

八. 美国的政治制度：地方政府

美国有五十个州，每个州都有包括州政府在内的一堆大小不一，互不统属的地方政府。联邦政府拥有的公权力，只是整个社会公权力的一小部分。美国国内大部分的公权力，都掌握在地方政府手中。对公权力的制衡。有两种办法，一种是先分立，后制衡。另一种是通过直接投票选举来制衡。联邦政府，州政府拥有的公权力，用三权分立来制衡。郡市镇，地方小了，就直接用选民投票来制衡。

美国政治制度的根本设计，是分权制衡。上一节里讨论的联邦政府的三权分立，是分权的一种方式。权力分立，就是给关在笼子里的权力加锁，目的是制衡。分权还有一种更直接的办法，就是瓜分权力。美国有五十个州，每个州都有包括州政府在内的一堆大小不一，互不统属的地方政府。联邦政府拥有的公权力，只是整个社会的公权力的一小部分。美国国内大部分的公权力，都掌握在地方政府手中。联邦政府和地方政府，大家一起瓜分公权力，你一块，我一块。划到联邦政府名下的事，地方政府说不上话。划到地方政府名下的事，联邦政府无权干涉。联邦政府的事，可以请地方政府协助配合。但是这是请求而不是要求，地方政府可帮可不帮。一般来说，让本地的选民高兴同意的事，就帮，让他们不高兴的事，就不帮。地方政府的事，也可以请联邦政府帮忙。联邦政府也是可帮可不帮。联邦政府不是中央政府，和各州的地方政府之间没有在任何意义上的上下级关系，不存在谁必须听谁的这样的问题。举一个例子，抓非法移民，是联邦政府的事。一般情况下，到哪个地方，移民局会请地方警察协助。当地的警察也帮忙。但是，到了旧金山，同情非法移民的人很多，所以有一回移民局要抓非法移民，旧金山的市长就说他们派谁来，抓谁，我没办法让他不来，让他不抓，但是旧金山的警察不参加。警察归市长管，他不让参加，就不能参加，就是不帮你这个忙。总统能做什么呢？在电视上骂这个市长。市长说，谢谢你为这个事骂我，帮我拉选票，你再骂几天，我竞选连任就没有悬念了。

瓜分权力最重要的概念是法理管辖权，英文是 jurisdiction。什么事归谁管，一条一条都得写明白了。公权力的瓜分，大体上是外交事务归联邦政府管。内政非联邦政府不可的，也归联邦政府管，用不着联邦政府的，地方政府管。这样的公权力瓜分的结果，就是在外国人眼中，美国政府就是联邦政府，但是在美国生活的人，一天天看到的，天天与之打交道的政府，不是联邦政府，而是地方政府。美国的公共卫生，归州政府管。新冠疫情期间，老百姓戴不戴口罩，总统说了不算，每州州长说了算。不过总统可以要求全体联邦政府的雇员戴口罩，因为联邦政府归他管。联邦政府有个流行病防治委员会（CDC）。对各州的防疫政策只有建议权。没有决定权。但是，飞机从这个州飞到那个州，这个州要求戴口罩，那个州不要求戴，怎么办？流行病防治委员会在这件事上，就有了决定权。他们说必须戴，上飞机就得戴。

有关民生的事，大都归地方政府管。比如说教育，就归地方政府管。从小学，中学，到大学，教学大纲，毕业标准，都是地方政府定，州州不一样，没有联邦政府什么事。美国只有州立大学，没有国立大学。联邦政府也有个教育部，我只知道没钱交学费的大学生，都去那儿申请学生贷款，其他真不知道它还管什么有关教育的事。再比如社会治安，每个州，都有自己的完整的地方警察和司法系统，独立于联邦的国家安全和司法系统之外。治安，由地方警察来维护，绝大多数的民事纠纷和刑事案件，小到交通违规，大到杀人案，只要不是有关国家安全，不跨州，都由地方司法系统处理。选举是民主社会最重要的事，但是联邦政府，没有管理选举的机构。选举的具体组织实施，不归联邦政府，而是归州政府管。每个州怎么选，有自己的选举法，州州不一样。为一件事

