

## 第六章 美国的政治制度：联邦政府

人类社会，无非是经济政治。现代社会，把经济活动交给了自由市场，把政治活动，也就是公权力的组织和运作，交给了分权制衡的民主制度。相互独立分离的政治体系和经济体系，以人字的架构，相互依赖，相互支撑。经济体系是政治体系的支撑，是因为政府的运作，靠的是经济体系提供的财政支持；政治体系是经济体系的支撑，是因为自由市场和社会的秩序，要靠政治体系去维护。

市场的平稳有秩序的运作，需要强大高效，但同时又不能够被当权者滥用的公权力来维护。现代社会，在赋予政府维护市场和社会秩序的公权力的同时，用分权制衡的方法，从制度上入手铲除当权者滥用公权力的土壤。在这一章和下一章里，我们讨论民主的政治制度。在民主的政治制度维护下的自由市场的运作。我们放到后面讲。

讲现代文明的政治制度，我们拿美国作例子。美国有五十个州。联邦政府和各州的地方政府之间，互不统属，没有任何意义上的上下级关系。联邦政府，不是集权统一的中央政府，她拥有的公权力，只占整个社会的公权力的一小部分。美国社会内部的大部分的公权力，在以州，郡，市镇为单位的大大小小的也是互不统属的地方政府手中。在这一章里，我们讨论联邦政府的组织和分权制衡。地方政府的组织架构，联邦政府和地方政府之间的权力瓜分，我们在下一章里讨论。

### 1. 现代社会的洗脑工程

文明社会，无论新旧，最重要的是有秩序，讲规矩。文明的核心，就是秩序，就是规矩。但是人的行为本能，是能偷则偷能抢则抢，不是守秩序规矩。所以社会从小就得给每个人洗脑，洗脑的办法新旧一样，就是年年讲，月月讲，天天讲。不同的是洗脑的内容。在美国，每一个孩子，从五岁上幼儿园，到十一岁小学毕业，每天到学校，第一件事，就是在国旗面前举右手跟着老师念：我对着美利坚合众国的国旗和她代表的共

和国宣誓，效忠这个在上帝的引领下的不可分裂的，保证每个人的自由，对每个人都公正的国家。五岁大的孩子，不可能明白什么是自由，什么是公正。就是到了十一岁，他也不可能全明白。但是，国家保证每个人的自由，对每个人公正，人人要效忠国家，天天念了六年，是都记住了。这是每天的洗脑第一课。

从五岁到十八岁，天天去学校，老师教你认字，教你读书，传给你五花八门的知识。这些知识技能，对你长大以后谋生很重要。但是，最重要的，是让你知道这世界上有很多规矩，告诉你做人要讲规矩，守规矩。社会的规矩，就是法律，人人要守法。老师还告诉你，这些规矩，不因人而异，对每个人都一样。这就是你每天洗脑第一课里的公正。公正，就是法律面前人人平等。美国人守法，公正的理念，就是这么灌进去的。

对孩子，学校就是社会，老师和校长，再加上家长，代表公权力。孩子在学校，时时刻刻都有老师看着。这就是公权力无处不在了。你遵守学校的规矩，没人来管你，这就是你的自由了。不守规矩，老师看到了，就找学生谈话，口头教育。但是老师跟孩子打交道，不能打，不能骂。要是老师打你骂你了，你回家告诉爹妈，告到校长那儿，老师的麻烦就大了。还不听话的孩子，老师就送到校长那里，校长就罚这孩子做一小时作业，让他认错。再犯，就找他爹妈。校长对孩子，也是不能打，不能骂，不然他的麻烦也就大了。回到家，你爹妈就要罚你了。这回是能骂能罚不能打。罚的方法，那就多了，周末不让你和小朋友玩，不让打游戏，下周不给零花钱，等等等等。但是他们要是打你，你回学校告诉老师，那他们的麻烦，可就大了去了。五岁大的孩子，到学校第一天，老师就告诉他，你父母不可以打你，如果他们打你，你可以打 911 叫警察。老师校长和父母，在你不守规矩的时候，都有权处罚你，但是他们对你的处罚，有固定的程序，有严格的限度。这些公权力的代表，互相支持，又互相监督，谁也不能滥用对你的处罚权。这样，孩子长大了进入社会，都明白规矩比人大。自己也好，老师校长也好，自己的父母也好，做什么事，都必须守规矩，守法。教育洗脑的任务，就算是完成了。

