

分裂权力

兼论美国的“制度劣势”

“知我者谓我心忧；不知我者谓我何求。”

——《诗经》国风，“黍离”

前文主要谈论警惕权力、限制权力，说的是民众与政府之间的对立和分裂。这只是为了严防权力作恶举措的一个方面。

美国建国先贤在设计未来国家政治制度的时候，除了强调确保民众和权力（政府）的对立之外。还进一步强调分裂权力的重要性，他们特意把政府一分为三，即立法、司法、行政三个部门。三个部门各自独立、互不隶属、相互制衡。这样就进一步造成了政府内部的对立和分裂，是严防权力作恶举措的另一个重要方面。

美国政府三个不同部门的组织架构相当复杂，不可能在这篇短文里展开，这里只能就政府三个部门各自的分工、分立做最简单而通俗的介绍。

首先，美国是联邦制国家，由 50 个州构成，每个州都有自己的宪法、最高法院、和防卫部队（州防卫队），其实与一个独立的国家差不多。美国国名的英文是 United States of America

（USA）。按其字面含义，也许翻译为美利坚联合国更为合适。因为 State 意味着国家政体。现在的联合国是 United Nations (UN)，Nation 当然也包括政体的意思在内，而“nation”更侧重灵魂和精神层面的认同，拥有共同的历史，文化，疆域、语言等。在正式法律文件和外交场合中，一个主权国家对应的英文单词是“State”，S 还要大写。所以我说把 United States of America 译为美利坚联合国也许更贴切些。老毛病又犯了，越说越咬文嚼字，赶快打住。

美国的州政府“之下”还有县政府、县政府“之下”则有市政府。之所以我在“之下”上添加了引号，是因为“之下”是东方的概念，在美国其实并无上下之分。每一级政府都由选举产生，都只对选举它的选民负责，而无需顾及任何其它权力机构。也就是说联邦政府无权对州政府下达指令。说句俗话就是“总统管不了州长、州长管不了县长、县长管不了市长”各行其事，各有各的职权范围。当然提出评论、意见、和建议是可以的，但是人家可以听，也可以置若罔闻，总之是无权下达任何命令。简言之，美国的行政管理机构是分立的或者说是分裂的。

行政权如此，立法权呢？那更是分裂得一塌糊涂。立法权由国会执掌，国会又分裂为众议院和参议院，各司其职。简单地说，众议院管“钱”、参议院管“人”。而每个院又主要分别由民主、共和两个大党主持。虽然也有一些小党，如自由党、社会党，前些年还曾经有工人党、共产党参选，但是实力相对太小，成不了气候，以至多年来在国会基本上是两党政治。

要是需要建立新的法律，需要参、众两院一致通过，形成双方一致认可的文件，这又可能是一个冗长的对立和妥协的过程，什么事情都可能发生。终于达成共识了，形成了最终文本，接着就要送达总统批准。总统可以批准或者否决，批准了就成为正式法律。若是被否决，则议案要重返两

院，再一次进行辩论、修改、妥协，然后重新投票。投票的结果要是以多于 2/3 的多数通过，那么总统的否决就被推翻，国会的议案照样成为法律，总统也必须遵从。

以上都是大家耳熟能详的过程，本无需再述。我要指出的两点是：第一，这似乎是一个设计得天衣无缝的完美程序，最大限度地防范了权力运作的失误，充分体现了“多数统治”的民主原则；第二，这肯定是一个极其漫长、极其低效的、也是不得已的决策选择，既不是最好的，也很难说是最不坏的举措。还需要指出的是，这一整套议事规则从美国 1776 年立国之初就实行了，247 年以来基本上没有大的变化。所以公平地说，这一套东西，虽然很难说是最不坏的，但确实是最稳定的。

再回到国会的政党分裂。即使同一个党，其内部又分裂为多个公开的派别，大致有自由派和保守派的分野。各派之间的纷争也很厉害。比如到了昨天午夜时分，在经过十五轮投票后，美国国会共和党议员麦卡锡才最终以 216 票当选为众议院议长。这十五轮投票打破了 1923 年九轮选举产生议长的纪录，成为百年来耗时最长的众议长选举。有趣的是，选举如此艰难倒并非因为对立面民主党的阻挠，恰恰是来自本党 20 位更为保守的议员的反对。经过反复磋商、反复妥协，20 名反对派议员中的 4 位才由反对票改为实际上的弃权票，最终使麦卡锡勉强过关。

