

第九章 民主社会公权力的组织运作

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运作，交给了分权制衡的民主制度。分离独立的政治体系和经济体系，以人字的架构，相互依赖相互支撑。

自由市场平稳有秩的运作，需要强大高效，同时又不能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。没有制衡的公权力，是腐败的同义词。民主制度的出发点，是假设掌握公权力的每个人，如果没人看没人管，本能地都会滥用职权，以权谋私。现代民主制度的设置，以阻止公权力被滥用为目标，通过分权制衡，媒体监督，直接选举，从制度上入手铲除当权者滥用公权力贪污腐败的土壤。

这一章里我们拿美国做例子，讲民主制度的具体组织运作，分三节。第一节讲分权制衡，地方自治的共和政体，讲联邦政府和地方政府的权力分配；第二节讲社会公权力的具体运作；第三节讲美国的司法系统和社会管理。

1. 分权制衡，地方自治的共和政体

民主制度的根本设计，首先是分权。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，只占整个社会公权力的一小部分。美国社会内部，大部分的公权力，在以州，郡，市镇为单位也是互不统属的地方政府手中。

分权有两种方式，一种是分立，一种是分配。民主社会是法制社会，法律是人人必须守的规矩。三权分立，把立法权，司法权，和执法权分开。

权力分立，强调的不是什么人有什么样的权力，而是什么人**没有**什么样的权力。立法定规矩的人，没有裁定谁犯了法，谁该受罚的权力；有权力裁定谁犯了法，谁该受罚的人，不能定规矩，改规矩，也没有拿人罚人的权力；拿人罚人的人，没有自作主张，想拿谁拿谁，想罚谁罚谁的权力。权力分立的目的，是制衡。把权力关在笼子里，上几把锁，锁全开了，权力才能走出来。

分配权力，最重要的概念，是 jurisdiction，法理管辖权。什么事归谁管，一条一条都要写明白。权力分配的目的，是防止一个人，或者是一群人，有太多太大的权力。公权力的分配，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。权力这样分配的结果，是在外国人眼中，美国政府是联邦政府，但是美国人一天天与之打交道的，不是联邦政府，是地方政府。

联邦政府的事，可以请地方政府协助配合。但这是请求不是要求，地方政府可帮可不帮。一般来说，让本地选民高兴同意的事，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。联邦政府不是集权的中央政府，和地方政府之间，没有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。当地警察也帮忙。但是，到了旧金山，同情非法移民的人多，所以有一回移民局要抓非法移民，旧金山的市长说他们派谁来，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。

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，各州州长说了算。不过总统可以要求全国各地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，就有了发言权。他们说要戴，上飞机就必

须戴。这样的决定，不要求戴口罩的州，当然不高兴。不高兴就到联邦法院打官司。法院判下来，说流行病防治委员会没有这个权力，戴口罩的事，决定权在坐飞机的人手上，谁爱戴就戴，不爱戴，可以不戴。

有关民生的事，大多归地方政府管。比如教育，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，不关联邦政府什么事。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，可以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。

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，怎么选，联邦政府无权干涉。

权力无论是被分立了，还是被分配了，如果没有独立的选举制度作为后盾，制衡就是一句空话。分开了的权力，必须掌握在互不统属，可以真正独立行事的不同的人手中。中国现在也有自己的国会，叫全国人民代表大会，也有最高法院，也有以总理为首的执行机构，但是，这三个机构，什么人什么时候进去，什么人什么时候被踢出来，独裁者有决定权。这样的设置，也把权力关在笼子里，也在笼子上上了几把锁，但是钥匙谁拿着，定于一尊，整个制度，不但对独裁者的权力没有任何约束制衡，反而倒成了他对下属分而治之的工具。