在讨论美国的政治制度之前先讲教育，是因为懂法守法的人，是民主政治存在的先决条件。日复一日地将民主社会的法律道德伦理灌输给每一

个未成年人，是教育的首要任务，是民主制度存在的基础。我有一个从中国来的朋友，跟我说她发现美国孩子都是笨笨的，不知道脑袋急转弯。这说明了美国的现代洗脑工程，非常成功。大家都脑袋急转弯，投机取巧，就没有了民主社会。要有文明社会，必须先有文明的人。文明有教养的人，是守法的人。美国 911 那天被恐怖分子劫持的，后来因为乘客集体反抗而坠毁了的那架飞机上，要不要反抗，是乘客们投票决定的。要投票，是因为任何有关全体的决定，要得到多数人的同意。这是民主社会的规矩。

## 2. 立法和行政的分权制衡

有了守法的人，下面就说法和公权力了。新旧文明的最大不同，是旧文明注重于限制社会大众的权益，而现代文明则专注于防止公权力被滥用。现代文明的政治制度的出发点，是假设在个体利益最大化的行为法则的诱导下，握有公权力的每个人，都会本能地滥用他手中的权力谋取私利。没有制衡的公权力，是腐败的同义词。现代文明的政治制度的设置，以阻止公权力被滥用为目标，通过分权制衡，媒体监督的方式，从制度上入手去铲除个人滥用公权力的土壤。中国几千年的旧文明，公权力被滥用的问题，也就是腐败的问题，总是日积月累，最终导致社会动荡和社会组织结构的崩塌，周而复始，无休无止。社会财富积累得越多，腐败越严重。康乾盛世，到乾隆晚年，腐败尤甚。专制独裁的政治制度，是腐败的温床。关于腐败的事，我们在后面的章节里再详细讨论。

再说一遍，美国的政治制度，是以防止公权力被滥用为唯一目标而设计的。目的是要通过分权制衡的方式，从制度上入手铲除公权力腐败的土壤。一个社会，有很多组织，大到联邦政府，小到我们系里的教材委员会，都有一定的权力，也都是人在里面做事。比如说这个教材委员会，是为系里决定像微积分这样的基础课用什么教材而临时设的。如果用什么教材，由系主任决定，那他就有可能到出版商哪里去拿回扣。所以就这么个权力，也要分权制衡。要设一个委员会。教材委员会，一共五个人，是全系的教授一人一票选出来的。这五个人，每人去找各种出版社出的为这门课写的书，其他教授，也可以给建议。然后教材委员会开会

讨论，推荐几本交给系主任，开全系教授会议，一人一票。用得票多的书做教材。这是分权制衡的一个小例子。

小到一个系，一个用哪本书做教材的权力，都要这么分权制衡，那大到联邦政府的权力，就更要细分，狠狠制了。大家都听过，美国是三权分立，立法权，归国会，司法权，归联邦最高法院，执行权，归总统。这种简单化的描述，是给小学生洗脑用的，好记，不但没有内容，而且简单化，误导群众。我有一个同事，年年得最佳教学奖。他说好的老师，去给酒吧女郎解释他做的数学研究，两分钟内，必须要能够让酒吧女点头，说明白了。以三权归三家的讲法，解释联邦政府的分权制衡，用的是我这位同事对付酒吧女的办法。中国现在也有自己的国会，叫人大，也有最高法院，也有总理为首的执行机构。但那不是分权制衡的民主制度，那是酒吧女听明白了我的同事解释什么是数学以后，回家自己做的数学论文。

分权制衡，核心在制衡，三个不同的单位，必须是真正地相互独立，才能够有制衡。党领导一切，制衡个毛球。美国国会，联邦最高法院，和以总统为首的政府机构，互不统属。国会分两院，众议院，参议院。参议员，每州两位，任期六年，是各个州的全体民众，一人一票选出来的。众议员，任期两年，是将全国划成 435 个人口大致相同的选区，每个选区的民众，一区一个选出来的。美国总统，任期四年，是全国人民一人一票选出来的。选举的事，不归联邦政府管，怎么选，选谁，每个州根据自己的选举法来选来定。联邦政府，无权干涉。联邦最高法院有九个大法官，是终身制，不是选的。大法官有了空缺，任命新的大法官，由现任总统提名，参议院批准。

