

第一章 緒 論

第一節 美國憲法之批准與修改

第一項 憲法之制定批准

1776年美國獨立，十三州於1781年批准「邦聯條款」（Article of Confederation），惟因邦聯條款施行發生諸多缺失¹，故大陸會議於1787年2月請求各州派遣代表至費城開會研議修改邦聯條款，1787年5月25日憲法會議於獨立大廈正式開幕，制憲代表一直討論至同年9月17日，在憲法草案簽字者總共有三十九人。邦聯會議旋即將憲法草案交由各州批准。

美利堅合眾國憲法（The Constitution of the United States of America，以下簡稱美國憲法或憲法）第7條規定：「本憲法經九個州會議批准後，即於批准本憲法之州內生效」。按美國憲法於1787年9月擬定時，美國仍在施行邦聯條款，依邦聯條款第13條規定：本邦聯條款非經國會同意並經各州議會批准外，不得修正。惟制憲代表因恐難獲全部十三州州議會批准新憲法，故乃不顧邦聯條款之上述規定，不以各州州議會為批准，而以各州特別召集之會議為批准機關，且經九個州批准即於該批准之州生效，不以十三州批准為要件²。實際上，迄1788年6月已有德拉瓦、賓夕法尼亞、新澤西、喬治亞、康乃狄克、麻塞諸塞、馬里蘭、南卡羅萊納、新罕布爾等九個州會議批准，依上述憲法規定即在該九州生效，但因維吉尼亞與紐約兩個大州尚未批准，因此，於1788年6月25日維吉亞州批准，1788年7月26日紐約州批准

後，大陸會議隨即採取各種措施以籌建聯邦政府，進行選舉參議院與眾議院議員，於1789年3月4日在紐約集會，華盛頓經總統選舉人全體一致選為第一任總統，於1789年4月30日就職。而北卡羅萊納州於1789年11月21日批准憲法，羅德島州於1790年5月20日批准憲法，美國憲法終經十三個州會議全體批准，不致產生與上述邦聯條款不合之問題，獲得圓滿結果。

美國憲法除前言外，共計7條。前言旨在揭櫫憲法乃源自人民之同意、制憲之理由與目的。憲法第1條共十項，規定國會之組成、權力與參眾議員之選舉；第2條共三項，規定總統之選舉、權力與總統與國會之關係；第3條共三項，規定法院之司法權所及範圍與管轄；第4條共四項，規定州際間之關係與新州之加入合眾國；第5條規定憲法之修改；第6條規定最高法律條款與其他事項；第7條規定憲法之批准。

第二項 憲法之修改

憲法乃一國之根本大法，不宜輕易修改，否則，將減損人民對該憲法之尊重與維護，故修憲之程序應嚴格，且應代表絕對多數民意之同意，故美國憲法第5條規定（請見附錄一、美國憲法英文與中譯文對照本，本書引用美國憲法條文均請見附錄一）憲法修改必須經下列兩道程序始生效：

一、提出憲法修正案

提出憲法修正案有二種方式：

1. 參議院與眾議院各以其全體議員三分之二通過憲法修正案。
2. 三分之二州議會提出請求，國會應召集全國修憲會議提出憲法修正案。

二、批准憲法修正案

批准憲法修正案有二種方式：1.四分之三州議會批准；2.四分之三州修憲會議批准。由國會決議採用何種批准方式。

按美國憲法自1788年生效實施，兩百多年來，經完成第一道程序並提交各州批准之修正案，共33條修正案，經四分之三州批准生效者僅27條，憲法增修條文（以下簡稱憲修，請見附錄二、美國憲法增修條文英文與中譯文對照本）。而33條修正案，全部係由國會通過，至於全國修憲會議之提案修憲，則迄無召集之先例，係因有關召集全國修憲會議之細節，並無確定結論與辦法所致³。

憲法修正案經上述方式批准，實際上即成為美國憲法之一部分而生效。惟於1808年以前，修憲案不得影響第1條第9項第1款（國會不得禁止各州准予入境之人，按指奴隸之輸入，惟於1865年批准憲修第13條禁止奴隸制度）與第4款（人頭稅與直接稅應按人口調查或統計計算比率課徵，惟於1913年批准憲修第16條修正所得稅不必依人口調查或統計以定稅率）；且任何一州非經其同意，不得被剝奪其在參議院中與他州平等之投票權（憲法第5條後段規定）。