民主制度的灵魂，是直接选举。 民主的英文原词，democracy，意思不是人民做主，而是大家投票决定。民主制度，在和中国春秋战国同时的古希腊，是一种蛮流行的社会管理制度。那个时候古希腊分成了很多小城邦，最有名的雅典 (Athens)，实行的就是事事投票的民主制度。雅典算是大城邦，但是人口，平民奴隶男人女人加在一起，也就十万人的样子。城邦的大事小事，大家投票决定。当然父权社会，女人和奴隶没有投票权。一般的事，大家投票没问题，但也有些事，投票真不行。比如打仗，投票选将军，是间接制造内部矛盾，就不行。怎么办？抽签决定。所以雅典的民主制度，投票为主，抽签为辅。比如审苏格拉底的陪审团，五百多人，就是抽签来的。检方起诉，苏格拉底为自己做辩护，陪审团投票，先定有罪无罪。定了有罪，就让他自己建议该怎么罚。这

时候如果你自己建议的刑罚太轻，就是藐视法庭。苏格拉底坚持说自己没罪，还说要是非罚不可，交点罚金如何？结果把大家惹毛了，投票判他死刑的，比同意判他有罪的人多。这样事事投票的民主制度，其实没什么好，低效不说，也容易被有钱人操控。关键是地方小了，还有些可行性，地方一大，人一多，事事投票，肯定没法弄。地方大了怎么办？就选代表投票。这就是所谓的共和政体。罗马帝国，就是共和政体。

但是对被分解了的公权力，用**直接选举**制衡，简便高效。选举制衡的一般原则，是地方大了，权力分立加直接选举。地方小了，没必要分立，就直接选举。美国国会和以总统为首的执行机构，互不统属。国会分两院，参议院，众议院。参议员，每州两位，每位任期六年，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，也是全国人民一个州一个州一票一票选出来的。美国的选举设计，不是少数服从多数那么简单，既要照顾到每个州的人数多寡，又要考虑到各州之间的利益平衡。所以众议员，按人口分配，但是参议员，就州不分大小，每州两名。选总统也不是简单的一人一票的多数决。每个州，按人口多少分派选举人票。全美国，一共 538 张选举人票。州小人少，选举人票就少，州大人多，选举人票就多。亚利桑那 (Arizona) 州小人少，就 7 票，加州 (California) 州大人多，48 票。选总统，先在每个州一人一票定输赢，谁赢了，这个州的全部选举人票就归谁。最后汇总，谁多谁赢。2016 年的总统选举，希拉里克林顿得的一人一票的总票数，比川普多两百万，但是她输了。

政府做每一件事，都必须有法律依据，一条法律，一般情况下，需要众议院多数通过，参议院多数通过，然后总统签字同意。这样的制度，把联邦政府的权力，关在笼子里。笼子上有三把锁，一把众议院能开，一把参议院能开，一把总统能开。三把锁都开了，权力才能被放出来。

联邦国会众议员的选区，每一个也就一百多万选民。你想代表这个选区，唯一要琢磨的，是这一百多万人想听什么，想要什么。总统想听什么要什么，于你无关。一个选区，地方就这么大，一百多万人，大家的想法需要，分歧一般不大，但是不同的选区，选民的想法利益，就很不一样，

所以众议员们，在国会山庄天天吵架。最后什么通过，什么通不过，大家投票多数决。参议员是全洲选，地方大选民多，要选上，比众议员难很多。总统是全国人民投票选，所以总统，要一天一天地看民意调查定政策。他想办什么事，先要提法案，提上来的法案，需要参众两院通过。白宫办公室主任最重要的工作，是说服两党议员，投总统的同意票。议员们同意不同意，要看你想做的事，对他代表的一百多万选民有没有好处。所以国会投票前，总统也好，反对派也罢，都号召选民给他们选区的议员办公室打电话，反对的电话多了，总统怎么求他同意，也没用。结果就是政府总统想做的事，大多数做不成。做不成是好事，因为做事就是折腾，一个国家一个社会，最怕的是折腾，治大国如烹小鲜，不能翻来覆去地折腾。吵吵吵做不成，是不折腾。但是话说回来，一件事，一旦整个社会形成了共识，政府的决策行动，比专制集权的体制还要雷厉风行。

