地（Colonies）变成邦（states）以后，原来的“联合殖民地”也就相应地变成了“联合之邦”（United States）。不过 United States 也可以有两种理解——邦联或联邦。邦联的特点，是各邦拥有独立主权；联邦的特点，则是全国服从统一宪法。那么，1776年到1787年之间的美利坚合众国是邦联呢，还是联邦？是邦联。因为这时并没有全国统一的宪法，只有条约性质的《邦联条例》。而且，《邦联条例》明确规定，这些联合起来的邦“保留自己的主权、自由、独立、领域和权利”，除非他们同意将其让出。所以，我们只好把这时的 United States 成为邦联。也就是说，这个时候的“美利坚合众国”，还只是“邦之联合”，而非“联合之邦”。组成“合众国”的那些 state，也还只是邦，不是州。但等到《联邦宪法》通过并生效以后，state 就是州了，不再是邦。正是由于这个原因，本书开头部分只好先称其为“政治实体”。在后面的章节中，我们将交替使用这两个概念——再说到邦联时，称它为邦；在说到联邦时，称它为州。这一点，要提请读者注意并予以谅解。

但这只是我们今天的说法，当时的美国人是不清楚的。在费城会议上，代表们随意换用邦联（confederation）和联邦（union）这两个词，而且一会儿说自己的邦是一个国家（country）

，一会儿又用 country 指邦联或联邦。可见他们自己也弄不清美利坚合众国究竟是1个主权国家，还是13个主权国家。正如马萨诸塞代表艾尔布里奇·格尔在7月5日的制宪会议上所说，事情难就难在“我们既不是同一个国家，又不是不同的国家”。这其实是《独立宣言》留下的老问题。当《独立宣言》宣布“这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦”时，似乎没有人想到要去说清楚，这究竟是13个殖民地组成一个主权国家宣布独立，还是13个主权国家相邀凑在一起同时宣布独立？不过当时并没有人计较这些。那时，最重要的是从大英帝国独立出来。至于洽谈，也只能独立以后再说。所以，对许多无法想到或取得一致的问题，只好相互妥协，或者含糊其辞，甚至暂付阙如。

这就留下了隐患，带来了麻烦。按照《邦联条例》，各邦基本交出外交权，但可以开展贸易；

基本交出军事权，但可以组建军队；基本保留财政权，只有各邦政府才可以直接向居民征税，邦联财政则由各邦按土地价值分摊；基本保留对邦内事务的立法、行政、司法权，交出的权力，则集中于邦联议会。在决定邦联事务时，每个邦各有一票表决权。除非得到9个邦的一致同意，各邦对邦联的授权等于一纸空文。邦联议会休会期间，由邦联委员会代行议会权力。没有一个全国政府，也没有国家元首。这样看来，不但13个邦具有“半国家”性质，就连所谓合众国（United States），也只是一个“半国家”。

这倒是很对那些自由散漫、憎恶霸权的乡巴佬的心思，但可惜难以为继。正如麦迪逊所说，我们其实只有两种选择：13个邦的完全分裂或全面联合。而要实现全面联合，就必须有一个高于各邦政府的“全国最高政府”，更必须有一部高于各邦宪法的根本大法。这可不是修改一下《邦联条例》就行的。

老革命遇到了新问题。但现在，也只能先把会开起来再说。

三 费城不是梁山泊

1787年5月25日，修订《邦联条例》的会议在宾夕法尼亚的费城召开。

这次会议的时间，原本定在“5月份的第二个星期一”，即5月14日，但那天到会的代表却寥寥无几，此后也总是锣齐鼓不齐，驴齐马不齐，一直拖到第二个星期的星期五，才有29名代表到会。好在这使得美国还是“邦之联合”（邦联），每邦一票表决权。5月25日到会的人刚好可以代表7个邦，过了13个邦的半数，便总算是可以开会了。

不过这里还有个细节要啰嗦一下，那就是各个邦对代表的授权并不一样。康涅狄格和马里兰规定，只要有一个人出席，就可以代表本邦投票。新罕布什尔、纽约、南卡罗来纳、佐治亚规定至少2人，马萨诸塞、新泽西、特拉华、弗吉尼亚、北卡罗来纳规定至少三人，宾夕法尼亚要求最严，规定至少4人。巧得很，5月25日，宾夕法尼亚的代表刚好是4个人（罗伯特·莫里斯，托马斯·费兹西蒙斯，詹姆斯·威尔逊，古文诺·莫里斯），到28日又来了4个（本杰明·富兰克林，乔治·克莱默，托马斯·米夫林，贾雷德·英格索尔），更是阵容强大。宾夕法尼亚在这次制宪会议上举足轻重，作用很大，其代表也差不多都是一时之选（这一点我们后面还要说到），宾夕法尼亚代表达到法定人数，会议的召开就有了希望。

至少需要三名代表的新泽西也刚好来了3人：戴维·布瑞利、丘吉尔·豪斯顿、威廉·佩特森。这里特别值得一提的是42岁的威廉·佩特森。我们知道，1787年的费城会议实际上是各邦各派政治力量逐鹿中原折冲樽俎的战场，而在第一回合和主流方案进行斗争的“首席剑客”，就是这位佩特森先生。请读者记住他的名字，因为我们后面还要讲到他。

佩特森的盟友是43岁的刚宁·贝德福德。他是特拉华代表，也是“美国宪法之父”麦迪逊在新泽西学院的同学和室友。不过他会上却和麦迪逊唱对台戏，曾指名道姓痛斥麦迪逊等人“兴

妖作怪”。刚宁·贝德福德是在 28 日到会的。25 日前，特拉华代表团已有 3 人到会：乔治·里德，理查德·巴塞特，雅科布·布鲁姆。其中，里德是最先向主流方案发起挑战的人，只不过他出手没有佩特森那么重。

北卡罗来纳超额，来了 4 人（亚历山大·马丁，威廉·理查德·戴维，理查德·多布斯·斯佩特）。需要 2 名代表的南卡罗来纳也超额，也是 4 人（约翰·拉特里奇，查尔斯·科兹沃斯·平克尼，查尔斯·平克尼，

皮尔斯·巴特勒）。纽约则刚好 2 人（罗伯特·雅茨，亚历山大·汉密尔顿）。纽约这两个代表都很重要。汉密尔顿作为华盛顿的密友和联邦政府的第一任财政部长，是美国历史上的风韵人物，参加制宪会议时只有 32 岁。在制宪会议上，他发言不多，但作用不小，而且也提出了自己的制宪方案（即《汉密尔顿方案》），是会议的第四种方案（还有一种是南卡罗来纳代表查尔斯·平克尼提出的，即《平克尼方案》）。罗伯特·雅茨 39 岁，在制宪会议上没有发言，却和约翰·兰欣（6 月 2 日到会）联手，在纽约代表团内以 2 比 1 压倒汉密尔顿，成为会上有名的反对派。后来他们发现即便留在会上坚持反对意见，也无法扭转乾坤，便于 7 月 10 日一同离去，留下一个没有表决权的汉密尔顿徒唤奈何。不过汉密尔顿虽然在制宪会议上处境尴尬，少有作为，但他的理想——建立一个由富人控制的金融工商业社会——却最终成为美国的现实。

马萨诸塞只有一人（鲁弗斯·金），人数不够（到 28 日才又来了 2 人：那撒尼尔·戈汉姆，卡立巴·斯特朗）。佐治亚也只有 1 人（威廉·费尤），人数也不够。康涅狄格没有来人（28 日来了 1 人：奥立维·艾尔斯沃斯），马里兰没有来人（28 日来了一人：詹姆斯·麦克亨利），新罕布什尔掏不起路费，代表无法启程（两个月后才自掏腰包赶了过来），罗德岛则始终拒绝派代表参加。这样算下来，到 5 月 25 日，以上有法定代表权的邦是 6 个。加上弗吉尼亚代表团全部到齐，就有了 7 个有代表权的邦。当然，因为直到这天才好歹凑够 7 个邦，正式会议也就因此而延期了 11 天。

这就很有些出师不利的味道，实际上这次会议也开得很艰难。正式代表 74 人，最后实到只有 55 人，而且会议开始以后，因种种原因中途退场的又有 13 人，坚持到底的只有 42 人；而这 42 人中，又有 3 人拒绝在宪法文本上签字。这样，最后在宪法文本上签字的，便只有 12 个邦的 39 名代表。其中汉密尔顿还没有表决权，只能以个人名义签字，不能代表他的邦。所以，在宪法上签字的，准确地说是 11 个邦。

不过会议好歹总算是开起来了。继 5 月 25 日到会 27 人后，28 日又到 9 人。而且，因为康涅狄格和马里兰各有 1 人到会，马萨诸塞增加了 2 名代表，有表决权的邦就有 10 个了。28 日到会的代表中，有一位奥立维·艾尔斯沃斯先生必须特别加以注意。42 岁的艾尔斯沃斯

是康涅狄格代表。正式他，一方面抵制了麦迪逊等人中央集权的倾向，另一方面又和本邦的其他代表一起促成了大邦和小邦之间“伟大的妥协”，使差一点夭折的会议起死回生。这个故事，我们在后面的章节还要细说。

5 月 29 日，特拉华的约翰·迪金森和马萨诸塞的艾尔布里奇·格里到会。这是两个重量级的人物。55 岁的约翰·迪金森是美国独立运动初期的精神领袖，也是这次会议要修订的《邦联条例》的起草委员会主席。43 岁的艾尔布里奇·格里则是美国革命的先驱之一，28 岁就当选马

萨诸塞议会议员，追随萨缪尔·亚当斯争取独立，曾先后在《独立宣言》和《邦联条例》上签字。他们的到会，增加了会议的分量。

以后又有人陆续来到会场。5月30日，康涅狄格的罗杰·谢尔曼到会。64岁的罗杰·谢尔曼是老资格的革命领袖，参加过第一届和第二届“大陆会议”，是《独立宣言》和《邦联条例》的起草委员会委员。他也是这次会议上的一个重要人物。制宪会议在议会席位问题上的僵局，就是他和同一个邦的奥立维·艾尔斯沃斯一起设法打破的。当然，在会议前期，他也没有少和麦迪逊他们唱反调。

5月31日，佐治亚的威廉·皮尔斯到会。他最大的贡献，是留下了一份《制宪会议代表性格描述》。6月1日，佐治亚的威廉·豪斯通到会，他后来在7月2日的会议上投下了决定胜负的“关键一票”，使表决结果出现5邦赞成、5邦反对反对各半的局面。这次表决惊险至极，差一点就断送了美国的前程，这个我们以后再说。这里要说的是，由于威廉·豪斯通到会，佐治亚有了表决权。可惜，马里兰的詹姆斯·麦克亨利刚好在第二天离会，所以第二天有表决权的邦还是10个。

6月2日，康涅狄格的威廉·萨缪尔·约翰逊、马里兰的托马斯·杰尼弗的丹尼尔、纽约的约翰·兰欣到会。60岁的威廉·萨缪尔·约翰逊是哥伦比亚学员的第一任校长。独立战争后，他成为邦联议会中最有影响的代表之一。约翰·兰欣的情况前面说过了，而64岁的托马斯·杰尼弗的丹尼尔的到来，则延续了马里兰的表决权，使有表决权的邦恢复到11个。不过，这位托马斯·杰尼弗的丹尼尔的观点总是和6月9日到会的路德·马丁相左，结果总是出现“马里兰代表团赞成、反对各半”的尴尬局面。

6月5日，64岁的新泽西行政长官威廉·利文斯顿到会。6月9日，自始至终的反对派、马里兰代表路德·马丁到会。6月11日，佐治亚的阿伯拉罕·鲍德温到会。6月20日，北卡罗来纳代表威廉·布朗特到会。6月21日，制宪会议中最年轻的代表（26岁），新泽西的乔纳森·戴顿到会。7月9日，马里兰的丹尼尔·卡乐尔（57岁）到会。他一来，马里兰的代表就从2个变成了3个，“马里兰代表团赞成、反对各半”的局面就终止了。

7月23日，新罕布什尔的约翰·朗东和尼古拉斯·吉尔曼到会。他们能来，全靠46岁的约翰·朗东先生慷慨解囊，自己掏腰包支付两人的路费，使新罕布什尔总算没有缺席。兰欣和雅茨7月10日离会后，纽约代表团失去表决权。新罕布什尔代表团的到来，使有表决权的邦恢复到11个。

8月6日，马里兰的约翰·弗朗西斯·默塞到会。这是最后一位到会的代表，而且几乎一到（8月8日）就表示对整个方案的反感，断言方案绝不可能成功。在作了大约18次发言以后，他在8月17日或者18日离开会议，而且一去不复返。他的到会，好像只是为了表示反对。和他一样以退场表示抵制的代表一共有4个。两个是纽约的，即雅茨和兰欣；另两个是马里兰的，即路德·马丁和默塞。不过默塞到会时间短，雅茨并不发言，舌战群儒的主要是兰欣和路德·马丁。其中战斗力最强的又是路德·马丁，他一直战斗到9月4日才退场。

我写这一段文字，感觉就像是在读《水浒》，一会儿一拨好汉上山，一会儿一拨好汉上山。可惜费城不是梁山泊，会议代表也不是江湖好汉。他们到这里来，并不是要“一样的大碗喝酒，大块吃肉，大秤分金银”，也不会但有动静便齐声唱道“头领哥哥说的是”。相反，为了

国家前途、民族大义，也为了各邦利益、个人观点，他们将在这里展开一场旷日持久难解难分的大辩论，使唇枪舌剑的会场不亚于硝烟弥漫的战场。

四光荣与权力

5月25日的会议实际上只做了一件事——选举55岁的弗吉尼亚代表、前大陆军总司令乔治·华盛顿将军为大会主席。

乔治·华盛顿的名字，我们中国人是再熟悉不过了。在我们看来，由他担任大会主席，实在是当之无愧。事实上这项提议也得到了7个代表团的一致赞同。华盛顿全票当选。但还是要指出，这项提名仍然是一种特殊的礼遇。因为它来自宾夕法尼亚代表团，而且是由本杰明·富兰克林提议，罗伯特·莫里斯提名的。

宾夕法尼亚是仅次于弗吉尼亚的第二大邦，人口居第二，土地面积第五。她的代表团也阵容强大，人数最多，一共8人（次为弗吉尼亚，7人）。其中至少有4人相当重要：罗伯特·莫里斯、古文诺·莫里斯、詹姆斯·威尔逊和本杰明·富兰克林。53岁的罗伯特·莫里斯是在《独立宣言》、《邦联条例》和《联邦宪法》这3份堪称伟大的文件上都签过字的人。这样的人一共只有两个，一个是他，还有一个是康涅狄格的罗杰·谢尔曼。35岁的古文诺·莫里斯是直线会议期间发言最多的代表，共发言173次。而且，由于他文笔精巧细腻，宪法文本最后主要是由他来定稿的。45岁的詹姆斯·威尔逊发言次数位居第二，160多次（在此为弗吉尼亚代表詹姆斯·麦迪逊，150多次），而且他的许多具体建议成为《弗吉尼亚方案》的血肉，最后被纳入联邦宪法。如果以发言次数来做排行榜，则冠军和亚军便都在宾夕法尼亚代表团。何况这两个发言最多的也都不是等闲人物。古文诺·莫里斯是世家子弟，本人则“集种种才华于一身”，发言口若悬河。詹姆斯·威尔逊是当时美国立宪问题的专家。对世界上各种政体的情况了如指掌。它也是联邦宪法生效后首批任命的最高法院六名大法官之一。制宪会议代表后来当了大法官的共有三人。一个是他（1789年任命），还有一个是新泽西的威廉·帕特森（1793年任命）。后来当了总统的则有两人，即华盛顿和麦迪逊。这两个都是弗吉尼亚人。弗吉尼亚和宾夕法尼亚，是两个分量最终的邦。

实际上这次会议也是由弗吉尼亚和宾夕法尼亚主导的。这两个代表团的意见，代表着会议的主流方向。由宾夕法尼亚代表团提名弗吉尼亚担任大会主席，这个意义就非同一般，何况这个提名又其实来自本杰明·富兰克林。

这又是一个我们十分熟悉的姓名。我们小时候就听说过他在暴风雨中放风筝以证明雷电不是上帝发怒的故事，知道他发明了避雷针，知道他一生获得过许多荣誉（比如英国皇家学会颁发的科普利奖章，哈佛大学和耶鲁大学的荣誉学位，英国皇家学会会员，法兰西科学院的外国院士、彼得堡科学院的外国院士等）。我们还知道他由于家境贫寒，只上了两年学就辍学当了印刷工。靠着刻苦自学和勤奋努力，他不但使自己成为一个学识渊博的学者，还在费城创办了北美第一个公共图书馆，创办了费城学院（即后来的宾夕法尼亚大学）。我们当然还

知道他不仅是科学家，也是政治家，更是启蒙思想家。第一个把北美殖民地人民联合起来的“1754年阿尔巴尼计划”，就是他提出来的。它也使第二届大陆会议代表和《独立宣言》的起草委员之一，并曾远涉重洋出使法国，赢得了法国和欧洲人民对北美独立战争的支援。这次来参加制宪会议时，他是宾夕法尼亚的行政长官。富兰克林在美国人民心目中向后崇高威望，被历史学家成为“美国先生”和“最美国的美国人”。1790年去世时，费城人民为他服丧1个月以示哀悼，出殡队伍竟达两万人之多。尽管他的墓碑只刻着“印刷工富兰克林”几个字，法国经济学家杜尔哥却为他写下了这样的赞语：“他从苍天那里取得了雷电，从暴君那里取得了民权。”

这样一个人，如果用“德高望重”四个字来形容，那可真是恰如其分。何况他参加制宪会议时已81岁，是会议中真正的元老和长者。如果提名他当主席，恐怕也会全票当选。实际上，联邦宪法最后得以通过，弗兰克林和华盛顿起到了极其重要的作用。华盛顿的威望给人以信心，弗兰克林的智慧给人以启迪。而他们两人的高风亮节，则更是起到了一种楷模的作用。富兰克林提名华盛顿当主席，实在是为会议开了一个好头。

罗伯特莫里斯提名后，南卡罗来纳代表约翰·拉特里奇附议。48岁的约翰·拉特里奇也是一个“老革命”，参加过1765年的“反印花税法大会”和两届大陆会议。拉特里奇附议后，进行了书面投票。7个邦7票赞成。于是罗伯特·莫里斯和约翰·拉特里奇便引导华盛顿在主席席位上就座。华盛顿向与会代表郑重道谢，感谢大家授予他如此殊荣。他提醒代表，他对自己将要履行的任务深感惶恐，倘有不到之处，希望会议能够予以宽容。

实际上，华盛顿在整个会议期间都表现得十分谦虚、谨慎和低调。5月29日，大会决定采取全体委员会的形式，讨论邦联现状和弗吉尼亚代表团提出的修改《邦联条例》的方案（即《弗吉尼亚方案》）。5月30日，大会选举马萨诸塞的纳撒尼尔·戈汉姆担任全体委员会主席。此后，华盛顿便只在每天开会和散会就主席座，作为会议开始和结束时的礼仪。其他时间，他都坐在弗吉尼亚代表团的桌子旁，以普通代表的身份参加讨论和投票。他在会上一共发言三次。第一次是在第一天，当选主席后致简短答谢词。第三次是在最后一天，问由他保存的会议记录以后怎么办。第二次也是在最后一天，对戈汉姆的一项动议表示附议。在这唯一一次实质性的发言中，华盛顿说，他的处境限制了他发表自己的见解，表达自己的情绪。但现在他认为应该采纳刚才这个建议。华盛顿一言九鼎，戈汉姆的动议被一致通过。

华盛顿的这种低调，有表层的原因，也有深层的原因。他成为合众国的缔造者（father），则既因为他“有所为”，更因为他“有所不为”。所谓“有所为”，自然是指他领导了独立战争，参加了制宪会议，担任了合众国第一届总统。所谓“有所不为”，则是指他作为手握兵权的总司令，在独立战争胜利后，主动把军权交还给国会；作为美国历史上第一个也是最后一个全票当选的总统，在行将结束第二届总统任期之际，郑重向全国人民表明退休还乡的愿望，开创了美国总统任期不超过两届的先例。华盛顿有所为，美利坚民族得以独立；华盛顿有所不为，美利坚人民不受其害。正是由于这两个方面的原因，才使他成为合众国的father。Father这个词，除“父亲”以外，还有“创立者”和“缔造者”之意。过去我们都称华盛顿为美国的“国父”，其实是不准确的，也不符合事实。把“合众国的缔造者”（或“创立者”）理解为“国父”，是一种典型的帝制思维和专制思维（称皇帝为“君父”）。华盛顿却并不认为他是美利坚人民的父亲，而只认为自己是人民的儿子。

作为合众国的缔造者，华盛顿其实是一个很平常甚至还有点平庸的人。他在青年时代既没有

“彼可取而代之”的念头，也没有“问苍茫大地谁主沉浮”的气概，最大的愿望不过是拥有更多的土地，在英国殖民常备军谋个一官半职。如果不是风云际会时势造英雄，他也许会在弗吉尼亚的农场里了此一生。她的智力并无多少超人之处，形象也没有什么特殊魅力。他文笔流畅但缺乏文采，待人诚恳但刻板冷淡，和他共进晚餐竟如“葬礼般的肃穆”。历史和人民选中了他，主要因于他的人品。他的诚信无懈可击，他的公正自始至终，他的良心使他的决策丝毫不受个人利害、亲缘、好恶等因素的影响，何况他还有与诚信、公正和良心密切相连的另一种美德——审慎。这就使大家相信，把国家交给他是可以放心的。

但是，面对突如其来蜂拥而至的崇拜和荣誉，华盛顿感到诚惶诚恐并一再萌生退意。在交出了手中的“克敌制胜之剑”，回到弗吉尼亚农庄务农后，他非常不愿意重入政坛。这种想法使他在 1789 年接受总统职位时，竟然抱着像“一个死刑犯步入刑场”一样的心情。这次制宪会议，他原本也是不想参加的。只是在各方的一再请求下，他才同意作为弗吉尼亚代表勉为其难。这是他在会上三缄其口的深层原因。当然，作为主席，过多的表态会影响代表们的畅所欲言，人品高尚非常自律的华盛顿当然知道这一点。

不过这丝毫不意味着华盛顿在会上是无所作为的，更不意味着他对于这次会议来说是可以可有可无的。事实上在制宪会议之前，他就曾与“美国宪法之父”麦迪逊胡同信息，共商建国制宪的大政方针。麦迪逊则把自己草拟的新制度大纲给华盛顿过目。因此有人认为新宪法和制宪会议实际上是华盛顿和麦迪逊密谋的产物。华盛顿虽然并不愿意亲自出席会议，但一旦参加，则投之以全身心。何况如果没有他作为美利坚民族团结的象征坐在会场，这次会议弄不好真会一哄而散。相反，由于他的出席并担任主席，制宪会议的目的便和美国革命的主题联系起来了。这是会议的精神基础。在后面的描述中我们将看到，正是由于有这样一个基础，那一轮红日才终于能够喷薄而出。

第二章 疑云重重

一 牵头者

5 月 29 日，会议进入实质性阶段。

揭开会议主题的，是弗吉尼亚代表爱德蒙·伦道夫。这并不奇怪，因为这个会议原本就是弗吉尼亚倡议召开的。弗吉尼亚是北美第一个英属殖民地，建立于 1607 年。1776 年 6 月 29 日，即《独立宣言》发表前 3 天，弗吉尼亚通过了自己的宪法。并依法成立了自己的政府，是较早成为“主权、独立、自由之邦”的殖民地之一。在当时美国的 13 个邦当中，弗吉尼亚是历史最久、人口最多的一个（土地面积则居第二），在美利坚合众国从无到有的过程中，

一直起着举足轻重的作用，其他 12 个邦也习惯于凡事都由弗吉尼亚牵头。第一届大陆会议选举的主席佩顿.伦道夫、第二届大陆会议选举的总司令乔治.华盛顿和《独立宣言》起草委员会主席托马斯.杰斐逊都是弗吉尼亚人。在第二届大陆会议上提出著名“三项建议”的理查德.亨利.李，也是弗吉尼亚人。理查德.亨利.李德三项建议是：一、起草宣言，宣布独立；二、起草条例，建立邦联；三、委派代表，联合法国、西班牙共同对付英国。可见美国的独立和建国，弗吉尼亚人功不可没。不过有趣的是，牵头联合 13 个北美殖民地的事弗吉尼亚，后来领导分裂联邦的也是弗吉尼亚。而 1861 年南北战争中的南军总司令罗伯特.爱德华.李，便正是理查德.亨利.李的孙子。顺便说一句，后来在弗吉尼亚讨论批准联邦宪法的大会上，这位理查德.亨利.李也是反对派领袖之一。

爱德蒙.伦道夫则是第一届大陆会议主席佩顿.伦道夫的侄子。他作为弗吉尼亚行政长官率团参加制宪会议时，年方 34 岁，可谓风华正茂。他也是一个“帅哥”，身材高大、相貌英俊，声音洪亮，颇具人格魅力。事实上弗吉尼亚代表团也是人数众多（仅次于宾夕法尼亚），阵容强大（均为一时之选）。而且，7 人之中，除乔治.韦思提前离会，约翰.布莱尔从不发言，詹姆斯.麦克朗插不上手外，其余 4 人在制宪和建国的过程中都作用极大。乔治.华盛顿就不用说了，36 岁的詹姆斯.麦迪逊是“美国宪法之父”，62 岁的乔治.梅森则是“权利法案之父”。没有麦迪逊，美国宪法难诞生；没有梅森，美国宪法不完善。正是麦迪逊和梅森的“窝里斗”（一位弗吉尼亚代表反对另一弗吉尼亚代表），宪法才达到了一个理想的状态——人民对政府既授权，又限政。至于爱德蒙.伦道夫，他在制宪会议上扮演的角色颇具戏剧性。揭开会议主题，最早提出制宪方案的是他，最后拒绝在宪法草案上签字的也是他（另外两个是梅森和格里）。不过伦道夫虽然拒绝在宪法草案上签字，后来却又在代表大会上给与反对派领袖帕特里克.亨利当头一棒，促成了宪法在弗吉尼亚的批准。

好了，现在我们知道，宾夕法尼亚和弗吉尼亚这两个代表团各有“四大天王”。宾夕法尼亚这边有本杰明.富兰克林，余则罗伯特.莫里斯、詹姆斯.威尔逊、古文诺.莫里斯。弗吉尼亚这边有乔治.华盛顿，余则詹姆斯.麦迪逊、乔治.梅森、埃德蒙.伦道夫。宾夕法尼亚代表团 8 人，在《独立宣言》上签字的就有 4 人（本杰明.富兰克林、罗伯特.莫里斯、詹姆斯.威尔逊、乔治.克莱默），后来又贡献了一位最高法院大法官（詹姆斯.威尔逊）。弗吉尼亚代表团 7 人，在《独立宣言》上签字的只有 1 人（乔治.韦思），但后来贡献了两位总统（乔治.华盛顿和詹姆斯.麦迪逊），埃德蒙.伦道夫则担任了第一任联邦检察总长。两个代表团的分量可谓旗鼓相当。

弗吉尼亚代表团人数多，阵容强，来得早（5 月 25 日之前全部到齐），因为他们是会议的发起人。1786 年 9 月，在一次有 5 个邦代表出席的协调会上，麦迪逊和纽约的汉密尔顿就提出过建议，常以召开修订《邦联条例》的会议。同年 10 月 16 日，弗吉尼亚参众两院召开联席会议，通过了发起这次会议的提案，邦联谊会则在次年（1787 年）2 月 21 日作出相应决议。所以弗吉尼亚人是有心于此，有备而来。由他们的代表团团长埃德蒙.伦道夫首先提出其实是麦迪逊起草的修约方案，那是理所当然。

不过弗吉尼亚倡议召开的这次会议却并不好开。因为这次会议没有名分（或者说并非名正言顺），又没有经费，还不知道究竟有没有前途。不错，邦联议会是有决议，各邦对代表团也有授权。但谁也没有说要他们制定宪法。想想也是。制宪，照例说应该是邦联议会的事。邦联议会和各邦议会的意思，也只是觉得《邦联条例》确实有些问题，因此同意 13 个邦都派出代表，坐在一起议一议，看看有什么办法没有。显然，所谓“制宪会议”，原本只是个“研

讨会”。难怪会议纪律这么差了，有的迟到，有的早退，还有人出出进进，一会儿来一会儿不来。

代表们自己也信心不足疑神疑鬼。5月28日，会议刚刚开始，马萨诸塞代表鲁弗斯·金就提出，反对将每一项表决的结果都记录在案。因为会议过程中改变观点是常有的事，一旦这些证据公之于众，会议就会显得矛盾百出。弗吉尼亚代表梅森附议。他认为这些记录留在会上，会方案已被说服的代表改变观点；公布出去，又会授人以柄，被反对派加以利用。南卡罗来纳代表巴特勒想的更周到，提议禁止代表随意对外公布会议内容。最后大会通过决议，未经许可，会议当中的任何发言都不得付印，不得发表，不得传播。

于是，在1787年那个闷热的夏天，代表们便只好穿这呢绒燕尾服，衣冠楚楚地坐在门窗紧闭的屋子里开秘密会议。这说明什么呢？说明几乎人人都不愿意见外面知道自己在会上说了些什么。而且，他们既对会外的人信不过，也对会内的人不放心。因此，借用尹宣先生（他是麦迪逊《辩论：美国制宪会议记录》一书的译者）的话说，他们“宁可汗流浹背，唯恐隔墙有耳”。具有“伟大历史意义”的制宪会议，竟然开得神经兮兮，甚至鬼鬼祟祟。

代表们的担心不是没有道理的。果然，弗吉尼亚的方案一提出，反对和怀疑的意见就冒了出来。因为谁都看得出，麦迪逊、伦道夫他们的方案，名义上是要修订《邦联条例》，实际上是要用他们另外拟定的《联邦条例》（实际上就是《联邦宪法》）取代原来的《邦联条例》，用按照新《条例》组建的新政府取代原来的邦联议会，将13个主权独立的邦及其联合体改造为“一个主权，一部宪法，一个政府”的统一的国家。也就是说，他们要制宪和建国。

这当然是开不得玩笑的事，大家也都有些无从下手的感觉。想事周到的南卡罗来纳代表巴特勒却敏感地意识到，弗吉尼亚方案虽然千头万绪，核心和前提则只有一个，那就是要建立由立法、行政和司法部门组成的“全国最高政府”（National Supreme Government）。这其实也是制宪会议的初衷。这一点如果通不过，其它也就免谈。因此他提议，首先讨论这个问题。至于他自己，原本是反对集权的，因此也不赞成扩大邦联议会的权力。但弗吉尼亚方案既然主张“三权分立”，把权力分割到不同部门，他也就乐观其成。

和这位巴特勒先生来自同一个邦（南卡罗来纳）的两位平克尼代表却有疑问。29岁的查尔斯·平克尼先生很想弄明白，伦道夫先生的意思是不是要完全废除各邦政府；41岁的科兹沃斯·平克尼将军则怀疑，本次会议究竟有没有权力撇开《邦联条例》另起炉灶。后一个问题一时无人应答，伦道夫对前一个问题的回答也很含糊其辞。他说他的发言不过抛砖引玉，具体的主张希望大家讨论。反倒是宾夕法尼亚的古文诺·莫里斯作了解释。古文诺·莫里斯说，“全国最高政府”就是具有完整和强制性运作功能的机构，而不是仅仅出于良好愿望的契约性结盟。他认为，在所有的政治实体中，都必须有一个最高权力，而且也只能有一个。因此，在美利坚合众国，最高权力应该掌握在全国政府而不是各邦政府手中。这一席发言意义重大，因为它确立了合众国主权的独立性和崇高性原则。乔治·梅森（宾夕法尼亚）赞成这个意见，康涅狄格的罗杰·谢尔曼反对，特拉华代表里德则提出一个通融办法，把“全国最高政府”改为“更为有效的政府”。可见大家都对邦联议会的软弱不满，又对未来的那个政府心存疑虑。可惜里德先生的提议没有被通过。因为什么叫“更为有效的”，实在是说不清楚。于是，由南卡罗来纳的巴特勒提议，会议进行表决并通过决议：应该建立一个由最高立法、行政和司法部门组成的全国政府。

这是制宪会议作出的第一个政治决议，会议也因此而迈出了坚实的一步。应该承认，这一步迈得还是蛮坚实的。因为在场的 8 个邦有 6 个赞成，纽约代表团赞成反对各半（汉密尔顿赞成，罗伯特·雅茨反对），只有康涅狄格投了反对票。5 月 30 日这天，康涅狄格代表团只有两位代表——老革命罗杰·谢尔曼和政治家奥立维·艾尔斯沃斯（他们的第三位代表威廉·萨缪尔·约翰逊要到 6 月 2 日才来）。这说明谢尔曼和艾尔斯沃斯都投了反对票。我强调这一点，是因为这两位先生在制宪会议上的作用极其重要，因此提请读者予以注意。

不过，古文诺·莫里斯提出的“联邦主权独立性和崇高性原则”虽然得到了支持，但这个原则如何通过具体的政府设计来体现，大家心里还是没有数。因此，等到代表们逐一讨论伦道夫方案的具体条款时，这才发现，原来表面一致的背后是巨大的分歧。而且，分歧之大，可谓南辕北辙。或者说，猴吃麻花——满拧。

二 麻烦与问题

为了弄清问题，我们还得把美国的情况再说一下。

我们知道，美国的政治体制是很有趣与众不同的。直到现在，她也并不是一个像我们这样全国一体、地方服从中央的国家。召开制宪会议的时候更不是。那时的“美利坚合众国”，甚至不是“1 个”国家，而是 13 个“半国家”的联合体，即“邦联”。她是由这些各自独立的“半国家”通过契约联合起来的。这个联合体虽然后来由邦联变成了联邦，但“联合”的概念没有变，联合的方式（通过契约）也没有变。只不过那“契约”由《邦联条例》变成了《联邦宪法》而已。而且，正因为她是一个联合体，所以美国人从不称其为“美国”，要建成，也称作“合众国”或“联邦”（US），比如联邦政府、联邦法院、联邦调查局。

何况制宪会议时的美利坚合众国连“联邦”都不是，只是邦联，即 13 个“盟邦”的联合体（联盟）。它当然也没有什么“全国政府”或“中央政府”，只有一个从根本就没有立法权的“大陆会议”演变而来的“邦联议会”，其实仍然不过是政治协商会议。这个议会是没有权威的，大体上是有事就坐在一起开会，开完各自回家。议会的决议，各邦想执行就执行，不想执行就不执行。麦迪逊在 6 月 19 日的会议上就举了一个“声名狼藉”的例子——新泽西议会通过了一项立法，断然拒绝邦联议会摊派款项的决议，并且告诉他们派到邦联议会的代表，连反对票也不用投，干脆让所有的法案都不能通过。麦迪逊拿新泽西说事，当然是因为新泽西带头反对弗吉尼亚方案（这个我们以后还要再说）。因此，当康涅狄格也唱起反调时，麦迪逊在 6 月 30 日的发言中又举了个康涅狄格的例子。康涅狄格不但和新泽西一样，断然拒绝邦联议会的决议，还把一份表决名单交给邦联议会，明摆着是和邦联叫板。麦迪逊批评新泽西和康涅狄格，当然有他的原因。但不管怎么说，他说的是事实。

这当然不行。邦联如此不像国家，议会如此没有威望，不成体统倒在其次，没人负责却是麻烦。比如国家债务的偿还，就是一个问题。我们知道，打仗是要花钱的，独立战争也一样。在独立战争期间，为了筹措战争费用，邦联议会曾经发行过债券。这个照例说应该算是“国

债”，而且仗一打完就该连本带息还给大家。可是据汉密尔顿的报告，战争结束时，未还的债务竟达 7600 多万美元之巨。数额巨大倒也罢了，麻烦的是根本就找不到负责还贷的人。因为根据《邦联条例》，所谓“合众国中央政府”，只有一个一院制的立法机关。没有执行机关，也没有司法机关。这个根本算不上是“中央政府”的中央政府。既无权对商务活动进行约束，也无权向全国各地直接征税。要求这个“政府”来支付债券持有人的本息，那可真是“要钱没有，要命也没有”，因为邦联议会的那些议员谁也不代表中央和国家。

这个麻烦很是不小，因为那些“债主”并不是什么省油的灯，其中甚至有一些是独立战争时期的高级军官。在这些人看来，自己为国流血为国捐躯，却不能按时足额领到军饷补贴，已是不公。如果国家连欠下的债都不还，那可真是“天理难容”。对于这一点，其实就是他们的总司令华盛顿都有意见。制宪会议之前，华盛顿就曾写信给朋友，抱怨说自己不得不打对折出售国会给他的债券，借以清偿自己的债务。即便如此，华盛顿的手里，仍拥有超过 7566 美元的邦联债务。