上述憲法修正案之批准方式，各州不得加以變更或限制，例如 *Hawke v. Smith*（1920）案，最高法院認為憲法所稱州議會之批准憲法修正案，係指州之代議立法機關，而非州之人民，故州憲法不得將憲法修正案交由州民複決批准⁴。又如 *Leser v. Garnett*（1922）案，最高法院認為州議會之修憲批准權，乃聯邦憲法所賦與之職務，州憲法不得加以限制或變更，故州憲法不得規定州議會行使修憲批准權之前應先舉行州民諮詢性之複決⁵。

第二節 美國憲法之基礎

美國憲法制定於18世紀，制憲當時之農業社會，較之21世紀高度工業暨資訊社會，變化既大且劇，惟美國憲法施行迄今依然生氣勃勃，應歸功於美國人民維護憲法之精神，憲法本身基本原則之健全與憲法之概括規定與彈性，再經歷代人民遵行憲法，因應時空環境之變遷，長久時間協調磨合，並經最高法院於審理案件中解釋憲法之判決，注入各時代之新思維與新意旨，遞進運作，蔚然穩定成長。

第一項 美國人民維護憲法之精神

任何一國之憲法，首要獲得人民之尊重維護，始得施行長久。所稱「憲法」，除憲法條文外，尚包含憲法之精神，而憲法之精神，最重要者乃係保障人民自由權利與維護民主法治。且除維護憲法之精神外，更應付諸行為加以實施，憲法始能開花結果，否則，縱使憲法本身之條文規定健全，然如人民並無維護憲法之精神與行為，對於憲法不聞不問，甚至憲法演變成為統治者之統治工具，有利於統治者時端出，不利統治者時則束之高閣，甚或隨統治者量身定做，隨意修改憲法，自無法獲得人民之愛戴與擁護。

美國人民所以維護憲法，源於制憲時之參與感與共識，除羅德島外，各州派代表出席制憲會議，而各州代表乃一時碩彥，於會議期間，經聯邦派與州權派之折衝，大州與小州之調和與各種不同意見之研議，草擬之憲法雖未盡符合各代表之意，但仍獲普遍接受。而憲法送請各州批准時，各州又選派代表集會，充分討論是否批准，經充分辯論，自能普及人心，深獲人民之愛戴。

美國開國元勳維護憲法之精神，足使人民望風景從。按憲法之施行成敗最重者乃在施行初期，一般由參與獨立運動或制憲之領導者擔任第一任總統或內閣首相，因其個人深獲人民愛戴，且憲政法制仍未

完備，此時期最易流於專制獨裁，故美國開國元勳之維護憲法精神，奠定憲法施行之穩固基礎，功垂萬世。如第一任總統華盛頓堅辭擔任第三任期總統，嗣後傑弗遜總統隨之，蔚為美國憲政慣例，雖於百餘年後遭羅斯福總統打破，然斯時美國憲政基礎已鞏固，故於事過境遷後，亡羊補牢，以備後患，國會即於1947年2月24日通過並於1951年3月1日經修憲程序批准憲修第22條明定任何人不得當選總統逾兩任，且任何人與他人當選總統時，俱任總統或代理總統職位逾兩年者，不得當選總統一任以上。

富蘭克林·羅斯福總統施行新政初期，聯邦最高法院對於有關新政之十案判決八案違憲，1936年11月羅斯福獲得壓倒票數連任總統，於1937年2月5日對國會宣布改組聯邦最高法院之計畫，主張增加法官之員額，以節制反對新政之法官，但引起國會及人民激烈之反對情緒，認為係侵犯司法之神聖獨立，不僅保守派反對，自由派亦大有其人，不僅共和黨反對，與羅斯福總統同黨之民主黨亦有反對者，本案在參議院辯論時，且使民主黨陷於分裂，該計畫卒未獲國會通過而未成為法案⁶。由此可見美國人民不分黨派維護憲法之精神與行為，乃憲法之穩定基礎。

第二項 美國憲法之基本原則

美國憲法有效施行發展迄今，除人民維護憲法之精神外，應歸功於採納下述基本原則：主權在民，憲法與聯邦法律之最高法律位階，有限之政府權力，權力分立，權力制衡、選舉與代議或共和民主、民權與司法審查制度。

一、主權在民

憲法序言：「吾等美國人民為組成更完善之合眾國，樹立正義，保障國內安寧，籌設國防，增進人民一般福利暨確保吾輩與後裔獲

得自由幸福，謹制定美利堅合眾國憲法」，即揭櫫人民制憲與主權在民之基本原則。雖有主張州擁有獨立主權，惟最高法院於**Martin v. Hunter's Lessee**案⁷，認為憲法是由人民所制定，並非由各州所制定，而憲法第1條第10項禁止各州行使之權力，表明州並無獨立性，主權屬於人民。