国会议员，特别是众议员，两年一选，只要哪一次投票，违背了他的选民的意愿，下次再选就有麻烦。2020年美国大选后，川普总统的支持者到国会山庄闹暴动，民主党说他的目的，是要推翻美国民主，用这件事弹劾川普。一些共和党的众议员参议员，也认定了川普是民主制度的敌人，跟着投了赞成票。这些投赞成票的共和党，到了2022年中期选举，无一例外，竞选连任失败。为什么呢？因为共和党的基本选民认同川普的主张。选民把你送到国会山庄，是去代表他们投票，而不是代表你自己投票。一件事上，你的信念主张和你的选民们的信念主张不一致，你也必须按他们的信念主张投票，而不是自作主张。这是民主制度根本的精神原则。现代社会，不要求她的政治人物，为国家的长远利益，深谋远虑，只要求他们顺从民意。所以美国政府，永远跟着民意走。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，从总统到议员，最要紧的，是顺从民意。这是民主这个词的真意。

州也很大，所以州政府也要三权分立。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，他是全州人民一人一票选出来

的。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。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)。郡已经不大了，就不用立法，所以只有行政和司法两块。每个郡的行政执行机构，也和州政府互不统属。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，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，一个个也通过直接选举上位，也和郡政府分权。什么权归谁，什么事谁管，都有明文规定。

2. 公权力的具体运作

讲美国社会公权力的组织运作，我们先拿一个鸡毛蒜皮的公权力做例子。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？房主们开会，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。大家通过有了钱，找律师写一个章程，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，这就又多了一条法律规矩。这个委员会，管的事真不少。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。这个委员们拥有的，也是公权力。只要有权，就有人愿意做。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，一条一条都列在哪儿。全体房主，一般一年开一次会，委员们也是每年一选。

集权制度之下，公权力分级别，各级政府，各级领导，每个政府机构，都有上级领导，除了独裁者，人人都有上级。下级服从上级，全党服从中央。政府官员的任免，上级任免下级。下到派出所所长，居委会主任，都是上级选派任命。这样的制度，要做官升官，说什么做什么，最要紧的，是要想清楚，你的上司想听什么看什么。他想听什么看什么呢？当然是他的上司想听什么看什么。所以最后整个社会听到的，只有一个声音，那就是独裁者的声音；能看到的，也只有独裁者想看的東西。社会活动，政府行为，从上到下，反映的，是独裁者的意志。升斗小民需要的想要的，如果和独裁者的需要一致，整个社会就心情舒畅，同心合力，社会运作，快速高效。独裁者的决策，聪明加运气，如果对了，皆大欢喜，这个时候看起来，集权体系，还真有优势。但是，是人都会做错事，一个人，一小群人的利益，不可能长期和普罗大众的利益一致。一旦做错事，或者独裁者的利益和普罗大众的利益不一致，社会就不安定，政府就必须强力维稳。要是遇上毛泽东习近平这样的与人斗厉害无比，与天斗一窍不通，聪明加狂妄无知的独裁者，就会有六十年前饿死几千万人的大饥荒和现在正在中国发生的，三个月内十亿人新冠肺炎感染，有无数人死亡的空前的人道灾难。

民主社会，有无数的财政独立，互不统属，**没有上级机构**的公权力。比如这个房主委员会，就没有上级，它拥有的公权力，虽然是鸡毛蒜皮，但是在财政和人事上完全独立，是小区的全体房主赋予的权力。以小见大，美国大大小小的地方政府，从市镇到郡到州，拥有的，都是类似的财政和人事上完全独立的公权力。

政府官员，大致分为两类，一类管决策，一类管执行。官僚官僚，决策的是官，执行的是僚。联邦政府地方政府，有决策权的官员，都是社会大众一人一票选出来的。大官大选，小官小选，市长局长检察长，州长总统，各管各的事，谁也不靠谁上位，谁也撤不了谁，所以官大官小，谁也用不着拍谁的马屁，看谁的脸色。

民主体制中的第二类官员，是僚，是有执行权没有决策权的公务员的群体。他们是政府机构日常运作的主力。政府机构，是官僚机构，按规矩执行决策者的命令。现代社会，各行各业，不同的职业，有不同的规矩，做事挣钱，最要紧的是职业操守（Professionalism）。政府官僚基本的职业操守，是守规矩，办任何事情，都要一板一眼，合规矩走程序，不能讲变通。规矩就是法，决策者的命令，违法不按规矩，这些人就不办。理论上，你不办，有可能被开除，但是实际上，他要你做违法的事，见不得光，他开除你，不但事情办不成，还会惹一堆麻烦。你得罪他，对你的将来，没有什么影响，因为过几年，这些人都得换，坚持原则，得到的，是公正不阿的好名声。