分权制衡的设计，把联邦政府的权力，都被关在笼子里。笼子上有两把锁，一把总统能开，一把国会能开。两把锁都开了，权力才能够被放出来。国会议员，特别是众议员，两年一选，只要哪一次投票，违背了他的选民的利益，下次再要当选，就有麻烦。所以美国政府的政策，只能是跟着民意走。现代社会，从来不要求她的政治人物为所谓的国家的长远利益，深谋远虑，而只要求他们顺从民意。整个社会的主宰，不是

政治人物，而是民意。对现代社会的政治家们来说，从总统到议员，最要紧的，是讨好民意。这就是民主这个词的真意。

事实上，有远见的智慧超群的政治人物，是来自内部对民主制度的最大的威胁。智慧最超群的美国总统，过去一百年中，是罗斯福，做了三届总统，差一点就推翻了民主制度。所以他一死，国会马上通过法案，总统以后最多只能做两届。民主社会不需要深谋远虑的政治家，是因为在与代表旧文明的独裁制度的长期博弈中，现代文明的政治经济制度激发出来的科技的进步给整个社会带来的整体能力的提升，总是会使得一时的输赢，和无论是多么杰出的独裁者的智慧和远见，显得微不足道。所有认为美国政府深谋远虑，一刻不停地算计全世界的人们，都是想多了。二十世纪最具智慧的杰出的政治家，是希特勒和列宁。他们的理论和实践的失败，是旧文明的专制独裁制度和现代文明的政治制度的竞争较量的失败。希特勒到死也没弄明白，他为什么会输给了民主社会的一群庸庸碌碌，鼠目寸光的政治家。民主社会的真正的精英，不是政治人物，而是在科研机构里整天心无旁骛的发明家们和把他们的发明转化成生产力的创业者们。

权力，说到底无非是人事权，财权。先说人事权。前面说过，美国有五十个州，联邦政府和州政府，没有上下级的关系。总统只是在以他为首的联邦政府机构里，有人事任免权。他手下有一大堆的部门，外交部，司法部，国家安全部，等等等等。每个部的高级官员，跟着总统一起来一起走，总统提名，参议院通过，每四年一换。对总统的这些提名，参议院要把他们每个人过去几十年的作为，包括个人隐私，查个底儿掉。在美国，人人要尊重个人隐私，但是对政府的高级官员除外。要做高官，就没有个人隐私。这些提名，有通过的，也有通不过的。通过了的部长们，是总统的直接下属。总统通过他们，管理各个部门。

各个部门，是铁打的下属，流水的部长，除了总统任命的这些人，都是一辈子做同样的事情的技术官僚。总统和部长今天是共和党，明天是民主党，谁来对他们都一样，他们的工作是按规矩，就是按法律，替国家办事。每个部门的规矩，也是一条一条在那儿。什么能做，什么不能做，走马一般几年一换的部长不大明白，这些技术官僚门儿清。总统部长，

决定干什么，技术官僚，决定怎么按规矩干。不合规矩的事，不能办。那些规矩，就是法律，是分权制衡的核心，多了去了。一本一本的。政府部门下达的行政命令，第一行就是根据某某法第几条，第几款，我们现在怎样怎样。这些规矩，一条都不能坏了，哪怕你是总统。比如总统要部长做一件事，部长让下面的人办，一般没问题，大家雷厉风行地执行。有问题，这经办的人就告诉部长，这件事不合规矩，不能办。如果办了，你我，总统，都会有什么样的麻烦。为什么有这些麻烦，是因为有新闻媒体，有国会，有这个法，那个法。多少双眼睛，一刻不停地盯着呢。他们可比专拍明星绯闻的狗仔队，厉害太多了。