又憲修第9條規定本憲法所列舉之權利不得被解釋為否認或蔑視人民所保有之其他權利與憲修第10條規定本憲法未授予合眾國之權力或禁止各州行使之權力，皆保留與各州或人民，旨在表明人民，除憲法規定之權利外，尚有其他未列舉之權利，例如人民之州際自由旅行權乃受憲法保障，不得加以限制⁸；而結婚係個人之「基本民權」（**basic civil right**）⁹；憲法並無規定隱私權（**privacy**），但最高法院認為規定禁用避孕器之州法違憲，創設夫妻懷孕生子之隱私權係憲法之權利¹⁰。

二、憲法與聯邦法律之最高法律位階

憲法第6條第2項規定：「本憲法，依本憲法制定之合眾國法律，合眾國依其授權已締結之條約或將締結之條約，均係全國最高法律；縱與任何州憲法或州法律牴觸，各州之法官皆應遵守之」，此即聯邦法最高條款（**supremacy of federal law**），以維全國之法律統一。而憲法更是國家最高法律，聯邦或州之法律或命令均不得牴觸憲法，使憲法永續發展施行全國。而總統於執行職務前應宣誓或宣言維護、保障及防衛憲法（憲法第2條第1項），另國會參議員、眾議員與各州會議員、合眾國與各州之行政官員與法官，均應宣誓或宣言遵守與維護本憲法（憲法第6條第3項），使全國公務員一致遵行憲法。

三、有限之政府權力

若政府權力不受限制，勢將濫用權力侵犯人民之自由權利，故政府權力必須限制。憲法第1條第8項列舉規定聯邦政府之權力範圍，憲

法第1條第9項規定禁止聯邦政府行使之權力，另憲修第1條至第11條、第13條、第15條、第19條、第24條與第26條之規定亦在限制聯邦政府之權力。而以下所述聯邦制度、權力分立與權力制衡亦皆係互相限制各政府之權力。

各州政府之權力，亦屬有限性，除憲法第1條第10項明文禁止各州行使之權力外，憲修第14條、第15條、第19條、第24條與第26條亦在限制各州政府之權力。而憲法授予聯邦政府之權力，原則上各州政府亦不得侵犯聯邦政府對於該權力之立法與對於該權力之實行。

四、聯邦制度

1787年各州代表研議憲法修正案時，冀望將來組成之美利堅共和國得提供各州共同防禦，惟亦不失自治州之地位，故美國憲法採行聯邦制度。聯邦政府乃由初期十三州（現五十州）各自具有自治地位之州所組成，政府之權力分成聯邦與州，聯邦政府與各州政府分享政治權力與職責。

美國聯邦制度有下列各項特徵：第一、聯邦政府與構成聯邦之州之權力劃分，由聯邦憲法規定，聯邦政府之權力採列舉式，以憲法明文授予之明定權力與自明文規定中推論之默示權力為限，凡憲法未授予聯邦政府之權力，概歸各州或人民（憲修第10條）。第二、聯邦政府與州政府分享政治權力，於憲法規定之權力範圍內各自獨立行使其職權，不得逾越其權限。第三、聯邦憲法之修正，須由聯邦與各州共同修正，不得由聯邦政府單方面修正，以免聯邦政府利用修憲，擴張聯邦之權力而相對地剝奪州之權力。第四、憲法係全國最高法律，聯邦政府行使憲法授予之權力，高於各州之權力，以維國家之統一。（詳見本書第五章聯邦制度）

五、權力分立（separation of powers）

如立法、行政、司法之所有政府權力集中於同一人或同一部門，不論該一人或該部門之首長係世襲或由人民選舉，或政府之組織型態如何，終將導致實質之專制，侵害人民之自由權利，因此立法、行政、司法三種權力應由三個獨立部門行使，且該三個部門應各自獨立。故美國憲法第1條第1項、第2條第1項與第3條第1項之規定，將立法權、行政權與司法權分別賦予國會、總統與法院三個不同部門，三個部門彼此之間既是相互獨立，亦是相互依存，一個部門之行為，憲法有規定必須獲得另一部門之同意，如總統提出之預算案必須取得國會同意，除依法撥款外，不得自國庫提出任何款項（憲法第1條第9項第1款），因此美國憲政體制之權力分立原則，並非完全之權力分立，而僅是部門之權力分立，一方面權力部門彼此分立，另一方面同一項權力又由政府不同部門分享¹¹。