华盛顿可以牺牲自己顾全大局，不等于其他人都心甘情愿做这样的亏本生意。那些不愿意鸡飞蛋打，眼睁睁看着手中巨额债券化为乌有的“债主”，很快就组成了一个被麦迪逊成为“债权人集团”的利益共同体。这个利益集团清醒地认识到，只是他们的私人财产无法得到保证的关键，就在于没有一个强大的中央政府。而要建立一个强大的中央政府，就必须废除《邦联条例》，另立宪法。他们当中的那些退伍军官甚至发起了一个名叫“辛辛那提社”的组织，扬言如果不尽快改制，则将发动一次武力革命，把所有的邦组成一个由华盛顿将军为首、拥有王权和一切特权的新国家，一个债权人的王国。

其实，不但债权人有这样的要求，债务人也有。因为为了偿还公债，一些邦不得不将负担转嫁给本邦公民（比如用他们的土地抵押债务），从而使更多公民成为债务者。发生在马萨诸塞的“谢斯起义”，以及新罕布什尔、罗德岛以及北部各邦的暴动，就是“绝望的债务者”的反抗。

可见，仅仅一个国债问题，就要逼出一个全国最高政府来，何况邦联的现状还有那么多不能令人满意的地方。谢斯起义后，马萨诸塞曾向邦联求援，国会却迟迟不能做出反应。当然是没有办法的。邦联议会是那样的软弱无能，没有威望，以至于它 1785 年的主席约翰·汉考克竟然不屑于到纽约去主持工作，而 1786 年的主席戴维·拉姆齐则不得不亲自给一些邦的首脑写信，恳请他们尽快派代表来参加会议。因为到开会时，13 个邦竟然只来了 7 个邦的代表。戴维·拉姆齐警告说，如果各邦继续对议会持蔑视态度，“我们的邦联”就会被扼杀，随之而来的将会是“无政府状态和无休止的内战”，直到有一天，一个未来的凯撒大帝把我们的自由掠夺一空，或者我们自己沦为欧洲政治的玩物。

邦联议会这个“维持会”，还能维持下去吗？

所以，制宪会议没开两天，就通过了建立“全国最高政府”的决议，显然不是没有原因的。问题是，这样一来，动作就大了。

我们知道，建立一个“全国最高政府”，就意味着建立一个最高权力中心。根据本次会议 5 月 30 日的决议，这个权力中心应该是“三权分立”的。因此，就必须有一个最高立法机构，一个最高行政机构，还要有一个最高司法机构。这就和《邦联条例》相抵触。《邦联条例》

是禁止设立法庭的，也是不设行政长官的。为什么呢？因为邦联不过是独立各邦“出于良好愿望”的契约性联盟。相互之间，讲的是诚信和自愿。如果有纠纷，也只能仲裁，不能审判。这是邦联不设法庭的道理。同样，盟邦之间，邦邦平等，顶多有“盟主”，不能有君主。这是邦联不设行政长官的道理。邦联议会虽然有主席，但那时维持秩序的，不是国家元首。因为美利坚合众国是 13 个邦的邦联，不是合为一体的国家，又哪来的元首？显然，要解决“最高行政机构”和“最高司法机构”这两个问题，都必须从根本上改变政治体制，不能再维持邦联制度。这可不是对《邦联条例》修修补补就能奏效的。

建立最高立法机构也如此。

最高立法机构表面上看问题不大，扩大联邦议会的权力或提升其地位即可。但具体操作起来，却问题多多。比方说，这个最高立法机构应该实行一院制还是两院制，就是个问题。当然的 13 个邦，有 12 个是实行两院制的，只有宾夕法尼亚是一院制。实行两院制的虽然是多数，邦联议会却又是一院。所以，如果继续实行一院制，则“全国”和“地方”不统一；如果该行两院制，就要对邦联议会动手术。这就是一个麻烦。

更麻烦的是，邦联议会的决议对各邦其实没有约束力。这就和“最高立法机构”的要求相去甚远。为什么没有约束力呢？因为邦联议会是根据《邦联条例》建立的，而《邦联条例》又是由没有立法权的“大陆会议”制定的。它不像许多邦的宪法那样经过了批准与授权，因此它并不高于各邦的宪法。《邦联条例》不高于各邦宪法，依据《邦联条例》建立的邦联议会也就无法高于各邦议会。显然，要使新的议会成为最高立法机构，就必须有一个新的、高于各邦宪法的条例。这个条例既然是比各邦宪法还要“高”的，那它就不能再是什么“条例”，而只能是“宪法”——《美利坚合众国宪法》

世纪上，只要是“建立全国最高政府”，无论是建立最高立法机构，还是建立最高行政机构和最高司法机构，都需要一部宪法，以不能够代表人民授权的最高法。我们知道，获得最高权力有各种办法，比如宫廷政变和武装斗争。前者可谓巧取，后者可谓豪夺。不过费城会议的代表们好像都没有这个意思。他们要解决的问题也不是夺权，而是授权。即便要夺权，也只是夺各邦之权授之于全国最高政府。这就不能靠战争或政变，只能靠立法，尽管后来有人（比如史学家约翰·伯杰斯和布鲁斯·阿克曼）讽刺说，费城会议代表们的行动如果出于朱利叶斯或拿破仑之手，他们一定会宣布政变；而所谓“制宪”云云，则不过是不允许我们将其看作一场反革命武装政变而已（请参看卢周来《关于美国宪法的神话与真相》）。但不管怎么说，要用新的全国政府取代旧的邦联议会，就非重新立法不可。

因此，当本次会议迈出了“应该建立全国最高政府”这一步后，他就不能再迈出第二步——把自己从修订条例的会议变成制宪会议。

问题是，它有权这样做吗？

三 摸石头过河

费城会议是否有权撇开《邦联条例》另立宪法的问题，其实在会议一开始（5月30日）那天并没有引起反响，一直要到9天以后才有人旧话重提，而且争论激烈。这是很奇怪的。因为在我们中国人看来，名不正则言不顺。费城会议连自己的任务和权限是修约《邦联条例》还是制宪《联邦宪法》都搞不清楚，怎么还能把会开起来？

这里面又有好几个原因。

首先，对于会议的性质和职责虽然有人存疑，但有一点是大家都不怀疑的，那就是邦联的现状不佳，邦联的前途堪忧，目前这种近似于无政府的状态再也不能继续下去了。这就要开会，也要对《邦联条例》甚至“邦联体制”动手术。对此，代表们均无异议。只不过大家还不清楚，这个手术到底会动多大，这次会议到底会走多远。这一点，不要说代表们不清楚，就连会议的发起人和方案的牵头者，比如麦迪逊、伦道夫，也不十分清楚。麦迪逊在5月31日的会议上说，他来开会之前，曾经有一个强烈的愿望，主张一一列举新政府的各项必要权力和这些权力的具体定义，却也怀疑这种做法是否切实可行。现在他的愿望仍然存在，怀疑则有增无减。他的观点最终会走向哪里，他自己也说不清。但有一点却可以肯定，那就是：只要能够为整个社会构建一个新的政府框架，也只要这个政府是能够为人民提供安全、自由和幸福的，那么，对于任何具有奠基性意义的一件，他都不会退缩。

这大约也是大多数代表的立场了。因此，他们心照不宣地决定暂时不争论，即不争论会议的性质和职责，先把会开起来，走一步看一步，摸石头过河。如果最后只不过是修约，最好；如果硬要制宪，再说。反正制宪也好修约也好，都得先开会。如果一开始就要“正名”，那就什么事情也做不成了。

现在想来，美国人民真的要庆幸他们的建国领袖都是些务实的人，不是书呆子。因为这些人不但没有坚持“必也正名乎”，而且采取了一系列务实的做法。比方说，为了提高效率，先讨论大家感兴趣或者有可能取得共识的问题。讨论够了，就表决。成熟一个表决一个。如果不能取得共识，就先搁置起来，以后再说；而一旦取得共识，则表决存档，并作为下次讨论的先决前提。也就是说，摸到了石头，就跨过去；碰到了暗礁，就绕着走。先易后难，先求同后存异，一步步朝着预定的目标前进。

这样做的好处是显而易见的。首先，它避免了因为分歧太大而分崩离析，或因问题太难而无法进行。比如会议是否有权另起炉灶，是一个难题，大家就不发言，先挂起来；建立全国最高政府，大家都有共识，就进行表决，先定下来。这样，随着会议的进行，总归会不断有决议产生。这些决议慢慢积累起来，就形成了宪法的框架。等到有人再来反对时，则木已成舟，大多数人都不愿意前功尽弃。即便有所不满，也同意妥协，以免功亏一篑。这种做法，你说他是政治智慧也可，说它是无可奈何也行，甚至说他是“阴谋诡计”都成立（确有部分学者持此一说）。但在我看来这无关紧要。重要的是他们把会开起来了，而且最后还把宪法制定了出来。

这里面无疑又着麦迪逊的功劳。詹姆斯·麦迪逊，弗吉尼亚人，祖先是木匠，父亲是地主，自己则毕业于新泽西学院（即今普林斯顿大学），后来又自学法律。他身材矮小（1.6米），体质瘦弱（47公斤），虽有民兵上校军衔却并无作战能力和功绩。上帝赐予他的，似乎只是

非凡的智慧，这使他在政治领域长袖善舞游刃有余。在美国的建国史上，先后有过三次大分化，麦迪逊每次都站在了胜利者一边。第一次是独立战争时期，美利坚民族面临生死抉择。联合殖民地的领袖们一派主战，一派主和。最后主战派胜，主和派淡出历史舞台。麦迪逊是主战派。第二次是制宪会议前后，13个邦走到十字街头。邦联领袖们一派主张联合，一派主张分治。最后主张联合者胜，主张分治的淡出政治舞台，麦迪逊主张联合。第三次是华盛顿执政期间，政府分裂成为以杰斐逊为首的一派（后发展为民主共和党）和以汉密尔顿为首的一派（联邦党人），麦迪逊是杰斐逊的亲密战友。较量的结果，杰斐逊当选第三任总统，连任8年。麦迪逊作为杰斐逊的国务卿顺利接班，又连任8年，然后交班给自己的国务卿门罗，同样连任8年。联邦党人淡出政治舞台，只剩下一个约翰·马歇尔在最高法院孤军奋战，麦迪逊每次都站在“正确”的一边，这个人真是好生了得！

实际上，尽管出席费城会议时麦迪逊资历尚浅（时年36岁，弗吉尼亚议员），威望远不能和华盛顿、富兰克林相比，却是这个群英荟萃的会议的核心和灵魂，后来史学家甚至称他为“美国宪法之父”。这说明麦迪逊必有过人之处。根据佐治亚代表威廉·皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》，我们发现他有三大优点：一、集政治家的深谋远虑和学问家的博闻强记于一身；二、熟悉法律和政治，对邦联的事物了如指掌；三、循循善诱，侃侃而谈，特别会说服别人。因此，“他在制宪会议中总是处于引导地位”。“在辩论的任何关头，总是作为最了解情况的人走在前面”。

皮尔斯的说法并不夸张，麦迪逊确实是费城会议的掌舵人。他知道什么时候应该扬帆远出，什么时候应该躲避风浪。5月30日，会议刚刚作出“应该建立一个由最高立法、行政、司法部门组成的全国政府”的决议，代表们就因全国议会的席位问题产生严重分歧。麦迪逊提出，新的全国议会，不能再像《邦联条例》规定的那样，每邦一票表决权。这个提议得到宾夕法尼亚代表古文诺·莫里斯的附议，特拉华代表团团长乔治·里德却提出强烈抗议。里德说，特拉华代表团的使命，受到本邦议会授权的限制。特拉华议会的授权书说，该代表团不得同意改变每邦一票平等表决权的规则。这个授权，是在会议一开始时就宣读过的。如果一定要把这种改变确定下来，本代表团就只好退出会场，回特拉华去了。

这当然不行。尽管麦迪逊仍然坚持自己的观点，也相信这一改变终将实现，却认为应该照顾代表们的感情，不能刚一开会就把特拉华代表团弄得很尴尬。他建议暂缓讨论这个问题。会议同意了他的建议，改为讨论全国议会是否应该实行两院制。

这个提案在第二天很顺利地就通过了。这就形成了会议的第二个政治决议：“全国议会应由两院组成。”在后来的几天中，会议还通过了一系列决议，比方说，全国议会第一院（即众议院）议员由人民选举，第二院（即参议院）议员由各邦推选，邦联议会的立法权全部移交全国议会，全国议会对各邦无能为力的所有事务都由立法权，对各邦议会的违宪立法有否决权等等。另外，会议还通过决议，设全国行政长官一人。该行政长官控制立法的复决，有权否决议会的立法，但议会两院可以分别以2/3的多数否决行政长官的否决。这些决议都是十分重要的。他们是与会代表合作的结果。

可惜，好景不长，仅仅才过了九天的“蜜月”，麦迪逊们的“石头”就摸不下去了。因为美国宪法这颗“太阳”固然在一点一点上升，笼罩在它头顶上的疑云也在一点一点积攒（这一点我们后面还要细说）。继特拉华代表团差一点就要退场之后，康涅狄格的罗杰·谢尔曼、马萨诸塞的艾尔斯沃斯·格里、南卡罗来纳的皮尔斯·巴特勒等人都提出了尖锐的意见。于是，

到6月9日，就有人公开发难，不但指斥费城会议有“篡权”嫌疑，而且还提出了一个新的方案，和作为会议主流意见的《弗吉尼亚方案》分庭抗礼，震撼会议，影响深远。

这确实是一个可以和麦迪逊抗衡的人物。他的身材比麦迪逊还矮小（不到1.6米），年龄也只比麦迪逊大几岁（42岁）。他父亲是卖白铁工艺品的，自己则毕业于新泽西学院，和麦迪逊是校友，而且和麦迪逊一样精通法律。皮尔斯的《制宪会议代表性格概述》说它是“那种力量会溅到你身上，引起你好奇和吃惊的人物”。打那时，他又是为人谦虚、做事低调、不喜欢抛头露面的人。这就决定了他不同凡响的风格。皮尔斯说：“他在选择切入辩论的时间和方式上，真是炉火纯青。不到把握主题，绝不轻易开口”。然而他一旦脱颖而出，“人人都禁不住赞扬”。也就是说，他不是那种随便出手的人。但该出手时，一定出手。而且，他不出手便罢，一旦出手，便见血封喉。

这个人，就是新泽西代表威廉·佩特森。

四 该出手时就出手

佩特森在6月9日提出的第一个问题，仍然是会议是否有权制宪。

佩特森是5月25日到会的，以后一直参加会议，直到7月23日才离会，9月17日前又赶回来在宪法草案上签字。也就是说，当南卡罗来那的科兹沃斯·平克尼将军5月30日提出，各邦的授权是否允许我们撇开《邦联条例》另立体制时，佩特森是在场的，却没有回应。因此，9天以后他才重提旧话，必有原因。

原因就在于小邦的存在受到了威胁。

前面说过，所谓“美利坚合众国”，是由13个具有“半国家”性质的邦联合而成的。这些邦来历不同，性质各异，互不相属，本无瓜葛。只是由于共同的利益（当时主要是为了从英国独立出来），这才走到一起，组成一个松散的联盟，即“美利坚邦联”。这一点，在《邦联条例》中讲得十分清楚，在伦道夫的方案和发言中也得到了重申——联合的目的，是为了“建立共同的防务，保障公民自由，提供普遍福利”。其中，所谓“普遍福利”，又包括2个方面，即各邦相互之间的利益和所有邦共同的利益。也就是说，利益，是联合的基础。

因此，当弗吉尼亚提出进一步联合（或者说全面联合）的倡议时，各邦的反应是不一样的。有的积极响应（如宾夕法尼亚），有的审慎欢迎（这个较多），有的勉强同意（如纽约），有的坚决抵制（如罗德岛）。即便参加会议，也各自心怀鬼胎。大家都想从联合中得到更多的好处，却又担心自己的利益或权益遭受损失。这些利益和权益是并不一样的。比如马里兰坚持“小国寡民”的国家模式，新罕布什尔关心共和政体的道德问题，南卡罗来那则希望保护和延续奴隶制度。这3个邦，1个在北（新罕布什尔），1个在南（南卡罗来那），1个位于中部的战略要地（马里兰），各自在政治文化上存在极大的差异，却都以这些独有的特点而

自豪，担心其独特的政治实践可能会因所谓的“全面联合”而丧失殆尽。

其他帮也都有各自的担忧和疑虑，整个会议上空可谓疑云重重。甚至就连牵头者弗吉尼亚，其实也有担心。长期以来，弗吉尼亚一直以南部联盟的领袖自居，因此最担心北方借新的全国最高政府损害南方的利益。比方说，应北方保护贸易论者的要求，提高南方货物的运费，使弗吉尼亚的经济利益被北方的商业邦所吞噬；或者北方小邦在参议院联合起来通过条约损害南方，尤其是限制密西西比河的自由航行权等等。

不过，弗吉尼亚人并不打算坐以待毙。他们的办法是先发制人，不但倡议召开制宪会议，而且提出了自己蓄谋已久的方案，试图造成先声夺人、先入为主的态势。弗吉尼亚方案的用心是十分明显的，就是要控制立法权，确保自己的领袖地位。所以他们主张：第一，全国议会实行两院制；第二，两院议席都按人口比例产生，而且最好是第一院（众议院）议员由选民直选，第二院（参议院）议员由第一院议员选举。

这个方案显然有利于弗吉尼亚，因此弗吉尼亚是人口最多的一个邦（土地面积则排名第二）。按照这种选举办法，自然是弗吉尼亚选出的议员最多。宾夕法尼亚问题也不大，因为他的人口第二（土地面积第五）。北卡罗来那人口和土地都位居第三，也没什么意见。意见最大的是那些小邦。首先是特拉华，其次是新泽西，再次为康涅狄格和南卡罗来那。为了让读者看得更清楚，我们不妨来为这 13 个邦做一个排行榜：

弗吉尼亚，人口最多，土地面积第二；

宾夕法尼亚，人口第二，土地面积第五；

北卡罗来纳，人口第三，土地面积第三；

马萨诸塞，人口第四，土地面积第九；

马里兰，人口第五，土地面积第七；

纽约，人口第六，土地面积第四；

南卡罗来那，人口第七，土地面积第六；

康涅狄格，人口第八，土地面积第十一；

新泽西，人口第九，土地面积第十；

新罕布什尔，人口第十，土地面积第八；

佐治亚，人口第十一，土地面积第一；

罗德岛，人口第十二，土地面积第十三；

特拉华，人口第十三，土地面积第十二。

从这个排行榜不难看出，大邦大约有 4 个。他们从大到小依次是：弗吉尼亚、宾夕法尼亚、北卡罗来纳和马萨诸塞。这 4 个邦的人口加起来有 140 多万。小邦大约有 5 个。他们从小到大依次是：特拉华、罗德岛、佐治亚、新罕布什尔和新泽西。这 5 个邦的人口加起来也不到 40 万。不到 40 万是个什么概念呢？就是说，这 5 个邦的人口加起来也抵不过弗吉尼亚。因为弗吉尼亚的人口在 1787 年至少也有 54 万（1780 年 53.8 万，1790 年 74.8 万）。这样算，还是因为加上了新泽西这个并不太小的邦。如果小邦也算 4 个，他们的总人口就只有 24 万，还不到弗吉尼亚的一半，只比 4 个大邦总人口的 1/5 多一点。

最小的两个邦是特拉华和罗德岛。他们两个，一个（特拉华）人口倒数第一，土地倒数第二；一个（罗德岛）土地倒数第一，人口倒数第二。根据 1780 年的粗略统计，特拉华人口 4.5 万，罗德岛人口 5.3 万，都不到弗吉尼亚（53.8 万）的 1/10。所以这两个邦疑心最重，警惕性最高。罗德岛干脆不派代表参加会议（批准宪法也最晚）。特拉华则一开始就把丑话说在前头：如果一定要改变每邦一票的表决制度，兄弟我就不奉陪了！

特拉华的这种态度引起了强烈的不满。好几位代表都说，特拉华这样做有些过分，居然要撤走代表，还自以为有理。难道连把方案交给全体委员会和大会讨论一下都不行？特拉华代表团没有办法，因为会议刚刚开始时他们是比较孤立的。罗德岛不与会，新罕布什尔来不了，佐治亚不吱声，新泽西在等待，他们也只好暂时留下来继续参加讨论。

但是，到 6 月 8 日，特拉华代表刚宁·贝德福德终于忍无可忍拍案而起，愤而抗言，指名道姓痛斥弗吉尼亚和宾夕法尼亚“兴妖作怪”。原因是《弗吉尼亚方案》中有这样的条款：全国议会有权否定各邦议会的立法，如果他们认为这种立法违背了《邦联条例》（即讨论中的《联邦宪法》）或对外条约的话。对此，南卡罗来纳的查尔顿·平克尼、弗吉尼亚的麦迪逊和宾夕法尼亚的威尔逊表示赞成，北卡罗来纳的威廉森、马萨诸塞的格里和特拉华的迪金森反对。迪金森发言以后，贝德福德发难了。

贝德福德动情地说，说起这种否决权给各邦带来的危险，他不由得想起自己的邦是多么地弱小，别人只要高兴就可以随意损害，毫不留情。他说他发现，所有这一切的意图，就是要剥夺小邦的平等表决权。按照现在说的这种方法，特拉华在全国议会里只能占到 1/99 的席位，宾夕法尼亚和弗吉尼亚加起来则拥有全部议席的 1/3。这里面难道没有利益的驱使和商业的竞争？因此，他愤怒地说：看来，宾夕法尼亚和弗吉尼亚就是希望创造这样一种体制——在这个体制中，这两个邦具有“巨大的、妖怪般的影响力”！

麦迪逊当然不能接受这样的指责。他反问自己在新泽西学院时的同学和室友贝德福德，你说不能按照人口比例分配席位，请问还有什么更有效的体制可以实行呢？如果不能更正现存制度的弊病，建立一个更有效的全国政府，邦联就会解体。邦联一旦瓦解，什么事情都可能发生。到那个时候，小邦会尝到什么样的后果？在全国局面失控的前提下，与大邦为邻的小邦难道会感到更加安全？

这就带有一点恐吓的意思了。这种事，在 6 月 5 日的会议上威尔逊和平克尼已经干过一回。威尔逊说，希望全体委员会接受他的以下观点：多数邦按照更佳方案重新结盟的事业，不要被少数邦不替别人着想的自私行为拖累搞垮！可以建立这样一个原则：承认这是一个自愿者

的联盟，然后开放门户，接纳一切同意新条例的邦。也就是说，谁不同意新条例，谁可以退出联邦。我们就要这样结盟，你们小邦爱来不来！

这种话，连麦迪逊私下里都认为是吓唬那些小邦的。只不过当时特拉华和新泽西都没有理睬而已。现在麦迪逊又来一次，佩特森就觉得不能不说话了。认真说来，新泽西人口有 14 万，不算很小。但她仍自认为是小邦（人口第九，土地面积第十），而且有意无意地以“第三世界领袖”自居。何况新泽西与特拉华比邻而居，都傍着大邦宾夕法尼亚，有一种唇亡齿寒的感情。为了这种感情，为了所有的小邦，也为了新泽西自己，佩特森必须“扬眉剑出鞘”。

第三章 针锋相对

一 修宪还是制宪

6 月 9 日，佩特森第一次发言。

佩特森不愧是律师出身，思路清晰，做事老到。他的发言，并不纠缠鸡毛蒜皮的细节，而是直击麦迪逊他们的要害——擅自制宪是否合法？佩特森指出，召开本次会议，是根据邦联议会的一项决议和各邦议会的授权，而邦联议会的决议和各邦的授权态度都很明确，就是修补和完善邦联。因此，《邦联条例》是本次会议全部议程的适当基础。我们应该恪守这种限度，否则我们的选民就会指责我们篡权。最后，佩特森义正辞严地指出：美利坚人民正拭目以待，不容欺骗！

没有人正面回应佩特森的这一指责。他们只回答了他提出的其他问题。显然，麦迪逊们都不愿意在这个问题上和佩特森过招，而宁愿用实际的制宪行动来反击和抗衡。在那些主流派的控制和推进之下，会议甚至在 6 月 13 日提出了一个“全体委员会报告”。这份报告共 19 条，内容涉及立法行政司法诸方面，许多未来宪法的要点都得到了确立。尤其重要的是，这份报告提出，全国议会参众两院的席位分配，都将不再遵循《邦联条例》制定的原则（即每邦一票制）。一部基本符合麦迪逊、伦道夫他们愿望的新宪法，眼看就要出笼。

佩特森只好再次出手。6 月 14 日，会议刚刚开始，佩特森便提出，有几个代表团，尤其是新泽西代表团，希望能多给一点时间，让他们认真考虑全体委员会的报告，以便整理出一份与此报告“恰成对照”的方案。于是伦道夫提议会议休会，这项提议得到佩特森的复议。佩特森也提出动议，把对全体委员会报告的讨论推迟到明天。这项动议同样得到伦道夫的附议。看来，交战双方都希望暂时休战，以便厉兵秣马，决一雌雄。

6月15日，一份由康涅狄格、纽约、新泽西和特拉华代表团（马里兰的路德·马丁可能也参加了）协商制定的新方案（史称《新泽西方案》），由佩特森提交制宪会议。大会决定，将“佩特森方案”（新泽西方案）提交全委员会。同时，为了公平起见，另一方案即“伦道夫方案”（弗吉尼亚方案）也重新提交全体委员会。这个决定，对佩特森他们是不小的胜利。因为这等于是废掉了麦迪逊他们好不容易才弄出来的那个《全体委员会报告》。会议又重新回到了起点，而且变成了两个方案的正面交锋。

于是，6月16日，另一位剑客兰欣便出手了。

兰欣是纽约代表团代表，而纽约则是罗德岛之外最反对这次会议的一个邦。如果说新泽西是“第三世界”（小邦）的“领袖”，那么，纽约便可以算是“第二世界”（中等邦）的野心家（人口第六，土地面积第四）。此刻，她正雄心勃勃地要当“春秋五霸”，因此对建立一个强有力的“全国最高政府”不感兴趣。1787年2月21日，邦联议会做出召开费城会议的决议，纽约迟至5月才勉强同意派代表参加。讨论是否建立全国最高政府时，纽约代表团赞成反对各半（汉密尔顿赞成，罗伯特·雅茨反对），等于弃权。那还是因为兰欣没来，兰欣如果到会，纽约代表团投的可就是反对票了。

33岁的兰欣是纽约州首府奥本尼市的市长，也是坚持反对制宪的“四大金刚”之一（其余三个是纽约的雅茨、马里兰的路德·马丁和弗朗西斯·默塞）。但他不像雅茨那样不发言，只投反对票。他可是得理不饶人。在全体委员会讨论弗吉尼亚和新泽西两个方案时，他第一个发言，旗帜鲜明地支持佩特森。兰欣的理由很简单：本次会议根本就无权提出和讨论伦道夫那样的方案，而且这个方案也没有什么被采纳的可能。因为邦联议会的决议，各邦的授权，还有各邦议会派遣代表时的总体意向，都是修订《邦联条例》，而不是制定《联邦宪法》。越过这个界限，就是越权。这既无必要，也不合适。如果纽约事先知道事情会弄成这样，就绝不会如此合作，拍什么代表团来开会！

佩特森和兰欣的发言当然还有其他内容，但仅此一拳，便已击中麦迪逊们的命门。实际上麦迪逊最心虚的，就是制宪非法。于是宾夕法尼亚代表威尔逊便只好出来打圆场。他的说法是：本次会议确实没有被授权作出任何结论，但可以自由提出任何建议。这是聪明的辩护，也是软弱的辩护。因此兰欣轻而易举地把他顶回去了。在6月20日的发言中，兰欣说：威尔逊先生说制宪会议只是推荐方案，高兴怎么推荐就怎么推荐，我不这么认为，这次会议如此受人敬重，不论采取任何行动，都会产生巨大影响。如果不成功，就会导致崩溃。这意思是说，制宪会议又不是学术研讨会，哪能爱怎么说就怎么说？

在同一发言中，兰欣还驳斥了伦道夫的说法。伦道夫说，对当年危局的忧虑，压倒了对制宪会议是否得到足够授权的怀疑。对此，兰欣不以为然。他认为这种忧虑和这种怀疑至少是同等重要的。这当然无可辩驳。因为谁都知道用“非法”的手段“救亡”，无异于饮鸩止渴，浇油救火。看来，无论威尔逊的“推荐无权授权论”，还是伦道夫的“救亡压倒授权论”，都缺乏说服力。

真正有说服力的，是汉密尔顿、麦迪逊和梅森所做的辩护。汉密尔顿虽然也是纽约的代表，却和兰欣、雅茨完全对立。他为制宪会议辩护的理论依据，可谓“目的高于手段论”。6月18日，汉密尔顿在发言中说，各邦派我们到这里来，是指望我们能合众国带出困境。如果仅仅因为弄不清楚我们的权限，就死抱着不能挽救危机的方案不放，或者拒绝可以挽救危

局的方案，那就是为手段牺牲目的了。也就是说，各邦的授权固然重要，授权的目的却更重要（即立法精神比法律条文更重要）。这当然十分在理。

麦迪逊的发言则更为有力，而且抓住了要害。在 6 月 19 日的发言中麦迪逊说，有人（指佩特森）提出，邦联是经过一致同意建立起来的，也只是一致同意才能解散，他不知道这个说法在法理上有什么依据。因此他很想请教这位先生，你是把《邦联条例》看作契约呢，还是看作条约？如果看作契约（即国内全体公民的全民公约），那么，根据少数服从多数的国内法原则，多数完全可以废除旧的契约，签订新的契约，甚至为社会全体成员制定一部新的宪法。那样一来，新泽西的那位先生，恐怕就会不幸落入最后被承认的人群了。如果看作条约（即国与国之间的结盟），那么，根据自由结盟的国际法原则，任何一方如果违背任何一项条款，结盟便可视为解散，其他各方也就取得了自由，除非他们选择使用非常手段迫使违约的一方改正。可惜，《邦联条例》中没有可以动用武力迫使违规之邦就范的条款，而违背《邦联条例》的例子则不胜枚举，且行径恶劣。其中最声名狼藉的例子之一，就是新泽西的一项立法。根据这项立法，新泽西代表在邦联议会中的作用，似乎就是专门唱对台戏（请参看本书第二章第二节）。麦迪逊的意思也很清楚，你们不是口口声声要维护邦联吗？你们不是说《邦联条例》神圣不可侵犯，动都动不得吗？然而带头违背和破坏条例的恰恰就是你们！

佩特森当然无言以对。只有兰欣在 6 月 20 日重提会议无权制宪的旧话。于是梅森（弗吉尼亚）毫不客气地说，没想到时至今日，居然还有人拿这种观点来胡搅蛮缠！老实说，本次会议到底是否有权制宪，认可之权，不在这里，而在人民。事实上，在国家出现危机的时候，只有突破授权才有出路。想当年，我们和英国谈判时，正是因为谈判代表大胆突破了邦联议会目光短浅的桎梏，才为国家赢得了体面和幸福的和平，也使自己成为比铜像还要经久的纪念碑。这意思也很清楚：制宪和独立一样，也是一次革命。革命不是请客吃饭，不能那么婆婆妈妈。什么授权不授权，在革命时期和紧要关头，授权也是可以突破的！

这种说法，佩特森、兰欣他们还会同意吗？恐怕不会。

其实，这是一场没有结论的辩论。大会和委员会都没有对会议的性质问题进行表决。做结论的是会议的实践。随着会议朝既定目标前进，一个新的条例便逐渐浮出水面。当它最后终于成形时，谁都明白，这就是一部宪法。

至于授权问题，麦迪逊们采取了一个高明的（也可以说是狡猾的）策略——“以人民的名义”。《邦联宪法》的序言这样写道：

我们合众国人民，为建立更完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，提供共同防务，促进公共福利，并使我们自己和后代得享自由和幸福，特为美利坚合众国制定本宪法。

而《邦联条例》的序言则是：

新罕布什尔、马萨诸塞湾、罗德岛及普罗维登斯种植地、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚之邦联合永久联合条例

这就很清楚了：《邦联条例》是各邦授权，《联邦宪法》确实人民授权。或者说，制定《邦联

条例》的 13 个邦，制定《联邦宪法》的是“美利坚人民”。这就从根本上颠覆了邦联和《邦联条例》的基础，用人民（people）这个既现实又抽象的政治群体作为新国家的奠基人和新政府的授权人，并以他们的名义实现了国家性质的转换。

二 谁来批准宪法

制定宪法的既然是“人民”，那么，有权批准宪法的当然也就同样只能是“人民”。这也是麦迪逊他们早就想好的。在他们提出的《弗吉尼亚方案》中，就明确规定“对《邦联条例》的修改意见”（实为新的《联邦宪法》）应有“人民代表大会”（convention）批准。这个“人民代表大会”不是咱们中国的人大。它是专门为批准宪法（包括批准本邦宪法和联邦宪法）召开的，因此也可以译为“制宪会议”（本次费城会议的英文名称就是 convention）。不过费城会议的代表是各邦议会任命的，将来批准宪法的 convention，其代表则应由人民直接选举。会议的方式，可以是全国的代表集中起来开会，也可以是各邦代表大会分别讨论。总之，批准宪法的，是人民代表大会或各邦制宪会议，不是各邦的议会。

这一提案同样遭到反对改变会议性质和反对建立全国政府的人的反对。6 月 5 日，当会议讨论到这一条款时，康涅狄格的谢尔曼立即表示：这种由全民批准的程序没有必要。他的理由是：邦联条例已经规定，更改条例只要取得邦联议会和各邦议会批准就行，交由人民批准是多此一举。

这道理当然谁都明白。但问题是，麦迪逊他们的目的是制定宪法，而不是修改条例，岂能按照条例的规定去做？按照条例的规定“除非取得邦联大会同意，并在事后得到各邦议会确认，任何时候不得对邦联条例作任何修改”。这其实等于说，邦联条例是不可修改的，更不用说重新制宪了。所以麦迪逊回应说，邦联条例在这方面本来就有问题，弄得许多邦的议会动不动就以不批准相要挟。马萨诸塞代表鲁弗斯·金更是一语道破天机：各邦议会在批准过程中是权力的失去者，他们怎么会赞成？也就只好另想办法。

所谓“另外的方法”在后来的讨论中成熟了，这就是，将新宪法交给各邦代表大会，代表由各邦议会推荐，人民选举。那么，这个各邦议会批准又有什么不同呢？人民代表大会的代表是人民选举的，难道各邦议会的议员不是？当然也是。不过，邦议员虽然也有人民选举，邦议会却只代表各邦的利益，并不代表整个“美利坚合众国”，也不代表全体“美国人民”。换句话说，制宪会议代表和参众两院议员，他的代表性是不一样的。各邦议员和各邦议会代表的是“邦权”，各邦代表和代表大会代表的是“民权”。所以，哪怕最后各邦选出的制宪会议代表就是他们参众两院的那些人，这会议也得叫“制宪会议”或“代表大会”，不能叫“各邦议会”。

看来，不但我们中国人重视正名，美国人也不马虎。不敢马虎的原因，是他们特别看重授权，尤其是立法的授权。在他们那里，授权人的地位，是要高于受权者的。在所有的授权人当中，又以人民的地位为最高。如果新宪法由各邦议会批准，就意味着各邦议会是授权人。这样一

来，联邦宪法就无法高于各邦宪法，全国政府也无法高于各邦政府。因为各邦宪法和各邦政府都是人民授权的。人民授权各邦，各邦授权全国。如此说来，联邦宪法和全国政府岂不是变成“孙子”了？这当然是和制宪的初衷相去甚远（关于这一点，麦迪逊在6月19日的发言中有所阐述）。显然，唯一的办法，就是新宪法和新政府都直接由人民授权，而且必须用“合众国人民”这样一个集体的名义。也就是说，未来的新宪法和新政府，只有当其授权人不但是人民而且是合众国人民时，才能高于各邦人民授权的邦宪法和邦政府。