归谁管，联邦政府和地方政府起了争执怎么办？去联邦法院打官司。美国的法律规定，凡是没有明文规定是该联邦政府管的事，都归地方政府管。

权力瓜分完了，每一片权力，都得制衡。制衡有两种办法，一种是权力分立制衡。另一种是用直接投票选举来制衡。制衡的一般原则，是地方大了，用权力分立制衡。但是地方小了，就不用分立了，直接用选民投票来制衡。民主的英文词，democracy，意思不是人民做主，而是直接投票。地方大了，事事直接投票，不现实，改成定期选代表，事情让代表们去投票决定。这就是三权分立的共和政体了。州也很大，所以州政府拥有的公权力，也用三权分立来制衡。每个州政府，依样画葫芦，都是小一圈的联邦政府。拿我在的亚利桑那州为例，州议会也分参众两院，全州分二十个选区，每个选区选民一人一票，选一个州参议员，两个州众议员。州的执行机构以州长为首，他也是全州人民一人一票选出来的。州的最高司法机构，是州高等法院，七个大法官，有空缺，现任州长任命。他们不用竞选上位，但是每过几年，要全体选民核准，通不过，就不要再干了。但是州毕竟比整个国家小很多，所以对州的行政机构的制衡，就要用更多的直接选举了。行政机构被分成了好多片。除了州长，每一片的首长，州秘书长，州检察长，州财务部长，商业委员会，都是全州人民，一个一个，一人一票选出来的。你是民主党，他是共和党，大家各干各的事，各人之间，没有统属关系。谁也撤不了谁。

每个州，又分成若干个郡(county)。郡已经不太大了，权力用不着分立制衡，所以只有行政和司法两块。每个郡，都是一个独立王国，与州政府也是互不统属，也和州政府分权。到了这一层，就要天天跟老百姓打交道了。维护社会治安，处理民事刑事案件，大部分都在郡里。这一层的部门首长们，包括警察局长，郡法院的法官，都是他们所在郡的人民，一人一票选的。任期，一般是两年。干得好，选民满意，接着干，干不好，下次选不上，就滚蛋。但是，除了选民，没有其他人能撤换他们。他们的权力，真正是人民给的。就这样，还没完，郡又分成了市镇。市镇的行政机构的首长们，一个个也都是通过直接选举上位的，也和郡政府分权。什么权归谁，什么事谁管，都有明文规定。

举个类似于中国国内居民小区的物业管理这件事做例子。一片居民住宅，建造的时候，要到市镇的相关部门交图纸，这个规矩，那个要求，例行公事，都批准了，造房子。房子造好了，卖出去，建房子的人，拿钱走路，没他什么事了。但是小区有路，有花园，物业要有人维护。小区的外观，需要整齐划一。如果住户们你把门漆成红的，我把窗弄成黄的，你把车停在门口，他把车停在路边，可不就乱了。怎么办？所有的房主来开会，选几个人出来，组成一个委员会，这个委员会，第一件事，就是做预算，建议收多少会费。大家通过。有钱了，找个律师，写一个大家都要遵守的章程，全体房主投票通过，签字画押。不管是谁，以后只要买了这里的房子，就得交会费，守这个章程。对小区的房主们，这就又多了一条规矩法律。这个委员会，管的事还真不少。雇个人，每过十天半个月在小区里转悠，你们家车停的不是地方，垃圾桶没在指定的位置上，院里的杂草没有按时除，窗帘上有个洞要换新的，等等等等，立马给你写信，请你改正。不改就罚款，不交罚款，就给你开更大的罚单，再不交，你就官司上门了。委员们拥有的，也是公权力。只要有权力，就有人愿意去做。什么样的权力呢？比如在小区整天转悠的那位，是拿工资的，雇谁，这个委员会说了算。小区路边的树雇谁来修剪，也是他们决定。委员们都不是专职，做事有些补贴而已。但是这些权力，也都要制衡，办法是事无大小，都开会决定。小事委员会投票多数决，大事全体房主会议决定。什么事大，什么事小，章程里，厚厚的一本，一条一条的都列在哪儿。全体房主，一般一年开一次会，委员们也都是每年一选。这个委员会，没有上级，它拥有的公权力，鸡毛蒜皮，