另憲法規定三大部門人事獨立，除副總統同時兼任參議院議長外，立法、行政與司法三個部門之人員嚴格劃分，任一部門之人員不得兼任其他部門之職位（憲法第1條第6項）。且為恐單一國會獨大專擅濫用立法，憲法規定立法部門採兩院制，分成參議院與眾議院兩個平等之國會。如上所述聯邦制度，聯邦政府與州政府亦採權力分立之制度。（詳見本書六章分權與制衡制度）

六、權力制衡（checks and balances）

美國憲法不僅將政治權力分成三大部門——國會、總統與法院，且將政府一部門之權力由其他部門加以制衡，以確保並無任何一部門得單獨行使最高權力而不受節制。因如某一權力集中於某一機關，完全不受其他機關之節制，勢將導致專橫或侵害人民自由權利，故一個部門職權之行使，應受另一部門之節制，如此三大部門互相制衡，使

有某項權力之部門不能濫用其權力或侵越他部門之權限，則政府一部門執行權力，將不致發生如脫韁野馬無法控制，而人民自由權利得獲確實保障。例如國會通過之法案，如總統不贊成得加以否決，但如國會二院三分之二議員於覆議時同意通過該法案，則該法案即成為法律（憲法第1條第7項第2款）。又如總統締結條約，任命大使、領事、最高法院法官等官員應經參議院之同意（憲法第2條第2項）。又如聯邦最高法院為憲法明定外，其他下級法院依國會立法設立（憲法第3條第1項），但法院於審判案件時，得審查國會所通過之法律是否與憲法相符，如認為該法律違憲，得拒絕適用，以制衡國會之立法（詳見本書第六章分權與制衡制度）。

七、選舉與代議或共和民主

美國憲法採行代議或共和民主（representative or republican democracy），政策之決定與國家之管理，授權經由人民選舉產生之民選代表執行¹²。而代議民主政治須由人民選舉國會議員與行政首長，以落實立法者與執政者須獲得人民同意與多數決之基本民主原則，而人民選出之國會議員與行政首長，代表人民制定法律與執行法律，但最後之控制權仍握在人民手中。美國憲法生效初期，僅少部分人民享有選舉權，而黑人、婦女並無選舉權；有些州規定人民必須擁有一定數額或支付一定數額稅款，始取得選舉權，但隨著時代演進與憲法增修條文規定，使選舉權普遍，如南北戰爭後之1870年批准生效之憲修第15條規定不得因種族、膚色或曾為奴隸而剝奪其投票權，使黑人等有色人民有選舉權；1920年生效之憲修第19條規定使婦女擁有投票權；1971年批准生效之憲修第26條明定年滿十八歲即有投票權，使選舉權年齡降低，有選舉權之人民更為普及，其所舉出之國會議員或行政首長更具代表性。而美國憲法雖規定總統由各州總統選舉人選舉（憲法第2條第1項第3款、憲修第12條），但現在各州總統選舉人已由人

民選舉，實際上總統乃由人民選舉之結果。而參議員之選舉，憲法原規定由各州議會選舉（憲法第1條第3項），但現已改由各州人民直接選舉該州之聯邦參議員（憲修第17條），人民更直接控制參議員之選舉；眾議員之選舉，憲法自始即規定由人民直接選舉（憲法第1條第2項）。由人民選舉國會參、眾議員，國會議員代表人民制定法律，乃係代議民主，控制權操在人民手中。

又憲法規定：總統任期四年（憲法第2條第1項），眾議員任期二年，參議員任期六年（憲法第1條第2項、第3項），任期屆滿，由人民重新選舉，人民即可藉此選舉篩選適任者與不適任者，或選出新人，達到控制行政首長與國會議員之目的，確保代議民主政治。

八、民權（civil rights）

1787年美國憲法規定人身保護令狀，禁止公權剝奪令、溯及法、損憲契約義務與陪審審判（憲法第1條第9項、第10項及第3條第2項、第3項）；1791年批准生效之憲法增修第1條至第10條關於人權法案（Bill of Rights）之條文，均在保障人民身體與財產之自由，限制政府行使權力，以保障民權。而個人之權利並非絕對，因如某個人無限行使權利，將影響或限制其他人之自由。故民權之行使，必須依時間、地方和適切之行動而定。至於行使民權是否合法如有爭議，最終由法官審理裁決¹³（詳見本書第七章人權法案與人身自由）。

九、司法審查權（judicial review）

法院於審判案件時，對於所涉及之法律或命令，審查其是否與憲法相符，如認定違反憲法，則法院得於判決中宣告該法律或命令違憲，否認其效力而拒絕適用，此即法院之司法審查權。雖然美國憲法並無明文賦予法院司法審查權，但自1803年Marbury v. Madison案，聯邦最高法院確立司法審查權¹⁴，使法院成為憲法之保護者。而司法審查