这就必然要遭到极力维护各邦主权的那些“邦权主义者”的抵制。如果说，6月5日谢尔曼的话说得还算比较委婉（没有必要），那么，6月20日兰欣发言时就不很客气。兰欣先生的发言乃是基于这样一个前提，即各邦的存在是一个无法更改的事实。每个人都是生活在自己邦里，和自己的邦息息相关的。因此他认为，议员也好，代表也好，由各邦议会选举也好，由各邦人民选举也好，他们代表的东西不会有什么两样，这就是“一个由人民结合而成的拥有主权的邦”，而不是“散沙似的为数众多的人”。也就是说，不要指望参加制宪会议的“人民代表”只代表民权。不代表邦权。他们同样是会维护邦权的。至于指望各邦“自愿放弃主权”，兰欣认为想都不要想！他不无讥讽地说（我相信他说这话时嘴角一定挂着冷笑）：“连指望1个邦放弃主权都不可能，何况13个！”。

马里兰的路德·马丁也态度强硬，旗帜鲜明。他说他宁可牺牲全国政府，也要保全各邦政府。马丁说，当年脱离英国时，美利坚人民原本是可以统一为一个国家的。但他们宁愿把自己建立为13个分开的主权，也不想融合为一个主权。因为他们把自己的生命、权利和安全，都寄托给这些分开的主权了。他们理所当然地要依靠这些主权。这意思也很清楚：你们不是讲民权吗？我告诉你们——邦权即民权！

6月20日的辩论除梅森说了句“认可之权，不在这里，而在人民”外，并未交锋。交锋主要是在7月23日。在讨论宪法批准方式时，康涅狄格的艾尔斯沃斯提议将新宪法交给邦议会批准。新泽西的佩特森附议，梅森和伦道夫反对。梅森说，把新宪法交给人民这个权威，是所有主张中最重要和最基本的要求之一。各邦议会无权批准这部宪法。因为议会是宪法的产物，岂有反过来批准宪法之理？如果今天的议会有权批准，那么明天的议会就有权否定。这样一来，岂非置全国政府于脆弱动摇之境地，而不得不听命于各邦之立法？何况不少邦的宪法本身就没有通过人民批准，这些邦的政府也没有得到明确的、无可置疑的授权。他们的宪法和政府，是建立在假设的授权基础之上的。这意思等于说，邦宪法和邦政府的合法性本来就有问题，如果再由邦议会批准新宪法，岂非双重的“不合法”？

接着，伦道夫又补充说，难怪在某些邦里，习惯法要高于《邦联条例》了。因为邦联条例只得到各邦议会批准，没有得到人民这个最高权威批准！因此，“只有直接诉诸人民，才能解决问题”。

这一回轮到反对派理屈辞穷了。他们也做了反驳，但显然没有什么说服力。格里（马萨诸塞）的观点是：如果诉诸人民，结果就会一团混乱，因为人民在任何事情上都无法达成一致。艾尔斯沃斯则说，过去，邦联议会向谁申请权力呢？是向各邦议会，不是向人民。何况邦联条例也有规定，只要各邦议会授权，就可以修改条款，我们何必另搞一套呢？

艾尔斯沃斯的这个说法被古文诺·莫里斯称之为“一个没有前提的推理”。因为今天的这个制宪会议，当年的邦联根本就没有料到。而且，古文诺·莫里斯和戈汉姆（马萨诸塞）都指出

了极为关键的一点：按照邦联条例，任何一丁点修改都必须 13 个邦的一致同意。此言一出，众人缄口。因为谁都知道，罗德岛至今不肯派代表参加。如果按邦联条例来设计宪法批准程序，等于不批准。于是，7 月 23 日，大会以 9 邦赞成，1 邦（特拉华）反对的票数通过了麦迪逊他们主张的宪法批准方案。

批准的问题解决了，授权的问题也就迎刃而解。在 8 月 6 日的“详情委员会报告”（宪法初稿）中，授权制宪的已不再是 13 个邦，而是“我们新罕布什尔、马萨诸塞湾、罗德岛及普罗维登斯种植地、康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚的人民”，即 13 个邦的人民。在这个表述中，既有人民，也有邦。民权与邦权之争，表面上看算是打了个平手。

但最后的胜利却属于民权主义者。这个工作是在会议接近尾声时完成的。9 月 8 日，会议经过书面投票，选出了一个 5 人委员会，负责校订已经通过的条款，形成文字风格和排列顺序，所有又叫“文字排列与风格委员会”。当选的 5 位委员是：约翰逊（康涅狄格）、汉密尔顿（纽约）、古文诺·莫里斯（宾夕法尼亚）、麦迪逊（弗吉尼亚）、鲁弗斯·金（马萨诸塞）。现在看来，这个委员会所做的工作，并不仅仅只是“形成文字风格和排列顺序”这样一种技术性处理。他们还在非常关键的地方做了手脚。我们知道，在 9 月 10 日“第三阶段辩论小结”（即提交文字排列与风格委员会的辩论结果）中，授权的也还是 13 个邦的人民。但到 9 月 12 日即 2 天以后，在文字排列于风格委员会提交的报告（宪法成稿）中，13 个邦的名字不见了，授权的变成了“我们合众国人民”。当然，不改是不行的。因为罗德岛及普罗维登斯种植地并没有派代表参加会议，岂能盗用其名义？只写 12 个邦的名字更不行。罗德岛本来就存有戒心。你把他的名字拿掉，他就更不肯或者更有理由不加入联邦（事实上罗德岛也是最有一个批准《联邦宪法》的邦）。所以，将“13 个邦的人民”改成“我们合众国人民”，也可以视为一种具有政治智慧的“技术性处理”。

但这样一来，就不仅是移花接木，而且是偷天换日了。因为授权的如果是“13 个邦的人民”，即美利坚合众国仍可视为邦联。现在，授权的是“合众国人民”了，这就意味着国家的体制，已经发生了重大变化。

这当然不会不引起争议，只不过争论发生在他们“做手脚”之前。事实上，在权力基础和国家体制这两个问题上，双方的争论都十分激烈。争论的焦点不但在于权力的基础究竟是邦权还是民权，也在国家的体制应该是共和国联盟还是单一共和国。或者说，是邦联、联邦，还是单一制民族国家（nation）。

三 合众国何处去

前面说过，所谓合众国，可以是邦联，也可以是联邦。邦联和联邦是不同的。邦联是两个或者两个以上国家的联合体。邦联成员国保留主权，但在军事、外交等方面采取一致行动。联邦则是由若干个具有国家性质的行政区域（邦或州）联合而成的统一国家。他的特点是，全

国有统一宪法和最高政府，各行政区域也有自己的宪法和政府。前一条，把邦联和联邦区别开来。后一条，把联邦和单一制民族国家（nation）区别开来。也就是说，单一制民族国家各行政区域（省市县）没有区域宪法和依据区域宪法设立的政府。邦联则没有统一宪法和最高政府，唯独联邦都有。另外，邦联的成员（国家）拥有完全独立的主权，民族国家各行政区域（省市县）完全没有主权，而联邦制度中的邦或者州则既有主权，又部分交出主权。可以说，拥有“半主权”。

这样看来，1787 年以前的美利坚合众国，就有点不三不四，非驴非马。她固然不是联邦，更不是单一制民族国家，却也不是严格意义上的邦联。因为她的成员并不是真正拥有完全独立主权的国家，而是具有半国家性质的邦。这些邦是“联合独立”（即联合建国），连自己也不说不清到底算不算主权国家。所以，这个联合体不变不行。当然，变，也有两种变法。一是 13 个邦完全独立，各自建国，建国之后，愿意联合就组成邦联；不愿意联合就各自散伙。或者愿意联合的就联合，不愿意联合的就不联合，也可以三三两两地联合成好几个邦联（南北战争时南方各州就搞了这样一个邦联）。另一种变法，则是 13 个邦完全放弃主权，组成一个统一共和国，即变成“一个主权，一部宪法，一个政府”的单一制民族国家（nation）。麦迪逊、伦道夫、汉密尔顿他们最早的想法，就是后一种。

所以，费城会议一开始，他们就把“全国最高政府”的口号提出来了。从理论上讲，这当然没有什么问题。谁都知道，邦联的情况不佳，就因为没有这样一个政府。所以这一提案在会议一开始便以 6 邦赞成（马萨诸塞、宾夕法尼亚、特拉华、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳）、1 邦反对（康涅狄格）、1 邦弃权（纽约代表团赞成反对各半）通过，成为制宪会议的第一个政治决议。

不过，虽然大多数人都赞成建立一个“全国最高政府”，但这个政府应该怎么建，大家心里都没有底，具体的方案也众说纷纭。比如全国议会，由主张两院的，也有主张一院的；行政长官，有主张一人的，也有主张多人的；最高法院的下级法院，由主张设立的，也有主张不设的。至于议员、总统、法官的任期和报酬、产生方式等等，更是难以统一。这些想法如此同床异梦，甚至背道而驰，又公说公有理，婆说婆有理，会议也就从原来设想的百里赛跑变成了中长跑，最后又变成了马拉松。于是，随着讨论的深入，代表们发现，建立全国最高政府这件事，远没有想象中的那么简单。就连特拉华代表团团长里德都认为仅仅改良邦联体制已无济于事。里德在 6 月 6 日的发言中说，对旧邦联体制作些修修补补，不过是在旧袍子外面套件新衣服。邦联本来就是建立在一些临时性原则基础之上的，不可能持久，也没法修补。唯一的出路，是在新基础上建立一个好政府。这也是大多数代表的共识。看来，这次会议的任务不但要由修约变成制宪，同时还要由改制变成建国。

建国的关键，也在授权，但情况与制宪有所不同。制宪要解决的，是新宪法从哪里获得授权；建国要解决的，则是新宪法向什么人授权。也就是说，制宪的麻烦是“谁来授”（人民授权还是各邦授权），建国的麻烦是“授给谁”（全国政府还是各邦政府）。因此，制宪的分歧，主要表现为邦权和民权之争；建国的分歧，则主要表现为邦权和国权之争。用兰欣 6 月 20 日的话说就是：制宪会议到底是坚持现在的邦联制，还是要背离这个基础？而用伦道夫 6 月 16 日的话来说则是：是死守联盟方案不放，还是实施建国？

麦迪逊他们当然是主张建国的。实际上，按照麦迪逊最初的想法，是要没收各邦政府权力，集中于“全国最高政府”，只不过没有明说罢了。明确说出这一主张的是汉密尔顿，时间是

在6月18日，汉密尔顿是5月18日到会的，但整整一个月基本保持缄默。一是出于对那些年长资深、德高望重的代表的尊敬，而是因为自己处境尴尬——他和本邦代表团另外两位代表的观点实在是根本对立。但在6月18日，他忍不住作了长达5个小时的发言，集中阐述了他的制宪纲领和建国主张。他认为，如果还让各邦抓住主权不放，那么无论对邦联制度如何修补，都将无济于事。唯一的办法，是把全部主权都集中到一个总体政府，哪怕这个政府是君主制的。因为在他看来，大不列颠政府，是世界上最好的。而英国人能把国家治理得那么好则要归功于他们杰出的宪法。因此，君主立宪制，是最好的制度。如果我们的君主还是选出来的，那就更好了。相反，要在如此辽阔的国土上建立一个共和政府，则叫人绝望；而再给邦联议会扩权，则不是造成一个坏政府（什么事情都做不了），就是不再有政府（政府权威被各邦瓦解）。反正，在同一疆域内，不可能并存两个主权。所以，总体政府必须吞并各邦，否则它就会被各邦瓜分。

当然，这是典型的“国权主义”言论。国权主义，通常称作国家主义。其政治纲领和观点，是主张建设单一制民族国家（nation）。与此相对应，主张将美国建成联邦的，则被称为联邦主义。但联邦是最后妥协的结果，此前并没有什么“联邦主义”，也没有国家主义和联邦主义之争，只有强调国权的一派，和强调邦权的一派。后者被称作“邦权主义者”。邦权主义和强调国权的主张相互妥协，就产生了“联邦主义”。所以，在双方达成妥协之前，“邦权主义”的对立面就应该叫做“国权主义”，不应该叫做“国家主义”，就像《联邦宪法》生效之前的state应该叫邦而不能叫州一样。妥协之后，仍主张建设单一制民族国家的，就叫“国家主义”；仍主张维持邦联制度的，就叫做“邦联主义”；而同意国权与邦权并存的，则叫“联邦主义”。我认为只有这样说，才是尊重历史，也才能揭示为什么原来的国家主义者（实为国权主义者）后来会变成联邦主义者。麦迪逊和汉密尔顿一样，开始也是国权主义者，不过不像汉密尔顿那么激进，也不像他那么锋芒毕露。他只是提出了一个建立全国最高政府的主张。但即便如此，一个全国，一个最高，便足以让许多人产生疑虑。事实上会议刚刚开始，就有南卡罗来那的两位平克尼代表提出了疑问，其中查尔斯·平克尼问的，就是“伦道夫先生的意思是不是要完全废除各邦政府”。此后，6月2日特拉华代表迪金森，6月6日特拉华代表里德，6月8日马萨诸塞代表格里，也都提出了类似的问题。这些人并不是或不完全是邦权主义者，却也都主张保留或适当保留邦权，可见事情绝非汉密尔顿所想象的那么简单。

坚定的邦权主义者主要是马里兰的路德·马丁和纽约的兰欣。而且，他们都拿英国来说事。兰欣在6月20日说，国权主义将要造成的伤害，比起当年的大不列颠来，简直是有过之而无不及。路德·马丁在6月19日的发言中则说，脱离了大不列颠，就使13个邦处于自然状态，只不过结成联盟罢了。他们加入邦联时是平等的，现在也是平等的。如果谁要把他们弄得不平等，他自己是决不会让步的。

路德·马丁的这个说法遭到了威尔逊的反驳。威尔逊说，谁说各殖民地从大不列颠独立出来时它们也就彼此独立了？《独立宣言》可不是这么说的（他把独立宣言读了一遍）。独立宣言说，“这些联合殖民地从此成为而且理应成为自由独立之邦”。可见，各邦是独立了，但不是单独独立，而是联合独立。而且，独立之时，那已是邦联。这意思当然很清楚，没有联合，就没有独立，我们这些邦，和本来就独立的那些国家不是一码事。

不过，话虽这样说，但威尔逊也好，麦迪逊也好，伦道夫也好，甚至汉密尔顿也好，其实心里都很清楚：各邦政府是不能完全废除的。各邦授权也是必须适当保留的。因为合众国毕竟是各邦联合的结果。没有联合，固然没有各邦，没有各邦，也不会有联合。从这个意义上讲，

特拉华代表迪金森的观点是对的——邦，是未来国家长治久安的基石。

因此，6月20日，即制宪会议第二阶段的第一天，与会代表一致同意将制宪方案中“全国政府”（National Government）这个称谓，改为“合众国政府”（Government of the United States）。这不是文字游戏，也不是偷换概念，而是建国理念的重大变化。它意味着国权主义和邦权主义心照不宣的暗中妥协。因为几乎所有的代表都意识到，邦联制和单一制恐怕都行不通。他们为未来的美利坚合众国设计的，将是一种新的国家制度——联邦。

事实上，要想既树立国权，又保留邦权，就只能实行联邦制。因为只有联邦才既有全国宪法和全国政府，又有各邦宪法和各邦政府。不过，这个问题的最终解决，却又是由另一个难题引起的。这就是，蛋糕应该怎么分？

四 蛋糕应该怎么分

所谓蛋糕应该怎么分，其实也就是议会的席位应该怎么分配。

在这里，我们必须交代一下“政府”这个概念。制宪会议要建立的全国政府，或合众国政府，其名称都是 Government。这个 Government，和我们国家的四套班子（党委、政府、人大、政协）中的政府，并不是一个概念。他们的那个政府，包括立法、行政、司法三个部门，合起来才叫美国政府或联邦政府。这三个部门当中，最重要的又是立法部门（国会），至少在制宪会议代表眼里是这样。所以，国会如何建立，就成了讨论的重点，而争论的焦点，则在于席位的分配。因为大家都明白，谁占有了议席的多数，谁就控制了这个国家。

这当然非争不可。其实，所谓的民权与邦权之争，或者邦权与国权之争，甚至民主与共和之争，说穿了就是席位之争。席位的安排有两种方式，一种是以人口或财富为基数，按一定的比例分配；比如每4万人选举1名议员，这个叫做比例制。还有一种是不论大小贫富，每邦一票，邦邦平等，这个叫做平等制。比例制和平等制都有道理，也都有依据。比例制依据的是民主原则。既然要民主，则民意代表（议员）的名额当然应该按选民的人口来分配。平等制依据的共和原则。既然要共和，各邦的主权就应该平等。何况所谓作为邦联的美利坚合众国，本来就是平等各邦每邦一票联合起来的。所以邦联议会也好，这次制宪会议也好，一旦需要表决，都是按邦计票。

这样一种表决方式是麦迪逊他们要改革的重点。因为麦迪逊他们的想法，原本是要建立一个单一制民族国家，把13个邦变成类似于省的行政区域，岂能再同意每邦一票？何况这种表决方式明显有利于小邦，对大邦不够公平。所以会议一开始（5月30日），麦迪逊、伦道夫和汉密尔顿等人就把这个问题提出来了。他们或者主张明确规定“全国议会的席位按人口比例分配”，或者建议措辞为“全国议会的席位分配不再遵循现行体制”。但不管话怎么讲，意思都一样。麦迪逊明确表示，不论平等表决制当初形成时有多少理由，由拥有主权的各邦建立起来的联盟总归是邦联。现在我们既然要建立全国最高政府，这种状况就应该终止。

这就立即引起小邦的不满。特拉华甚至扬言要撤团走人。这一点我们前面已经交待过了。麦迪逊他们只好先绕开这个话题。好在大家基本上都同意建立全国最高政府，连特拉华都投了赞成票，只有康涅狄格和纽约的雅茨反对。第二天（5月31日），又一致同意全国议会实行两院制。这样，就可以分别讨论两院议员的产生方式了。

伦道夫代表弗吉尼亚提出的方案，是全国议会第一院（众议院）议员由各邦人民选举产生。这一提案立即遭到谢尔曼的反对，谢尔曼的情况我们前面说过。他是康涅狄格代表，也是一位老资格的革命领袖，参加过第一届和第二届大陆会议，是《独立宣言》和《邦联条例》的起草委员会委员。这位老革命出身贫寒，年轻时开过铺子，做过木匠、铁匠和土地测量员，赚了钱就自费印刷论文、出版年历，还把自己对宇宙的观察和创作的诗歌印在上面。他在耶鲁大学开过餐馆和书店，也做过律师和法官，而且一直做到康涅狄格大法官，还当过纽黑文市的市长。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》说谢尔曼相貌难看，面无表情，举止怪异，性格奇特，无论公开演讲还是私下谈话，满嘴都是粗话俚语，甚至切口黑话，但他却“值得无限赞扬”，因为“再无一人有他那样的好心肠和清醒的头脑”。他的思路有章可循，思维融会贯通，辩论技巧非凡，说话入木三分，是一位很有威望的老同志。

谢尔曼是最早起来反对《弗吉尼亚方案》的，比佩特森和兰欣都早。在讨论是否建立最高政府时，康涅狄格代表团的两位代表谢尔曼和艾尔斯沃斯，都投了反对票，可见他们是连制宪会议的第一项政治决议都不同意的。威尔逊提出议员由人民选举，谢尔曼也表示反对。他认为老百姓对建立政府根本就插不上手。这个说法得到马萨诸塞格里的赞同。格里也是一个唱反调的，前面已多次提到他。格里干脆反对民主，认为“我们所经历的罪过，都是缘于民主过于泛滥”。因为并不缺乏德行的人民总是受到阴谋家的蛊惑。

谢尔曼和格里的观点遭到梅森、威尔逊和麦迪逊的反驳。梅森和威尔逊坚决主张第一院议员由人民选举。因为“第一院是政府体现民主原则的最大宝库”（梅森），“没有人民的支持，任何政府都不可能长治久安”（威尔逊）。麦迪逊则认为，要建立一个自由政府，至少有一院必须由人民选举。至于第二院、行政官和法官，可以考虑通过其他方式产生。麦迪逊这一态度极为重要，因为这等于是为“两院两制”的方案开了口子。

全体委员会对这一提案进行了表决。马萨诸塞、纽约、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、佐治亚 6 邦赞成，新泽西、南卡罗来纳 2 邦反对，康涅狄格、特拉华 2 邦赞成反对各半，马里兰无投票记录。5月31日这天，马萨诸塞应该有 4 位代表——鲁弗斯·金、戈汉姆、斯特朗、格里。马萨诸塞投了赞成票，说明反对的只有格里一个。康涅狄格赞成反对各半，则说明艾尔斯沃斯投票赞成。显然，在这个问题上，谢尔曼和格里是少数派。

于是威尔逊决定再接再厉，提出全国议会两院都由人民选举。但这回就没有那么顺利了。就连“第二院由各邦议会提名，第一院选举”的原方案都未能通过，遭到康涅狄格、纽约、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、北卡罗来纳、佐治亚 7 邦反对，只有马萨诸塞、弗吉尼亚、南卡罗来纳 3 邦赞成。

非但如此，6月6日，南卡罗来纳的查尔斯·平克尼和拉特里奇还大做翻案文章，提议“全国议会第一院议员由各邦议会选举，不由人民选举”。南卡罗来纳原本就是反对众议员由人民选举的，他们提出这个动议并不奇怪。不过他们的支持者不多，就连格里也转变了态度，支

持众议员由人民选举，但希望参议院换一种选举方式。表决结果，8 邦反对，康涅狄格、新泽西、南卡罗来纳 3 邦赞成。会议否决了查尔斯·平克尼和拉特里奇的提案。前次表决肯定了伦道夫方案，这次表决又否定了反对意见，众议员由人民选举便成为定论。

表面上看，这次表决是麦迪逊、威尔逊一派不小的胜利。因为表决结果不但再次肯定了他们的方案，而且支持他们的邦由 6 个增加到了 8 个。尤为可喜的是，特拉华由赞成反对各半变成了支持，纽约也未因兰欣的到会尔和他们唱对台戏。但麦迪逊和威尔逊应该清楚，他们的这个胜利是有代价的。赞成反对各半的特拉华固然站了过来，同样赞成反对各半的康涅狄格却也站了过去。更为重要的是，许多反对派支持他们，是为了在另一院（参议院）的问题上和他们讲价。也就是说，众议员，我们同意你的方案，由人民选举；参议员，就不能再由人民选举了，你们得同意我们的方案。

这一层意思，格里已经表达了，迪金森就讲得更清楚。迪金森的情况我们前面也简单讲过。他是美国独立运动初期的精神领袖，并在独立宣言问世前 9 年，就提出了“无代表，不纳税”的口号，并预言北美和英国的关系必将由武力来解决，因此被誉为“革命文人”和“世俗圣人”，是比华盛顿和富兰克林资格更老的革命家。1776 年 7 月 2 日，大陆会议讨论通过《独立宣言》时，作为《邦联条例》起草委员会主席的迪金森投了反对票，并在 9 天以后提交了由他起草的《邦联条例》。正是这个条例，第一次将这个新生的国家命名为“美利坚合众国”。所以，称迪金森为开国领袖，那是当之无愧的。

迪金森也是特拉华代表，但比贝德福德温和，也显得老成持重。在 6 月 6 日和 7 日，他做了 2 次发言，阐述邦与全国政府的关系。他把美利坚合众国比作太阳系，各邦比作行星。太阳系不能没有太阳，这就是全国政府。也不能没有行星，这就是各邦。应该让行星在自己适当的轨道上自由运行。所以，消灭各邦是不对的。改革只是把 13 条溪流汇成大河，而不是相互反对。因此他认为：第一院由人民直接选举，这一点至关重要；另一院由各邦议会选举，也十分妥当。邦政府和全国政府的这种结合，政治上既高明，实际上也不可避免。因为保留各邦政府势在必行。当然，这样一来，各邦政府和联邦政府之间会产生摩擦。但迪金森认为，这种摩擦并不可怕，因为这样便正好实现了相互制衡；而这种制衡，又恰恰是我们建立共和政府所希望的。

这是深谋远虑，也是高瞻远瞩。因为迪金森设想的这种方案，基本上正是后来美国实行的政治模式。美国人民能有这样一种比单一制政体更优越的政治制度，其实是要感谢那些制宪会议上的反对派，尤其是迪金森这样反对派当中的折中派。

可惜，迪金森这种老成谋国的意见，麦迪逊他们暂时还听不进去。他们一意孤行，甚至出言不逊。这就逼得小邦不能不奋起自卫。结果，制宪会议的空气中就充满了火药味。争论的双方不但唇枪舌剑，而且剑拔弩张。

第四章 剑拔弩张

一 逼上梁山

6月7日，全体委员会通过了迪金森提出、谢尔曼附议的动议：全国议会第二院议员（即参议员）由各邦议会选举。表决结果，11个邦全部赞成。

迪金森的动议虽然全票通过，但在讨论的时候，麦迪逊和威尔逊都发表了反对意见。其实认真说来，威尔逊应该算作迪金森的学生。45岁的威尔逊生于苏格兰，曾就读于圣安德鲁斯大学、格拉斯哥大学和爱丁堡大学，1766年来到北美教拉丁文，那时他24岁。来到北美后，他曾跟随迪金森学习法律，3年后成为律师，就连罗伯特·莫里斯这样的银行家也成为他的客户。这无疑说明威尔逊是一个才华出众的人。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》也说“在有人比威尔逊先生思路清晰，材料丰富，综观全局”。事实上他至少也是一个政治学家，“世界上所有的政治制度，他都能如数家珍”。也许正是由于这个原因吧，威尔逊在制宪会议上不但发言极多（仅次于古文诺·莫里斯），而且往往咄咄逼人。

威尔逊是制宪会议主流派的领军人物之一。他虽然是宾夕法尼亚代表，但在许多重大问题上都和麦迪逊意见一致，比如主张议员由人民选举，行政官由一人担任等等。他甚至还和麦迪逊一起提出过一些动议，比如授权全国议会设立下级法院，司法部门参与立法复决。不过威尔逊的观点，似乎比麦迪逊还要激进（比如主张两院都由人民选举）。他的态度，也比麦迪逊强硬。他甚至主张，如果不能达成一致，宁肯先实现部分邦的联合。以后谁同意新的国家体制，谁再加盟，也就是你们小邦爱来不来的意思（请参看本书第二章第四节）。

这是6月5日的事。6月7日，当迪金森提出把美利坚合众国比作太阳系，各邦比作行星，应该让行星在自己适当的轨道上自由运行时，威尔逊马上回应说，他并不像迪金森先生所说的那样要消灭这些行星，但他也不相信这些行星会给太阳带来光和热。他们的“适当轨道”就是服从。6月8日，当会议讨论全国议会是否有权否决各邦立法时，威尔逊又慷慨激昂地阐述了他的“国权主义”思想。威尔逊说，联邦权是针对邦而言，公民权是针对人而言。一个野蛮人要想获得联邦权，就必须出让他在自然状态下的个人主权。同样，一个邦要获得联邦权，就必须出让自己的政治主权。想当初，第一次大陆会议的时候（引者注：那时各邦还是殖民地，即 Colonies），大家都表示，从此不再有弗吉尼亚、不再有马萨诸塞，不再有宾夕法尼亚。我们现在都是兄弟，组成一个国家，应该埋葬一切地区利益和区别。可是，时间一长，口气就变了。各邦政府建立不久，彼此之间的嫉妒和雄心便显现出来（引者注：因为这是他们已经十邦，即 State 了）每个邦都努力从公共的面包上多切一块，放进自己的篮子里。最后，邦联被撕得支离破碎，落到今天这个软弱无能的地步。回顾一下这段历史吧！难道我们还要让总体利益成为地方利益的牺牲品吗？

威尔逊的这种观点和态度终于让小邦忍无可忍。这就有了本书第二章第四节说过的特拉华代表贝德福德拍案而起，痛斥麦迪逊和威尔逊等人“兴妖作怪”的一幕。其实，在贝德福德发言之前，马萨诸塞的格里就表示，全国议会如果拥有对各邦立法的否决权，就会把各邦视为奴隶。这样的念头，绝不能同意。贝德福德则指出，威尔逊先生说什么不要有地方利益，但

按照他的办法，特拉华在全国议会里面只能占到 1/99 的席位，宾夕法尼亚和弗吉尼亚加起来则拥有全部议席的 1/3，这里面难道就没有利益的驱使？

接下来便是 6 月 9 日新泽西代表布瑞利和佩特森的联手反攻。布瑞利说，席位分配问题早在组成邦联时就曾引起轩然大波，最后同意给与每邦平等的一票才得到正确的解决，否则小邦就不可能幸存下来了。现在有人提出要用比例制来取代，表面上看是公平的，但如果深入考察，就会发现其实既不公平也不合理。因为这样分配出来的席位，比例悬殊很大。弗吉尼亚可以分到 16 席，而像佐治亚这样的小邦则只有 1 席。弗吉尼亚挟 16 席之重，势必成为顶梁柱，形成令人生畏的军事方阵。那些只有 1 席 2 席的小邦，便只好频频投靠某个大邦，才能有点分量。那么，有人会问，佐治亚和弗吉尼亚享有平等的表决权，难道就公平？当然也不公平。所有办法只有一个，那就是把地图铺开，重新划分边界，分成 13 个等分。

佩特森接着发言。他指出：按比例分配席位就是要打击小邦的存在，因此小邦断然不能同意。何况无论把美利坚看作一个国家，还是一个联盟，这种主张都站不住脚。看作一个联盟，则各邦主权平等；看作一个国家，就应该把各邦都扔到一个炉子里，溶化以后再作平等的划分，那才叫公平呐！有人说大邦贡献大，所以应该拥有更多的投票权。这其实就像夫人要求比穷人更多表决权一样没有道理。比如张三的财产是李四的 40 倍，那么，张三是不是应该有 40 倍于李四的投票权呢？不错，富人纳税是比穷人多，但富人需要的保护也更多。同样，大邦也比小邦有更多的财产需要联邦保护，他们为什么不应该多做贡献？

最后，佩特森提到了威尔逊 6 月 5 日的发言。佩特森说，威尔逊先生曾经扬言，如果其他的邦同时拒绝，大邦之间必要时会自己联盟。好得很！如果他们愿意，那就让他们自己去联合吧！不过他们应该记住，他们没有权力强迫别的邦也联合，新泽西也决不按照现在这个方案联合。新泽西也许会被别人吞并，但他宁肯向一个君主投降，臣服于一个专制暴君，也不愿意落到被大邦摆布的命运。我佩特森不但要在这里反对这个方案，回到新泽西，也要尽一切力量击败它！

这下子威尔逊坐不住了。他马上解释说，他原来的意思，是万一邦联解体，某几个多数邦，或少数邦，会为了自己的安全联合起来，但他并不同意佩特森的说法。他说，佩特森先生说的对，分配席位的尺度是人而不是财产。富人不能比穷人多一点表决权。那么请问，难道宾夕法尼亚的公民和新泽西的公民不平等吗？难道需要 150 个宾夕法尼亚的公民，才能和 50 个新泽西的公民平衡？其实，每个人按其自然属性都有自己的主权。因此，所有人的权利都应该一律平等。如果小邦不愿意按照这一方案联盟，那么，宾夕法尼亚，还有其他一些邦，也不会按别的方案联合。倘若新泽西不愿意和他的主权分手，建立全国政府恐怕就只能是一句空话。

这就几近翻脸了。因此，6 月 11 日，德高望重的富兰克林就出面来调解。富兰克林十分策略地说，他以极大的快乐看到，大家的辩论都很冷静，没有发脾气。如果不幸出现与此相反的情况，他希望只可一，不可再。各邦把我们派到这里来，是要我们相互商量，不是要我们彼此吵架。说什么观点已经固定，主意已经拿定，决不改变等等，既不能启发思维，又不能说服别人。我们极其需要的是和谐与联盟。如果每个人都更多地把自己看作全体的代表。假如不是以某邦代言人自居，情况也许就会好得多。

至于席位问题，富兰克林认为，议员的人数，应该与被代表的人数成比例。决定应该由邦的

多数作出，而不是由少数作出。这与大邦会吞噬小邦的看法刚好相反。因为他看不出大邦吞噬小邦有什么好处。想当初，英格兰和苏格兰两个王国联盟的时候，苏格兰的爱国者也充满恐惧，害怕英格兰人多势众，自己在议会里会吃亏。然而，尽管苏格兰在上下两院都占劣势，我们却至今没有发现大不列颠议会作出任何歧视苏格兰的事情。相反，按照现在这种表决方式，反倒是小邦有权吞噬大邦。比方说，7 个小邦各有 3 名议员，6 个大邦各有 6 名议员。表面上看，是大邦人多（36：21）。但是，小邦只要各有 2 名议员反对，就是 7 票反对，6 个大邦的议员哪怕全部赞成也没有用。这 36 票加上小邦议员表示赞成的 7 票，也抵不上那 14 票。这岂不是少数的权力压倒了多数吗？

富兰克林说，这种表决方式，正如我的有学问的同事（指威尔逊）所指出，是当时明知不当、不平等、不公正，还是做了让步。但是，较大的邦不愿意让他们的财产听任小邦处置，就像小邦不愿意让他们的财产听任大邦处置一样。这是人同此心，心同此理的。因此他希望能有一个办法来解决这一难题。

富兰克林的发言等于支持了威尔逊。经过几轮表决，最后，会议在当天通过威尔逊和汉密尔顿的动议，同意第二院的席位分配规则与第一院相同。而且，这一决议还写进了 6 月 13 日的《全体委员会报告》。

小邦被逼上了梁山，他们当然不肯坐以待毙。结果，正如我们在本书第三章第一节交待过的，6 月 14 日，会议因佩特森提出的要求被迫休会。15 日，一份由新泽西、特拉华等小邦代表团协商指定的新方案（新泽西方案）由佩特森提交制宪会议，差一点就废掉了麦迪逊他们好不容易才弄出来的《全体委员会报告》。

也是迪金森便对麦迪逊说：你现在看到逼人太甚的后果了。

二 大邦和小邦

麦迪逊他们原本就应该想到会有这一天的。

实际上，早在 6 月 2 日，迪金森就提醒过他们了。在这一天，迪金森曾两次发言强调保留邦权的必要性。他指出，我们这个国家的幸福，要求把可观的权力留在各邦政府手中。因为邦的存在，是未来国家长治久安的基石。没有这个基石，硬把这些邦融合到一个巨大的共和国里面去，那么在不久的将来，我们或许就会在若干小国的历史里读到它的命运。历史上曾经有过许多共和国。他们往往繁荣兴盛了短短的一段时间就夭折了。为什么呢？因为他们建构的不好，无法保持稳定。保持共和国的稳定有许多办法。把立法机关分为两院是办法之一，把国家分为若干独树一帜的邦也是。我们这个国家碰巧就是这样一种状态。这些各树一帜的邦，正好可以用来矫正古代共和国的那些弊病，可是有些人却必欲去之而后快。

迪金森还高瞻远瞩地预见到，全国议会的席位分配问题，影响到大邦和小邦的关系，最后很

可能还是需要相互让步。因此他希望，在设计未来政府时，充分尊重邦的存在，让各邦至少在全国议会两院中之一院保持平等的声音。

这其实也是许多代表的呼声。早在 5 月 31 日，南卡罗来纳的巴特勒就表示担心，现行方案从各邦手中夺取的权力如此之多，恐怕会摧毁与邦政府之间的利益平衡和安全保障。6 月 6 日，特拉华的里德大声疾呼：对邦政府的背叛太多了！一个全国政府很快会把各邦政府吞掉。各邦政府很快就会被贬低为仅仅主持参议院选举的办事机构。甚至就在 6 月 11 日表决前，谢尔曼和艾尔斯沃斯还特别提醒大家，除非在第二院席位平等，小邦不会同意其他任何方案。可惜麦迪逊、威尔逊和汉密尔顿他们听不进去。他们不到黄河不死心，一点都不肯让步，终于逼出一个佩特森的《新泽西方案》来。

佩特森方案可是说是和伦道夫方案全面对抗的。在 6 月 16 日的全体委员会上，威尔逊曾全面比较两套方案的区别，差别之多达 13 条，包括全国议会两院还是一院，建国基础是民权还是邦权，细微分配是比例还是平等，行政长官是多人还是一人，下级法院是设立还是不设立，批准宪法是人民还是各邦。伦道夫方案主张全国议会实行两院制，佩特森方案主张一院；伦道夫方案主张席位按人口或财产比例分配，佩特森方案主张每邦一票；伦道夫方案主张由人民批准宪法，佩特森方案主张由各邦议会批准；等等，等等。但核心方案是邦权的去留，是席位的分配。正如后来（6 月 21 日）康涅狄格代表约翰逊所总结的，佩特森方案的特点，是用心良苦地要保持各邦的独立性，而伦道夫方案则被指责为有取消这种独立性的倾向，虽然他们没有明说。因此他希望会议认真考虑一下，看看能不能像提出《新泽西方案》的人所要求的那样，至少让各邦保留部分主权。