讲具体的权力制衡，我们还是从一件小事开始。一个社会，有很多组织，大到联邦政府，小到我们系的教材委员会，都有一定的权力，也都是人在里面做事。比方说这个教材委员会，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，由系主任定，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，都这么分权制衡，联邦政府的权力，就更要细分，狠狠制了。

权力，无非是人事权，财权。先说人事权。前面说过，美国的联邦政府和州政府，没有上下级关系。总统只在联邦政府的机构里，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，一条一条写在那儿。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。规矩一本一本多了去了。政府部门下达行政命令，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。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，经办人就告诉部长，这件事不合规矩，不能办。如果办了，你我，总统，会有什么样的麻烦。为什么有这些麻烦？因为有新闻媒体，有国会，有最高法院，有这个法那个法。多少双眼睛，一刻不停地盯着呢。他们可比拍明星绯闻的狗仔队，厉害太多了。

当然理论上，总统让你办事你不办，他有权开除你，所以他逼你做不合法的事，等于逼你辞职。你辞职，他除了麻烦，事情还是办不成。2020年总统选举，川普鼓动他的支持者到国会山庄闹暴动。国会民主党调查他，公开听证。大家听来听去，原来阻止他推翻选举结果的，绝大多数是他自己的下属，都是共和党。他的司法部长，直接辞职。接任的副部长，还是不帮他。当然不违法能办的事，大家都会尽力办，这也是公务员职业操守的一部分。

说分权也必须说钱。财务独立，是行政权独立的基础。联邦政府通过联邦税务局，按联邦税法，向全国人民收税，收的钱归联邦政府花。州政府以同样的方式，通过州税务局，按各州的税法，向全州人民收税，收的钱归州政府花。各地区各市镇，没必要设税务局，但也是各做各的事，各收各的税。每年四月十五号，是个人向联邦政府交税表的日子。自己

填表，向税务局报告去年挣了多少钱，该交多少税。你可以自己填，也可以雇专业会计师帮你填。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，应该是全体美国人最不快乐的日子。但是政府想了一招，说我们每个月从你工资里扣一部分税，到四月十五号算总账，多退少补。这样把交税日改成了退税日。大家的心情好了很多。朝三暮四，朝四暮三的损招，对人比对猴子管用。

联邦政府的钱，是从联邦税来的。每个人每个实体，该交多少税，一本一本税法在那儿，按税法交。每年总统负责做联邦预算，钱要花在哪儿，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，各部门按预算各花各的钱，专款专用。有紧急的事情要花钱，不在预算内，总统要打报告给国会，两院都通过，才有钱。不通过，没钱事情就办不了。今年总统一看，收的税不够花要加税，很麻烦。总统又要给国会打报告，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，不加税真过不去，那就加吧。竞选连任，克林顿把他这个不加税的讲话，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. 司法系统的组织运作

上两节重点讲了立法和行政系统的组织运作，没有讲司法系统，这个要留着单独讲。现代社会，有无数的互不统属的社会单元，无数的道德利益纷争，大到总统和国会，小到房东和房客，起了争执，又不愿意好说好商量，怎么办？到法院去打官司。现代社会是法制社会，有了争执就去法院。

先说联邦法院。美国的联邦司法系统，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名联邦法官。联邦最高法院有9名联邦法官，每个联邦中级法院也有九名，其余的都在联邦地区法院。这663位联邦法官的任命，**每一位**和部长一样，都是总统提名，参议院批准，

一经任命，就是终身制。美国总统和国会议员几年一选，必须时时讨好选民，跟着民意走。政府官员必须听总统的，不听，总统有权开除你。但这些联邦法官一经任命，因为是终身制，就能够超然于一时的民意权争之上。联邦法官的判决，令行禁止，言出法随。这些法官的权有多大呢？举个例子。川普总统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，请律师去加州的联邦地区法院提告，说总统没有权下这种命令。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，都能让总统的行政命令变成一纸空文。