举一个例子吧。克林顿总统和女实习生谈恋爱，白宫办公室主任，第一反应是将这女的从白宫调到国防部，逼他们分手。两人没办法，只能分手。总统也明白，下属这样做，是为自己好。那女的给总统打电话，问总统能不能帮忙给找个好些的工作。总统就找自己的律师帮她。不能找其他人，是怕人传闲话。律师不知道这是总统的女朋友，也就没当个大事办，给她弄了个工作面试，最后居然没办成。分权制衡，媒体监督，能把总统治成这样。美国总统，是这个世界上最有权势的人。这话没错，但那是他在为国家办事的时候。以权谋私，有老婆还去找女朋友，门儿也没有。再举一个例子。我是大学教授，终身职位。在我的教室里骂美国，骂总统，骂校长，没问题。找女朋友，最多是我老婆跟我打离婚，与学校无关。但是，教授不可以跟学生谈恋爱。不管你结婚没结婚，不管你的职位是不是终身的，和学生谈恋爱，开除你没商量。为什么？因为学生的成绩，是老师决定的，这也是权力。允许老师和学生谈恋爱，就给了教授滥用权力的机会。

联邦调查局办一个案子，如果怀疑总统参与犯罪了，报告给了司法部长。部长可以找个借口压下来。但是这借口，要找得合规矩，过得去。一般就是对经办人说，裹什么乱，你搞的这些调查，证据不足。但是如果这办案的人，认为这件事该查下去，他就去告诉记者，给你在报上登出来。这时候不但民情汹汹，而且国会也会将部长传过去问话。那就压不住了。美国媒体每天的任务，就是写美国这儿不好，骂政府那儿不对。监督政府，是新闻媒体的最重要的社会功能。政府做好事，记者们都装看不见。

所以对政府，对总统，没有新闻，是最好的新闻。政府总统没有办法限制新闻媒体。他们骂错了，也不算诽谤。真正的是有则改之，无则加勉。言论自由，是美国宪法的第一修正案，现代文明社会最大的规矩。

压不住了，怎么办？往下查。按规矩，部长避嫌，就任命一个独立检察官去调查总统。这位检察官，权力很大，可以问讯包括总统在内的所有人。总统没权罢免他，只有司法部长能。但是部长连查都要避嫌，要他罢免自己任命的独立检察官，想都不要想。独立检察官调查完，给众议院写个报告。众议院投票，多数同意，就把参议院当法庭，去审总统。要是参议院三分之二同意，那总统就不但给撤了，还要去坐牢。不到三分之二，总统还是总统。我在美国三十多年，众议院弹劾总统，就有过三回，都没成功。不过过去也有成功的，尼克松就是要被弹劾才下台的。被弹劾的总统，要犯多大的事？可大可小。克林顿被弹劾，是因为在回答独立检察官的问话时，不承认和女实习生有男女关系问题。有男女关系问题，不是大事，但是在回答独立检察官的问话时撒谎，那就是刑事犯罪，克林顿被弹劾，罪名就是对检察官撒谎。在法庭上不能说谎，在美国，是另一条比天还大的规矩。2020年的总统大选，共和党指责民主党舞弊，网上无数的人证，物证，任谁看了，都没法不相信。但是到法庭上打官司的时候，那些提供证据的人，一个都不去。因为在网上说什么，是言论自由，到法庭上说，是作证。作伪证，是要坐牢的。

下面说财权。联邦政府的钱，都是从联邦税来的。每个人。每个实体，该交多少税，一本一本税法摆在那儿，按税法交。每年总统负责做联邦预算，钱要花在哪里，一笔一笔写清楚，厚厚的一本，交到国会去。众议院投票，参议院投票，都通过了，就各部门按照预算上写的，各花各的钱。最要紧的是专款专用，不能把预算里这儿的钱挪到那儿用。要是有什么紧急的事情花钱，不在预算里，总统就要打报告给国会，要两院都通过，才有钱。不通过，没钱事情就办不了。如果今年总统一看，收的税不够花，那就要加税，很麻烦。总统先得给国会打报告，说明为什么要加税，加谁的，要加多少。众议院，参议院通过，总统签字。税务局里，就又多了一本税法。不过加税这个事，真得小心。老布什竞选总统时，向选民保证不加税（read my lips, no new taxes）。选上了，一看预算，