约翰逊所说正是佩特森他们的意思。6 月 16 日，佩特森在解释新泽西方案时曾特别强调指出，平等主权是邦联的基础。任何人无权改变。他还说，如果按比例分配席位是对的，那么我们在这里开会怎么不按比例投票呢？既然我们承认邦联这个事实，就应该坚持邦联条例的约定，每邦各有一票表决权。有人（指威尔逊）说这是迫于当时环境所作的让步。就算是这样吧！难道有了这样的理由，赠送人就能随便收回他的礼物吗？看来唯一的办法就是把各邦都扔进一个大熔炉，到时候看看究竟谁不愿意！当然，有人会说，强制是不切实际的。可是，强制推行一套方案不切实际，难道强制推行另一套方案就切合实际？

这其实就是把话说穿了。因此南卡罗来纳的查尔斯·平克尼认为，整个问题已经摊牌。只要给小邦一份平等表决权，他们就会打消顾虑，携手合作，共建国家新体制。

实际上，尽管费城会议的分歧表现为修约与制宪之争，邦权与民权之争，集权与分权之争，但归根结底，是席位之争。只要看看两派的阵营就知道。主张会议应该突破授权指定宪法的制宪派，主张权利基础属于人民的民权主义者，还有主张建立强有力全国最高政府的国权主义者，几乎不是弗吉尼亚人（如麦迪逊、伦道夫），就是宾夕法尼亚人（如威尔逊、古文诺·莫里斯），同样，认为会议只能修改《邦联条例》的修约派，主张权力基础属于各邦的邦权主义者，还有反对中央集权的邦联主义者，也多半是来自小邦，不是来自特拉华（如贝德福德），就是来自新泽西（如佩特森）。所以，费城会议前一阶段的争论，也可以说是大邦和小邦之争。

态度微妙的是那些中等邦。

中等邦主要是马里兰、纽约、南卡罗来纳和康涅狄格。从前面的辩论看，这几个邦最活跃的几位代表，比如马里兰的路德·马丁、纽约的兰欣、南卡罗来纳的巴特勒、康涅狄格的席尔曼，都站在小邦一边，只有纽约的汉密尔顿算是例外。

汉密尔顿是美国历史上的风云人物，参加制宪会议时只有 32 岁。他的母亲是英法混血儿，自己则是私生子。汉密尔顿少年丧母，曾去一家商号作学徒。老板见他智力超人，雄心勃勃，便筹款资助他求学，曾先后就读于新泽西巴博学堂和国王学院（哥伦比亚大学前身）。1774 年，不满 20 岁的汉密尔顿中断学业，投身革命，写了一些广为流传的小册子，后来又成为华盛顿的秘书、副官和密友。1786 年 9 月，汉密尔顿参加麦迪逊倡议召开的安纳波利斯会议，在会上提交报告，指出邦联正处于危机时期，并和麦迪逊一起筹划了这次制宪会议。所以，汉密尔顿则站在麦迪逊他们一边，是一点都不奇怪的。

在 6 月 18 日的全体委员会上，汉密尔顿作了长达 5 个小时的发言，集中阐述了他的制宪纲领和建国主张，提出总体政府必须吞并各邦的国权主义观点，这一点我们已经在第三章第三节讲过。汉密尔顿表示，他对两套方案都不友好，但更反对佩特森方案，因为佩特森方案是维护邦权的。而在他看来，只要邦政府存在，贪婪、野心、利益，所有这些主宰大多数人和公共机构的激情，就会源源不断地流进邦政府的小溪，不会流到总体政府的大河里。一旦各路诸侯施展他们的地方主权，很快就会找到蚕食总体权力的门道，最后把国家的主权贬低到只剩下一块门面。因此，唯一的办法，就是把全部主权都集中到一个总体政府。至于平等表决权，虽然各小邦必欲得之，但大邦决不会同意。因为这不符合人类的本性。一个政府如果建立在坏的基础上，它就总有一天会垮台。

这就是汉密尔顿对佩特森方案的反应。麦迪逊当然不会这么少年气盛，但他也一点都不含糊。6 月 19 日，即汉密尔顿发言的第二天，麦迪逊也在全体委员会上发表长篇大论。他首先从契约论和国际法的高度阐述制宪的合法性，其次提出考察一个方案是否适当的标准，然后逐条分析新泽西方案。他问：这个方案能不能防止各邦违反国际法和对外条约呢？能不能防止各邦吞蚀联邦权威呢？能不能防止各邦之间相互侵犯对方权利呢？能不能保障各邦内部安全呢？能不能确保各邦出现良好的立法和行政呢？能不能保证联盟防止外国势力呢？他的结论是不能。因此，他希望小邦考虑，这个方案将把他们引向何处，如果固执己见结果将会如何。麦迪逊说，也只有两种可能。一是各邦保持独立，而是多邦分别结盟。第一种选择的结果，是小邦将时时面临大邦的雄心和权势。这和总体政府的保护之下，大家欣欣向荣，个个利益平等，彼此不需欺负相比，哪个对小邦更安全呢？再说第二种选择。也请小邦想一想，当你们和一个强大的邻邦结盟时，难道也能指望每邦平等一票？这些大邦给与小邦的条件，难道会比伦道夫方案还要宽松？最后麦迪逊指出，现在主要的难题是席位问题。这个问题解决了，其他问题都将迎刃而解。

麦迪逊发言以后，马萨诸塞代表鲁弗斯·金提出一个问题：下一步，是按伦道夫的方案来讨论，还是按佩特森的方案来讨论？经过表决，马萨诸塞、康涅狄格、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚 7 邦赞成。纽约、新泽西、特拉华 3 邦反对，马里兰赞成反对各半，会议认为伦道夫方案比佩特森方案更为可取。于是将全体委员会讨论伦道夫方案以后形成的报告发给每个代表，并向大会报告。第二天，即 6 月 20 日，会议按照麦迪逊他们的设想进入第二阶段，开始以制宪会议的形式讨论《全体委员会报告》。

应该说，这是麦迪逊、威尔逊、汉密尔顿一派不小的胜利，但对于小邦来说同样是峰回路转，

因为他们的提案虽然被否决，但小邦却由此得知，没有他们的支持，大邦什么事情都休想做成。威尔逊虽然扬言大邦单独结盟，但实际上谁也不敢这么干。相反，他们还不断劝说小邦，说三三两两地各自结盟其实对小邦不利，威尔逊甚至在表决之后发表声明，说他和汉密尔顿的观点相反，并不主张全国政府吞并各邦政府。各邦政府不仅要继续存在，而且要和全国政府和睦相处。汉密尔顿则解释说大家误解了他的意思。他只是说各邦不能作为国家存在，不是说各邦不能存在。他还宽慰小邦说，弗吉尼亚、马萨诸塞、宾夕法尼亚 3 个大邦隔的老远，利益也不相同，不可能联合起来。何况总体权威越完整，强邦欺负弱邦的可能性就越小，所以小邦大可不必杞人忧天。这说明什么呢？说明他们还是离不开小邦的支持。

于是，小邦决定据理力争。

三 唇枪舌剑

兰欣首先发难。

6 月 20 日，兰欣发言全面抨击制宪会议，提出费城会议无权改变邦联体制，无权作主标新立异，声称各邦决不放弃主权，指责伦道夫方案对各邦的伤害比当年的英国有过之而无不及等等（请参看本书第三章）。兰欣还特别反驳了汉密尔顿 6 月 19 日的说法。他说，我的同事说大邦的利益不会刚好同时相同，要小邦不要害怕。如果这话当真，即各邦之间确实存在普遍一致的利益，那么，不论实行现在的席位平等制，还是实行拟议中的席位比例制，对所有的邦岂不是同样安全？这一招是很厉害的。因为把汉密尔顿他们逼到了死角：要么承认各邦利益一致云云不过是弥天大谎，要么承认不肯同意平等表决权没有道理。

路德·马丁和谢尔曼都发言支持兰欣。路德·马丁说，各邦是美利坚人民生命所系，他们把自己的生命、权利和安全，都寄托给这些分开的主权。而他们之所以结盟，则正是为了支持自己的邦，不让自己的邦被别人吞并。各邦人民已经把他们的权力授予各邦议会，只要他们的邦政府不散，他们就不会收回授权。

谢尔曼也说，过去，大邦并没有因为小邦享受了平等表决权而受到拖累，这说明从长远看，各邦的利益原本是一样的。何况邦联议会的工作并不亚于任何政府，它还帮我们赢得了战争。当然，如果席位分配的难题没有别的办法解决，他也可以同意实行两院制，其中一院的席位按比例分配，但条件是另一院内各邦席位平等。

谢尔曼话音刚落，威尔逊就顶了回去。威尔逊说，革命取得成功，不是邦联条例的功劳。大邦确实做了让步，但那是因为当时没有别的选择。第二天（6 月 21 日），威尔逊又说，大家总在问，各邦政府如何能够得到总体政府的保障？其实这个问题也可以反过来问：各邦政府如何能够做到保障总体政府？如果各邦政府认为，只有由他们自己指派议员参加总体政府，才能捍卫自己的权利，那么，是不是也可以给总体政府同等的自卫机会，也指派一些人到各邦去当议员呢？如果说一方要求保障是必要的，那么，另一方要求同样的保障也合情合理。

可惜本人实在看不出总体政府对各邦政府有什么危险，就算总体政府当中万一有人产生了这种念头，全国议会本身就会哗然。这种哗然势必传播到各邦议会，最后传播到全体民众中去。这时，总体政府就会去保全各邦政府的权利，就像各邦政府会保护公民的个人权利一样。全国议会的议员都来自各邦，怎么会不维护各邦的权利？

麦迪逊同意威尔逊的观点。他认为，一、总体政府侵蚀各邦政府权力的危险，小于各邦政府侵蚀总体政府；二、总体政府侵蚀各邦政府的权力不会致命，各邦政府侵蚀总体政府的权力则会。因此，更需要防范的，是各邦政府侵蚀总体政府的权力。

这一场辩论的结果：7 邦赞成，纽约、新泽西、特拉华 3 邦反对，马里兰赞成反对各半。制宪会议同意联邦议会由两院组成，麦迪逊一派胜第一回合。

第二回合是在 6 月 25 日，讨论联邦议会第二院（参议院）议员由各邦议会选举。威尔逊坚决反对。他说，这将使人民处于一种双重关系之中，既是总体政府的公民，又是某邦政府的公民。非但如此，威尔逊还提出，我们在建立总体政府时，应该尽量抽掉邦政府这条思路，视各邦政府为不存在。总体政府并非各邦政府的集合，而是全体人民的集合。总体政府的目的，不是各邦，而是组成国家的全体人民。因此，是个人而不是各邦，应该在总体政府中拥有自己的议员。

艾尔斯沃斯不同意威尔逊的观点。他认为，不论由谁选举议员，议员总是他所在的那个邦的公民。同样，不论通过什么渠道，各邦也总是会想方设法把自己的独特看法反映到总体政府。因此，必须维持各邦政府及其代理人的存在，=。在幅员如此辽阔的国家里，没有各邦政府的合作，根本就不可能支撑住一个共和政府。要想做到这一点，惟一的办法，就是把总体政府嫁接到一个一个的邦政府上去。

约翰逊和威廉森（北卡罗来纳）都同意，就连弗吉尼亚代表梅森也支持。梅森说，大家已经一致同意，要使一个政府有效，就必须赋予它捍卫自己的能力。要使组成政府的各个部门有效，每个部门也必须能够自我捍卫。而授予各邦政府这种权力的唯一办法，就是让他们委任联邦议会第二院的议员。

这时，麦迪逊提议，先不讨论参议院由谁选举的问题，改为讨论参议院席位的分配，即讨论全体委员会报告第八条“第二院席位分配方式与第一院相同。”南卡罗来纳的巴特勒则提议改为讨论第七条“第一院席位分配实行比例制”，麦迪逊也同意。麦迪逊的意思是，只要席位是按人口比例分配的，由谁选举倒是不很重要。可惜他们两个的提议都没有被通过，而大会第三次表决的结果是：9 邦赞成，宾夕法尼亚和弗吉尼亚反对，会议同意第二院议员由各邦议会选举，小邦胜了第二回合。

这次表决结果是意味深长的。因为除了宾夕法尼亚和弗吉尼亚其他邦，包括北卡罗来纳和马里兰州这样的大邦，马里兰、纽约、南卡罗来纳、康涅狄格这样的中等邦，都站到了新泽西、佐治亚和特拉华这三个小邦一边。事后麦迪逊总结，尽管只有比例制才符合民主原则，但两个大邦的“得理不让人”，也确实会引起其他邦更深的忧虑和更强烈的反弹。

这种反弹在 6 月 27 日爆发出来。这一天，大会讨论全体委员会报告第八条“第二院席位分配方式与第一院相同”。坚持反对费城会议制宪的“四大金刚”之一路德·马丁发表长篇大论，

而且情绪激动，语无伦次。路德·马丁是马里兰代表，出席会议时 43 岁。它是马里兰的检查总长，精通法律，熟悉情况，但口才极差。每次发言，无不使人的耐心累倒极点，这次发言又长达 3 个小时，而且头天没讲完，第二天又接着讲。路德·马丁的基本观点是：一、建立总体政府的目的是为了保全各邦，而不是直接治理个人；二、总体政府的权力应该限制在狭小的范围内，休想多要；三、个人与总体政府实无多少相干，和本邦政府反倒关系密切，把公民交给总体政府，等于把他们扔回自然状态；四、各邦政府的成立，得到人民的授权，没有各邦选民的同意，谁也休想解散；五、各邦在遵守邦联议会立法方面表现良好，纵有问题，也是因为力所不及；六、各邦享有平等的表决权，是缔造合众国的基本思想，这个思想以公正和自由为基础，并非仅仅处于策略的考虑，虽然各邦有权放弃这种主权，但它们没有放弃，也不应该放弃；七、在自然状态下，各邦就像个人一样，享有平等的主权和自由，处于平等地位的邦，在不放弃他们公民自由权利的前提下，不能因为结盟而被视为放弃了平等表决权；八、现在讨论的这个方案，对于小邦而言等于奴隶制，要想纠正这个错误，与其小邦联合，不如拆散大邦。讲完这些观点，路德·马丁筋疲力尽。

第二天，6 月 28 日，路德·马丁继续发言。他指出，如果事情真像有的人所说，大邦和小邦利益一致，那么，给予小邦平等的表决权也没什么危险。小邦不会自我伤害，也没有能力伤害小邦。相反，如果大邦小邦利益不同，席位又不平等，小邦就太危险了。最后他说，即便邦联解体，小邦也不会担心失去什么权力，万一 3 个大邦要结盟，其他 10 个小邦也会照此办理。他宁可看到这种结局，也决不同意现在这个方案。

麦迪逊当然不会同意这个说法。他的反驳一如既往地充满智慧，高屋建瓴。麦迪逊指出，承认各邦主权平等，起源于契约和跳跃混为一谈。条约是一些特定的义务，契约则创造一种授权。当我们要授权建立一个全国政府的时候，岂能再用签订条约的办法？没有必要保障小邦不受大邦欺负。历史的经验表明，强人和强国之间从来就是彼此争雄（比如斯巴达和雅典），很少有什么结盟。就是从这一点看，小邦也应该寄希望于一个强有力的总体政府。因为只有这样一个政府，才能在大邦和小邦之间一视同仁地进行治理。最后他说，摆在我们面前的出路，无非两个极端，要么 13 个邦彻底分开，要么完美结合。在前一种情况下，小邦将时时担心大邦。在后一种情况下，则可以高枕无忧。如果诸位希望后一种结果，那就请放弃自己的反对意见吧！

麦迪逊发言后，威尔逊和谢尔曼又发生争论，威尔逊认为平等表决权其实并不平等，谢尔曼则认为问题并不在于哪些权利自然属于人们，而在于这些权利如何得到同等有效的保护。夫人和穷人持有同等的选票，还不是同样感到安全？

眼见制宪代表吵成一团，八十高龄的富兰克林深感忧虑。他说，我们关起门来开会，已经四个星期了。大家都在黑暗中努力摸索，却很少有人想想事情怎么会弄成这样！我已经活了一大把年纪。活的时间越长，就越相信是上帝在主宰着人间的事务；而会议的进程则证明，人的悟性绝非完美。看来，我们只有祈求上帝保佑了。他建议，聘请牧师，在每天开会之前主持祈祷仪式，让万能的主引导我们前进。

然而北卡罗来纳的代表威廉森却对大家说，制宪会议没有这笔经费。

看来，上帝也帮不了他们的忙。

四 上帝也帮不了忙

上帝没有请到，制宪代表只好继续再吵。

6月29日，也就是富兰克林提议每天开会之前进行祈祷的第二天，尽管已经有人（比如约翰逊、艾尔斯沃斯）开始从中调解、斡旋，麦迪逊和汉密尔顿却仍然不肯松口。因为在他们看来，只有按人口比例选举议员，才是真正的代议制，也才是真正的民主（主权在民）。因此麦迪逊说，他恳求代表小邦的先生们，放弃一个众所公认的不公正原则。那个原则是绝对不会得到承认的。如果得到承认，势必在我们希望永世长存的宪法中灌注必死的命运。他恳求小邦代表想一想，邦联粉碎以后，各邦将会承受怎样的苦果。那将是一个个肝火大动的政府和杀声震天的战场。。因为那时无论哪个邦都不会有安全感。他们只能把自己武装起来，并授权他们的行政官独断专行。我们知道，一支常备军加上一位权力膨胀的行政官，决非公民权利的安全伴侣。抵御外来威胁的手段，总是会成为在国内推行暴政的工具。只要一有风吹草动，发动战争就会成为常规口号。各邦政府将会以此为借口，强迫人民接受他们的压榨。无论各邦彻底分道扬镳，还是三三两两结成联盟，后果都是这样。到了那一天，导致这种后果的人将不会被他们的邦饶恕，也无法自我宽恕。

汉密尔顿接着发言。他提出一个问题，即议会的组成究竟应该是以邦为单位，还是应该以个人为本位。他认为应该是后者。因为邦是个人的稽核。再没有什么比为了邦尔牺牲个人权利更为悖理和荒谬。有人说，如果小邦放弃他们的平等，就是放弃了公民权利。这其实是争夺政治权力，不是争夺公民权利。难道特拉华的公民和宾夕法尼亚的公民享有同等的选举权，他们的自由就变少了？刚才麦迪逊已经讲到各邦彻底分手和各自自由结盟的后果。他则很想提醒大家另一个严重的问题：相互争雄彼此敌对的欧洲各国正在结盟。这些不同的盟国将在我们内部煽起骚乱，拉拢我们参与他们之间的争斗。列强虎视眈眈看着美利坚，唯恐天下不乱。因此，我们应该冒一切风险保住合众国。要知道，我们能够安安静静坐在这里讨论问题已经是一个奇迹，如果指望将来再出现这样的奇迹，那简直是发疯。

麦迪逊和汉密尔顿的发言可谓苦口婆心，但反对派却不为所动，路德·马丁甚至不愿意多讲，只是一口咬定：邦的语言就是主权和独立！

于是，第二天，即6月30日，威尔逊发言声援麦迪逊和汉密尔顿。威尔逊说，他非常希望大家不要放弃一个受到这么多兼顾亲密纽带约束的国家，但如果硬是要发生令人痛心的事，也没有什么了不起。因为对第一院席位分配方式的表决结果证明，大多数人都赞成不再遵循《邦联条例》的规则，反对派只代表美利坚人民的11/45。因此，前途很清楚：要么不足联邦1/4的人退出，要么3/4的人放弃自己与生俱来、无可置疑、不可剥夺的人权。我们不应该忘记，我们是在为谁建立政府。是为了人民，还是为了想象中那个叫做邦的东西？我们诚实的选民，会满意这种形而上学的划分吗？会同意1/3的人构成议会的多数，34就能击败66吗？最后他悲叹：真没想到在这些问题上会盛行如此荒谬的意见，发生如此激烈的争论！

麦迪逊、威尔逊和汉密尔顿这种咄咄逼人的态度使很多人感到不安，就连基本上持中立态度的艾尔斯沃斯也站在小邦一边。他在头一天提出了第二院每邦一席的动议，这一天又作了说明。他说把权力授予少数人，是为了保护他们不受多数人摧残。而且历史上没有一个联邦不实行席位平等的制度。德高望重的富兰克林也出面调停，希望双方都做些让步。但麦迪逊他们听不进去（这些情况我们以后还要再说）。而且就在富兰克林发言以后，第三个大邦马萨诸塞的代表鲁弗斯·金发言了。

金说，现在问题已经简化，每邦在第二院中是否席位平等？我看我们的方案再改也没有用了，最多不过把拟议中的参议院弄成又一个邦联议会。如果坚持平等制的人不肯改变态度，反对这种方案的人也不会让步！他说他实在不明白为什么要放弃这个建立公正原则和正义政府的天赐良机，而去维护凭空想象出来的什么邦的自由！金还说，为了他的国家，他的感情更痛苦了，忧虑更加剧了，实非言语所能表达。但他深信，要给这个国家提供公民的权利和幸福，这是最后一次机会。为此，他可以克服自己作某种让步，但决不会同意什么席位平等制！

这回，路德·马丁却不动声色。他还是那句老话：如果不能按公正的规则办事，不能做到至少在一院席位平等，我们就决不加盟！

贝德福德却没有这么好说话。他的发言简直就是控诉。他说，请问各位先生，谁不是在受利益的驱使，谁不是在受野心的支配？大邦明明是想牺牲小邦，扩充他们的权力。他们还自以为权利在他们一边，我看是利益弄瞎了他们的眼睛！看看佐治亚吧！虽然现在还是个小邦，却认为可以迅速变成大邦。南卡罗来纳和北卡罗来纳的行动，既受眼前利益的驱使，又受未来前景的激励。他们巴不得别的邦垮下来，好扩展自己的势力范围。弗吉尼亚和宾夕法尼亚更不示弱，马萨诸塞的立场中也有着决定性的、看得见摸得着的利益。在这种利益下，谁能指望小邦无动于衷，采取纯粹超然的立场？是的，小邦愿意合作，也愿意遵守自己的责任，但我们只和大邦在邦联的基础上见面，别的地方就免谈。有人以独裁者的口气告诉我们，这是有利于公平试验良好政府的最后时刻。我要告诉他，等到把报告提交人民批准时，那才是最后时刻呐！我们小邦决不会害怕，因为大邦决不敢解散邦联。如果他们敢，小邦自会找到名声和信誉更好的外国盟友来和平共处！

听了这话，金当然坐不住了。他站起来回应贝德福德。他说，在回答特拉华那位可敬的先生的某些说法之前，他不能坐下来。用独裁者口气说话的，不是他鲁弗斯·金，倒是可以用来回敬那位先生！在会上以前所未有的激烈，宣布要投靠外国的，也正是那位可敬的先生！这种想法居然会进入那位先生的心里，真让人感到惋惜。这种话居然能从他嘴里掉出来，就更令人痛心。那位先生只能请求原谅他的一时冲动，而且只能请求他自己原谅。因为我们这些人即便再苦恼，也决不会靠讨好外国来宽慰自己。

这就没法再谈下去了。6月30日的会议就此休会。第二天是星期天。第三天，即7月2日星期一，会议一开始便对艾尔斯沃斯的动议（第二院每邦一席）进行表决。结果，康涅狄格、纽约、新泽西、特拉华、马里兰5邦赞成，马萨诸塞、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳5邦反对，佐治亚代表团赞成反对各半，会议陷入僵局。

7月2日的这次表决，被称作关键的一局。其中佐治亚代表团豪斯通的一票，被称作关键的一票。我们知道，这次投票，有两个代表团的姿态至关重要。一个是佐治亚，一个是马里兰。佐治亚和马里兰这段时间都只有两个代表。马里兰的两个代表路德·马丁和托马斯·杰尼弗的

丹尼尔意见不同，结果几乎每次表决马里兰都是赞成反对各半。如果这一次又是在那成反对各半，麦迪逊他们就赢了，后果不堪设想。因为这就突破了小邦的底线，非打起来不可。但是上帝保佑，杰尼弗的丹尼尔刚好不在，路德·马丁一个人代表马里兰投票，当然赞成艾尔斯沃斯，这就形成了 5 比 5 的局面。这样一来，佐治亚的态度，就很关键了。

佐治亚代表团过去倒多半是支持大邦的。原因正如贝德福德所说，是因为他们虽然是小邦，却认为可以迅速地变成大邦。可是出生于康涅狄格，毕业于耶鲁大学的鲍德温，却在会议过程中慢慢倒向了邦权主义者一边，这次投了赞成票。如果豪斯通也跟着投赞成票，邦权主义者就赢了。可惜上帝不保佑，豪斯通投票反对。结果，11 个邦投票，赞成的一半，反对的一半，剩下一个也是赞成反对各半。

这下子麻烦大了。于是南卡罗来纳代表平克尼将军提议设立一个委员会，由每邦 1 人组成，设计一个折中方案。这里我们要交代一下他们的“委员会制度”。制宪会议的委员会有两种。一种是全体委员会，一种是专门委员会。全体委员会的委员，就是制宪会议的全体代表。这在我们看来是多此一举，但其实有道理。制宪会议的主席是华盛顿，全体委员会的主席是戈汉姆。如果由华盛顿主持开制宪会议，就要一次性做出会议。如果由戈汉姆主持开全体委员会会议，华盛顿就可以退居二线，多了一个回旋余地，实在不行还可以拿到制宪会议上再讨论。制宪会议中如果有疑难问题，也可以设定各种委员会，让委员会先拿出一个方案，然后再讨论，也是多一个回旋余地的意思。对平克尼将军的提议，大家反应不一。路德·马丁不反对，但表示决不妥协。谢尔曼同意，因为没有人愿意就这样一事无成地散会。古文诺·莫里斯同意，同时发表长篇大论。伦道夫同意，但指责贝德福德说话冲动。马萨诸塞斯特朗、北卡罗来纳威廉森同意，兰欣同意，但不作指望。格里赞成并认为必须让步。威尔逊和麦迪逊反对。表决结果：9 邦赞成，新泽西和特拉华 2 邦反对，同意设立委员会。

委员会成立了，但几乎所有代表的心情仍然都很沉重。因为他们不知道委员会究竟能不能真有作用，也不知道怎么样才能峰回路转，何处才有柳暗花明。

第五章 柳暗花明

一 解铃不是系铃人

设立由每邦一位代表组成“11 人委员会”，标志着费城会议进入了一个新的阶段，那就是妥协、让步和折中。

这也是许多代表的愿望。实际上，当麦迪逊（弗吉尼亚）、威尔逊（宾夕法尼亚）、汉密尔顿

（纽约）、鲁弗斯·金（马萨诸塞）这些代表大邦利益的国权主义者和路德·马丁（马里兰）、兰欣（纽约）、佩特森（新泽西）、贝德福德（特拉华）这些代表小邦利益的邦权主义者吵得不可开交时，不少冷眼旁观的代表都表示出他们的忧虑和不满，有些人的态度和立场甚至发生了微妙的变化。

最早表示出不满的是弗吉尼亚的伦道夫。6月16日，全体委员会讨论弗吉尼亚和新泽西两套方案，兰欣和佩特森联手出击，查尔斯·平克尼认为整个问题已经摊牌，会场气氛十分紧张。这时，伦道夫并没有为自己的方案作辩护，而是说，当务之急是形势紧迫，挽救共和国的命运已迫不及待。如果我们不能提出办法，就背叛了人民的委托。值此危及存亡之秋，我们必须挺身而出，制定宪法，千万不好错过建立全国政府的最后时机！

当然，伦道夫也批评了佩特森方案中的武力倾向。这也是梅森的意见。在6月20日的会议上，梅森说，佩特森先生自己也承认，他的方案不靠武力无法落实，因为税款收不上来。那可是最违反自然和最令人难受的做法。用死亡来惩罚不纳税，是一种连专制主义都不敢使用的暴行。但比起用军队收税来，还算是仁慈。用军队去收税，刺刀就不分有罪还是无辜了。不过，作为弗吉尼亚代表，梅森也表示，尽管他渴望建立一个全国政府，但决不同意废止各邦，或者把各邦贬到无足轻重的地步。他指出，制宪会议既然有这么多俊杰，总不至于弄出个毛病成堆的政府来。

如果说在6月20日，梅森还基本上是反对邦权主义的，那么，他在6月25日明确表态支持全国议会第二院由各邦议会选举（请参看本书第四章第三节），就显得意味深长了。其实，许多代表的态度都耐人寻味。比如佐治亚代表皮尔斯，就在6月29日的发言中说，建立邦联时定下的这个平等表决权，使目前处理公共事务的困难之源。为了公共利益，必须牺牲邦与邦之间的界限。至于他自己，虽然来自一个小邦，但自认为是邦联的公民。

如果说作为一个佐治亚人，皮尔斯持这种态度并不奇怪，那么，里德的态度就非同寻常了。里德是特拉华代表团团长，会议一开始就说自己的代表团受本邦授权的限制，不得同意改变平等表决权的规则。但是在6月29日，他却表示他还没有自私到不希望建立总体政府的程度。他还说，要建立一个总体政府，所有的邦就必须合为一体。最不可思议的是，他甚至同意汉密尔顿的方案。

格里的态度也很有意思。6月8日，格里曾表示，全国议会如果拥有对各邦立法的表决权，就会把各邦视为奴隶。这样的念头，绝不能同意。然而在6月29日，格里却接着皮尔斯发言，说我们从来就不是一些独立的邦，过去不是，现在也不是。邦和邦权的鼓吹者，酒醉般死抱着他们的主权观念不放。他认为，目前的邦联，是处于危机之中。国家的命运，将由制宪会议决定。因此他发出悲叹：来到这里时，大家像兄弟，共同属于一个家庭。我们似乎事先应该随身带来政治家谈判的精神。

在6月29日发言的还有马萨诸塞的戈汉姆。他希望小邦不要时时刻刻只顾反对，应该想想究竟是谁做出的让步大。联盟就此决裂，对大家都没有好处，对小邦就尤其不利，因为弱者更需要法律和保护。想想看吧，脱离了联盟，特拉华的局势将会怎样？新泽西又会怎样？新泽西原本就是东泽西和西泽西两个部分联合而成的，如果分裂，将会如何？看来，再没有什么比各邦想想中的危险更主观的了。显然，联合对于各邦的幸福是必要的，他们的联盟也需要一个坚强的总体政府。只要大家愿意留在这里，就某种合适向人民推荐的方案达成

一致，我戈汉姆就愿意奉陪到底。

这些发言其实代表了一种急欲寻求折中和解的倾向。但是大邦和小邦却互不相让。斡旋调解的任务，也就历史地落在了中等邦的肩上，而其中最重要的是康涅狄格。

康涅狄格代表团一共 3 个代表，奥立维·艾尔斯沃斯，罗杰·谢尔曼，威廉·萨缪尔·约翰逊。谢尔曼的情况我们前面已经说过了，这里只说艾尔斯沃斯和约翰逊。艾尔斯沃斯是康涅狄格代表团中最年轻的一个，出席会议时 42 岁（约翰逊 60 岁，谢尔曼 64 岁）。他曾经连续 6 年担任康涅狄格派往大陆会议和邦联议会的代表，后来又担任了康涅狄格最高法院大法官。皮尔斯的制宪会议代表性格描述说他思路开阔宽广，演说流畅雄辩，对事物的理解明晰深沉，对自己的责任专心致志，是一位极具政治家才能的人。

艾尔斯沃斯在费城会议上的表现可以分为两段。前一段主要是听，从 6 月 20 日才开始积极发言。但这位先生不鸣则已一鸣惊人。会议进入第二阶段的第一天，他就提出动议，将制宪方案中“全体政府” **National Government** 这个称谓，改为“合众国政府” **Government of the United States**。我们在第三章第三节提到过，这个动议是与会代表未经表决就一致同意的。它意味着国权主义者和邦权主义者心照不宣的暗中妥协：麦迪逊他们不再坚持一定要单一制民族国家，佩特森他们也同意建立一个总体政府。双方私下里其实都有这个意思，只是苦于找不到一个大家都接受的说法。艾尔斯沃斯的动议，就给了他们一个各自都觉得进退裕如的说法，一个大家都无话可说的说法。因为他们的国家本来就叫合众国。至于这个合众国到底实行什么样的政体，那就看两派各自的能耐了。不过，有了这个说法，再想搞中央集权制，只怕就很难。所以，到 6 月 20 日，大多数人基本上接受了折中的意向。这是艾尔斯沃斯的功劳。

有了这一成功的开始，后面的调解就顺理成章。

6 月 29 日，艾尔斯沃斯正式提出他的调解方案。我们必须记住，6 月 29 日，是制宪会议的一个重要日子。头一天，富兰克林提议进行祈祷，祈求上帝保佑。这一天，戈汉姆、里德、皮尔斯、格里纷纷发言，焦虑不安的心情笼罩会议上空，折中和解已成为人心所向。在这个时候艾尔斯沃斯提出妥协方案，可以说正是火候。

艾尔斯沃斯说，既然联邦议会第一院的席位分配，已决定不再遵循邦联条例的规则，那么，第二院席位的分配，就应该和邦联条例规定的一样。因为我们部分是国家，部分是联盟。第一院实行比例制，符合国家原则，保障了大邦；第二院实行平等制，符合联盟原则，保障了小邦。在这样一个中间立场上，就可以实现折中。如果不能实现折中，那么，我们这个会议，不仅是徒劳，而且比徒劳还糟糕。可以肯定，除了马萨诸塞，东部各邦中没有一个会不把邦视为平等的政治社会。没有一个会同意在议会两院都排除邦的平等发言权，也没有一个会愿意与自己宝贵的权利分手。要知道，大自然连最小的昆虫都赋予了自卫的能力，何况是邦？自我捍卫权，是小邦的命根子。一旦有人企图剥夺他们的这种权利，马上就会把美利坚拦腰斩断。而且，斩断之处，大约就在这个部分的某个地方。

这是极有政治远见的。因为 1861 年的南北战争正式因此而起。而且，具有讽刺意味的是，所谓斩断之处，不在别的地方，就在麦迪逊和伦道夫所代表的弗吉尼亚。

艾尔斯沃斯的这个方案后来被称作“康涅狄格妥协案”。这是十分准确的。因为提出和阐述这个方案的，都是康涅狄格代表。阐述者是艾尔斯沃斯，提交给委员会的谢尔曼，牵头者则是约翰逊。约翰逊提出这个设想是在同一天，即6月29日，但发言比艾尔斯沃斯早。毕业于耶鲁大学、曾获得耶鲁大学硕士学位和哈佛大学名誉硕士学位的约翰逊，是哥伦比亚学院的第一任校长，他的父亲则是哥伦比亚大学前身国王学院的第一任校长。也许正是因为这种家教和学历，约翰逊看问题往往一针见血，入木三分，极为透彻。6月29日，约翰逊第一个发言。他说，先生们的立场不同，这场争论就将永无休止。你们一方视各邦为人民选区，另一方视各邦为政治社会。应该说，这两种想法都有道理。那么，与其让这两个方面相互对垒，不如把他们结合起来——议会两院，一院代表人民，一院代表各邦。

这真是精彩至极！既然“一个 state，各自表述”，何妨“一个议会，两个代表”？而且，第二天，即6月30日，艾尔斯沃斯还特地申明，他们的意见无偏爱或偏见，因为他代表的邦（康涅狄格）不大不小，正好居中。

可惜麦迪逊他们不肯接受。不但不接受，还说康涅狄格最没资格提出这个问题，因为康涅狄格在信守邦联誓约方面其实乏善可陈。这话立即引起艾尔斯沃斯和谢尔曼的抗议。艾尔斯沃斯说，不管别人怎么讲，我们这个邦一直全心全意地支持邦联。查查军队的花名册就知道，在独立战争中作战的康涅狄格军人，人数远远超过弗吉尼亚。谢尔曼则说，每当麦迪逊要证明邦联条例有缺陷时，他就谴责各邦所犯的过失。这样说话，犯不着吧！

这就让许多代表感到不安。如果连调解方的意见都不能容忍，这个会还怎么开下去？

二 绝不让步

于是，富兰克林便出面讲和。

富兰克林说，现在的问题，是双方都在走极端，因此两难。按比例分配吧，小邦说他们的公民权利有危险；席位平等吧，大邦又说他们出的钱有危险。我是一个手艺人，我给大家说说手艺人的经验吧。木匠做桌子的时候，如果木料的边缘厚薄不均，他们就会两边各削去一点，让连接的地方严丝合缝，桌子也就平稳了。按照这个道理，双方都应该放弃一些要求，才能联合起来。共和国这艘船既然为大家所共有，难道不该共同来决定冒险的规则吗？