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，必须由至少三位法官集体审查，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裁决的依据，少数也要解释他们为什么反对。在这样的体制和社会氛围中，这些法官们，说追求权力地位，他们每一位都有终身能与总统匹敌的权威。说到钱，有也不能花。只要他们的生活水准超过正常的收入范围，新闻媒体盯着你，政府也来查你。美国从立国到现在，小二百五十年，国会只弹劾过十五位联邦法官，八个成功。法院内部的分权制衡，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，但是都没有决定权。

川普总统运气好，在任四年，提名任命了三名联邦最高法院的大法官。但是他竞选连任失败，去最高法院提告，最高法院拒绝受理，直接打他的脸，说他无理取闹。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，甚至到国会山庄去搞暴动。但是，去各地法院提告选举舞弊，五十多次提告无人受理。2000年小布什和戈

尔竞选总统，在佛罗里达州定输赢。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。国会向尼克松要椭圆办公室的录音带，官司打到最高法院。法院命令总统交出录音带，他就不得不辞职下台。美国是多元社会，无数的道德伦理纷争，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。

美国的法律，分三个层次，第一层，是宪法和放在一起的二十七个修正案。这是美国宪政的根本。政府官员，从总统到一般的军人公务员，入职前都必须宣誓效忠宪法。美国宪法可不可以改？可以。但是修改宪法，先要在参众两院以三分之二的多数通过，然后再经过四分之三的州的州议会确认。旧文明的集权体制，用同样的标准去修改宪法，不难。但是在美国，要修宪，除非绝大多数民众同意，否则没有可能；第二层，是一般的法律，必须参众两院多数通过，总统签字同意；第三层，是行政部门根据法律定的执行细则。任何人对第三层的执行细则不满，都可以去联邦法院提告，法院受理了，第一件事，就是通告全美国停止执行有争议的细则，官司一级一级往上打，最终的结果，是联邦最高法院的裁决。第二层，一般的法律，你也可以去告，说某条法律违宪。这样的提告，也有成功的时候。比如上世纪七十年代初，两院和总统，都同意降低法定的选举年龄，但是联邦最高法院不同意，说这样的事，用这样的法律门槛，过于轻率，不能算。他们说不能算，就不算。怎么办？要推翻最高法院的裁决，有两个办法，一个是他们自己推翻自己，一个是修宪。美国宪法第二十六修正案，降低选举人的年龄，就是这么来的。

美国到现在，立国二百五十年不到，一共通过了二十七个宪法修正案。前十个，放在一起，是人权法案，算是宪法的附件，后面的十七个修正案，第十八和第二十一不能算。1919年通过了禁酒的第十八修正案，行不通，所以1933年又通过了第二十一修正案，取消第十八修正案。通过法律禁酒，可以理解，但是居然修宪禁酒，禁了又改回去，算是民主社会知错必改的例子，也是趣闻笑话。

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？那是因为全体美国人，从小脑袋都被洗白了。民主社会是法制社会，最高法院是法律的化身。最高法院的决定，谁不服从，谁就是社会公敌。

接下来，我们讲地方政府的司法警察系统。美国的每个州，都有自己完整的地方警察和司法系统，独立于联邦国家安全和司法系统之外。地方治安，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。

社会治安，最多也是最轻的事，是开车违章超速吃罚单。你超速，警察在路上拿着测速枪记下来，叫停给你开罚单。你吃了罚单，一般就交钱认罚，不服气不想认这个罚，可以定个日子上法庭跟开罚单的警察对质。每个郡，都有专门的法庭和专职的法官，一天到晚听大家和警察对质。你要是两件都不做，就从加倍罚款开始，到吊销驾照，麻烦会越来越大。不想认罚去法庭，一看，和警察对质的有不少。如果你运气好，给你开罚单的警察有其他事来不了，这罚单就作废。美国司法最重要的原则，是 dual process，就是**你不管被谁罚，为什么事被罚，都必须有另一个机构程序，能够独立核查罚你罚得对不对**。开车超速吃罚单，不是大事，但是也要有 dual process，让你能到法官面前和警察对质。这也是对警察的约束。老开无理罚单的警察，要求对质的人多了，就干不长。