但是是在财政和人事上完全独立的公权力，是小区的全体房主赋予的权力。以小见大，大大小小的地方政府拥有的，也都是类似的财政和人事上完全独立的公权力。

联邦政府通过联邦税务局，按联邦政府的税法，向全国人民收税，收的钱，归联邦政府花。各个州政府也以同样的方式，通过自己的州税务局，按各个州政府的税法，向全州人民收税，收的钱，归州政府花。各地区，各市镇的政府，没必要设税务局，但也是各做各的事，各收各的税。房主委员会收的会费，本质上也是一种税。说分权必须要说钱，是因为权无非是财权和人事权。财务独立，是行政权独立的基础。每年的四月十五号，是每个人向联邦政府交税表的日子。自己填表，向联邦税务局报告自己去年挣了多少钱，该交多少联邦税。你可以自己填，也可以雇专业的会计师帮你填。谁都不想交税，但是谁都不敢有意少报。偷税漏税，是要坐牢的。所以这一天，本来应该是一年中全体美国人民最不高兴的日子。但是政府想了一招，说我们每个月都从你的工资里扣一部分税，到四月十五号算总账，多退少补。这样就把交税日改成了退税日。大家心情好了很多。朝三暮四，朝四暮三的损招，对人比对猴子还管用。

下面来说说治安。最多也是最轻的事，就是开车违章超速吃罚单。你超速，警察在路上拿着测速枪，把你的速度记下来，叫你停，给你一张罚单。单子上写着你有两种选择。第一种是你交钱认罚，第二种是你认为这个罚单没有道理，那你就到法庭去跟给你开罚单的警察对质。每个郡都有一个专门的法庭和专职的法官，一天到晚，听大家和罚他们的警察对质做判决。你要是两件都不做，就从加倍罚款开始，到吊销驾照，等等等等，麻烦就会越来越大。所以一般情况下，就认罚。不想认，就去法庭。去一看，要和警察对质的，有不少。对质完，法官判，大部分罚款不变，也有减少罚款的。要是你运气好，那天给你开罚单的警察有其他事来不了，这罚单就作废了。美国司法最重要的原则，叫 dual process，就是你不管是被谁罚了，都要有另一个独立的程序来检查它罚得对不对。开车超速吃罚单，不是大事，但是也要有 dual process，让你能到法官面前去和警察对质。这也是对警察的约束。老是开无理罚单的警察，要求对质的人多了，他就干不长了。

那为什么就不能像中国那样，到处都装上摄像头，测速器？那样抓超速，给你开罚单，都是证据确凿，没得跑，连到法庭对质都可以省了。警察局长认为是好主意。不过他只有开罚单的权，没有装摄像头的权。他就去跟市长商量。市长一听，笑了，说你这是脑袋进水了。我要是真的到处去装摄像头，那下回我就不用再竞选连任了。其实警察局长也没糊涂。他说当然没法到处装，但是市里有几个路口，老有人闯红灯，事故多。在那儿安上几个，总可以吧。市长一想，这倒可以，如果能减少交通事故，那也算是我的政绩。最后就在几个路口安了摄像头。这一下，就有热闹看了。这是在我们这个城市真实发生的故事。全市一共在四个路口装了摄像头。

一开始是莫名其妙地在邮箱里收到一封信，警察开的罚单，说我闯红灯。我想我没有啊。但是罚单后面就是照片，原来是左转急了违规。自己的错自己认，当时就写了张一百五的支票，寄出去了。不过闯红灯不但要交罚款，而且要记点，保险也会涨。想要保险不涨，去再交两百上一天的交通规则课。三天后，又收到一封信，是从一个律师所来的，说知道你收到罚单了，给我五十，告诉你怎样可以让这个罚单作废。罚款都交了，就没理它。过了两个月，又来了一张罚单，还是左转急了违规。这回比上回麻烦大，因为上课不记点不长保险，每两年只能有一次。过了几天，上回的律师所又来信，说给我五十吧，教你如何让这个罚单作废。好，给他五十，他告诉我，你就当没看见这个罚单，三个月后，它就作废了，原因是州法规定，罚单必须送到当事人手上，送到你邮箱里的平信不算送到手上。还真是这样。后来听说，道高一尺。魔高一丈，警察局改寄挂号信了。我这样的遵纪守法的良民都收到这样的罚单，那可以想像，很多人也收到了。这就有人出头了。美国的选