实际上，所谓11人委员会的报告，便正是一个两边各削去一点的方案。我们不妨看看委员会名单：马萨诸塞格里，康涅狄格艾尔斯沃斯（后换成谢尔曼），纽约雅茨，新泽西佩特森，宾夕法尼亚富兰克林，特拉华贝德福德，马里兰州路德·马丁，弗吉尼亚梅森，北卡罗来纳戴维，南卡罗来纳拉特里奇，佐治亚鲍德温。这些人，不是主张邦权的，就是主张折中，麦迪逊（弗吉尼亚）、威尔逊（宾夕法尼亚）、汉密尔顿（纽约）、鲁弗斯·金（马萨诸塞）这些铁杆国权主义者一个也不在里面，路德·马丁、雅茨、佩特森、贝德福德这几员邦权主义大将反倒一个也不少（雅茨和兰欣等于是同一个人）。这样一个委员会能提出什么样的方案，也

就不言而喻了。

这是一个一揽子方案，必须两条建议一并接受，即第一院议员按人口比例产生（每 4 万人产生一名议员），且独享钱财提案权和财权，第二院则每邦席位平等。这也是一个妥协的方案，它正是以康涅狄格的提议和弗兰克林的动议为基础形成的。

威尔逊和麦迪逊却不同意削去一点。威尔逊认为委员会越权，麦迪逊则不认为第一院独享钱财提案权也算小邦作了让步。他不无遗憾地指出，制宪会议已经下降到二者选一的局面：要么放弃公平，向小邦和少数人让步；要么义无反顾地满足大邦和大多数人。他对小邦的要挟也不以为然。麦迪逊说，他不相信小邦的人民真会顽固地拒绝一个公平的政府，一个能够向他们提供实质性保护的政府。不相信特拉华真会甘冒风险离开其他邦，单独去寻求自己的幸福。他更不相信特拉华会听从他们一位代表（指贝德福德）的热情建议，采取轻率的态度去讨好外国，而外国则只要他们表示讨好，就俯首贴耳地听从这位先生的建议。最后，麦迪逊表示相信，只要坚持自己的信念，所有的邦都终将同意他的方案。

古文诺·莫里斯的态度也很强硬，而且口气狂妄。他说，恕我恭维一下我自己，我到这里来，不仅代表美利坚，而且代表全人类。全人类都将受到这次制宪会议的影响，因此奉劝先生们把眼光放远一点，超越时代和地域，不要降低格调，只想着为自己的邦做点交易，讨价还价！古文诺·莫里斯认为，对邦的依恋，强调邦的重要性，一直是这个国家的祸根。我们也许无法将其废除，但拔掉这条大毒蛇的牙齿，大约还是办得到的。可以肯定，我们这个国家必须联合起来。如果劝说不能实现联合，那就只好用剑与火来完成。到那个时候，获胜的一方将把战败的一方当作叛国者来处理，并把他们送上绞刑架。

古文诺·莫里斯的发言激起了小邦代表的愤怒。贝德福德立即发言，警告古文诺·莫里斯不要欺人太甚。贝德福德说，他从来就没有想过要投考外国，除非大邦逼得小邦走投无路。如果出现这种情况，背信弃义的责任，就应该让大邦来承担，因为小邦是履行诺言的。可是，没有人能够预料，小邦在大邦的压迫下，会被逼到怎样的绝境！他承认，他自己说话有时过于冲动，但像有的人说什么要用剑与火来实现联合，还有人说特拉华必须依附于宾夕法尼亚，新泽西要被宾夕法尼亚和纽约瓜分，那可不是仅仅道歉就能原谅的。听到这样的话不动肝火，那就等于放弃了人的感情和公民的责任。最后他说，小邦已经让了第一步（同意第一院议员按人口比例产生并独享钱财提案权和财权），决不会再让第二步。

眼看双方又吵了起来，代表们七嘴八舌纷纷发言，说什么的都有。艾尔斯沃斯说他看不出还有什么比这个报告更好的方案。威廉森（北卡罗来纳）说希望代表们发言时说话注意，不要涉及他们的同事，更不要去谈他们的邦。佩特森认为剑与、绞刑架的说法太过分。格里说麻烦在于我们既不是同一个国家（same Nation），又不是不同的国家（different Nation）。但如果我们自己不能达成某种协议，某些外国的剑与火就会帮我们完成。梅森则主张继续调停。他说他宁愿把自己这把老骨头埋在这个城市里，也不愿意看见制宪会议就这样如鸟兽散，陷他的国家于不堪。

话虽这么说，但没有一个人打算退让。威尔逊说，他并非不理解调停妥协的愿望，但立场坚定有时也更崇高。佩特森则说，一旦确定了第一院的分配原则，第二院就不能不实行席位平等，因为小邦费如此而不能捍卫自己。至于说到委员会的报告，他本人也只是面前表示同意，因为在那个报告中，小邦所作的让步实在太过分。

事情已经很清楚了。大邦对报告不满，还想扳回这一局。小邦则视报告为底线，绝不再让一步，但也明白不可能多捞一把。于是，7月14日，邦权主义者便敦促尽快通过委员会报告。谢尔曼说，这已经是一个和解的方案，没必要再作修改。路德·马丁则说，他并不喜欢这个方案，即不喜欢两院制，也不喜欢第一院席位不平等，但总比一事无成好。

但威尔逊主张再议。其实再议也没有什么新鲜内容。中间派仍然主张妥协。马萨诸塞代表斯特朗说，制宪会议一直观点分歧，为此我们已经任命了一个委员会，也提出了一个报告。现在的情况是，大家都同意邦联议会的使命已近尾声。如果不能实现和解，联盟马上就会崩溃。如果大邦坚持自己的方案，小邦就决不会参加。因为在许多问题上，小邦已经作了让步。他们当然希望另一方也做些退让。因此，他将不得不投票支持报告全文。

小邦的态度也依然故我。路德·马丁说，他宁愿出现两个邦联，也比参加一个不平等的好。谢尔曼说，席位平等不但对小邦的安全重要，对保全邦政府也十分重要。新泽西代表戴顿说，小邦绝不放弃对席位平等的要求。为了小邦的安全，他决不会再退让一步。其实，在这个问题上，小邦的态度一直很明确。7月10日，制宪会议通过总体议会第一院议员人数方案时，特拉华代表布鲁姆就曾提醒大家，他们同意这一方案，是为了要求在第二院席位平等。小邦在第一院作了重大让步，不能再拒绝他们对第二院的要求。

小邦和中间派，等于已经下了最后通牒。

在这种情况下，麦迪逊、威尔逊和鲁弗斯·金（他们刚好代表三个大邦：弗吉尼亚、宾夕法尼亚、马萨诸塞）的坚持就显得有些冥顽不化甚至不通情理了。

鲁弗斯·金说，未来总体政府要治理的，是全体美利坚人民，岂能允许还像邦联政府那样，凡事都要通过各邦政府，而不能直接施政于一个个公民？他坚信，向席位平等制让步的想法，决不会在马萨诸塞取胜。他宁可一事无成，宁肯忍受混乱、骚乱和动乱，也决不愿意向这种邪恶屈服！

麦迪逊说，如果坚持要用席位平等制取代比例代议制，摧毁政府的适当基础，就无法树立适当的上层建筑。他说他不明白，比例代议制既然适合第一院，为什么就不适合第二院？现存的邦联证明，当总体政府的法案由各邦政府执行时，各邦政府的分量就和他们的重要性成比例。比方说，如果宾夕法尼亚出的钱是特拉华的10倍，那么，用不着强迫，宾夕法尼亚就具有10倍的重要性，他们也就愿意出这笔钱。

威尔逊说，席位平等如果只是一个有待时间校正的错误，那么，考虑到任何方案都不能十全十美，他或许也不必如此坚持。遗憾的是，这是一个根本性的、永恒的错误。因为就是这种制度，将把我们直接带回到邦联议会的效能不足。在这种制度下，小邦并不能有所作为，只能控制大家一起无所作为。这时，我们的选民难道不会起来说话？如果他们说，我们派你们去建立一个有效的政府，你们反倒把政府弄得更为复杂，而且原来的弊病依然照旧。那么，请问先生们将何以为对？

尽管这三个人的口风没有丝毫松动，但他们的攻势明显地已成为强弩之末。实际上这几乎也是在席位问题上两派意见的最后一次交锋。第二天，他们就将投票表决。

在这次交锋中，唯一态度有了变化的是古文诺·莫里斯。在 7 月 13 日的发言中，尽管他仍然把席位平等制称之为邪恶原则，却表示他很可能投票支持。这当然不是因为他改变了观点，而是因为半途里又杀出了一个程咬金。

这个半途里杀出的“程咬金”，就是黑人问题。

三 半途里杀出个程咬金

所谓黑人问题，也就是奴隶问题。奴隶并不都是黑人，黑人则基本上都是奴隶。所以奴隶问题也被称作黑人问题。在费城会议召开之际，美国的一些邦是实行奴隶制的。这种制度虽然罪恶，但此刻暂时还废除不了。而且，邦联条例和联邦宪法还极力回避这个问题，甚至不使用奴隶这个称谓，而称之为“被另作描述的人”。既然是另作描述，那么，制宪的时候本来也可以以后再说。但是，当会议决定第一院议员按照各邦人口比例产生时，这些被另作描述的人算不算在人口里面，就成了一个问题。

南部各邦主张要算。因为南部各邦是蓄奴邦，而蓄奴最多的是南卡罗来纳，竟达人口总数的 43%。如果黑人和白人同等计算人口，那么，南卡罗来纳的席位，至少在第一院就会多了差不多一倍，反之则少了一半。这可不是小数，当然非争不可。

所以，7 月 6 日，南卡罗来纳代表查尔斯·平克尼便提出黑人应与白人同等计算，至少也要按照邦联条例制定的比例，算 $\frac{3}{5}$ 。另外两位南卡罗来纳代表巴特勒和科兹沃斯·平克尼则在 7 月 11 日得寸进尺，提出黑人要和白人同等计算。一个黑人算一个人。巴特勒说，南卡罗来那黑人的劳动，和马萨诸塞自由人的劳动具有同等的价值，同样都是社会的生产力和我们这个国家财富的创造者。他们当然应该在这个政府的议会里享有平等的席位。

这当然不能说没有道理，但也不能说很有道理。正如佩特森在 7 月 9 日所说，黑人没有自由，没有公民权，只能算固定资产。因为他们和其他固定资产一样，完全服从主人的意志，它们在自己的邦里面并没有代表，为什么在总体政府里要有？在各邦开会的时候，他们有表决权吗？没有。既然他们连表决权都没有，为什么还要在这个政府的议会里面享有平等的席位？有句话佩特森没有说出来：同等和平等不是一个概念。巴特勒等人要的只是计算席位是同等，那不是黑人和白人人格的平等。说白了，他们要求把黑人计算在人口总数之内，市委自己争夺权力，不是为黑人争取权利。相反，这种做法，反倒是在间接鼓励奴隶贸易。这句话佩特森倒是说出来了。佩特森显然是反对奴隶制的。他说，大陆会议和邦联议会在谈到这个问题时，都羞于使用奴隶这个词！他的意思很清楚，我们今天岂能再通过变相鼓励奴隶贸易的法案？

梅森和古文诺·莫里斯也反对黑人和白人同等计算席位。古文诺·莫里斯在 7 月 11 日和 12 日两次发言说，宾夕法尼亚人民决不同意黑人参与席位分配。他承认，自己陷入了两难，要么

对南部各邦不公平，要么对人的本性不公平。想来想去，也只好对南方的兄弟们不公平了。因为他无论如何也不能孤立奴隶贸易。

两派意见如此对立，看来也只好折中。这种的办法就是算 $3/5$ （威廉森认为可以这样算，格里泽坚持至多算 $3/5$ ）。但是算 $3/5$ 在法理上也有问题。威尔逊说，他实在想不明白，这 $3/5$ 是个什么算法。承认他们是公民？为什么不和白人同等计算？看作固定资产？为什么别的固定资产又不计算在内？

于是表决。康涅狄格、弗吉尼亚、北卡罗来纳、佐治亚赞成，马萨诸塞、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、南卡罗来纳反对，不同意黑人按 $3/5$ 计算。

这个表决结果耐人寻味。宾夕法尼亚和南卡罗来纳居然都反对。但他们反对原因是不同的。宾夕法尼亚的观点是：黑人根本不能计算在内。不要说 $3/5$ ，1%都不能算。南卡罗来纳的要求则是：黑人不但要算人口，而且要算就算 100%。

这一点可从前一次表决结果看出。前一次表决的问题是，是否同意分配席位时对黑人和白人同等计算？南卡罗来纳和佐治亚两个南部邦都赞成，宾夕法尼亚和其他邦（特拉华）反对。但问题是，大会既不同意黑人和白人同等计算，又不同意按 $3/5$ 计算，南部各邦的麻烦岂不是就大了？

因此，第二天，即 7 月 12 日，北卡罗来纳代表戴维表示，如果不把黑人至少按 $3/5$ 计算，他的邦就决不加盟。看来，北卡罗来纳和南卡罗来纳的想法并不相同，它们似乎只想要 $3/5$ （佐治亚则既同意 $3/5$ ，也同意 100%，这是南部三个邦的不同），但 $3/5$ 的底线不能突破。因此戴维说，如果北部各邦的意思就是连 $3/5$ 都不算，那我们现在就可以散会了。

南卡罗来纳代表平克尼将军也明确希望保护奴隶这种“固定资产”。他说，建立政府的目的就是为了保护私有财产，怎么能够置奴隶这种固定资产于危险之中？伦道夫对存在这样一种“固定资产”感到悲哀，但表示理解南方的要求。正如 7 月 13 日巴特勒之所重申，南部各邦要求的保障，就是决不允许夺走黑人。事实上，尽管北部各邦反对蓄奴，但他们也认为自己并没有权力（其实也没有能力）废除南部各邦的奴隶制。何况制宪会议的麻烦如此之多，大邦小邦的矛盾还没有解决，南方北方又争了起来，实在不宜恋战，不如妥协了事。

于是，威尔逊提议采取一种委婉的表达方式来解决这个问题。具体的办法和说法是，奴隶应该纳入征税规则，而席位则与税收直接挂钩，其比例以邦联议会 1783 年 4 月 18 日的决议为据（即 $3/5$ ）。也就是说，因为奴隶按 $3/5$ 计算税额，所以也按 $3/5$ 计算人口。这也是有依据的。根据戈汉姆的解释，邦联议会定下黑人按 $3/5$ 这个比例，原本就是为了制定征税规则。那时，蓄奴州的代表说，对奴隶的征税应该低一些，这就是 $3/5$ 的来历。纳税的时候只算 $3/5$ ，难道选举议员的时候就算 100%？南卡罗来纳的要求显然就是有些无理取闹。同样，既然分配席位的时候多算了 $3/5$ “另作描述的人”，那就请你也多交这么多的税。或者说，既然人家多交了这么多的税，当然也应该多算这么多的人，多分这么多席位。这个说法在理，两边都说得过去。表决结果，康涅狄格、宾夕法尼亚、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、佐治亚 6 邦赞成，新泽西、特拉华 2 邦反对，马萨诸塞、南卡罗来纳 2 邦赞成反对各半，会议通过了这一动议。

矛盾虽然化解了，却也留下了隐患。因为奴隶问题远没有这么简单，南部各邦的要求也没有这么简单，他们还要求奴隶贸易合法化。这让很多人感到不能容忍，古文诺·莫里斯和鲁弗斯·金都起而痛斥奴隶制罪大恶极（时间是8月8日）。但是，妥协了这一回，也就只好妥协第二回。谢尔曼说，努力贸易是不义之举，可是席位分配问题困难重重，好不容易才算解决，就不要节外生枝了。8月22日，他又说，解放奴隶的事肯定要做，但当务之急是完成制宪任务。为了不引起对宪法的严重反对，最好还是维持现状。艾尔斯沃斯也说，奴隶制是否符合道德和智慧原则，是各邦自己考虑的问题。如果走的太远，可能对南卡罗来纳和佐治亚不公平。我们还是不要插嘴吧！

这就不但纵容了一种罪恶的制度，同时也开了一个很坏的头——动不动就以分离相要挟，而且能够得逞。鲁弗斯·金就看出这一点。鲁弗斯·金是马萨诸塞代表，毕业于哈佛大学，是最早的废奴主义者。他出席制宪会议时32岁，起先对弗吉尼亚方案感到惊诧，反应过来以后极力支持，甚至不赞成妥协。7月12日讨论威尔逊动议时，鲁弗斯·金指出，某些人一有机会就说，给我们公平吧，否则我们就分离出去。好嘛，现在还是调停阶段，他们也还不够强大，尚且如此，将来羽翼丰满那还得了？他还说，如果连这一点都不能预见，那就是十足的目光短浅！

结果还真让他说对了。近的例子，是讨论奴隶贸易问题时，南卡罗来纳两位平克尼代表异口同声地宣布：南卡罗来纳和佐治亚不能没有奴隶，如果禁止奴隶贸易，我们就决不接受宪法！远的例子就是南北战争了。1860年底和1861年初，南方各邦纷纷脱离联邦，当真从合众国分离了出去。领头率先分离的正是南卡罗来纳，时间是在1860年12月20日，起因则恰恰是奴隶问题。

不过我们不能苛责更不能责怪美国的开国领袖们，他们当时确定焦头烂额。麦迪逊、威尔逊、古文诺·莫里斯他们几个，一方面要面对在参议院席位问题上小邦的攻击，另一方面要应付众议院比例问题上南部各邦的要求，是在难免顾此失彼。实际上，早在约翰逊和艾尔斯沃斯提出“康涅狄格妥协案”的第二天，即6月30日，麦迪逊就指出（以后他又多次反复提及），各邦利益的分野不在大小，而在南北，主要原因则在是否蓄奴。奴隶制度及其后果，形成了相互排斥的分界线。他预计，南方蓄奴邦将会要求把黑人和奴隶计算在人口总数之内，以此为力量与北方的不蓄奴邦相抗衡。因此他主张两院都按人口比例分配席位，其中一院只算自由人，另一院把所有的人统统算上，以此平衡南北。应该说，这是真正的远见卓识，因为这时黑人是否计算人口的问题还没有人提出来（第一次提出是在7月6日）。但可惜，麦迪逊已无法左右会议的进程和妥协的方案。

四 伟大的妥协

悟出了其中奥秘的是古文诺·莫里斯。

宾夕法尼亚代表古文诺·莫里斯生于纽约，有英法两国血统。他的家族富有显赫，数代从政，

本人则天子聪慧，才华横溢，16岁就从国王学院毕业，参加制宪会议时35岁。他是会议期间发言最多的代表，也是宪法文本最后的主要定稿人。这位年轻的绅士是奴隶制的坚决反对者，曾多次痛斥这种制度的罪恶。8月8日，他和鲁弗斯·金先后发言一起控诉奴隶制。古文诺·莫里斯说，这是一种罪恶的制度，上天将诅咒实行这种制度的邦！佐治亚和南卡罗来纳的居民，不远千里跑到非洲，蔑视神圣的法律，把那里的同胞族类从他们亲人身边拉走，让他们流尽人间之泪，把他们投入最残忍的处境，这是何等的惨无人道！然后我们这个号称保护人类权利的政府，却要让这些奴隶主享有比宾夕法尼亚和新泽西公民更多的选举权，这又是什么道理！宾夕法尼亚和新泽西的公民决不会同意这种做法。他们将以愤怒的悚然之心，来看待这种穷凶极恶！

在这里，有一个非常值得注意的提法“宾夕法尼亚和新泽西公民”。的确，在制宪会议上，反对奴隶制最坚决者，就是宾夕法尼亚的古文诺·莫里斯和新泽西的佩特森，再加马萨诸塞的鲁弗斯·金。显然，在蓄奴问题上，没有大邦小邦之别，只有北方南方之争。北方8个邦，2个大邦（宾夕法尼亚、马萨诸塞），2个中等邦（纽约、康涅狄格），4个小邦（新罕布什尔、罗德岛、新泽西、特拉华）。南方5个邦，2个大邦（弗吉尼亚、北卡罗来纳），2个中等邦（马里兰、南卡罗来纳），1个小邦（佐治亚）。北方各邦基本上是不蓄奴或不再进行奴隶贸易的，南方各邦则基本上蓄奴甚至希望奴隶贸易合法化。

这样一算，帐就清楚了。要反对奴隶制，就必须争取小邦的支持。因为5个小邦4个在北方，只有1个在南方，还自以为可以成为大邦。如果两院都实行比例制，而且黑人计算人口，佐治亚和南卡罗来纳都大占便宜，他们当然不支持新泽西和特拉华。比如6月11日表决通过“第二院的席位分配规则与第一院相同”时，男方3个蓄奴邦北卡罗来纳、南卡罗来纳和佐治亚，便都和马萨诸塞、宾夕法尼亚和弗吉尼亚这三个大邦一起投赞成票，反对的是康涅狄格和纽约这2个北方中等邦，新泽西和特拉华这两个北方小邦，还有马里兰这个南方中等邦。原因就在于比例制对南方蓄奴邦有好处。相反，如果实行平等制，则拥有八席的北方便完全可以遏制只有五席的南方，何况马里兰还经常站在北方一边，弗吉尼亚对奴隶贸易也另有想法。

因此，7月13日，古文诺·莫里斯说，北方和南方，已经划出明显界限。过去他一直以为这是一种“异端邪说”，现在则不得不面对现实，并转而支持第二院席位平等的“邪恶原则”。他的意思很清楚：平等制虽然邪恶，但比起奴隶制的“罪恶”来，还是更能让人接受一些。两害相权取其轻，他宁肯向小邦让步，也不和奴隶制妥协。

说到这个份上，大多数代表都不想再纠缠下去。7月16日，大会一开始就针对两院席位进行了表决。康涅狄格、新泽西、特拉华、马里兰、北卡罗来纳5邦赞成，宾夕法尼亚、弗吉尼亚、南卡罗来纳和佐治亚4邦反对，马萨诸塞赞成反对各半（格里赫斯特朗赞成，金和戈汉姆反对），勉强通过修改后的11人委员会一揽子方案——第一院按国内法原则，实行比例制；第二院按国际法原则，实行平等制。制宪会议终于达成妥协。

这次表决后来被历史学家们称作“伟大的妥协”（Great Compromise），但在当时，代表们却没有什么“伟大感”，不但并不感到伟大，不少人还觉得十分委屈和窝囊。伦道夫说，今天的表决，把事情弄得尴尬到极点。本来，他还向再做些说服工作，或者讨论一下参议院在那些情况下可以实行平等表决制，哪些情况不行。但他发现，小邦仍然要求在所有情况下都平等表决，结果他们取得了胜利。如果纽约在场（7月10日，兰欣和雅茨离会，以示抵制，

从此纽约代表团失去表决权），多半也会站在他们一边（其实新罕布什尔和罗德岛的代表如果来了，也会如此）。他实在无可奈何，但他希望能够休会，让大家再想一想。

佩特森说，制宪会议岂止应该休会，而且应该散会。让大家都回去征求一下意见。当然，如果伦道夫先生收回无限期休会的动议，他也赞成。平克尼将军说，他可无法想象回到南卡罗来纳以后还能再来，也认为指望征求意见就能达成一致无异于痴人说梦。布鲁姆（特拉华代表）说，休会等于找死，哪怕是以微弱优势通过，制宪会议也要有所作为。拉特里奇（南卡罗来纳代表）说，他看不出还有什么别的折中机会。小邦的观点已经固定了，他们已经反复声明要坚持到底，大邦现在要做的事情，就是决定：让步，还是不让。

但伦道夫和鲁弗斯·金都希望休会一天，佩特森也认为应该给大邦一个机会。于是休会，不过休会不休会，结果都一样。大邦代表聚在一起商量的半天，也拿不出一个主张来。因为事情已经很清楚，他们只有两种选择，同意妥协。或者不顾一切地硬性反对，哪怕制宪会议一事无成也在所不惜。显然，很多人不愿意冒后面这种危险。他们在这个问题上的分歧，比是否实行平等表决制的分歧还要大。他们既无法想像当真只由部分大邦单独联盟，也拿不出任何方案和小邦的要求相抗衡，也就只好不了了之。

只有古文诺·莫里斯在第二天提出再议第二院席位问题。看来，这位先生对平等表决制还是耿耿于怀。他 7 月 13 日的发言只不过表达了一种情绪：“罪恶”的奴隶制比“邪恶”的平等制更坏。但他的提议无人附议。麦迪逊的笔记说，好些代表的表情说明他们对此已经绝望，谁也不愿意惹事生非，谁都不想再议了。大家都明白，这事已经“无可奈何花落去”，只希望后面的问题能够“似曾相识燕归来”。

在奴隶制问题上，制宪会议同样达成一系列妥协。当然，这些妥协都避免使用“奴隶”这个词，改用一些委婉的表达方式。《联邦宪法》第一条第三款规定，众议员名额和直接税税额，在本联邦可包括的各州中，按照各自人口比例分配。各州人口数，按自由人总是加上所有其他人口的 $\frac{3}{5}$ 予以确定。自由人总数包括按照契约服一定年限劳役的人，但不包括未被征税的印第安人。这里所谓“所有其他人口”，实际上指的就是奴隶。这就是有名的“ $\frac{3}{5}$ 条款”。这个条款是不公平的。对黑人不公平，对北方也不公平。因为奴隶虽然按照 $\frac{3}{5}$ 的比例计算人口，却没有选举权。这样，南方 5 邦自由人的人均政治代表权，就高于北方各邦了。这事南北双方在奴隶问题上的第一个妥协。

第二个妥协，是《联邦宪法》第一条第九款规定，除非发生叛乱或入侵，在 1808 年以前，国会不得立法禁止现有任何一邦的移民，如果该邦认为应该准予这些人迁移或入境的话。但对此种人的入境，每人可征不超过 10 美元的税。也就是说，只要南卡罗来纳和佐治亚认为他们贩运购买的奴隶是“应该准予入境的人”，联邦政府就管不着。当然，这一妥协也是有限制的。一是此项特权只限 13 个老邦享有，二是只限 1808 年以前。但即便如此，南卡罗来纳和佐治亚也为自己争取了 20 年的进口奴隶机会。

第三个妥协，是《联邦宪法》第四条第二款规定，根据一州的法律必须在该州服劳役或劳动的人，如逃往他州，不得因他州的法律或规章而免除此种劳役或劳动，而应根据有权得到此劳役或劳动之当事人的要求将他交出。这里说的“根据一州的法律必须在该州服劳役或劳动的人”，指的其实就是奴隶；而所谓“有权得到此劳役或劳动之当事人”，其实就是奴隶主。这一条款的意思，就是说南方的奴隶如果逃到了北方，北方不能因为本周已经立法废奴就将

其收留和解放。必须把他们还给南方的奴隶主。

现在看来，这三项妥协和在参众两院问题上的妥协完全不同，毫无伟大可言。岂止不伟大，简直就是有罪，而且危险。因为南北战争的导火索就埋在里面。对于以“人人生而平等”为建国理念的许多美国人来说，奴隶制是不能容忍的；而对于在奴隶贸易和奴隶制度中尝到甜头的南方各邦，北方的废奴倾向也让他们坐立不安。于是南方终于决定和北方分手，并由此引发了一场长达 4 年之久的战争，导致五六十万人死于非命（北方战死 140414 人，其他死亡 224097 人；南方仅后三年就战死 74524 人，其他死亡 59297 人），众多财产化为乌有，整个南方则几乎变成一片焦土。

对于这场战争，南北双方说法不一。北方称之为“国内战争”，南方则称之为“国际战争”，这其实是制宪会议留下的老问题：美利坚合众国究竟是一个国家，还是躲过联盟？当时的妥协，是“一半是国家，一半是联盟”。因为是国家，所以众议院实行比例制；因为是联盟，所以参议院实行平等制。但如果是联盟，南方各邦就有退出的权利，而如果是国家，则南方各州（State）的所谓独立就是叛乱。这正是南北战争说不清楚的原因。

既然如此，为什么又要说制宪会议的让步是“伟大的妥协”呢？这就只能以后再解释了。我们现在要回到会上，看看代表们在那里还说了些什么。

第六章 严防死守

一 总统是个难题

制宪会议达成“伟大的妥协”之后，7 月 24 日选举产生了详情委员会，委员是南卡罗来纳拉特里奇、弗吉尼亚伦道夫、马萨诸塞戈汉姆、康涅狄格艾尔斯沃斯和宾夕法尼亚威尔逊，任务是将已经达成一致的条款整理成文，以供进一步讨论。这说明席位问题达成妥协以后，大家都松了口气，认为总算可以弄出个宪法草案来。

但是谁也没有想到，他们还要再开差不多两个月的会，因为制宪会议的麻烦是在太多，开国领袖们要解决的问题也实在是太复杂了。

不过在我看来，争论最大、影响也最深远的，主要是两个问题，即席位的分配和行政官的设立。如果说前一个问题难就难在他们既不是同一个国家，又不是不同的国家（这是马萨诸塞的格里所说）；那么，后一个问题则难在对全国行政官既要授权，又要限政。用麦迪逊 6 月 6 日的话来说，就是“行政官既要受到控制，又要得到拱卫”。古文诺·莫里斯在 8 月 7 日也

说，我们实在是在做一件奇怪的事情，我们要树立一个强有力的人来保护我们，同时又要把他手捆到背后。

在这里，我们必须稍微介绍一下问题的背景。

我们知道，在 1787 年费城会议之前，美国是没有什么总统的，世界上也没有。总统是美国人的发明，英文为 **President**，和俱乐部主任是同一个词，意思就是主管（参议院议长也叫 **President**，意思是主持人；众议院议长则叫 **Speaker**，意思是发言人）。而且，这个总统，还不能把所有的事情都“总”地“统”起来。它不是美国的“皇上”，也不是政府的“老板”，只是联邦政府立法、行政、司法三个部门中行政部门的主管，相当于美国的大管家，管着美利坚人民柴米油盐酱醋茶这些杂七杂八的事，也负责跟别人家（外国）打交道。用中国的事情打比方，他是儿媳妇，不是婆婆。如果用公司的构成打比方，则顶多是个总经理，不是董事长。当然，这个儿媳妇，这个总经理还是蛮体面地。因为出头露面管事办外交的人是他，婆婆和董事长是不出面的。因为出头露面管事办外交的人是他，婆婆和董事长是不出面的，他的权势也不小，只要厉害一点，就不难成为贾府里的王熙凤。所以，当制宪代表考虑为美国人民设计授权时，也就是他们代表“婆婆”捉摸着怎么交钥匙的时候，就不能不对这个“儿媳妇”充满戒心。6 月 4 日，富兰克林说，第一个被放在掌舵位置上的会是个好人。后继者怎么样，就只有天知道了。

谁都听得出，富兰克林所谓“第一个被放在掌舵位置上的人”指的是华盛顿。这也是许多代表心中的暗许。华盛顿确实是可以让人放心的。这不仅因为华盛顿人品可靠，还因为他没有亲生子女。但君主制（包括君主立宪制）毕竟是当时世界的主流。谁能保证大家（包括民众和行政官本人）不把总统看作皇上？6 月 1 日，会议刚刚开始讨论行政官问题，南卡罗来纳代表平克尼先生就说，如果行政官变成了“选出来的君主”，那可是所有的军种中最坏的一种。梅森在 6 月 4 日也说，选举出来的君主制是更加危险的君主制。

这是美国人民不喜欢的，也是大多数制宪代表不赞成的。梅森说，他希望在这个国家永远不再看到恢复君主制的任何企图。对君主制压迫的仇恨，已经带领人民经历了一场刚刚过去的革命，难道我们还要重蹈覆辙？正是由于这个原因，他表示决不同意放弃人民所有的权利，拱手交给由一个人担任的行政官。

也有人持一种极为复杂和矛盾的态度。迪金森在 6 月 2 日说，受到限制的君主制，使世界上最好的政治形态之一。任何共和制的政府，都永远不会得到同等的祝福。但这种制度却不再会议的讨论范围之内，因为时代的精神和面临的现状，都禁止我们拿社会作试验。即便有人一心想要这么做。富兰克林也在同一天说，我们并不想设置一位国王，可是在人类心里，总是有一种自然的倾向，需要一个国王式的政府。因为人们宁可供养一个暴君，总比供养 500 个暴君好。何况王政有时也能带来公平的外貌，把人们从贵族的主宰下解放出来，因此他表示担心，他们这个联邦政府总有一天以君主制告终。他说，这种巨大的灾难或许可以尽量推迟，但如果我们的制度设计得不好，一位国王就会迅速地降临到我们头上（北卡罗来纳代表威廉森在 7 月 24 日也说，我们迟早总会有一位国王，但应该尽量推迟此事的发生）。

难怪代表们在这个问题上慎之又慎。刚开始时他们甚至不管总统叫总统（**President of the United States**），而把他叫做“全国行政官”（**National Executive**）。人数也不确定，有主张一人担任的，也有主张多人的。伦道夫就坚决反对集行政权于一人。他在 6 月 1 日和 2 日两次

发言，认为由一人担任全国行政官就是君主制的胚胎。他主张从全国不同地区挑选三人组成行政部门。威尔逊却不同意伦道夫的说法。他认为，行政权集于一人，不仅不是君主制的胚胎，反倒是防止保证的最佳保障。6月4日，威尔逊又说，由一人担任行政官并非设立一个国王。我们这13个邦在许多问题上都意见分歧，唯独在这一点上完全一致，那就是每个邦都只有一名行政官。如果像伦道夫先生主张的那样，设立3个行政官，那么可以预见，除了一事无成，还会失去控制。3名行政官之间会出现持续不断的敌视和怨恨，并把这些情绪带到全国。

巴特勒和格里也不赞成设立三人为行政官。他们都提到了战争问题，说这种安排会使行政官成为长了三个脑袋的将军。表决结果：马萨诸塞、康涅狄格、宾夕法尼亚、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚7邦赞成，纽约、特拉华、马里兰3邦反对，新泽西缺席，会议通过决议：行政官由一人担任。表决过程中，弗吉尼亚代表团内部分裂。华盛顿、麦迪逊、麦克朗赞成，伦道夫、布莱尔反对。韦思赞成，但回家了；梅森反对，但不在会场。

如果说行政官由一人还是多人担任尚且意见不同，那么，行政官如何产生就更是众说纷纭。这个问题几乎从会议开始一直争论到会议结束，成为制宪会议的巨大难题。7月26日（这时在席位问题上达成妥协已经10天），梅森曾经总结已经提出的选举办法，计有8种之多。其实据我的统计，至少有10种：一、全国议会选举。这是《弗吉尼亚方案》提出的办法，谢尔曼赞成，理由是世界上如果有暴政，必定是因为行政独立于立法。二、人民选举。这是威尔逊在6月1日提出来的，理由是这样的行政部门就能既独立于立法部门，又能独立于各邦。三、全国议会第二院（参议院）单独选举。这是拉特里奇在6月1日提出来的。四、由人民选举的“选举人”选举，这是威尔逊在6月2日提出来的，是他提出的第二套方案。五、由各邦议会选举，或者由各邦议会提名，再由选举人选举。这是格里在6月2日提出来的。六、各邦行政官选举。这是格里在6月9日和7月19日两次提出的又一个方案：第一院由各邦人民选举，第二院由各邦议会选举，全国行政官由各邦行政官选举，实际上是视全国行政官为各邦行政官联席会议主席。七、由各邦议会选举的“选举人”选举。这时路德·马丁在7月17日提出的，和威尔逊方案的区别在于选举人的产生。威尔逊主张由人民选举，路德·马丁主张由各邦议会选举。八、由人民选举，但要求每人投票选举三个候选人，其中至少两个是其他邦的。这是威廉森在7月25日提出来的。九、每邦推荐一个候选人，然后由全国议会或人民推选的选举人选举。这是迪金森在7月25日提出来的。九、每邦推荐一个候选人，然后由全国议会或人民推选的选举人选举。这是迪金森在7月25日提出来的。十、由全国议会抽签产生的“选举人”选举。这是威尔逊在7月24日提出来的，也是他提出的第三个方案。其实还有两个方案没有计算在内。一个是艾尔斯沃斯在7月25日提出来的：行政官初任由全国议会选举，连任由各邦议会选举的选举人选举。另一个则是平克尼先生在同一天提出的：行政官由全国议会选举，但任何人在任何12年内任职不得超过6年。