为什么不能像中国那样，到处装摄像头，测速器？那样抓超速，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。局长就去跟市长商量。市长一听，笑了，说你这是脑袋进水了，我要是到处装摄像头，下回就不用再竞选连任了。其实警察局长没糊涂。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，能减少交通事故，也算是我的政绩，就同意了，在几个路口安了摄像头。这一下，就有热闹看了。这是在我们这儿真实发生的故事。全市一共在四个路口装了摄像头。

开始是莫名其妙地收到一封信，警察的罚单，说我闯红灯，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。不过闯红灯不但要交罚款，而且要记点，保险会涨。想要保险不涨，再交两百上一天的交通规则课。三天后，又收到一封信，从一个律师所来的，说知道你收到罚单了，给我五十，告诉你如何让这个罚单作废。罚款都交了，就没理它。过了两个月，又来了罚单，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。后来道高一尺。魔高一丈，警察局改寄挂号信了。

我收到的罚单，可以想像，很多人也收到了。美国的选举，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。有人就出头招集签名，弄了一个在图桑不许装交通摄像头的提案，还真通过了。这四个装上了的摄像头，就都给拆了。到现在，整个图桑没有交通摄像头。

再就聊刑事犯罪。有了刑事案件，地方警察刑侦队负责侦查。负责侦查的刑警，收集人证物证，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，分属的是首长通过直选上位的互不统属的机构。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，就是告诉你，我们问你话，你有权不回答。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，案子到了法官那儿，就不用审了，直接无罪释放。美国司法有一条基本的规矩，英文叫 double jeopardy，**就是犯罪嫌疑人被无罪释放后，任何地方，任何人绝对不可以用同一件事再抓他。**

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。美国一般是认罪

从宽，认罪是帮政府法院省麻烦，所以处罚会轻一些。不认罪，就定个日子，一两个月后开庭。从这一天到开庭，犯罪嫌疑人该呆在哪儿？只要不是特别重的案子，法官就问你，想回家还是在牢里等，要回家，你要交押金保证不逃跑。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。法庭的押金是一门生意。你没钱不要紧，有人帮你交你付利息。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的。

犯罪嫌疑人回家，法庭就忙开了。把选民名单拿来，随机抽几百，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，你有正当的理由，可以写回信申请豁免，得到批准才可以不去。都去了，检察官和嫌疑人的律师跟你们一个一个面谈，两边都认为你行，你就入选陪审团。一件案子，选十五人左右，十二个是陪审员，其余是候补。人数凑够了，其它人白跑一趟，回家。陪审员候补陪审员，开庭都必须准时到。每个社会每个人，事情都有轻重缓急。在美国，做陪审员是最重要的事，上班工作，必须放在一边。有就是跟老板说一声，不是请假不扣工资。

指控嫌疑人的证据，要给他的律师先看。开庭检方辩护方出示物证，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，决定犯罪嫌疑人有没有罪。如果十二个陪审员一致同意有罪，这人就是罪犯。十二个陪审员一致同意无罪，当庭无罪释放，以后任何地方，哪怕又发现了新的确定无疑的证据，也不能再办他。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，嫌疑人当庭释放。不过释放不是无罪释放。检察官要是不死心，又有了新证据，这个案子可以重审。陪审团判了有罪，由法官决定刑期是多少。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，是审核上诉的案子。但是中级法院不多，高级法院一州一个，每个案子都要讨论投票，案子看不完怎么办？没有怎么办，慢慢看总有看完的时候。这样一级一级地审核，错案不可能没有，但是被别人栽赃陷害，基本不可能。如果案子太重，陪审团判了有罪，检察官要求判死

刑，法官就不能判，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，就是死刑，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，一级一级法庭都必须受理，法官们对死刑案的庭审记录，都是反反复复看，每一级法院，能拖则拖。把能够上诉的地方过一遍，从判决到执行，最快也得十几年。所以美国没有判处死刑立即执行这样的事，起码是缓期十年执行。有一半的州，干脆没有死刑。