举，每两年一次，除了选从总统到郡市的大大小小的这个长那个长，还有一堆提案。有人就招集签名，弄了一个在图桑不许装摄像头的提案，真通过了。最后是这四个装上了的摄像头，也都给拆了。到现在整个图桑，没有摄像头。

再就聊聊刑事犯罪。有了刑事案件，一般是地方警察局的刑侦队负责侦查。负责调查的刑警，收集人证，物证，写报告给地方检察官。检察官看完报告，认为案子破了，到刑事法庭请求法官发逮捕证，抓犯罪嫌疑人。这个过程中做事的三方，刑警，检察官，法官，分属的都是首长通过直选上位的互不统属的独立的行政机构。指控任何人刑事犯罪都是大事，关抓人这个权力的笼子，要上三把锁，都开了，才能抓人。逮捕你的时候，警察第一件事，就是告诉你，赶快叫你的律师来，在他来之前，我们问你话，你最好不要答。人被抓不久，犯罪嫌疑人的律师也就到了。你有钱自己请律师，没钱，政府给你派一个。如果哪个警察发昏，忘了对你说你有这些权利，这案子到了法官那儿，就不要审了，直接无罪释放。美国司法有一条大规矩，就是犯罪嫌疑人被无罪释放后，任何地方，任何人绝对都不能够再用同一件事来判他的罪。被抓的第二天，把犯罪嫌疑人带到法庭上，法官问，你认不认罪？你只要认罪，这个案子就审完了，接下来，法官判你的刑期。你要是不认罪，那就要正式开庭审理了。定个日子，一两个月后开庭。从这一天到开庭，犯罪嫌疑人该呆在哪儿？只要不是特别重大的案子，法官就问你，想回家还是就在牢里等，要回家，你要保证不逃跑，交押金。这样的处理咋一看不公平，没钱的坐牢有钱的回家。其实不然。法庭的押金，也是一门生意。你没钱，有人帮你交，你只要付利息。利息要高些，但不是高利贷。几万块的押金，一两个月的利息没什么大不了。

犯罪嫌疑人回家了，法庭可就忙开了。把郡里全体选民的名单拿来，随机抽几百人，给他们发信，几月几号，到法庭报到，面试做陪审员。法庭的信，是命令不是请求，你如果有正当理由不能去，要写回信申请豁免，得到批准才可以，不然麻烦会比不缴超速的罚单大。大家都去了，检察官和嫌疑人的律师跟你们一个一个面谈，两人都认为你行，你就入选陪审团了。一件案子，选十五到二十人的样子，十二个，是陪审员，其余的是候补。人数够了，其余的人白跑一趟，回家。陪审员，候补陪审员，开庭都得准时到。指控嫌疑人的证据，要给他的律师先看，双方准备开庭。开庭了，检方和辩护方出示物证，询问证人，法官维持秩序，决定什么该问，什么不该问。陪审团在一边听。法庭辩论结束。陪审团开会讨论决定，犯罪嫌疑人有没有罪。如果十二个人一致同意有罪，那这人就是罪犯了。十二个人一致同意无罪，当庭无罪释放。以后任何地方，任何人绝对不能再用这一件事判他的罪。只要有一个陪审员和大家的看法不一样，这次庭审就没有结果，嫌疑人也是当庭释放。不过只是释放，不是无罪释放。检察官要是不死心，又有了新证据，下次可以再用这个案子审他。陪审团判了有罪，就由法官来决定刑期是多少。这是初级法庭的判决。

你对法庭的判决不服，可以上诉。每个州有中级法院，高级法院。他们的工作，就是审核上诉的案子。但是中级法院不多，高级法院一州一个，那么多案子，怎么办，就慢慢来吧。这样一级一级地审核，错案不可能没有，但是被有钱有权的人有意陷害冤枉，基本上不可能。如果犯的案子太重，陪审团判了有罪后，检察官要求判死刑，法官就不能判了，把陪审团叫回来，说这个案子还没完，你们再讨论，该不该判死刑。全体同意，那就是死刑了，有一个不同意，就不能判死刑。判了死刑，也不用太着急，可以上诉，离真死远着呢。死刑判决，一级一级的法庭都必须受理。从受理，到必须判决，有个时限。对死刑案，每一级法院，都是拖到最后才决定驳回。把能够上诉的地方都过一遍，真的从判决到执行，得有个十几年。