问题不在于有多少种方案，而在于提出和反对这些方案的理由。这里也只能略举几个例子。比方说，格里反对由全国议会选举行政官的原因，就是认为这会造成行政官和议员的相互勾结，讨价还价，狼狈为奸。议员答应投票选举某人当行政官，行政官则许诺给他们种种好处。古文诺·莫里斯也认为，如果让议会选举行政官，就会被暗中搞鬼的人、策划于密室的政客、各种派别和集团所把持。而且，行政官如果由全国议会选举，他就无法独立于立法部门，从议会这边发起的篡权和暴政，就会接踵而至。古文诺·莫里斯还说，设立行政官的一个伟大目标，就是控制议会，保护人民的利益不由大人物和暴发户组成的议会侵犯。威尔逊也持这种观点。他认为行政官如果由全国议会选举，届时他就会夹在议员的阴谋诡计和人民的普遍

权利之间无法做人。所以他提出一个办法：抽签。由全国议会抽签产生不超过 15 位选举人，然后单独开会，立即选举，选出之前不准散会，免得他们暗中搞鬼！

这说明什么呢？说明他们对未来要掌握权力的人不放心。既对行政官不放心，也对议员不放心，而且更不放心。在他们看来，议会最值得信赖，也最要小心。因为议会作为立法部门，一旦施虐，比谁都恐怖。当然，议员也好，总统也好，之所以必须小心防范，就因为他们是官，他们有权。所以，制宪会议的这些争论、这些方案，千头万绪归根结底，就是一句话：防官如防贼。

二 防官如防贼

说起制宪会议的防官防权，那可真是煞费苦心。

比如全国行政官的任期，开始定的是七年。麦迪逊认为七年很合适，但不能连任。这样既可以防止议会愚妄，选举不称职的人物，又可以控制行政官，免得他老想和议会勾结，争取连任。贝德福德却不赞成。他说如此之久的任期，想干什么早就干成了。他主张 3 年改选一次，离任 9 年以后才能再次当选。但是不得连任也有问题。正如古文诺·莫里斯在 7 月 17 日所说，这个规定，只会造成两个后果。一是不思进取，得过且过，做一天和尚撞一天钟，因为干得再好也不能连任。再就是抓紧时间搞腐败了，因为这个规定等于对行政官说：嗨，晒稻草要赶快，趁着太阳还在！老实说，我看到这段话时，忍不住要笑。这不是咱们很熟悉的“有权不用，过期作废”吗？看来全世界都一样。

于是表决。马萨诸塞、康涅狄格、新泽西、宾夕法尼亚、马里兰、佐治亚赞成，特拉华、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳 4 月反对，会议通过佐治亚代表豪斯通的提议，删去行政官“不得连任”的规定。

但这并不是最后结论。7 月 18 日，路德·马丁要求再议行政官不得连任的问题，时间定在第二天。7 月 19 日，伦道夫敦促会议讨论这一动议，恢复行政官不得连任的规定。伦道夫说，如果行政官应该独立，就不应该把它置于讨好议会以求连任的诱惑之中。如果行政官由议会选举，又可以连任，他就无法制约议会，他对议会立法的复审权就树立不起来。相反，只要对议会虚情假意地讨好一番。一个不称职的人就会继续留任，称职的人就选不上来。因此，最好的办法是：行政官由议会选举，但不得连任。

这一动议没有被当天的会议所接受（仅北卡罗来纳和南卡罗来纳赞成，其余 8 邦均反对）。7 月 24 日，路德·马丁又把这个问题提出来，但遭到艾尔斯沃斯和鲁弗斯·金的反对。格里则说宁可让他任期 10 年、15 年，甚至 20 年，也不能让他连任。于是路德·马丁放弃不得连任动议，主张任期 10 年。格里主张 15 年。鲁弗斯·金则说干脆 20 年好了，这不正是一个君主任期的一半吗？

鲁弗斯·金这话似乎是讽刺格里的，因为他说连续任期 20 年也不要紧。也可能是讽刺汉密尔顿的，因为汉密尔顿不但主张行政官终身制，而且在 6 月 18 日说，选出来的君王如果能抵制住其他人的争权夺利，就是最好的君王。

对此，威尔逊总结说，所有这些困难，都是由于行政官由议会选举而引起的。其实再长的任期，也比不上好的选举方式。实际上早在 7 月 19 日威尔逊就指出，行政官不宜由议会选举，除非不许他连任。但当时他说大家已就此形成共识，则过于乐观。准确的判断是他在这一天（7 月 24 日）得出的：行政官的选举势必成为巨大难题。

麦迪逊也早就看出了问题所在，而且见解高人一筹。7 月 17 日，会议全票通过“行政官由全国议会选举”的决议，又以多数票同意删去行政官不得连任的规定后，麦迪逊发表了一个重要讲话。麦迪逊说，立法、行政、司法三权分立，是保护公民权利的基本要求；让这三者相互独立，则是三权确能分离的基本保证。如果行政官要讨好议会才能再次当选，依赖心就会使他独立不起来。为什么法官不采取这种反复选举的做法呢？因为这会诱使法官到议会去耕耘人际关系，用不适当的手段讨好评员，结果弄得议会既是法律的制定者，又是法律的解释者。同样，如果行政官依赖议会，则会把议会弄得既是法律的制定者，又是法律的执行者；而行政权和立法权的联合，显然比司法权与立法权的联合更加危险。

7 月 19 日，伦道夫和威尔逊发言以后，麦迪逊又重申了上述观点。接着他说，因此行政官的选举必须另有源泉，因为只要是由议会选举，即便加上不得连任的规定，也无法保证这两个部门不发生不正当关系。但如果由广大人民选举，则不难选出一位出类拔萃的人物。至于直接选举的困难，则可由“选举人”的制度来克服。

制宪会议最后大体上采纳了这个方案，但要复杂得多。7 月 24 日，制宪会议任命了一个由 5 人组成的详情委员会。在详情委员会的报告即宪法初稿中，全国行政官的称呼已改为总统，但产生办法仍是联邦议会选举，任期 7 年，不得连任。8 月 24 日，制宪会议就此展开讨论，没有结果。8 月 31 日，制宪会议接受谢尔曼的动议，设立每邦 1 人的 11 人委员会，处理被推迟讨论和尚未讨论的问题，委员是新罕布什尔吉尔曼、马萨诸塞鲁弗斯·金、康涅狄格谢尔曼、新泽西布瑞利、宾夕法尼亚古文诺·莫里斯、特拉华迪金森、马里兰卡乐尔、弗吉尼亚麦迪逊、北卡罗来纳威廉森、南卡罗来纳巴特勒、佐治亚鲍德温，主席是布瑞利。最后方案就是在这个 11 人委员会报告的基础上，经过 3 天的讨论在 9 月 6 日形成的。

麦迪逊《辩论：美国制宪会议记录》一书译者尹宣先生十分精确地把这个方案的形成过程称之为“负面排除法”。现在我按照尹宣先生的思路把这个过程讲述一遍，请大家看看他们在这个问题上是何等的用心良苦。

首先被排除的是联邦议会选举。因为议会选举容易造成拉帮结派、营私舞弊，总统不能独立于国会。解决办法是不得连任，但不公平。而且，8 月 24 日，代表们已经发现由议会选举其实不可操作。议会有两院，由哪一院来选？无论单由众议院，还是单由参议院，还是两院联合投票，都不能达成共识，只好放弃。

人民选举也有问题，最大的问题是人数太多，不好操作。另外代表们对人民是否熟悉情况是否有判断力也表示怀疑。可取的方案也就是“选举人”选举。但选举人也有两种产生办法：各邦议会选举和人民选举。制宪会议最后采取的方案是由各邦自己去决定。但为了防止官官

相护搞政治交易，会议采纳了鲁弗斯·金和格里的提议，联邦议员和官员不得担任选举人。至于人数，则规定为该邦在联邦议会两院席位之和。比方说，第一届国会，弗吉尼亚有资格产生 10 名联邦众议员，2 名参议员，该邦选举人就是 12 名。特拉华只能产生联邦众议员 1 名，参议员 2 名，该邦选举人就是 3 名。这样，全国的选举人加起来，和联邦议会两院议员的人数是一样的。操作起来，等于联邦议会选举，却又避免了议会选举的弊病，因为选举人和参众两院议员人数相等人员不同，而且选举人也没有议员的权力和利益。

但是，选举人就可靠吗？也靠不住。于是，为了防止选举人串通一气，排除首都作为选举地点，选举人在各邦集中选举。又为了防止选举人只顾本邦私利，规定他们必须投票选举两人，其中至少一人不在本邦居住。选举结果由联邦参议院议长当着参众两院的面拆封点票，得票最多而且超过半数的候选人就是当选总统。

那么，如果所有的人都不过半数怎么办？原来的方案，是由参议院从得票最多的 5 个人当中选出一个来，但遭到反对。大家说，整个方案比起以前来，是好多了，尤其是防止了腐败。但把最后的表决权交给参议院却不妥。这样，参议员就会对总统说，你当选，多亏了我们。古文诺·莫里斯解释说，之所以交给参议院，就是为了让说这种话的人少一点（参议院议员人数少）。如果交给众议院，或者两院联合投票，说这话的岂不是更多了？

问题是许多人都对参议院不放心。威廉森说，他宁可让得不到半数的人当选，也决不愿意让参议院来当裁判。这会为拉拢腐蚀和贵族政治奠定基础。威尔逊也说，这种安排有导致贵族之的倾向。立法、行政、司法，三权实际上已熔于一炉，都在参议院手里。如果再由参议院选举总统，总统就不再是人民的人，而是参议院的宠儿和◎◎。没有参议院的同意，他会连一个骑墙的人都无法任命。参议院则可以挟天子以令诸侯，压制众议院。他们将坐进选举教皇的密室，挖空心思，分散选票，把总统选举包揽在自己手里。因此，他决不同意用参议院最后选举为代价，来购买这个方案，也不同意让参议院在其中扮演任何角色。

此外，持反对意见的还有梅森、平克尼、伦道夫、拉特里奇、迪金森、克莱默等。这么多有影响的人不同意，方案当然不能成立。于是排除参议院，改由众议院选举。但众议院选举也有问题，因为在众议院，大邦的席位多。何况大邦的选举人本来就比小邦多，提名候选人的时候已经占了便宜。如果再让众议院投最后一票，全国行政官岂不是成了大邦的总统？这下好了，参议院不行，众议院不行，两院联合投票也不行，简直就是走投无路。

幸亏谢尔曼想出了一个办法：当选举人选不出总统时，由众议院选举，但实行参议院的投票方式，即每邦 1 票。这样，所有的弊病便都避免了，所有的腐败可能性也都在理论上被排除了。制宪代表们唯一没有想到的，是防止党派斗争和内部分裂。1800 年总统选举，所有的选举人都按照党派意志投票，结果民主共和党候选人杰斐逊和联邦党人伯尔都得了 73 票（每个选举人可以投两票）。当时美国已有 16 个州，众议院按参议院表决方式选举，投票三十多次，次次八比八。后来还是汉密尔顿出来做联邦党人的工作，才使杰斐逊以多数胜出。不过汉密尔顿也因此和伯尔结怨，最后死于和伯尔的决斗，时年 49 岁。

这可真是防不胜防！但在当时，能够制定出这样一个方案，也真难为他们了。说句老实话，换了别人，还真不一定想得出来。

三 千头万绪

总统如何选举产生，只是行政官的问题之一；向主管问题，又只是制宪会议诸多难题中的一个。正如我们前面所说，事情难就难在既要授权，又要限政。而且，在我看来，制宪代表们对权力滥用的忧虑，要远远大于授权的兴趣。

首先要防范的是国会，因为国会掌握着立法权。6月16日，威尔逊说，专制主义来到人间，采取不同的方式。有时表现为行政专制，有时表现为军人专制，有时则表现为议会专制。理论和实践都证明，如果对立法权威不加限制，公民的自由权利就会丧失殆尽，国家也不会长治久安；而要对议会实施限制，单靠议员的道德和良心是不够的。唯一的办法，就是把它从内部分开，分成各有所长而又相互独立的机构。这和防范行政部门刚好是相反的。威尔逊说，为了控制立法部门，你得把立法机构分解；为了控制行政部门，你得把它合一。因为一个人会比三个人负责得多，三个人就会彼此争雄，直到一个人主宰另外两个人为止。罗马三头执政时期，先是出了凯撒，后是出了奥古斯都，就是证明。

的确，防范国会的方法之一，就是对国会权力进行分割，实行两院制，并由参议院制约众议院。6月12日，伦道夫说，各邦议会出现的民主放肆，证明必须设立一个稳固坚定的参议院。这个第二院的目的，就是要控制民主的第一院。6月26日，麦迪逊也说，一个国家的人民，在一个稳健的时刻，他们最希望得到的，首先是自己幸福的保障。他们第一个想到的，则是那些被授权去谋求公众幸福的人，有可能背叛人民对他们的信托。防止这种危险的一个明显的谨慎措施，就是把他们的信托分开，分别委托给由不同的人组成的不同的机构，让他们互相监督，互相制约。这就是政府的构成必须三权分立，议会必须实行两院制的道理。至于设立参议院的目的，则有两个：一是保护人民不受治理者的压迫，二是保护人民不受转瞬即逝的思想的诱惑。这类思想的诱惑，有时是很难抵制的。因为人民也和人数众多的众议院一样，容易因为轻浮和冲动而犯错误。这就需要筑起一道篱笆，即挑选一部分经过启蒙的公民，人数有限而立场坚定，时时能够起来提出异议，对付激进狂躁的众议员，保护有可能受到多数人压迫的少数。我们需要这样的少数派来发挥正义，使天平保持平衡。这就是设立第二院的目的。因此，它应该是一个立场坚定、富有智慧、不偏不倚的机构。

麦迪逊设想的参议院，其实就是精英院。《辩论：美国制宪会议纪录》一书译者尹宣先生甚至认为，麦迪逊是在按照自己的身材为参议院量体裁衣。但即便参议员都是麦迪逊，难道就不犯错误？当然也会犯。麦迪逊自己就有错误。而且，精英一旦犯错误，比一般民众更可怕，因为他们总认为真理就在自己手里。同样，精英也会拉帮结派，以权谋私。而且，由于他们智商高，有文化，搞腐败手段更狡猾，搞阴谋手腕更高明，所以精英院或者参议院，也是要防范的，而且更必须防范。

防范的办法是实行轮换制。6月25日，伦道夫提出，在参议员任期规定后面加上“按固定比例退出”。威廉森接着提议，参议员任期6年（原定7年），这样就便于轮换。26日，戈汉姆提议：参议员任期6年，每隔2年，1/3议员离任。表决结果：马萨诸塞、康涅狄格、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳7邦赞成，纽约、新泽西、南卡罗来

纳、佐治亚 4 邦反对，会议通过戈汉姆的提案，后来这一方案又写进了《联邦宪法》。所以，联邦参议院每隔 2 年，就要改选 1/3 的议员。

这还没完，制宪会议还讨论了议员的报酬和兼职问题。富兰克林是不主张发薪水的，虽然他 6 月 2 日的发言讲的是行政官的薪水。富兰克林说，世界上最有诱惑力的是两样东西：权和钱。一个职务，如果既体面荣耀，又大权在握，还有利可图，那就足以让天上地下的人都趋之若鹜。这会是些胆大妄为、无所顾忌、为追求私利而百折不挠的人。然而我们的总司令（他指的是华盛顿），却连起码的年薪也不要，但凭一颗爱国的赤子之心，执法领军达 8 年之久。难道我们美利坚合众国就再也找不到这样的爱国者吗？富兰克林说，先生们，省下这笔年薪，并非我的目的。防微杜渐，才是我的忧虑所在。即便没有人附议或不被接受，我也心满意足，因为我已经尽到了自己的责任。

富兰克林的动议没有引起辩论。因为大家心里都明白，这其实行不通。凭什么要求总统和议员义务劳动？像麦迪逊那样靠借债度日来参加制宪会议的人又有几个？何况这个方案也有问题。一是只有富人才能从政，平民将与政治无缘。二是从政将成为业余活动，无法保证工作质量，也无法吸引人才。联邦政府成立以后，几乎所有的人都认为要解决联邦财政问题，非汉密尔顿莫属。但汉密尔顿当了 6 年的财政部长后，嫌部长薪水太低，辞职去当律师。薪水低了尚且不行，何况没有薪水？

看来薪水得有，问题是由谁来发。艾尔斯沃斯主张由各邦来发，因为各邦生活水平不同，无法制定统一标准。威廉森同意，戈汉姆、伦道夫、鲁弗斯·金、威尔逊、麦迪逊、汉密尔顿反对，因为这会造成联邦议员对各邦政府的依附。汉密尔顿说，付钱的人总是老板，拿了别人的钱就成了伙计。联邦议员并非各邦政府的伙计，他们的薪水当然不能由各邦议会来发。后来（8 月 14 日），马里兰代表卡乐尔的话说得更难听。他说，如果联邦议会议员的薪水由各邦发，他们又可以担任各邦政府的职务，那好，各邦议会就可以对他们说：好好听话！不听话，就叫你们挨饿。听话，就发薪水。最后，除南卡罗来纳外，其余 10 邦都赞成联邦议员的薪水由联邦发。最后，联邦宪法规定，议员领取服务报酬，由立法保障，国库支付。总统也一样。至于法官，是终身制，而且任期内薪水只增不减。

这是一项重大改革。从此，从政不再是个别人的业余爱好，而是一种职业；总统、议员和法官也不再是兴之所至下海玩玩的“票友”，而是国家的雇员。他们拿了国家的薪水，就必须为人民服务，否则就是玩忽职守。可见，发薪水，反倒能够防止腐败。

议员领了薪水，当然不能再兼职。戈汉姆曾反对这项规定，事实上这项规定也有它的问题。比如像伦道夫、富兰克林这样的重要人物，就因为担任了本邦的行政官儿不能担任联邦议会代表，以至于制宪会议只好在费城召开，不能在纽约的邦联议会举行。6 月 22 日，会议对此进行表决，决定是否取消不得兼职的规定。马萨诸塞、新泽西、北卡罗来纳、佐治亚 4 邦赞成，康涅狄格、马里兰、弗吉尼亚、南卡罗来纳 4 邦反对，纽约、宾夕法尼亚、特拉华 3 邦赞成反对各半，表决无结果。

事实上要解决这个问题也确实困难。巴特勒说，对于防止暗中搞鬼谋取官职的人，这种谨慎是必要的。许多人钻进议会，就是为了给自己和亲朋好友谋职务；这会使政府从根子上烂起。拉特里奇也说，议员兼职是腐败的根源，必须把门关紧！

但是反对的意见也有道理。鲁弗斯·金说，这种限制会使有本事的人顾虑重重，也会给行政官任人唯亲提供借口。因为有本事的人都当了议员，议员又不能再当官员，行政官就可以从剩下的庸才里面随便挑了。威尔逊也说，这不利于鼓励人才，战争时则会引起致命后果。比方说华盛顿因为是议员，就不能当总司令，会怎么样？汉密尔顿说，光靠爱国热情是不行的，吸引人才必须要有利益。单纯依靠爱国热情，是我们过去许多事物的根源。

麦迪逊则说，这个问题要两面看。议员兼职，确实会导致腐败。尤其是在议会内部，会形成封官许愿的不良风气。但问题是还有另一种情况，就是最优秀的人在议会里服务，不称职的人反倒当上了行政部门的大官。显然，要求议员绝对不许兼职，并不现实。因为这会使最能干的公民不想当议员了。

看来，制宪代表是既要反腐败，又要选人才，因此两难。也因此，谢尔曼说，最好是既有足够的吸引力，使人们愿意担任公职，又不能让这个职务变成诱惑。

8月14日，又讨论了一次。平克尼先生说，不得担任其他职务，是对议员的贬抑。既然当选议员，说明他们在人民当中有威望，为什么不能再担任官员？何况政治上也不合算。因为这样一来，议员就不再是吸引第一流人才的磁石了；而在他看来，至少参议院应该成为一所部长学校，一所国务活动家的养育院。

梅森则冷嘲热讽地说，干脆删去不得兼职条款，以便公开鼓励腐败。然后再邀请那些慷慨大方乐于捐助的人到议会来，他们一定会做到公平公正，把各种职务像分蛋糕一样切得匀匀的，彼此酬劳。按照现在美利坚做人办事的方式，可以推想落空的人一定微乎其微。只要再给贪图私利的人加点好处，就可以使那些有雄心壮志的人全部堕落。

格里说，他不认为不得兼职是对议员的贬抑，威望并不是什么好东西，它恰恰是通往虐政的道路。部长和国务活动家也没什么了不起，他可不想为他们办养育院。他感到悲哀，如果没有当官的前景，人民就不愿意当议员了；如果我们最好的公民，居然个个利欲熏心，我们不如马上选举一个独裁者。因为满足一个人的贪婪，总比满足一大堆人的贪婪容易。

伦道夫说，他过去反对，将来也会继续反对议员兼职，因为不能为树立权威和拉拢腐蚀大开方便之门。唯一值得考虑的，是议员不得兼职会在战时影响委任最称职的指挥官。于是巴特勒和平克尼建议推迟讨论，大家一致同意。

四、连环扣与防火墙

议员兼职问题的最后解决是在9月3日，形成的则是一个带有妥协色彩和回旋余地的方案，即联邦议员不得担任任期内设置或加薪的联邦文官职务，联邦官员在任期内不得担任议员。也就是说，议员不是绝对不许当官。各邦（州）政府的官就可以当，任期前设置或者不加薪的官可以当，即便是任期内设置的，或者加薪，但不是文官（比如是军官），也可以当。唯

一不许当的，是任期内设置或加薪的联邦文官。这是为了防止议员为了当官就利用立法权大量设置官位，或者先给某一官职加薪水，然后自己去当。总之，是防止他们以权谋私。不过，一个人当了官以后，就不能当议员了。议员当了官员，席位就空缺出来；官员要当议员，就必须先辞职。应该说，这是合理的。正如威尔逊所说，想当官也不是什么可耻的事，这种雄心壮志不应该受到责备，但对腐败则必须防患于未然。

议员的问题解决以后，对议会可以放心了吗？还不行，因为议会滥用权力的倾向防不胜防。7月21日，麦迪逊说，议会有一股强劲的趋势，要把所有的权力，全部囊括到他的漩涡，这是危险的真正根源。梅森也说，议会的立法不合正义而且有害，是常有的事，不能不对立法实行限制。也就是说，议会是通过“立恶法”来“施虐政”的，一旦得逞，犹如洪水猛兽，必须严防死守。

这就必须有人能否决国会的立法。这一点争议不多（贝德福德反对）。戈汉姆和古文诺莫里斯在7月21日都说，大家都同意对议会加以制约，问题是谁来行使这种权力。一种方案是由总统单独行使，富兰克林反对。6月4日，富兰克林说，在殖民地时代，这种否决权被总督频频用来搜刮钱财。如不私下和总督眉来眼去，再好的立法也通不过。结果形成惯例，议会先下令充实总督的库房，总督捞到了好处在签署法令。梅森也发表了相同的意见，他说这种否决权会被行政官用来和议会讨价还价。只要行政官和议会能做成交易，比如随心所欲地任命官员，把所有的权力都抓在手里，他就不会自找麻烦地行使什么否决权，也可以避免引起公愤了。

这是有远见的。尽管在制宪会议上，威尔逊等人都相信这一权力会很少使用，不过以防万一而已，但实际情况却很难说。华盛顿用了1次，亚当斯和杰斐逊1次没用，麦迪逊和林肯各用了7次，富兰克林·罗斯福却用了635次。现在，这一否决权已成了总统和议会谈判的筹码。每当议会讨论立法时，总统就会扬言，如不如何如何就要行使否决权。议会则必须权衡利弊，或者做出让步，或者坚持到底。

议会能够坚持，是因为它有再否决的权力。6月4日，全体委员会进行表决，结果8邦赞成，康涅狄格和马里兰2邦反对，通过决议：行政官有权否决立法，但参众两院可以分别以2/3多数再否决。这也是联邦宪法的规定。这个问题在6月6日，7月18日和7月21日又讨论了3次，原因是有人主张行政部门和司法部门联合行使否决权。但这个方案最后没有被接受。7月18日，行政官独享立法否决权的提案被一致通过。7月21日，威尔逊和麦迪逊再提司法部门参与立法复审的问题，但动议失败。

威尔逊和麦迪逊的理由是，仅有行政官复审立法，力度不够。麦迪逊说，即使行政官和法官联手，议会的力量还是会压倒他们。何况联合复审对三方都有好处。行政和司法部门捍卫了自己，立法部门则得到了帮助。古文诺·莫里斯也说，一个任期甚短（当时定的是6年，后来改为4年）、在位时间又可以被弹劾的行政官，根本就不足以构成对议会的有效制约。即便加上法官的力量，也不够。也许，新闻出版会是防止政治弊病的重要手段，可惜现在我们对此还不能盲目乐观。

这也是极有见地的。事实上新闻出版和舆论监督，正是美国人民防止滥权和腐败的有力武器。但在当时，看到这一点的人并不多，以至于在联邦宪法中竟然没有保护言论自由的条款。这就引起了梅森等人的抗议，并有了后来的宪法修正案。这个我们以后再说。

威尔逊和麦迪逊的动议遭到许多人的反对。戈汉姆说，他看不出要法官这样干有什么好处。法官的人数多于行政官，表决起来，行政官一点优势都没有，势必大权旁落。结果，不是行政官有能力捍卫自己，而是法官有能力牺牲行政官。格里说，这是把法律的解释者变成制定者，把法官变成国务活动家。他表示，决不能让法官和行政官结成不正当的联盟，用他们之间的狼狈为奸和攻守同盟来共同对付国会。拉特里奇说，复审会议人选最不宜考虑的就是法官。立法和司法必须分开，法官只有在司法时才能有发言权。路德·马丁也认为，这是一种危险的创新。法官本来就有对法律的否决权（即在审理案件时判某一法律违宪），如果再让他们参加立法复审，法官就有了双重否决权。何况法官在立法复审时，完全有可能否决得到人民拥护的立法。这就会使法官失去人民的信任，甚为不宜。

路德·马丁的意思很清楚：与其让法官参与立法复审，不如让他在审理案件时判某一法律违宪。对此，梅森回应说，这得等到该法应用到个别案例时，此前则只能眼见立法不公危害民众而无法反对。这当然也有道理。制宪会议前，各邦虽然也有法官判决某某法律未被该邦宪法的，但这种做法一直有争议。所以，这个办法到底行不行，大家心里没有底。

事实上，直到 1803 年，第四任联邦最高法院首席大法官约翰·马歇尔，才在联邦层次上创下了“司法复决”的先例，而且这个裁决正是针对麦迪逊的。

事情大概是这样：第四次总统大选时，民主共和党人杰斐逊在竞选中获胜（选举在 1800 年，表决在 1801 年），联邦党人亚当斯下台。下台之前，亚当斯任命了一批法官，由当时的国务卿马歇尔连夜签署，这些人后来被称为“午夜法官”。可是马歇尔签完字，就下班离任了。第二天，新国务卿麦迪逊来上班，就扣住这批委任状不发。于是一个名叫马布利的“午夜法官”，便一纸诉状把麦迪逊告到了联邦最高法院。这是联邦最高法院的首席大法官，正是连夜签字的马歇尔；而根据 1789 年的《司法法》第十三条，最高法院有权命令国务卿将委任状送达被委任人。然而马歇尔却并没有这样做。他宣布：尽管原告有权得到这份委任状，但最高法院却无权命令被告（即新任国务卿麦迪逊）将其送达。因为 1789 年《司法法》违宪。这是一份了不起的判决。联邦最高法院首席大法官马歇尔用对自己开刀的方式，维护了宪法的崇高性和永久性，也为司法部门赢得了权力和尊严。从此，一个三权分立的联邦政府才算是稳稳当当地建立起来，立法问题也才基本上可以放心。因为立法权虽然归国会独享，但要受到行政和司法部门的监督和制约。如果总统认为立法不妥，可以否决。最高法院虽然不能参与“立法复审”，却可以进行“司法复决”，即通过审判案件来裁决某一立法是否合法，实际上是进行了立法复审。这样，即便参众两院分别以 2/3 多数再否决总统的否决，强行通过某一恶法，最高法院还可以判其违宪，这样一来，在有可能被恶法伤害的人民前面，便扎扎实实地架起了三道防火墙——两院分开立法一道，总统立法复审一道，法院司法复决又一道。

更重要的是，立法行政司法三个部门，是一种连环扣的关系。国会有立法权，但没有执法权，也没有解释权。法案通过以后，怎么执行，怎么解释，它都无能为力。总统有执法权，但没有立法权，也没有解释权。他不能想立法就立法，想立什么法就立什么法，也不能随心所欲对法律任意诠释和歪曲。法官有解释权，但没有立法权，也没有执法权，他不能参与立法和执法，不能对立法和执法指手画脚，只能“无为而治”。如果无人告状，他什么也干不了。何况，就算有人告状，他也不能违宪。

议员、总统、法官之间，也是一种连环扣的关系。总统可以否决立法，法官可以判其违宪，但国会可以弹劾总统，法官的任命也要参议院同意，所以议员并不害怕他们。而且，由于法官的任命须经参院同意，所以，尽管这一任命由总统提名，法官却不欠总统的人情。总统也没什么可怕的。总统虽然有被弹劾之虞，但发起弹劾的只能是众议院，审理案件的只能是参议院，主持弹劾审理的则是最高法院首席大法官。发起弹劾的不能审判，进行审判的不能主持，而且非经出席议员 2/3 同意，不得定罪，总不成这么多人都故意和总统过不去吧？至于人民选举的议员和实行终身制的法官，当然也不害怕总统。何况总统的任期只有 4 年，他在任期内能不能任命一位最高法院的大法官，也还难说。

这样，议会和议会，议员和议员，官员和法官之间，都架起了防火墙。这个设计主要是在制宪会议上完成的，部分是在后来的实践中形成的。总体精神，就是防官如防贼，防权如防火，防权力的滥用如防洪。因此，宁肯方案复杂一点，事情麻烦一点，办事效率低一点，也绝不让大权在握的人狼狽为奸，为非作歹。

这也是 1787 年制宪会议开了很长时间的的原因。

第七章 祸起萧墙

一 根本的共识

现在想来，1787 年费城会议的代表们费尽心机，花那么多时间来设计连环扣，构筑防火墙，并不是没有原因和道理的。

我们知道，这次会议的任务，是要建立一个“坚强之全国最高政府”。这一共识虽然在会议开始时就已达成，但重重疑云也因此而笼罩会议上空，反对和质疑的意见不绝于耳。因为对这个拟议中的未来政府，所有人（包括麦迪逊、伦道夫）心里都没有底，谁都不知道它是个什么样子。万一设计失误，弄出一个专制机器来，而且这专制及其还是个庞然大物，那麻烦就大了。这就不能不让人警惕。

更何况许多人根本就不想要什么“全国最高政府”，因为他们在英国人那里受够了。正是因为受不了大英帝国最高政府的统治，他们才拿起武器和英军作战。也就是说，美国人民毅然进行独立战争，不是为了进行统治，反倒是为了不受统治。这正是华盛顿为首的美军将士打下了江山却不坐江山，以弗吉尼亚为首的 13 个州联合起来争取了独立，胜利以后反倒分道扬镳的原因。现在他们重新坐在一起，讨论建立一个“坚强之全国政府”，实在是出于迫不得已。只要还有一点办法，他们就不会要这个政府。当然，他们也知道不要不行，便只好硬

着头皮来倒腾。但不管怎样设计，有一点可以肯定，那就是绝不能把美利坚合众国变成第二个大英帝国，把英国人的专政换成美国人自己的专制统治。

所以，会议一开始，他们就确定了一条原则：这个未来的全国最高政府，必须是三权分立的。这一点，没有任何人反对。还有一点意见也很统一，那就是，尽管必须把各邦的主权和权力收缴上来，交给一个“坚强之全国政府”，但既不能集权于个人（比如总统），也不能集权于机构（比如国会），而只能集权于法（宪法）。具体地说，就是用一部宪法把这个国家统一起来。所有的人，所有的机构，所有的邦或州（State，在宪法生效以后，我们将称它为州，不再称它为邦），都必须遵守而且不得违背这部共同约定的宪法。

有趣的是，这个动议并不是所谓“国权主义者”提出来的，反倒是那些“邦权主义者”提出的。具体地说，佩特森他们在《新泽西方案》中提出的。实际上，小邦并不一定反对建立全国政府（讨论这个问题时新泽西不在场，特拉华投了赞成票，佩特森等人回去后都积极促成宪法的批准），也明白一旦建立全国政府，各邦就至少要部分交出主权和权力。他们的意见只是：一、各邦主权不能全部上交，必须有所保留；二、能少交就少交；三、实在要交，也不能交给他们不放心的人（比如大邦控制的议会），而只能交给法，因为法律是铁面无私的。交给法，要比交给让人放心的多。

也许正是出于这种考虑，小邦在《新泽西方案》中提出了“邦联条例、邦联立法和邦联条约是邦联最高法律（supreme law）”的议案，而且规定：对那些反抗和拒绝邦联最高法律的邦和团体，邦联有权动用军队迫其就范。

这其实是支持弗吉尼亚方案基本构想的，却比麦迪逊他们还要激进，所以梅森和伦道夫都批评佩特森“滥用武力”。但佩特森他们提出使用武力，是为了解决邦联体制软弱无能的问题；而他们之所以坚持邦联体制，则是为了保住邦权，尤其是保住各邦的平等表决权。所以，他们虽然提出了“最高法律”的概念，但仍视这些最高法律为邦联的法。他们的意思很清楚：只要确立“邦联条例、邦联立法和邦联条约是邦联最高法律”，又有强硬手段来制裁那些“违法乱纪”的家伙，不必改变邦联体制也能达到建国的目的。

实际上，这是一种具有激进宪政意义的思想，即认为只要有一部或若干“最高法律”和一支“执法部队”，就可以建立一个国家，未必一定要有“坚强之全国政府”。所以，他们提出议会实行一院制，席位实行平等制，行政官实行多人制。议会实行一院制，是为了便于立法（人少好办事）；席位实行平等制，是为了保住各邦（邦联体制不改）；行政官实行多人制，则是为了权力制衡（防止独断专行）。可惜，历史是不能假设的。我们已无法想象，如果制宪会议接受了佩特森他们的方案，后来的美利坚合众国是一个什么样子，我们只知道，这个只要宪法和军队，不要或基本上不要政府的方案没有被通过。

事实上佩特森的方案恐怕也行不通。对此伦道夫和梅森有很好的说明。6月16日，伦道夫说，统一国家不能动用武力，只能通过立法，而邦联议会无法胜任。过去立法和行政的权力混杂在邦联议会一个机构里，居然平安无事，其实多亏了这个机构的无能。梅森也在6月20日说，美利坚人民对自己的利益是如此小心警惕，对自己的公民权利是如此留心提防，他们绝不会把自己的利益和权利都拱手相让，决不会把剑和钱袋都交给一个单一的机构，而这个机构又不是他们直接选出来的。

不过，随着“全国政府”被改称为“联邦政府”，制宪会议也同意参议院实行平等表决制，小邦担心的问题已不复存在。这是，他们提出的“最高法原则”，就凸显出它的法制意义和宪政意义，或者说就只剩下法制意义和宪政意义了。如果吸纳这一议案，弗吉尼亚方案希望的全国政府的权威性和崇高性，也就有了法律依据，而且将被法制化。可见这两个方案其实是互补的，两派之间的妥协也是必要的和有益的。会议达成“伟大妥协”的第二天，即7月17日，路德·马丁提出动议，要求把“最高法原则”写进新宪法。这一动议被一致通过，并被写进了后来的详情委员会的报告中。

详情委员会的报告其实就是宪法初稿。《新泽西方案》的这一原则成为宪法初稿的第八条，只不过将“邦联”改称“联邦”，将“邦联条例”改称“联邦宪法”，并删去了使用武力的部分。8月23日，制宪会议一致通过经拉特里奇提议修改过的这一条款（8月25日经麦迪逊提议又修改一次）。它后来成为联邦宪法第六条的主要内容。这一条款规定：联邦宪法，依据宪法制定的联邦法律，根据联邦授权已经缔结或者将要缔结的条约，都是全国的最高法律。当各州的宪法和法律与之相抵触时，每个州的法官都应受全国最高法律的约束。联邦议会和各州议会议员，联邦和各州所有行政官员和司法官员，都应宣誓拥护本宪法。

我们知道，1787年费城会议制定的《联邦宪法》堪称惜墨如金，一共只有7条。其中第一条讲立法，第二条讲行政，第三条讲司法，第四条规定各州与联邦的关系，第五条规定修宪的程序，第七条规定宪法的生效，几乎没有一句废话。“最高法原则”实际上独占了第六条（另一部分谈债务问题），可见其重要。