不加税还真过不去。那就加吧。下次竞选连任，克林顿就把他的这个不加税的讲话，来来回回在电视上放。如果没有这个事，老布什竞选连任还真不一定会输。

### 3. 联邦司法系统

国会和总统，说得不少了，现在说联邦法院。美国有一个联邦最高法院，13个联邦中级法院，94个联邦地区法院，663个联邦法官。联邦最高法院9名大法官，每个联邦中级法院3名，其余的都在联邦地区法院。这663位联邦法官的任命，每一位和部长们一样，都是总统提名，参议院批准。但是一经任命，就是终身制。在美国，总统和国会议员们几年一选，他们要讨好选民，要时时跟着民意走。政府官员必须听总统的，不听，总统有权随时开除他们。但是这些联邦法官，一经任命，因为是终身制，就能够超然于当时的民意和权争之上。联邦法官的判决，令行禁止，言出法随。这些法官的权力有多大呢？举个例子。川普总统和中国打贸易战，要修理在美国的中国公司。下了一道行政命令，从某日起，抖音和微信，不准在美国使用。几个华人美国公民，就请律师去告到加州的联邦地区法院，说总统没有权力下这道命令。接受这个案子的联邦法官，说你们告得有道理，当时就也下了一道命令，说这个案子，我得慢慢审，全美国立即停止执行总统的命令。到今天川普总统已经下台了，大家在美国，抖音微信接着用。每一位地区联邦法官的命令，都能让美国总统的行政命令变成一纸空文。美国除了这些联邦法院，每个州还有无数的地方法院，各管各的事，不归联邦法院管。联邦法院管什么，地方法院管什么，我们下一节再讨论。

对联邦法官们的权力制衡，一方面来自外部，一方面来自内部。如果联邦法官贪腐犯罪，联邦政府立案调查后，交国会弹劾，程序和标准，和弹劾总统一样，众议院需要多数通过，参议院需要三分之二通过。在内部，中级法院唯一的工作，是审查地区法院的判决。每一个有争议的判决，必须由三位法官集体审查，少数服从多数。最高法院的责能，除非是刻不容缓的紧急情况，是审查中级法院的有争议的裁决。每一个裁决，必须九位大法官集体投票，也是少数服从多数。决定后，多数要向全社

会解释他们做出的裁决的依据，少数也要公布他们的不同意见。在这种体制和社会氛围中，这些法官们，说追求权力地位，他们有终身与总统匹敌的权威。说到钱，他们是有也不能花。只要他们的生活水准超过正常的收入范围，政府也来查你，新闻媒体也盯着你。美国从立国到现在，二百五十多年，国会只弹劾过十五位联邦法官，八个成功。法院的内部分权制衡，用的是我们系选课本的办法。一件案子，参加裁决的每个法官，对最终的结果，都有影响力，但是都没有决定权。

川普总统运气好，在任四年，有机会提名任命了三名联邦最高法院的大法官。但是当他竞选连任失败，去最高法院提告，说是因为新冠疫情，各个州临时修改选举法，所以选举结果应该无效的时候。最高法院拒绝受理，等于直接打他的脸，说他是无理取闹。他提名任命的三名大法官，一个都不帮他。他的支持者，天天在各个州的州议会抗议，甚至到美国国会山去搞暴动。但是，去各地法院提告选举舞弊，五十多次提告，根本就无人受理。要是有几个联邦法官帮他，美国就可能要乱了。2000年小布什和戈尔竞选总统，最后在佛罗里达定输赢。小布什多不到一千票。按规矩，如此小的差距，要重新点票。几千万人的州，几百的输赢，哪里点得清。吵得不可开交的时候，最高法院发话，说不要再点了。就是说他们决定戈尔输了。听到这个裁决，戈尔第一时间，向全国发表讲话，坚决拥护最高法院的决定。国会向尼克松要他的椭圆办公室的录音带，官司打到最高法院。第一天法院命令总统交出录音带，第二天尼克松就不得不辞职下台。美国是多元社会，无数的道德伦理纷争，只要最高法院一发话，大家一体遵从。联邦最高法院，是美国民主制度的定海神针。你说这最高法院，几个手无缚鸡之力的书生，没有人事权，没有财权，手下没有调查机构，也没有执行机构，甚至连维持法庭秩序的警卫，都不在他们的管辖之下，为什么有这么大的权威？那是因为所有的美国人从小脑袋都给洗白了。民主社会是法制社会，法律最大，而最高法院是法律的化身。最高法院做的决定，谁不服从，谁就是社会公敌。