我们再讲讲军队。美国军队的主体，是从军校毕业，长期在军中服役的职业军人。最好的军校，海军是海军军官学校（Navy Academy），陆军是西点军校（West Point），空军是空军军官学校（Airforce Academy）。每年从应届高中毕业生中招收学员。被顶级军校录取的，个个都是能进常青藤大学的品学兼优的学生。美国社会对未成年人的洗脑教育，高中毕业，就结束了，但是对这些未来的职业军人，要再洗四年。军人的职业操守，行为规范，军人和军队，什么能做，什么不能做，这四年里还是月月讲，天天讲。军人的最根本的职业操守，是效忠美国宪法。总统是三军总司令，军队的使用调动，没有他的命令不行。但是总统不是军人，不懂打仗，不直接参与军队的管理。军队是国家的军队，不是总统的军队。这些职业军人，和联邦政府其他部门的官僚类似。要军队干什么，总统，部长决定，合规矩，大家雷厉风行地执行，不合规矩，他们不能办，就不办。现役军人，作为美国公民，允许有自己个人的政治观点，但是作为军人，绝对不允许有自己的政治立场。这也是军人最根本的职业操守。举一个川普总统的例子。极左派帮黑人维权，到白宫前面示威，闹暴动，打砸抢，总统派警察和国民警卫队弹压平息后，带着他的一堆部长们去现场拍照，国防部长也去了。照片登出来，这个国防部长成了众矢之的，说他跟着去拍这个照片，有代表军队支持总统的政治立场的意思，是坏了规矩，这个前国防部长，那个前将军，一个接一个在电视上批评他。部长最后不得不出来向全国人民道歉，解释，说是总统临时叫，没多想，糊里糊涂就去了，是我的错，下次一定小心，这才罢了。联邦政府的军队，对外不对内。美国历史上对内用兵，就南北战争一回。但是南北战争，是因为南方州已经宣告分离出去，成立了自己的国家。所以南北战争实质上是一场对外战争。而且当时美国人民的国家理念，和现在完全不同。英文里 state 这个词的意思，是国家而不是州。美国的英文全称，United States of American，意思是美洲多个国家的联合体。对很多当时的美国人，他们在的那个州，是他们要效忠的国家。

美国有没有除警察之外，可以对内使用的军队？有。但是那是各州的军队，叫国民警卫队，不归总统和联邦政府，而是归各州州长管辖指挥。各州的国民警卫队的训练，装备，和联邦军队是一个水准。联邦政府对外用兵，必要时国防部可以向各州借兵。州与州之间，也可以相互借用。但是动用一个州的国民警卫队，必须要这个州的州长批准。维持治安，防灾救灾，地方警力不足，要不要动用国民警卫队，州长决定。州长在特殊情况下，也可以向总统请求要联邦军队帮忙，但那是帮忙，不是动武。比如说新冠病毒刚流行的时候，总统就调动了联邦军队的包括医疗船在内的各种资源去帮助地方政府。但是这些资源如何使用，听州长安排。

专制独裁的政权，必须用枪杆子，笔杆子来维护。用林彪的话，这叫枪杆子，笔杆子，干革命就靠这两杆子。美国的政治体制内，也充满了五花八门的权力斗争，但是这种争斗，有规矩，有底线，没有枪杆子，笔杆子可以用，可以靠，胜负由选民决定。输赢只定一时，不定长远，无关生死。赢了，当部长，输了，到大学做教授，到公司上班，到电视台做时事评论员。美国大学里的教授，各大电视台的时事评论员，有不少是退休的部长，将军，国会议员。这些人做教授，做评论员，去公司做事，挣钱都比做部长，将军，议员的时候多。中国人的传统观念，是万般皆下品，唯有读书高。为什么读书高呢？是因为学而优则仕，书读好了，能做官，官做大了，就有黄金屋，颜如玉。现代社会，要想黄金屋，想颜如玉，就不要去从政。新旧文明的政治制度的最大不同，就是旧文明社会，公权力的拥有者可以利用他们手中的权力去得到黄金屋，颜如玉。天下的美女，皇帝挑完了，才轮到其他人。在美国，要想通过手中的公权力得到金钱美女，不可能。川普总统有黄金屋，也有颜如玉，不过那是他做生意挣来的。做总统，对他来说是赔钱的买卖。