当然重要了。因为正是这一条款，体现了法治和宪政的精神。法治不是法制。它不是“依法治国”，而是“以法治国”。依法治国（法制）是以人（统治者）为主体，法律为手段，因此仍可能（当然不一定）是人治，只不过这个“治国之人”在行使治权的时候，要以法律为手段和依据而已。以法治国（法治）则是以法律为主体，人（执法者）为手段。在法治制度下，治国的不是人，而是法。立法官员也好，行政官员也好，司法官员也好，都不过是法律体现自己意志的工具和手段。行政官员执行立法机构所立之法，司法官员解释立法机构所立之法，立法官员则根据宪法来立法。立法官员所立之法如果违宪，就不能成立。从这个意义上讲，他们都是执行法律的人（执法者），只不过立法官员执行的是宪法规定和赋予的责任而已。而且，无论立法、执法、司法，最终都必须服从宪法。也就是说，在人（执法者）与法的关系中，法是第一位的；在法与法的关系中，最高法律是第一位的；在最高法律中，宪法是第一位的。应该说，这是制宪会议达成的最根本的共识，也是会议最重要的成果。

宪法既然是第一位的，当然马虎不得，必须字斟句酌，斤斤计较。这是会议代表在许多问题上都达成妥协，而且宪法初稿也出台以后，会议又开了一个多月的原因。其间，8月15日和8月18日，拉特里奇两次抱怨会议越开越长越乏味，结果还是马拉松。因为不但老问题悬而未决，新问题也层出不穷。比如副总统，就是个新问题；修正案，也是个新问题。这两个问题是在会议第三阶段最后3天提出和讨论的。但好歹，9月10日，代表们在讨论了宪法修正案和新宪法的批准问题以后，决定把剩下的工作都交给前天（9月8日）选举的“文字排列与风格委员会”。这是制宪会议任命的最后一个委员会，当选的5位委员是约翰逊（康涅狄格）、汉密尔顿（纽约）、古文诺·莫里斯（宾夕法尼亚）、麦迪逊（弗吉尼亚）、鲁弗斯·金（马萨诸塞）。其中，35岁的古文诺·莫里斯文笔最好，定稿的任务主要由他完成。

3天以后，文字排列与风格委员会主席约翰逊提交了委员会报告。从5月25日会议开始，

到9月12日宪法成稿，制宪工作已经进行了三四个月。十月怀胎，一朝分娩，吐鲁番的葡萄眼看就要熟了，不少代表都有一种丰收在望的感觉，谁也没有想到竟会祸起萧墙。

二、拒绝签字

9月12日至9月15日，制宪代表对宪法成稿进行了最后的讨论。这是制宪会议的第四个阶段，许多代表已经显得不太耐烦，然后3个重要的任务：伦道夫、梅森和格里，却在15日提出了先不要通过这个方案，再开一次制宪会议的动议。这当然不会被同意。查尔斯·平克尼说，在会议即将结束的重要时刻，如此受人尊敬的先生们提出这种宣言，使人感到此刻特别庄严神圣。他说，制宪是严肃的事情，不应该重复。他和其他人一样，对宪法草案也有意见。但考虑到思想混乱和只能用剑来收拾残局的危险，他愿意支持这个方案。

其实，早在8月31日和9月10日，即宪法成稿提交会议之前，伦道夫就两次提出了这个动议。他主张，将目前这个方案不加限制地交给各邦制宪会议，让他们自由地提出修正意见，提交第二次总体制宪会议，授以全权，最后决定宪法。但大家都不同意。许多人都不愿意自己三四个月的劳动前功尽弃。到15日，他们当然更不同意了。于是表决：

是否同意伦道夫先生的主张？所有各邦都说否。

是否同意经过修改后的宪法？所有各邦都说否。

于是命令将宪法文本誊清。

于是伦道夫、梅森、格里宣布拒绝签字。

伦道夫、梅森格里3位代表拒绝签字，对会议是不小的震撼，也是不小的遗憾。我们知道，这次费城会议的代表名额是74名，实到只有55名，到最后完稿签字时，则只剩下42名，退席代表达13人：6月4日，弗吉尼亚代表韦思因故退席；16日正式辞去代表职务；6月6日，新泽西代表豪斯顿因病退席；7月1日，佐治亚代表皮尔斯因故退席；7月10日，纽约代表雅茨和兰欣因反对制宪会议退席；7月下旬，佐治亚代表豪斯通因故退席；8月5日，弗吉尼亚代表麦克朗因没有从政经历和兴趣退席；8月13日，北卡罗来纳代表戴维因故退席；8月18日，马里兰代表默塞因反对制宪会议退席；8月下旬，北卡罗来纳代表亚历山大·马丁因故退席；8月26日，马萨诸塞代表斯特朗因故退席；8月27日，康涅狄格代表艾尔斯沃斯因故退席；9月4日，马里兰代表路德·马丁因反对制宪会议退席。

其实9月17日签字时不在现场的还有特拉华代表迪金森。他因病于9月15日缺席，但委托里德替他签名。退席代表也并不都反对宪法。斯特朗、艾尔斯沃斯、麦克朗、亚历山大·马丁、戴维、皮尔斯、豪斯通，便都赞成。坚持反对到底的，只有雅茨、兰欣、默塞和路德·马丁这四大金刚。他们回去以后也大唱反调。雅茨和兰欣还出版《揭密》一书，矛头直指麦

迪逊。原来和他们并肩作战的佩特森和贝德福德，则转为支持。佩特森 7 月下旬离开会议，最后赶回来，似乎只是为了签字。回到新泽西，也积极促成该邦尽快批准新宪法。

这可真叫做“不是我不明白，这世界变化快”。佩特森和贝德福德成了支持者，伦道夫和梅森倒成了反对派。伦道夫的情况我们在本书第二章第一节已经介绍过了。这里只说梅森。梅森是一个农场主，也是一个政治家。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》说他身材魁梧，体格健壮，看事明了透彻，辩论说服力强，而且立场坚定，坚持原则。从会议辩论记录不难看出，梅森非常重视民权。他后来甚至被称作“美国权利法案之父”。这也正是他反对宪法草案的原因之一。

关于这一点，我们以后还要再说。

梅森和伦道夫都是弗吉尼亚代表。伦道夫 34 岁，梅森 62 岁，正好一老一少。按照我们中国人的理解，作为弗吉尼亚代表，他们本应和华盛顿、麦迪逊同舟共济的。何况制宪会议的主题，原本就由伦道夫揭开；联邦宪法的许多内容，也凝聚了他们两人的心血。怎么说不签字就不签字了呢？

这里面无疑有多种原因。

我们知道，9 月 12 日提出的宪法成稿，是一个妥协的产物。他和许多人的观点并不相同，和弗吉尼亚代表团最初的方案，包括和梅森、伦道夫以及麦迪逊原来的想法，更是相去甚远。问题是麦迪逊在会议过程中不断调整态度，改变立场，以求适应事情的变化。这种做法，你可以说是从善如流，也可以说是见风使舵，还可以说是放弃原则。但非如此不能达成政治妥协，而如果没有妥协，也就没有政治。麦迪逊这样做，显然是对的。

然而梅森和伦道夫却是原则性极强的人。梅森是农场主，有三百多名奴隶，却积极主张废奴。他当然也不赞成宪法对奴隶制的纵容，因为这和他的人道主义原则不符。8 月 22 日，梅森语气激烈地说，每个奴隶主都是天生的暴君，买卖奴隶则是一种罪恶的勾当，这是要遭报应的。我们的国家必因这种罪恶遭到上苍的惩罚，而且结局就在今世！

梅森的嫉恶如仇不肯妥协随处可见。7 月 17 日，弗吉尼亚代表麦克朗提出动议：行政官行为良好就可以继续任职，得到宾夕法尼亚代表古文诺·莫里斯河特拉华代表布鲁姆的附议支持，梅森却不肯给他的同事面子。梅森说，这不过是终身制的一种温和的提法。实现了终身制，再往前稍微走一步，轻而易举地就走到了世袭制。如果这一动议终于成功，他很有可能在活着的时候看到一场革命。如果他自己看不到，他的子孙也一定会看到。

麦克朗其实是一个不懂政治的人。她是一个医生，为人谦逊，对政治不感兴趣，参加制宪会议也勉为其难，因此讲话不多。这次发言的目的，只不过是想让行政官独立于议会，并无他意。麦迪逊料到他的动议会引起麻烦，特地抢先作了辩解（发言内容见本书第六章第二节），仍然引来梅森的慷慨陈词。梅森的原则性，由此可见一斑。

伦道夫也一样。1789 年，华盛顿就任合众国总统，任命杰斐逊为国务卿，伦道夫为联邦检察总长。1793 年，杰斐逊因为和华盛顿意见分歧，辞去国务卿职务，华盛顿任命伦道夫接替。一年后，伦道夫也和华盛顿意见分歧，也辞去国务卿职务。这可以说是“道不同，不相

与谋”。事实上，美国建国之初从事政治活动的，大多是些有理想的人。他们是政治家，不是政客。他们对职务地位之类不很看重，对自己的政治思想却十分叫真。梅森和伦道夫就是这样的人。他们当然看不惯麦迪逊的随波逐流，也不会随随便便就签字。8月31日，梅森甚至说，他宁愿斩断自己的右手，也不原意举手赞成现在这个样子的宪法。

有兴趣的读者不妨翻翻前面的章节，便不难发现他们两人这样耿直倔强的言论很是不少。细心的读者当然也不难发现，梅森、伦道夫和麦迪逊其实早有分歧。6月4日，全体委员会表决是否设立一人为全国行政官时，弗吉尼亚代表团就内部分裂，华盛顿、麦迪逊、麦克朗、韦思赞成，伦道夫、梅森、布莱尔反对。在其他场合也一样，他们可不管是不是一个代表团的，要不要“统一口径”，该出手时就出手，而且并不留情面。8月13日，讨论众议员公民资格问题时，麦迪逊说谢尔曼的意见乖张无理，梅森马上顶回去，说谢尔曼的意见恰如其分。也正是从这一天起，梅森和伦道夫配合默契，逐渐与弗吉尼亚代表团分道扬镳。麦迪逊的同盟军，其实是宾夕法尼亚的威尔逊和纽约的汉密尔顿。

现在我们要说到格里了。43岁的艾尔布里奇·格里是马萨诸塞代表，18岁就毕业于哈佛大学，28岁当选马萨诸塞议会议员，追随萨缪尔·亚当斯争取独立，曾先后在《独立宣言》和《邦联条约》上签字，堪称老革命。皮尔斯的《制宪会议代表性格描述》说他的第一品德，是热爱自己的国家；而他的性格特征，则是直言不讳，不屈不挠。这也是有事实为证的。1779年，格里进入第二届大陆会议财政委员会，主持过一段工作。1780年，邦联议会决定改组财政委员会，格里大吵一架，愤而出走。3年不参加邦联议会工作。在制宪会议上，有代表说“凡不是格里提出的动议，他都要发表不同意见”，看来是个唱反调的专业户，或者说是一贯独立思考，不人云亦云。

检索制宪会议纪要，格里反对的动议有：第一院议员人民选举（后改为同意，但希望另一院改变选举办法）；行政官由全国议会选举（主张各邦议会选举）；宪法由人民批准；全国议会有权否定各邦立法；全国司法部门参与立法复审；行政官可以连任，设立副总统等。主张的议案有：行政官有权否决立法，但参众两院分别以2/3多数可以再否决；全国行政官由各邦行政官选举；新邦的席位不得超过大西洋沿岸各邦等。不难看出，这些意见有的正确有的不正确，有的成功有的不成功。不过，格里的动议虽然常常被否决，却不能说没有道理。比如第一院由各邦人民选举，第二院由各邦议会选举，全国行政官由各邦行政官选举这个方案，就在诸多方案中独树一帜。格里是个我行我素的人。

看来，格里、梅森、伦道夫的拒不签字，也可以说是意料之中。但这样3位举足轻重的人在最后时刻不肯合作，总归不是什么好事。于是，富兰克林只好再次出面劝说。

三、最后的劝说

9月17日，坚持到底的41名代表举行最后一次会议。

会议刚开始，富兰克林就拿着一份讲稿站了起来，并请他的同事、宾夕法尼亚代表詹姆斯·威尔逊代为宣读。由于年事已高，身体不好，富兰克林不能久站，每次书面发言都由威尔逊代读。在这篇深情而智慧的讲稿中，富兰克林说，他承认，对这部宪法的若干部分，他到现在也仍然不能同意，但他没有把握说永远不会同意。想法，活了这么大年纪，深知没有人能够一贯正确。因此，年纪越大，越倾向于怀疑自己的判断，更尊重别人的意见。富兰克林说，的确，大多数人，也和宗教里的大多数教派一样，以为自己拥有全部的真理。凡是和他们意见不同，就认为是谬误。就连许多平民，也都这样。这种自以为是，曾被一位法国太太表现得极为自然。她在和妹妹发生争执时说：我也不明白这是怎么回事，妹妹，可是我从来也没有遇到过永远正确的人，除了我自己。

富兰克林接着说，先生，从这种感觉出发，我同意这部宪法，连同它所有的瑕疵，如果他们确实是瑕疵的话。因为我们的人民需要一个总体政府，而我们现在还没有。如果人民能够得到良好的治理，就是他们的福音。我甚至进而相信，这一次可能天下大治若干年，然后以专制收场，就像以前那些共和国一样。历史的经验告诉我们，人们一旦过于腐败，就会需要专制政府，没有能力建成其他形式。但我也怀疑，无论召开多少次制宪会议，也未必能制定一部更好的宪法。不管是这一次还是下一次，每个人来参加会议，固然会带来自己的智慧，但也不可避免地会同时带来他的偏见、激情、错误观念、地方利益和私人之见。我们能指望这样的会议产生完美无缺的成果吗？

先生，令人惊诧的是，现在制定的这套方案，如此地近乎完美。我认为，这部宪法也会使我们的敌人惊诧。他们正幸灾乐祸地等着，认为我们开会，也会和巴比伦造通天塔一样，每次都是劳而无功；一为我们各邦正处在分崩离析的边缘，此后每次见面，都不过是为了彼此掐断对方的喉咙。先生，为此，我同意这部宪法，因为我不指望还有更好，也没有把握说它就不是最好的。为了公众利益，我决定牺牲自己认为宪法中还有谬误的私人之见。

富兰克林说，我从未在外面窃窃私语。我的话语在此四壁之内诞生，也将在此消失。我不希望每个回到选民当中去的人，都向他们报告自己的反对意见。在世界各国和我们人民中间产生高尚效果和巨大好处的，只能是我们的全体一致，不管这种一致是真实的还是表面的。任何政府，为了获得和保障人们的幸福，必须有力量和效能。大部分力量和效能，取决于民众对政府、对治理者智慧和人格的良好印象。为此我希望，作为人民的组成部分，为了我们自己，为了子孙后代，我们采取全心全意、高度一致的行动，尽我们力所能及推荐这部宪法，以便将我们的思想和努力转向安邦治国。

最后，富兰克林说，我希望制宪会议中每位对宪法或许还有异议的代表和我一起，就此机会略为怀疑一下自己的一贯正确，宣布我们取得一致，在这个文件上签下自己的名字。

在威尔逊宣读完富兰克林这份感人至深的书面发言后，伦道夫接过话头，起立对自己拒绝签字表示深深的歉意。他说，尽管有那么多德高望重的姓名都对宪法的智慧和价值表示赞许，但他自己却仍然只能受责任心的支配，等待未来的裁决。因为他认为，不会有九个邦批准这个方案（依据联邦宪法第七条的规定，只有有 9 个邦制宪会议批准，即可在批准的邦之间生效），混乱势必接踵而至。因此，他不应该也不能盟誓支持这部宪法，限制他采取自认为最符合公众利益的行动。

伦道夫发言后，许多代表都来劝说，汉密尔顿表示了他的焦虑。他说，几位影响巨大的人物

拒绝签字，犹如釜底抽薪，民众拥护宪法的热忱可能很快就会消失，无穷后患不堪设想。汉密尔顿说，大家都知道，再没有一位代表，比他的思想离宪法更远。可是，一边是无政府状态和动乱，一边是指望这部宪法引出良好转机，我们其实别无选择。

平时很少发言的北卡罗来那代表威廉布朗特也接着表态。布朗特说他曾宣布过它不会签字，也不愿意以誓词支持这个方案。但他也不想使自己妨碍一个事实，这就是：这个方案是制宪会议上各邦的一致行动。

古文诺·莫里斯则是劝说最努力的一个。他的发言在汉密尔顿和布朗特之前。古文诺·莫里斯说，他对宪法也有反对意见，但考虑到这已是目前达到的最佳方案，他愿意连同它的瑕疵一并接受。他说，大多数人已经决心赞同，他也应该受此决心的约束。他强调指出，最大的问题还是：要一个全国政府，还是不要？结论是要。那就只好签字，何况签字也只是表明一个事实：出席各邦一致同意。

古文诺·莫里斯这样说是原因的。会前，他曾拟定了一种签名方式，并把它交给富兰克林：“耶稣纪元 1787 年，即美利坚合众国独立后第 12 年的 9 月 17 日，经出席各邦在制宪会议上一致同意，完成这部宪法。我们谨在此签名作证。”也就是说，签字只是“作证”，并不表示对宪法赞成或部分赞同。而且，一致同意的也只是 11 个邦（纽约已无表决权），不是每一个人。

但伦道夫显然不认为这样就能如何。当富兰克林再一次苦口婆心地劝说伦道夫，希望他暂时把反对意见放在一边，和自己的兄弟们采取一致行动时，伦道夫回答说，这和在宪法文本上签字没什么两样。他还说，拒绝在宪法上签字，也许是他一生中最坏的选择。但他的良知迫使他这样做，不可改变。

伦道夫说完后，格里也站起来，表达了他此时此刻的痛苦心情。格里是美国革命的先驱者之一，现在却成了“反革命”，心里当然不会好受。何况在整个会议过程中，格里也是全身心投入讨论的。所以他表示，如果还有更好的方法，他不会采取拒绝签字的方式来表示态度。但现在已逼上梁山，他别无选择。因为这个方案拿出去，必定导致在批准过程中的两派对撞，那将是一种极大的灾难。

看来，两种意见可谓针锋相对，汉密尔顿他们认为不拿出宪法天下大乱，伦道夫他们认为拿出宪法国无宁日。这就谈不下去了。南卡罗来纳代表平克尼将军说，与其疑神疑鬼，不如实事求是，让签名表达实质。至于他自己，将诚心诚意地签字，并全力支持和维护。

签字之前，又进行了最后一次表决（编号 569），讨论决定如何处理会议记录和其他文件。当时有两种办法：一是销毁，以免被会外反对宪法的人利用；另一种是交主席保管，因为万一谣言四起谬种流传，文件又被销毁，可就死无对证了。表决结果，除马里兰因为要回去汇报而反对外，其他 10 邦一致同意：将会议记录和其他文件交主席保管。

于是，代表们陆续离座，在宪法草案文本上签名。他们是：制宪会议主席、弗吉尼亚代表乔治·华盛顿，新罕布什尔代表约翰·朗东（又译兰登）、尼古拉斯·吉尔曼，马萨诸塞代表纳撒尼尔·戈汉姆（又译戈勒姆）、鲁弗斯·金，康涅狄格代表威廉·塞缪尔·约翰逊、罗杰·谢尔曼，纽约代表亚历山大·汉密尔顿，新泽西代表威廉·利文斯顿、威廉·佩特森（又译帕特森）、戴

维·布瑞利（又译布里尔利）、乔纳森·戴顿，宾夕法尼亚代表本杰明·富兰克林、托马斯·费茨西蒙斯、托马斯·米弗林（又译米夫林）、贾雷德·英格索尔、罗伯特·莫里斯、詹姆斯·威尔逊、乔治·克莱默、古文诺·莫里斯，特拉华代表乔治·里德、理查德·巴塞特（又译巴西特）、刚宁·贝德福德、雅可布·布鲁姆、约翰·迪金森，马里兰代表詹姆斯·麦克亨利、丹尼尔·卡乐尔、圣托马斯·杰尼弗的丹尼尔，弗吉尼亚代表约翰·布莱尔、詹姆斯·麦迪逊，北卡罗来纳代表威廉·布朗特、休·威廉森、理查德·多布斯·斯佩特，南卡罗来纳代表约翰·拉特里奇（又译拉特利奇）、查尔斯·平克尼、查尔斯·科茨沃斯·平克尼、皮尔斯·巴特勒，佐治亚代表威廉·费尤、亚伯拉罕·鲍德温。另外还有一个证人，制宪会议秘书威廉·杰克逊。

当最后几名代表签字的时候，富兰克林对身边的人说了本书开头引用过的那番话。他说他一直不知道自己面对的太阳，究竟是旭日还是落日。现在终于有幸知道，它是在升起，不是在落下。富兰克林确实可以这样说，因为这部经过了 569 次表决才制定出来的宪法，总算可以交给人民了，尽管这是一次阴云与曙光并存的艰难的日出。

富兰克林所说的太阳，可能是指新宪法，更可能是指他的国家。如果指他的国家，应该是不错的。如果是指新宪法，则未免稍嫌乐观。因为事情到了这一步还没有完。由于还有一些国家的权力没有得到明确的限制，一些公民的权利没有得到明确的保障，不但导致格里·梅森、伦道夫三位代表拒绝在宪法文本上签字，而且引发了批准宪法时的一场斗争。

四、两种反对派

9 月 17 日，会议还通过了两个文件。一份是呈会议主席乔治·华盛顿的《联邦制宪会议决议》。署名的是新罕布什尔、马萨诸塞、康涅狄格、新泽西、宾夕法尼亚、特拉华、马里兰、弗吉尼亚、北卡罗来纳、南卡罗来纳、佐治亚 11 个邦和纽约汉密尔顿。之所以如此，是因为雅茨和兰欣退席后，纽约代表团已无表决权。汉密尔顿不能代表他的邦，只能代表他个人。另一份文件是直线会议主席乔治·华盛顿致邦联议会的信。在这封由古文诺·莫里斯起草、并署名“经制宪会议一致同意”的信中，华盛顿说，我们现在有幸向邦联议会呈交我们认为最值得推荐的宪法文本，它或许不能期待每一个邦都完全彻底赞同，但我们希望并相信，出现少数例外，是在合理预期的范围之内。这部宪法如能促进我们如此亲爱的国家的永久福利，保障她的自由和幸福，是我们最热烈的希望。

这封信很有必要。毕竟，费城会议是根据邦联议会 2 月 21 日的决议召开的，必须对邦联议会有个交待。但邦联议会的态度如何，许多人心里没有底，因为费城会议实在是走得太远了。邦联议会当时的决议，只是要对邦联条例作一些修改，谁想到他们居然另起炉灶，弄出个联邦宪法来，还要把邦联改成联邦。

值得庆幸的是，1787 年 8 月 28 日，邦联议会（当时的主席是宾夕法尼亚的亚瑟·圣克莱尔，1/3 的代表是制宪会议代表）通过决议，驳回指责制宪会议和邦联议会越权的动议，同意将宪法交给各邦代表大会，批准宪法的程序正式启动。

当然，新一轮的斗争也就开始。10月4日，梅森在费城出版的邮报发表文章，将自己的反对意见公之于众。10日，伦道夫在弗吉尼亚众议院陈述其拒签之理由。18日，格里在马萨诸塞做相同的陈述。他们的目的，是先发制人，争取民众，延缓批准宪法。

支持宪法的人也不甘示弱。10月21日，汉密尔顿以“联邦党人”的名义发表论文，批驳反对派。此后一年间，汉密尔顿、麦迪逊、约翰·杰伊（时任邦联外交部长，后来担任联邦最高法院第一任首席大法官）三人共发表论文85篇，为宪法辩护，并于1788年结集出版。这就是有名的《联邦党人文集》。也许正是由于这个原因，汉密尔顿、麦迪逊、杰伊一派，通常被称作“联邦党人”（Federalists），反对派则被称作“反联邦党人”（Anti-federalists）。但我们要讲清楚，这里说的党，和我们平时理解的党，不是一回事。它是政治派别，不是政治组织，既没有入党手续，也没有党员登记。与其说是党（Party），不如说是派（Faction），因此 Federalists 和 Anti-federalists 也译为联邦主义者和反联邦主义者。

其实这种说法也欠准确。因为所谓联邦主义者，原本是国家主义者。后来和邦联主义者妥协，才变成联邦主义。反联邦主义也其实不是“反联邦”，而是“反宪法”，准确地说，是反对费城会议制定的那个宪法。反对也有两种意见，有的认为只要修改《邦联条例》即可，有的则主张另搞一套。我们不能因为这些反对派都和汉密尔顿、麦迪逊他们唱对台戏，就把他们混为一谈。

反对批准费城宪法的理由，主要有三个：制宪会议越权，缺少权利法案，危害各邦存在。显然，并非所有人都同时持这三种观点。不满宪法缺少权利法案的，是一些“民权主义者”；认为宪法危害各邦存在的，则是一些“邦联主义者”。后者主要是后来愤而退场以示抗议的那些人，即雅茨、兰欣、默塞和路德·马丁“四大金刚”以及他们的同盟军。在他们看来，尽管大家都是“美利坚人”，但并不共一个国家。各邦才是各自的“祖国”，和中国不过是一个“多国联盟”，或者说，“一个民族，多个国家，一个联盟”。他们的政治理想，也是自食其力，小国寡民，即小国家、弱政府、非君主、自立宪，有点类似于希腊城邦制度。6月6日，谢尔曼在制宪会议上说，许多事情还是放在各邦政府手里好。人民生活在小邦，比生活在大邦幸福。邦或许就该像罗德岛那么小。太大了，政府就鞭长莫及。艾尔斯沃斯在6月30日也说，全国政府只应该分担国家安全，他想要的却是邦内的幸福。每个公民的幸福只能在他的邦内获得，也只有在自己的邦里他才能有所指望。他的幸福有赖于邦权的存在，就像新生的婴儿需要母亲哺育一样。谢尔曼和艾尔斯沃斯是康涅狄格代表，并非邦权思想最重的人，最终也都支持宪法。他们的想法尚且如此，其他人可想而知。

这其实也是有文化和历史渊源的。国家这个词，英语中本来就有两个，一个是 nation，一个是 country。Nation 强调政治上的一致，即一个政府领导下的全部人民、国土、主权等概念。Country 则强调一种自然形成的区域，相当于祖国、故土、家园。显然，邦就是美国人的 country，合众国则是他们的 nation。对于大多数并不关心政治，只想安安稳稳过日子的美国人来说，生于斯长于斯的 country 是亲切的，而那个远在天边，八杆子打不着的 nation，还有那个什么“全国政府”，则是陌生的。我们知道，那时的美国，还是一片蛮荒大陆，没有飞机火车高速公路，谁也不知道“中央政府”是个什么样子。他们也不明白，既然他们已经有了自己的国家（country），他们的邦就是他们的 country，为什么还要另外弄一个 nation，而把他们的 country 毁掉？这是一种相当普遍的心理，邦权主义者是不乏拥簇的。

民权主义者的情况又不同。

在民权主义者看来，世界上最重要的东西就是公民的权利。一个国家，如果她的公民的权利能够得到充分保障，那就是一个好国家。她的政府如果能够很好地保护公民的权利，那就是好政府，又没有效能倒在其次。当然，政府应该有效能，但不能为了效能牺牲公民的权利。如果效能和民权是熊掌与鱼不可得兼，那么，应该舍去的是效能。因为正如《独立宣言》所说，人人生而平等，造物主赋予他们一些不可剥夺（转让）的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们中间建立政府。这就很清楚了：政府，是为了保障这些权利才建立的。如果不能保障，要它做什么？

宪法也一样。一部宪法，如果在向政府授权的时候，居然只字不提要保证公民的权利，这又是什么狗屁宪法？这正是梅森要持反对态度的原因。梅森对宪法草案的批评和否定几乎是全面的。大至众议院没有代议实质，参议员不是民选代表，联邦司法权力过大，议会权力含义广泛，小至总统没有宪法顾问，副总统既没有必要又很危险等等。但他最得到广泛同情的一条意见，是联邦宪法没有宣布公民权利的条款，没有宣布言论和出版自由，没有维护陪审团对民事案件的审理。人民的权利得不到保障，连习惯法的好处也享受不到。这样的宪法，实在是糟透了。

梅森这样指责宪法并不奇怪，因为他是“权利法案之父”，正如麦迪逊是“联邦宪法之父”。1776年，梅森参与制订弗吉尼亚宪法，起草了其中的“公民权利法案”，使弗吉尼亚宪法成为最初13部宪法中惟一具备权利法案的。制宪会议最后几天，准确地说就是9月12日，梅森向会议提出增加公民权利方案的动议，而且可以参考各邦权利法案，起草并不困难，几个小时就能弄好。梅森的动议得到格里的附议，却遭到谢尔曼的反对（可见民权主义者和邦权主义者不一回事）。谢尔曼说用不着，因为各邦都有权利法案，并不因这部宪法而废止，只要继续生效就行了。梅森说恐怕不行，宪法是最高法律，高于各邦权利宣言。宪法里面没有权利法案，公民权利就得不到保障。表决结果，除马萨诸塞不在场，纽约无表决权外，其余10邦都反对，梅森的动议被否决。

现在看来，这是一个失误。这倒不是因为制宪代表不重视公民权利，更非他们反对权利法案，只不过在他们看来，当务之急是建国、制宪和授权。至于其他问题，只好以后再说。何况会议已经开了很久，大家都很累，也有些不耐烦。再说谢尔曼的观点也不是没有道理。依照民主和法制的观念，但凡未经人民和宪法授权的，就是政府不能做的。联邦宪法既然没有授权政府侵犯公民权利，自然就不能侵犯。相反，如果一一列举应该得到保障的个人权利，反倒可能授人以柄：凡是没有列举出来的，就是政府可以做的，岂不更糟？

然而在梅森看来，这是不可原谅的失误。他和伦道夫都坚信，实行这部宪法的结果必定是虐政。9月15日，梅森说，这部宪法是在不了解人民想法的情况下制订的。我们不能就这样对人民说：要么接受，要么一无所有。宪法弄成现在这样，实在让人无法可说。我在这里不同意，回到弗吉尼亚也不支持；我在这里不签名，回去以后也决不投赞成票。他的意思和伦道夫一样：难道要我去推销一套必将以虐政告终的方案？

不能说反对派的意见没有道理。问题在于，历史的车轮并不是按照人们的主观愿望来转动的。就在反联邦主义者抗议之声甚嚣尘上的时候，批准宪法的进程却在节节推进。

第八章 尘埃落定

一、旗开得胜

第一个批准联邦宪法的北方小邦特拉华，时间是 1787 年 12 月 7 日。

作为当时最小的一个邦，特拉华在制宪会议上叫得最凶，批准宪法却最早。这看起来有点怪，其实不难理解。6 月 28 日，麦迪逊曾在制宪会议上说，与大邦相邻的小邦其实更应该寄希望于总体政府，因为只有总体政府才能一视同仁地在大邦和小邦之间进行治理。实际上这也正是特拉华内心的想法。特拉华原本是纽约南部的三个县，俗称“下三县”，后来划归宾夕法尼亚，和宾夕法尼亚共一个总督。1776 年 9 月 21 日，特拉华在乔治·里德等人的领导下，通过了宪法，建立了政府，但经济上仍受宾夕法尼亚影响和控制，几乎所有的商品都需途径费城出口，贸易权完全掌握在宾夕法尼亚的手中，甚至被看作“费城商业帝国的一部分”，沉重的出口税，往往压得特拉华喘不过气来。在新宪法下成为新国家的一部分，无疑更有利于特拉华的存在和发展，至少可以避免出口邦的欺压。所以，特拉华对建立“全国最高政府”是有兴趣的（表决时投票赞成），五名代表也都坚持到底，并在宪法上签名。他们在制宪会议上据理力争，只不过害怕被大邦吞噬。后来既然争到平等表决权，自然乐观其成。他们甚至决定抢在宾夕法尼亚之前行动，争取最先批准的荣誉。于是，特拉华代表大会全票通过批准案（30：0），议会甚至决定在威尔明顿割让一块土地作为联邦的首都。

接下来就是宾夕法尼亚了，时间只比特拉华晚五天，即 1787 年 12 月 12 日。宾夕法尼亚也是对建立总体政府感兴趣的邦。作为大邦和中部诸邦的领袖，宾夕法尼亚希望成为新政府的经济和社会核心，通过联邦政府获得与其他邦尤其是特拉华和新泽西更坚固的联盟。因此她派出的代表团人数最多，阵容最强大。古文诺·莫里斯和威尔逊在会上频频发言，富兰克林则每到关键时刻便出面调停斡旋，说服劝解，实际上影响甚至控制着会议的进程。“邦联最高政府”和“全国最高政府”的区别，就是古文诺·莫里斯解释的，威尔逊则几乎一直和麦迪逊并肩作战。宾夕法尼亚代表团内部意见也比较统一，8 名代表都坚持到底，并在宪法上签名。制宪会议后，宾夕法尼亚第一个举行代表选举，第一个召开批准会议。如果不是特拉华抢先一步，宾夕法尼亚就是第一个批准联邦宪法的邦。

不过宪法的批准在宾夕法尼亚并不顺利，而且实际上是一场尖锐的党派斗争。结果是赞成宪法的战胜了反对宪法的。威尔逊在邦议会慷慨陈词，说反对宪法的人是自私的。他们满脑子想的不是邦的自由，而是自己的财富。反对派的处境却很不利，报纸甚至拒绝刊登他们的言论。反对派见大势已去，便拒不出席会议，想让会议达不到法定人数，结果却被拥护宪法的市民“绑架”到场。最后，批准联邦宪法的动议被代表大会以 46 比 23 通过。

新泽西第三个批准宪法。新泽西是由两个殖民地合并而成的。一个东泽西，一个西泽西，合起来就叫新泽西。东西两部分，在地理、文化、宗教等方面的差异较大。东部比较激进，联邦党人多。西部相对保守，反联邦党人比较多。不过反联邦党人最终还是对宪法投了赞成票。原因主要是反联邦党人意识到，由于缺乏港湾，只得以来纽约和费城的港口，而纽约不断提高关税，又几乎使该邦无利可图。新宪法却可以使 13 个邦的经济成为相互依存的整体，沉重的债务也可以转嫁给联邦政府。经济利益是比政治原则更现实的东西，老百姓可不听你们夸夸其谈，反联邦党人被迫作出让步，在布瑞利（他曾在制宪会议上和佩特森并肩作战）的主持下，新泽西代表大会以全票通过（38：0）批准宪法议案，时间是 1787 年 12 月 18 日，只比宾夕法尼亚晚 6 天。

第四个批准联邦宪法的佐治亚。作为排名倒数第三的南方小邦，佐治亚充满矛盾。她一方面有着很大的领土野心，另一方面又面临严重的内忧外患。西班牙在南部的佛罗里达半岛盘踞，克里克族印第安人则与之作战多年，使佐治亚邦政府财政几乎陷入绝境。一个邦，如果又弱小又贫穷，一身是债，还不安全，又想增加土地，除了依靠联邦政府的力量，还有什么别的办法呢？所以，佐治亚代表团在制宪会议上，几乎从不加入邦权主义的大合唱，反倒每每支持弗吉尼亚和宾夕法尼亚的方案，只要不反对他们买卖和使用奴隶就行。1788 年 1 月 2 日，佐治亚批准联邦宪法，而且也是全票通过（26：0）。

7 天以后，即 1788 年 1 月 9 日，康涅狄格成为第五个批准联邦宪法的邦。康涅狄格代表团在制宪会议上起了极其重要的作用（即提出“康涅狄格妥协案”），该邦的政治精英则多为联邦党人，舆论也站在他们一边（仅有五篇反对的文章在当地报纸上出现）。原因之一是征税权给与联邦政府后，各邦的税务负担将是均等的，康涅狄格在竞争中将不再处于不利地位，还能确保社会稳定。于是康涅狄格以压倒优势批准了宪法（128：40）。

马萨诸塞批准联邦宪法是在 1788 年 2 月 7 日，比特拉华整整晚了 2 个月。马萨诸塞虽然是个大邦，但她的财政在邦联中是最糟糕的，不仅有国债，在独立战争中还拖欠了大笔的邦债。正是债务引起的问题，导致了 1786 年的谢斯起义；而这场起义，则又是召开制宪会议和建立总体政府的理由之一。从这个意义上讲，马萨诸塞最应该批准宪法。问题在于，马萨诸塞反对派的力量太强。他们的领袖，一个是塞缪尔·亚当斯，一个是约翰·汉考克，再加上一个在制宪会议上拒不签名的艾尔布里奇·格里，实非联邦党人所能对付。因为这三个人，都是在《独立宣言》和《邦联条例》上签过字的（约翰·汉考克还担任过大陆会议主席）。而且，在这两份文件上都签了字的马萨诸塞人，也就他们仨。其中塞缪尔·亚当斯又更是非比寻常，他是公认的“美国革命之父”（有人甚至称他为“美国的列宁”），1764 年起就开始闹革命了。殖民地人民反印花税法的斗争，就是他号召和领导的，格里则是他的追随者。我们前面说过，马萨诸塞是美国独立思想发源地和革命运动的策源地，塞缪尔·亚当斯则是马萨诸塞的革命领袖。这样一个人反对宪法，这可如何是好？