至于美国的司法系统那就更为复杂、分立。美国的 50 个州都有依据其州法设置的州法院系统。在州法院系统之外，美国还有依据联邦法设立的联邦法院系统。这两个法院系统相互独立且并行。

美国联邦法院系统包括初审法院、上诉法院、和最高法院以及其它非司法分支的联邦裁判庭。美国州法院一般也都包括初审法院、上诉法院、和最高法院。州法院依据各州的宪法或相关州法设立。虽然上级法院可能否决下级法院的判决，但是只能是被下一级法院判为败诉的一方，向上级法院提出上诉，上诉被受理后经过审判后改判，否决才能成立，而各个法院之间并无隶属关系。

美国权力架构如此分立和分裂，无非是为了借重于不同部门之间的矛盾和对立，以达到最大限度的制衡权力，防止权力作恶的目的。我在前文指出，美国的主流精英阶层认为“权力和政府其本质是恶的，不过是一种不得已而不得不有的必要的恶”。权力既然是一种恶，所以除了必须把权力和政府关在笼子里之外，而且还要在权力本身引入对立的机制，以期达成最大程度的制衡。

美国开国前贤之所以对权力和政府作恶如此敏感和恐惧，大概与最初乘“五月花”号从英格兰移民到美国的清教徒有关。清教徒曾经受到英格兰王室和教会的迫害，所以对权力作恶深恶痛绝。

“五月花”号乘客虽然只有 50 人活着到达了美国东岸的新英格兰，但是他们思想以及在旅途中签订的“五月花号公约”对以后美国的思想 and 政治发展有着重大影响。有人统计过，五月花号的后代中有很多美国有影响的著名人物，甚至包括大约五分之一的美国总统。

美国最初的 13 个州于 1776 年独立之后，又拖了 11 年才于 1787 年在费城召开了“制宪会议”。会议过程基本就是一个反复的提案、辩论、争吵、妥协的过程。这一吵就吵了 100 多天。会议的最初，甚至连究竟要不要成立一个联邦政府、要不要制宪这样的初始问题也是议而不决。终于经过漫长的争吵和讨价还价，美国宪法才在 1788 年正式生效，成为世界上第一部成文宪法。可见，漫长的争吵其实是美国政治生活中的家常便饭，实在不值得大惊小怪。

但是也有的政治学者认为美国做的太过分了，是“过度制衡”，导致了低效率和分裂的恶果。比如此次众院议长的选举，有人就认为是民主的衰落和失败，是一个灾难，有的共和党人也感到沮丧。但是另一些人则认为这恰恰是民主的胜利，是民主的生命力之所在。所有的这些辩论都是在美国公众的眼皮底下进行的，议员们的发言也都记录在案。众议员的任期很短，只有两年，他或她的立场必须代表所在选区选民的主流民意，所以不能轻易改变立场，这大概也是国会辩论冗长的原因之一吧。从历史的发展来看到底谁对谁错，是灾难还是胜利，只有看未来的长期发展了。

一直以来，“分裂”这个词儿是个不得了的提法。“分裂国家”、“分裂党”，都是大逆不道的。那么“分裂权力”似乎也是罪大恶极的罢。但是，“分裂”果真就那么可怕吗？

不见得！

人类女性的卵子一经受精后就开始分裂，1 而 2，2 而 4，4 而 8……分裂的过程恰恰是生命成长的过程，一旦分裂停止，就意味着机体生命的结束。人体细胞如此，世上其它的万事万物莫不如是。这样，“分裂”就和“生命、发展”联系起来。既如此，是不是也应该为“分裂”唱个赞歌呢？照这样看，显而易见的美国的“制度劣势”，兴许倒正是它的“制度优势”呢？！

石 泓，2023年，1 月 8 日，于斯瓦尼，乔治亚