好在反对派最后也认识到，在规范贸易、组织防御方面，邦是无法与一个联合的国家相抗衡的。何况马萨诸塞的情况实在欠佳，也硬不起来。6 月 29 日，戈汉姆在制宪会议上劝说小邦不要只顾反对，联盟决裂，对谁都没有好处。比如特拉华，难道就不会受宾夕法尼亚的摆布？特拉华代表团团长里德马上就顶了回去，说特拉华如果和马萨诸塞做邻居。倒是没有什么可担心的。特拉华一直享受着平静嘛！里德这样说，当然是因为马萨诸塞发生了谢斯起义，而特拉华没有。

这样一个岌岌可危的邦，其实并没有多少本钱硬撑下去。但他们希望最好既能拥有一个强有力的联邦政府，各邦又能独立自由。于是，塞缪尔·亚当斯提出了一个解决办法，即支持宪法，但敦促修改。联邦党人也同意在新宪法正式运行后增加《权利法案》。达成妥协后，马萨诸塞以 187 比 168 的微弱优势批准了宪法。

马里兰的批准原本应该是有些麻烦的。因为坚持反对宪法的“四大金刚”（雅茨、兰欣、默塞、路德·马丁）有两个在马里兰。默塞和路德·马丁分别于 8 月 18 日和 9 月 4 日拂袖而去，回到马里兰也大唱反调，成为马里兰的反对派领袖（另一位反对派领袖是蔡斯）。但马里兰的大多数人却意识到，只有在一个全国性的联盟中，马里兰才能获得均等的庇护和机会，并成为地区贸易的中心和南北方在大陆经济扩张中的重要纽带。结果，马里兰以 63 比 11 的压倒多数批准了宪法，时间是在 1788 年 4 月 28 日。

和其他邦不一样，南卡罗来纳人最关心的，是能不能保住他们的“固定资产”——奴隶。在这个问题上，制宪会议是有妥协的：一是规定 1808 年以前国会不得禁止各邦自以为“应该入境的人”入境，实际上是默许了奴隶贸易；二是同意每个奴隶按 3/5 的比例计算人口，使蓄奴邦比不蓄奴邦获得了更多的人均政治代表权。这就让南卡罗来纳代表团觉得自己不辱使命，甚至占了便宜，也觉得自己应该有所回报。于是代表们回到了南卡罗来纳，便大讲宪法的好话。赞成宪法的人还安慰那些心存疑虑的人说，尽管国会可能在 21 年后禁止奴隶贸易，但到时候是否当真如此，也未可知，不如先同意了再说。何况即便政府禁止进口奴隶，也不要紧。有 20 年的进口，加上奴隶的自然增长，数量很是可观，况且还会有国内的奴隶从北方流入。所以，尽管新政府对我们的“固定资产”保护不充分，但与宪法将提供的众多利益相比，那又是微不足道的。于是南卡罗来纳几乎所有的实力阶层都站在联邦党人一边，宪法以 149 比 73 的极大优势被批准。时间是 1788 年 5 月 23 日。

一个月后，即 6 月 21 日，新罕布什尔成为第九个批准联邦宪法的邦。新罕布什尔是清教徒建立的殖民地。作为新英格兰的清教徒，新罕布什尔担心政府对宗教的忽视会破坏宗教信仰道德基础。联邦党人看出问题所在，提出增加《权利法案》以为安抚性措施，使一些代表也改变了反对的初衷。在 5 个反对派代表缺席的情况下，新罕布什尔以 57 比 46 的微弱多数通过了宪法。

二 千呼万唤始出来

新罕布什尔的加盟，使批准联邦宪法的邦达到了法定的多数（9 个）。问题是这 9 个邦数量不少，分两不重。除宾夕法尼亚以外，马萨诸塞债台高筑，康涅狄格规模有限，马里兰我行我素，南卡罗来纳自顾不暇，新泽西、特拉华、佐治亚、新罕布什尔都是小邦（5 个小邦 4 个加盟，看来新宪法还真是对小邦有利）。单靠这 9 个邦组成联邦，不但成不了什么气候，国土也不成样子——纽约被撇到了一边，宾夕法尼亚、马里兰和南卡罗来纳、佐治亚之间，又被弗吉尼亚和北卡罗来纳隔断。

何况剩下的 4 个邦也非同寻常。罗德岛也许无足轻重，北卡罗来纳却是人口和土地排名第三的大邦。弗吉尼亚和纽约在邦联中更是地位特殊。这两个邦和宾夕法尼亚，不但是合众国的地理中心，更是它的政治中心和经济中心。没有这两个邦的加入，联邦仍是空中楼阁，宪法仍是一纸空文。看来，千里之途半九百，这话一点也不假。

不过，前面说的那 9 个邦批准宪法以后，剩下的 4 个邦就比较被动了。何况这 9 个邦的批准，基本上不太勉强。特拉华、新泽西、佐治亚是全票通过，康涅狄格、马里兰是压倒优势批准，宾夕法尼亚和南卡罗来纳的表决成绩也不错，一个是 46 比 23，一个是 149 比 73，以微弱多数通过的只有马萨诸塞和新罕布什尔。这说明什么呢？说明宪法还是受欢迎的，尽管有人认为它只不过受到小邦的欢迎。

现在，就看弗吉尼亚和纽约了。

前面讲过，弗吉尼亚是当时美利坚邦联中的头号“超级大国”，人口第一，土地面积第二，历史最悠久。不但长期以来是南部联盟的领袖，也是 13 个邦的带头人。这次制宪会议便是弗吉尼亚倡议召开的。现在，前头者反倒成了拉后腿的，这分尴尬真不好说。

但是弗吉尼亚内部的斗争却很激烈。反对派领袖，主要是帕特里克·亨利、理查德·亨利·李，以及在制宪会议上拒绝签名的梅森。理查德·亨利·李的情况我们在第二章第一节讲过了，也是一个老革命，在独立宣言和邦联条例上都签过名。帕特里克·亨利更是来头不小。如果说马萨诸塞的塞缪尔·亚当斯是“美国革命之父”，那么，帕特里克·亨利便是“美国革命之舌”。1775 年春，帕特里克·亨利在弗吉尼亚议会发表流芳百世的演说，要求议会立即批准建立民兵。帕特里克·亨利说，兵器的轰鸣声即将伴随阵阵北风传到我们的耳边。我们的兄弟此刻已经开赴战场，我们岂可在此袖手旁观坐视不管？武装起来的 300 万军民，将为自由而战斗。因为对于我们来说，不自由，毋宁死！

帕特里克·亨利发表这篇演说是在 3 月 23 日，实际离独立战争的正式打响（4 月 19 日）还有将近一个月。所以他是当之无愧的“革命先驱”。此刻他带头反对宪法，又有理查德·亨利·李和梅森助阵，自然攻势凌厉。联邦党人本来力量不强，在人民群众中享有崇高威望的华盛顿又没有参加批准宪法的代表大会，麦迪逊孤军奋战与之周旋，并不容易。

最后也只能晓以利害关系。弗吉尼亚最为担心的，是北方联盟借由联邦政府损害南方的利益。这一点麦迪逊其实早有考虑。他反对“康涅狄格妥协案”，就因为众议院按人口比例分配席位，北方已经占了优势。如果参议院再实行各邦平等表决制，北方的优势就太大了。所以他主张两院实行比例制，但第一院按人口比例只算自由人，第二元把奴隶也算上，而且算百分之百。这样，南北双方就各在一院占优势了。何况，北方占优势是在众议院，南方占优势却是在参议院，南方更占便宜些。至于弗吉尼亚，则是在参众两院都可以占优势的。

麦迪逊打的是如意算盘，最后的结果却使他的美梦落空。按照现在这个方案，北方 8 个邦在众议院共有 36 席，南方 5 个邦则只有 29 席。参议院每邦 2 席，则北方 16 席，南方 10 席。两院都是北方占优势。弗吉尼亚虽然在众议院席位最多（10 席），却不能“控股”，帮不了南方 4 个“小兄弟”。当然，南方 5 邦也有利害冲突。比方说，弗吉尼亚是当时最大的蓄奴邦，马里兰的奴隶也不少。奴隶人口再生率很高，这两个邦都需要把过剩的奴隶转卖到南部

蓄奴邦（主要是南卡罗来纳和佐治亚），所以他们都要取消海外奴隶贸易，但对彻底废除奴隶制兴趣不大。怒斥奴隶制的都是北方代表，比方新泽西的佩特森、宾夕法尼亚的古文诺·莫里斯和马萨诸塞的鲁弗斯·金。为了控制和制裁南方，古文诺·莫里斯还不得不面对现实，转而支持第二院席位平等的“邪恶原则”。

南方各邦在参众两院都处于劣势，作为南方联盟领袖的弗吉尼亚当然要拒绝批准宪法。为此，麦迪逊做了大量说服工作，他指出：在南北方的竞争中，西部将是一支平衡力量。因为邦联议会在费城制宪会议开到一半时通过了《西北法令》，西部将出现很多新的 State（州）。新州的感情和特征是倾向于弗吉尼亚的。总统因为在选举中需要依靠农业人口的大多数，必定会给南方与西部额外的保护，何况最有望成为首任总统的正是弗吉尼亚人华盛顿？

麦迪逊的工作说服了一部分人，伦道夫的反戈一击则帮了他的大忙。伦道夫是拒绝在宪法上签名的，大家都把他看作反对派。不料给予帕特里克·亨利当头一棒的，便是伦道夫。弗吉尼亚代表大会一开始，帕特里克·亨利便发起进攻，指出费城会议无权制宪，还责问宪法为什么用“我们合众国人民”的名义，不用“我们 13 个邦”的名义。伦道夫却紧接着发言，说费城会议确实越权，但舍此没有别的出路。他还说，用“我们合众国人民”的名义有什么不好？新政府难道不正是为人民服务的吗？

伦道夫的态度使许多人目瞪口呆。事后有人说这是因为华盛顿收买了伦道夫（事实上后来华盛顿也委任他为第一任联邦检查总长）。这事当然查无实据，但反对派也因此元气大伤，最后只得退而求其次，希望通过修改以求得额外的保护。结果，在联邦党人答应增加《权利法案》的前提下，1788 年 6 月 26 日，弗吉尼亚以 89 比 79 的多数批准宪法。7 月 2 日，邦联会议主席塞鲁斯·格里芬（弗吉尼亚）宣布宪法生效，并同时启动政权移交手续。

消息传来，汉密尔顿和约翰·杰伊欣喜若狂。因为他们在纽约遭到最激烈的反对。我们前面说过，纽约是除罗德岛以外最反对费城会议的一个邦。后来虽然极不情愿地派了代表，行政官签署的授权书落款日期却是“纽约独立第十一年五月九日”，意思再清楚不过。派去的三个代表，两个专门唱反调，最后一走了之，回来以后自然也不会唱赞歌。这两个代表，一位是纽约最高法院首席大法官（雅茨），一位是纽约首府奥本尼市的市长（兰欣），再加上那位行政长官乔治·克林顿（他也是这次纽约代表大会的主席），“小字辈”汉密尔顿哪里是他们的对手？就算和邦联外交部长约翰·杰伊联手怕也不行。汉密尔顿自己也说，反对派占有 2/3 的优势，联邦党人则只有 19 人，几乎是败定了。

汉密尔顿他们决定采取“拖刀计”，先拖延一段时间再说。于是他们提出由该邦的所有成年男子参加批准会议的选举，而且不设财产资格的限制。这样一拖，就拖到了 1788 年 6 月 17 日，批准宪法的邦已经 8 个了，纽约对宪法进行逐条讨论。目的也有两个：一是让新罕布什尔和弗吉尼亚先通过宪法；二是会期一长，乡村的反对派代表就会提前离开。

但是，新罕布什尔和弗吉尼亚批准宪法的消息传到纽约后，联邦党人就不再拖了，要求立即作出决定。他们还同时准备了两手：一是建议召开另一次全国会议，修改目前通过的宪法，这是安抚反对派的；二是警告反对派，如果宪法不能获得批准，由联邦党人控制的纽约市将单独加入联邦。拥护宪法的纽约市人民甚至在 7 月 23 日举行了庆祝宪法胜利的大游行（因为这时已有 10 个邦批准）。游行特地做了一条装有轮子的胜利大船。在百老汇大街上招摇过市，而船名就叫做“汉密尔顿号”。

这下反对派顶不住了。7月26日，纽约代表大会以30比27的微弱多数批准宪法。同年11月，批准宪法的各州开始选举联邦议员和总统选举人。次年（1789年）2月4日，开始选举总统。3月3日傍晚，纽约民兵在位于曼哈顿南端的炮台鸣放礼炮，向旧的邦联体制告别。次日（3月4日），纽约全市所有教堂钟声齐鸣，和隆隆的礼炮声一起，宣告新宪法的正式生效和新国家的正式诞生。

现在负隅顽抗的只剩下北卡罗来那和罗德岛。不过这两个邦也真有个性。北卡罗来纳始终坚持先增加《权利法案》后批准宪法。并以184比83的压倒多数决定推迟批准，同时宣布无限期休会。直到1789年第一届国会通过《权利法案》并发送到各州，北卡罗来纳才在当年11月批准了宪法。

罗德岛的批准一直拖到1790年5月，而且不折不扣地是敬酒不吃吃罚酒。一方面联邦参议院通过了联合制裁法案，禁止罗德岛与合众国的海上和陆地贸易往来，还要求该邦限期偿还国债。另方面联邦党人控制的普罗登维斯、纽波特和其他海滨城镇的商人也表示，如果再不批准宪法，他们将脱离该邦。罗德岛这才在反对派代表严重缺席的情况下，以34比32的微弱多数通过了联邦宪法，成为最后一个加入联邦的State，时间是1790年5月29日（以上过程及原因请参看褚乐平《美国宪法批准史探》）。

三、活着的宪法

新宪法生效了。但这种生效，正所谓“千呼万唤始出来，犹抱琵琶半遮面”。也就是说，批准是有条件的。马萨诸塞、新罕布什尔、弗吉尼亚等等都要求新宪法正式运行后增加《权利法案》。这些条件是附在通过联邦宪法的决议上的，是不能不还的“立法债”。北卡罗来那更是坚持先增加《权利法案》后批准宪法。何况这也不是某几个人的意见，很多人都对联邦宪法缺少保障公民权利的条款不满。1776年执笔起草独立宣言的托马斯·杰斐逊在巴黎公干，没有出席制宪会议，事后大声疾呼要进行弥补。杰斐逊写信给麦迪逊，对宪法击节叫好，赞不绝口，但同时也表示他决不能接受一个没有《权利法案》的宪法。他甚至鼓励各邦以此作为批准宪法的前提条件。法国的拉法叶特侯爵在看到华盛顿寄给他的联邦宪法文本后，也指出了宪法的这一缺陷。我们知道，拉法叶特侯爵是参加了美国独立战争的，曾在华盛顿的麾下当一名少将。他也是法国大革命时期《人权和公民权利宣言》的起草人之一（写第一稿），可谓“两个世界的英雄”。他的话，当然分量不轻。

实际上麦迪逊和华盛顿早就应该意识到问题的严重性。格里、梅森、伦道夫三个人拒绝签名的时候，他们就应该意识到了。9月15日，格里在最后发言中谈陈他不同意宪法草案的理由，共有8条。然后他说，这些问题都可以让步，但是公民权利得不到保障，就无论如何不能同意。可惜，当时一部分人太急于求成，另一部分人又疲惫不堪，大家都想早点把事情做完了事，硬是忽略了 this 至关重要的条款。

现在看来，这些忽略当然很不应该。因为独立宣言开宗明义就明确宣布，人人生而自由，每个人都有自己的天赋人权。正是为了保障这些权利，人们才建立政府。这就是美国的革命精神，也是美国的建国理念。那么，草拟宪法的时候，怎么能没有《权利法案》？

于是，当第一届国会在 1789 年 4 月开始工作后，制定《权利法案》就成了它的首要议题。新任总统华盛顿，也写信表示他将支持国会制定这一法案。6 月 8 日，麦迪逊向众议院提出了他参考各邦《权利法案》起草的议案，共 12 条。他的意思本来是要把这些法案编进宪法正文，但谢尔曼等人反对。经过辩论，最后决定采取“修正案”（Amendments）的方式补入。结果，联邦宪法生效没多久，就有了自己的修正案。

根据《联邦宪法》第五条，参众两院通过的宪法修正案，还要再由 3/4 的州批准才能生效。1789 年 9 月 25 日，联邦议会通过了增加 12 条宪法修正案的决议。从这年 11 月 20 日起，新泽西、马里兰、北卡罗来那、南卡罗来纳、新罕布什尔、特拉华、纽约、宾夕法尼亚、罗德岛、佛蒙特、弗吉尼亚在 3 年内相继批准其中的后 10 条。这样，到 1791 年 12 月 15 日，共有 11 州批准（佐治亚、康涅狄格和马萨诸塞都拖到 1939 年），超过当时 14 个州的 3/4，被批准的 10 条法案正式成为《联邦宪法》的组成部分。

1791 年 12 月 15 日生效的这 10 条吸纳法修正案，因为都是保护公民权利的，因此叫做《公民权利法案》。其中，最重要的是第一条，即宪法第一修正案。这一条规定：联邦议会不得立法建立宗教或禁止宗教信仰自由；不得立法剥夺言论自由和出版自由；不得立法剥夺人民和平集会、向政府请愿、表达不满和要求伸冤的权利。这一条，因为是以“不得立法”为关键词的，所以也叫“不得立法条款”。

很显然，这一条，是冲着国会来的。也就是说，修正案的制定者们首先要提防的“嫌疑犯”就是国会。道理就不用多讲了，前面已讲过多次。做法也不新鲜，宪法正文中就有。宪法第一条第九款规定，联邦议会“不得通过任何剥夺公权的法案或者追溯既往的法案”。紧接着，在下面一款即第十款中，惜墨如金的美国宪法几乎是重复了一遍，规定各州也“不得通过任何剥夺公权的法案、追溯既往的法律和损害契约义务的法律”。制宪会议讨论这两条时，几乎没有任何犹豫就通过了。这说明大家对国会滥用权力都是小心提防的。

但人民还是不满意，因为权力的滥用实在是防不胜防。何况宪法第一条第八款规定，“为行使本宪法赋予合众国政府、政府各部门及其官员的种种权力”，联邦议会“有权制定一切必要的和适当的法律”。这一条款通常被称之为“必要和适当条款”。制定这一条款，当然是“必要和适当”的。但这种含糊其辞的说法却最让人不放心。什么叫做“必要”？什么叫作“适当”？这个“必要和适当”又归谁说了算？到了国会想要制定某项法律的时候，难道还会是“不必要”或者“不适当”的？

这就必须把丑话说到前头，把人民认为最不能侵犯的权利确定下来，免得到时候国会以“必要和适当”为借口任意侵犯。也就是说，用“不得立法条款”来制衡“必要和适当条款”。这样一来，不但被人民侵犯的行政机关要受到限制，通常被看作民意机关的国会也要受到限制。别看建国之初的美国人不过是蛮荒大陆上的乡巴佬，在根本问题上他们是不会打马虎眼的。他们很清楚，绝对的权力必定导致绝对的腐败和绝对的专制，哪怕这一权力来自人民群众，或者掌握在正人君子手里。民主和道德并不绝对可靠。民主完全可能导致“多数的暴政”，从而使“人民民主”变成“群众专政”；道德则很有可能导致“理想的暴政”，由理想中的“人

间天堂”变成实际上的“人间地狱”。靠得住的只有法治和宪政。因此他们强烈要求自己的宪法明文规定，即便通过法案的条件完全具备——参众两院分别通过，总统不否决，最高法院也不判其“违宪”，某些法案仍然不能成立，甚至不能考虑。比方说，不得立法剥夺言论自由和出版自由等等。

于是，防官如防贼，防权如防火，防权力的滥用如防洪的美国人民，又为自己的权利架起了第四道防火墙。我们知道，在立法问题上，联邦宪法原本是已经设计了三道防火墙的：两院分开立法一道，总统立法复审一道，法院司法复决又一道。那么，这第四道究竟有什么必要，是不是多此一举？显然不是，因为《公民权利法案》要保障的东西，是前面三道防火墙保障不了的。《公民权利法案》要保障的是什么呢？只要认真读读那短短 10 条就明白，它要保障的，是“公民的权利”，不是“人民的权利”。人民的权利并不等于公民的权利，尽管人民是公民的集合体，但正因为人民是公民的集合体，所以，人民的权利是整体性的，公民的权利却是分散的，属于每个人的。整体的权利并不难得到保障。因为总统毕竟在名义上是人民选举的，议会在理论上也是“民意机关”。他们不大可能冒天下之大不韪，公然侵犯作为集体的人民的权利。即便个别人立法失误，也还有三道防火墙，大可不必杞人忧天。

公民的权利就难讲了。立法机关作为“人民代表”，完全有可能以人民的名义侵犯和剥夺公民个人的权利。比方说，要求局部服从整体等等。这就不能不防了。没错，局部是要服从整体，为了国家和人民，公民有时（比如战时）也要牺牲个人利益。而且，为了获得公民权，个人也必须让渡部分权利。但必须讲清楚，第一，权利不等于利益。利益可以牺牲，权利则未必。第二，权利的让渡要有一条底线。也就是说，有些权利是不可让渡的，比如宗教信仰和言论自由的权利。第三，如何行使公民权利，是公民个人的自由。国家和政府不能因为公民不行使这些权利而予以剥夺。比方说，如果有人愿意公开他的隐私，这是他的自由，你不能因此而剥夺他的隐私权。西哲有云：“这是我的破房子，风能进，雨能进，国王不能进”。这句话在这里正好用得着。

附在联邦宪法正文后面的《公民权利法案》就是做这个工作的。它明确规定了哪些权利是属于每个公民的、“风能进，雨能进，国王不能进”的“破房子”。这些“破房子”也许微不足道、并不起眼，但有了它，作为个人的公民才有了安全感。他们也才有可能在法律的保护下，真正享有《独立宣言》宣布的“生存、自由和追求幸福”的权利。我们知道，《独立宣言》的发表日是被看作美利坚合众国生日的。那么，《公民权利法案》的批准日，就至少应该看作这个国家种“卡介苗”的那一天。

当然，写在纸上的东西并不等于现实。1791 年 12 月 15 日以及后来相当长一段时间的美国，也并没有实现“人人生而平等”的理想，真正做到每个人都享有“生存、自由和追求幸福”的权利。妇女的权利，黑人的权利，印第安人的权利，还有其他许多权利，都还要靠斗争去争取。但我们要记住，在这些斗争中，《独立宣言》和《权利法案》正是他们争取权利的思想武器和谈判武器。从这个意义上讲，梅森的贡献决不小于麦迪逊。

宪法修正案的通过还有一个意义，那就是使美国宪法成为一部“活着的宪法”。我们知道，这部宪法自 1789 年 3 月 4 日正式生效后，二百多年来没有修改过一个字，却有着 27 条修正案。正是因为有这样一些修正案，才既弥补了宪法的缺陷，又不至于因频繁修宪而动摇国本，从而保证了国家的长治久安。事实上，这部宪法的生命大大超过了当初的预期，为制宪领袖们始料所不及（华盛顿就认为至多能维持 20 年）。当然，它留下的余音和余波，也不止绕梁

三日，或者转瞬即逝。

四、余音与余波

宪法生效以后，联邦政府开始建立和运作。1789年4月30日，华盛顿在位于华尔街和百老汇交界处的联邦大厅宣誓就职，成为美利坚合众国第一任总统。先期到达临时首都纽约的当选副总统亚当斯，坚持开国总统应有欧洲君主的礼仪，想出种种称呼请华盛顿选择，华盛顿却回答说“就叫总统先生（Mr. President）”。其实，制宪会议是考虑过这个问题的，方案是称为“阁下”，所有的代表也都同意。但这一条款在定稿时被删除。华盛顿一言九鼎，美国总统从此叫做“先生”，不叫“阁下”，更不叫“陛下”。

然而，尽管华盛顿如此低调，他还是被尊称为美利坚合众国的“国父”。同样，参加制宪会议的其他54名代表，也被尊为合众国的“国父”。不过当时这些先生们似乎并没有什么“国父感”，国家和人民也没有对他们表示感恩戴德，付以巨额报酬。相反，如麦迪逊，如朗东，还是靠借债度日或者自掏腰包来参加会议。他们只是在尽一个公民和代表的义务。所以，制宪会议以后，他们就一哄而散，各奔前程了。没有人考虑趁机给自己在政府里占个“位子”，有的甚至拒绝或不谋求到新成立的联邦政府做官，比如雅茨、兰欣、迪金森、罗伯特·莫里斯、路德·马丁、戈汉姆、梅森、韦思、麦克拉、米弗林、豪斯通。

这些“国父”当中很有一些人下场悲惨晚景凄凉。1789年，华盛顿当选总统，提名罗伯特·莫里斯担任财政部长，被他谢绝，宁愿去从事土地贸易。1798年，罗伯特·莫里斯投机失败破产，被投进费城的债徒监狱。1801年破产法通过后才获释。最后，这位在《独立宣言》、《邦联条例》和《联邦宪法》3份伟大文件上都签过字的老革命，便只能在穷愁潦倒中度过晚年，而且据说无人能够弄清他到底有多少债务。

和罗伯特·莫里斯命运相同的，还有担任过制宪会议全体委员会主席的戈汉姆。戈汉姆也是不肯从政要经商，最后资不抵债，58岁时死于穷愁无闻。在制宪会议期间表现突出的威尔逊则从政、经商两不顺。新政府成立以后，他想当联邦最高法院首席大法官，但华盛顿只任命他为六名大法官之一，结果还险遭弹劾。后来从事土地投机，又连连失利。因为担心负债被捕，威尔逊从费城逃到新泽西，1798年又逃到北卡罗来纳，精神已严重崩溃。3个月后不治身亡，终年56岁。

宪法的最后定稿人古文诺·莫里斯在制宪会议以后投身商业，1789年去了法国，在欧洲滞留10年之久，其间奉华盛顿之命，担任过驻英代表和驻法大使。回国以后，古文诺·莫里斯定居纽约，并和自己的女管家南雪结婚。这位南雪在当时被认为是个“坏女人”，因为她被怀疑与人私通并杀死了自己的私生子，后来又谋杀了自己的主人理查德·伦道夫。然而，60岁的古文诺·莫里斯却对自己能娶这个30岁的女人为妻感到满意，还说他之所以长期单身就是要找一个“爱老人的好女人”。古文诺·莫里斯在这个女人的照顾下安度晚年，同时也并没有忘记不遗余力地抨击他在制宪会议上的盟友麦迪逊。顺便说一句，在南雪谋杀私生子一案中

为之辩护的律师，就是后来在“马布利诉麦迪逊”一案中作司法裁决的约翰·马歇尔，只不过那时他还不是联邦最高法院的首席大法官。

制宪会议后参加了联邦政府工作的代表也很不少。担任了第一届联邦众议员的有戴顿（新泽西）、卡乐尔（马里兰）、费兹西蒙斯（宾夕法尼亚）、克莱默（宾夕法尼亚）、吉尔曼（新罕布什尔）和麦迪逊。担任了第一届联邦参议院的有巴特勒（南卡罗来纳）、巴塞特（特拉华）、约翰逊（康涅狄格）、斯特朗（马萨诸塞）、格里（马萨诸塞）、朗东（新罕布什尔）、费尤（佐治亚）。康涅狄格的谢尔曼先担任联邦众议员，后担任联邦参议员，在参议员任上去世。佐治亚的鲍德温先是联邦众议员 10 年，后来又担任联邦参议员 8 年。佩特森（新泽西）和艾尔斯沃斯（康涅狄格）都担任了第一届联邦参议员，后来又都担任了联邦最高法院大法官，艾尔斯沃斯还担任了首席大法官。联邦最高法院第一任首席大法官是汉密尔顿的盟友约翰·杰伊，第二人是南卡罗来纳制宪代表拉特里奇（他也是首批最高法院大法官之一），第三任就是艾尔斯沃斯。1800 年艾尔斯沃斯因病辞职，接替他的就是约翰·马歇尔。另外，新泽西的布瑞利和特拉华的贝德福德，也都在 1789 年担任了联邦地区法官。

麦迪逊原本是想当联邦参议员的，可惜弗吉尼亚议会偏不选他。他只好回家乡选区，和自己未来的总统接班人门罗争夺联邦众议员席位。雄心勃勃的汉密尔顿则担任了联邦第一任财政部长。这个职务，华盛顿原本是想请罗伯特·莫里斯担任的，但罗伯特·莫里斯说，要解决联邦财政危机，非汉密尔顿不可。于是汉密尔顿走马上任大显身手。

那时政府的组成人员不多，均为一时之选。陆军部长是独立战争时期的炮兵司令亨利·诺克斯，检查总长是我们熟悉的埃德蒙·伦道夫。副总统和国务卿则是约翰·亚当斯和托马斯·杰斐逊。这又是两个堪称开国领袖的人物，虽然他们没有参加制宪会议，却分别是《权力宣言》和《独立宣言》的起草人。起草《权利宣言》的是亚当斯，时间是在 1774 年。起草《独立宣言》的是杰斐逊，时间是在 1776 年。这年 6 月 7 日，弗吉尼亚代表团团长理查德·亨利·李（就是后来带头在弗吉尼亚反对批准联邦宪法的那位老兄）和马萨诸塞的亚当斯兄弟（即后来带头在马萨诸塞唱反调的“美国革命之父”塞缪尔·亚当斯和现任副总统约翰·亚当斯商量后，向第二次大陆会议提出了宣布“联合殖民地”独立的议案。为此，大陆会议任命了一个 5 人组成的委员会，起草《独立宣言》。这 5 个人是：宾夕法尼亚的本杰明·富兰克林、纽约的罗伯特·利文斯顿、康涅狄格的罗杰·谢尔曼、马萨诸塞的约翰·亚当斯和弗吉尼亚的托马斯·杰斐逊。但亚当斯要杰斐逊执笔，说“你的文笔比我好十倍”。于是杰斐逊成为《独立宣言》的起草人。

这样两个人，应该说是情同手足的了。可是他们进入政府后，却逐渐分道扬镳，最后反目成仇。先是杰斐逊和汉密尔顿搞不来，华盛顿又多半站在汉密尔顿一边，于是杰斐逊一气之下攒了乌纱帽。后来，政界出现党争，亚当斯和汉密尔顿成为联邦党人，杰斐逊和麦迪逊成为共和党人（民主共和党，和现在那个共和党没关系），所以，麦迪逊和汉密尔顿也成为政敌。

1792 年，华盛顿连任总统，共和党推出当年反对批准宪法的纽约行政长官乔治·克林顿和亚当斯竞争副总统，结果亚当斯胜。1796 年，华盛顿不当总统了，共和党推出杰斐逊和亚当斯竞争总统。结果亚当斯得 71 票，杰斐逊得 68 票，亚当斯当总统，杰斐逊当副总统。1800 年，美国第四次大选，杰斐逊以 75 比 65 的多数把亚当斯赶下台。

这次大选，不但杰斐逊和亚当斯两个老朋友翻脸，共和党内部，杰斐逊和他的搭档伯尔也窝

里斗。最后还是联邦党人汉密尔顿帮忙，杰斐逊才以多数票胜出，结果害得汉密尔顿死于非命（参见本书第六章第二节）。顺便说一句，制宪代表中死于非命的还有一位斯佩特先生（北卡罗来纳）。他是和联邦党人约翰·斯坦利决斗时饮弹身亡的，时年 44 岁。再顺便说一句，伯尔击毙汉密尔顿后蹿往西部，与外国勾结，很可能有叛国行为，结果被杰斐逊送上法庭。把伯尔救出来的辩护律师，便是在制宪会议上专门唱反调的马里兰代表路德·马丁（主审法官则是约翰·马歇尔）。这位马丁先生虽然办了些有名的案子，但嗜酒过度，晚年颇为潦倒，伯尔还曾给他一点小小的接济。

1800 年和亚当斯一起与杰斐逊、伯尔竞选的是南卡罗来纳的制宪代表查尔斯·科兹沃斯·平克尼，即平克尼将军。这位平克尼将军也有意思。联邦政府成立后，华盛顿先后提名他当陆军司令、最高法院法官、陆军部长、国务卿，他都谢绝。亚当斯请他当驻法大使，则欣然从命，却又被法国政府拒绝。1800 年作为副总统候选人败于杰斐逊、伯尔后，1804 年又作为总统候选人挑战杰斐逊，又以 14 比 162 败北。到 1808 年第六次大选，平克尼将军再次作为联邦党总统候选人出山，再次以 47 比 122 败于共和党总统候选人麦迪逊。查尔斯·科兹沃斯·平克尼成了总统竞选的“常败将军”。

1812 年第七次总统大选，联邦党人不推平克尼将军做总统候选人了，改请乔治·克林顿出山，副总统候选人则是宾夕法尼亚制宪代表英格索尔。共和党这边，总统候选人是麦迪逊总统，副总统候选人是 25 年前在制宪会议上坚决反对设立副总统的马萨诸塞代表格里。结果麦迪逊和格里胜，但格里只当了一两年副总统就在去参议院的路上中风身亡。1816 年，联邦党人作了最后一次努力，推出马萨诸塞制宪代表鲁弗斯·金作为总统候选人，结果以 34 比 183 败于麦迪逊的接班人门罗。鲁弗斯·金在 1804 年和 1808 年都当过副总统候选人，支持平克尼将军竞选总统，两人都一败涂地。看来，制宪代表中惟独华盛顿和麦迪逊有总统命（均连任两届），其他人“官运”都不怎么好。顺便再说一句，麦迪逊和华盛顿一样，都是娶了孩子的寡妇为妻。再顺便说一句，麦迪逊也是制宪会议代表中最后去世的一位，时间是 1836 年 6 月 27 日，享年 86 岁，可谓是寿终正寝。麦迪逊留下遗嘱，希望将他在制宪会议期间的笔记出版。这就是我们现在看到的《辩论：美国制宪会议记录》一书。

二百多年过去了。所有参加 1787 年制宪会议的代表都早已作古。但《联邦宪法》作为他们的集体政治遗嘱，却获得越来越巨大的力量和越来越深远的影响。他甚至成为美国的第二部《圣经》——世俗的《圣经》，也成为后来许多国家立宪、制宪的参照物。这，大约是可以告慰那些在天之灵的吧！

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或 QQ：491256034 小编也和结交一些喜欢读书的朋友 或者关注小编个人微信公众号 id：d716-716 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网站的名称为：周读 网址：<http://www.ireadweek.com>

引言 阴云与曙光

第一章 事出有因

一 蛮荒大陆上的乡巴佬

二 老革命遇到了新问题

三 费城不是梁山泊

四 光荣与权力

第二章 疑云重重

一 牵头者

二 麻烦与问题

三 摸石头过河

四 该出手时就出手

第三章 针锋相对

一 修宪还是制宪

二 谁来批准宪法

三 合众国何处去

四 蛋糕应该怎么分

第四章 剑拔弩张

一 逼上梁山

二 大邦和小邦

三 唇枪舌剑

四 上帝也帮不了忙

第五章 柳暗花明

一 解铃不是系铃人

二 绝不让步

三 半路里杀出个程咬金

四 伟大的妥协

第六章 严防死守

一 总统是个难题

二 防官如防贼

三 千头万绪

四、连环扣与防火墙

第七章 祸起萧墙

一 根本的共识

二、拒绝签字

三、最后的劝说

四、两种反对派

第八章 尘埃落定

一、旗开得胜

二 千呼万唤始出来

三、活着的宪法

四、余音与余波

1、小编希望和所有热爱生活，追求卓越的人成为朋友，小编：QQ 和微信 491256034 备注书友！小编有 300 多万册电子书。您也可以在微信上呼唤我 放心，绝对不是微商，看我以前发的朋友圈，你就能看得出来的。

2、扫面下方二维码，关注我的公众号，回复电子书，既可以看到我这里的书单，回复对应的数字，我就能发给你，小编每天都往里更新 10 本左右，如果没有你想要的书籍，你给我留言，我在单独的发给你。

3、为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，名字叫：周读 网
址：<http://www.ireadweek.com>



扫此二维码加我微信好友



扫此二维码，添加我的微信公众号，
查看我的书单