

《海纳百川·藏书博览》

简装书库·政治、法律

(政治理论)

论美国的
民主
(03)

[法] 托克维尔

上海市黄浦区教育信息中心

总统的选举

总统选举制度的危险随行政大权扩大而增加——美国人之所以能够接受这种制度，是因为他们可以不需要强大的行政权——环境为什么有利于建立选举制度——总统的改选何以不会改变政府的原则——总统的改选对下属官员仕途的影响

一个大国采用选举行政权首脑的制度，其危险已为经验和历史学家所充分证明。

因此，我想就美国谈一谈这种危险。

人们所担心的选举制度产生的危险，因行政权所占的地位及其在国家中的重要性，以及选举方式和国家的当时环境而有大有小。

人们不无理由地谴责国家首脑选举制度的论据，是说这种制度对于野心家具有非常吸引人的诱惑力，十分强烈地激发野心家去争权夺利，以致合法的手段往往不能满足他们的需要，而当权力行将离开他们时，他们就要诉诸武力。

显而易见，行政权越大，诱惑力也就越大：觊觎者的野心越强烈，就越有二流的野心家来支持他，因为这群二流野心家希望在他们候选人获胜后分享权力。

因此，选举制度的危险将随行政权对国家事务的影响加强而正比例地增加。

波兰的历次革命不仅应当归因于一般选举制度，而且应当归因于当选的官员成了一个大君主国的首脑。

可见，在讨论选举制度的绝对好处之前，总有一个先决问题需要解决，即了解一下打算采用选举制度的国家的地理位置、法律、习惯、国情和民意是否允许在这个国家建立一个软弱而又受制约的行政权，因为在我看来，既想让国家的代表人拥有强大的权力，又想由选举产生这个代表人，这是在表达两种互相对立的意愿。据我所知，要使世袭的王权过渡到民选政体，只有一个可行的办法，那就是先限制王权的活动范围，再逐渐取消它的特权，然后使人民一步一步地习惯于没有王权的帮助也能过活。但是，欧洲的共和主义者从来没有这样想过。他们当中的许多人之所以憎恨暴政，只是因为受到暴政的欺凌。行政权的广大并未使他们受到损害，他们只攻击暴政的起因，而没有察觉把这两者联系起来的紧密关系。

至今还没有见到一个人甘愿冒着荣誉和生命的风险去争当美国总统，因为总统的职位是暂时的，且受限制和制约。赌场上必须有大注，绝望的赌徒才能孤注一掷。至今还没有一个候选人能够激起人民的热烈同情和过激情感去支持他。原因很简单：因为他当上政府首脑后，只能使他的朋友们分享到很少一点权力、财富和荣誉，而且他在国内的影响很小，不足以在他当权时左右本派人的事业成败。

世袭君主政体有一个巨大好处：一个家族的个体利益与国家利益永远密切相关，所以一时一刻也不会置国家利益于不顾。我不谈这种君主国的事务主持得是不是好于共和国，但是不管好坏，它总有一个人在尽力主持。

而在选举首脑的国家，一临近选举，甚至在选举前的一段时间，政府的车轮就仿佛自行停止转动了。不错，可以制定适当的法律，使选举加速进行和立即进行完毕，即不让行政权出现空位；但是，即使如此预防，人们也不

会理解立法者之苦心，而仍认为行政权处于空位。

一临近选举，行政权的首脑只考虑行将开始的斗争。他不再前进，他不会提出任何新的企划，而只会懒洋洋地处理那些也许将由另一个人来结束的工作。杰斐逊总统于 1809 年 1 月 21 日（选举前六个星期）写道：“现在，我已如此接近我的退职期限，以致我可以不再参加实际工作，而只提出我的建议。我觉得，让我的后任主动采取他将实行和要负责的措施，是正当的。”

[这段话出自杰斐逊致詹姆斯·门罗的一封信，见《杰斐逊文集》第 9 卷第 243 页，纽约，1898 年]

而在全中国，人们的目光都集中于一点：瞪眼看着行将开始的分娩的阵痛。

如果行政权管理国务的范围越大，它的经常活动越多和越有必要，则由此产生的危险也越严重。在一个已经习惯于受行政权统治或往好处说是治理的国家，选举必然造成一次激烈的震动。

在美国，行政权的行使可以慢慢腾腾而不受谴责，因为这种行为本来就是软弱无力和受到重重限制的。

当政府首脑是由选举产生时，几乎总要在国家的内外政策方面出现一段不稳定时期。这就是此种制度的主要弊端之一。

而且，这一弊端的严重程度，并跟授予当选首脑的权力的大小成正比。在古罗马，尽管执政官每年一换，但政府的工作原则始终不变，因为元老院掌握着指导权，而且元老院是世袭机构。在欧洲的大多数君主国，如果国王是选举的，则在每次进行新选举时，王国都要改变面貌。

在美国，总统虽对国务有相当大的影响，但他并不主持国务，压倒一切的权力掌握在代表全国人民的议员之手。因此，能够改变政治准则的是全国人民，而不是总统个人。结果，选举行政权首脑的制度，在美国也就没有对政府的稳定性发生极为不利的影响。

但是，缺乏稳定性毕竟是选举制度的一个固有缺欠，以致在总统的本来就够小的活动范围内，这个缺欠仍然表现得十分明显。

美国人想得很对，行政权的首脑为了履行职务和承担全副责任的重担，应有充分的自由去亲自挑选下属和随意撤免他们，而立法机构主要应当监督而不是指导总统，但由此产生的结果却是：一进行新的选举，全体联邦官员的命运就好象处于悬而不决之中。

在欧洲的立宪君主国，人们抱怨行政机关的小小职员命运经常决定于大臣们的命运。在选举政府首脑的国家，这种情况更为严重。其原因很简单：在立宪君主国，接任的大臣很快就能上任，而行政权的主要代表并未改变，改革活动亦有一定范围。因此，这种国家的行政权的变化主要表现在末节方面，而不表现在原则方面。在这里，不是用一种制度去骤然代替另一种制度，因而不致引起一场革命。而在美国，却是每隔四年依法进行这样的革命。

至于说这种立法自然会给个人造成的不幸，我们应当承认官员命运的不固定性在美国还未产生在别处出现的灾难。在美国，寻找自食其力的生活出路容易得象丢掉官职一样。虽然丢官后有时会过不上舒适生活，但决不会由此失去谋生之道。

我在本节开头说过，以选举方式产生行政权首脑的危险的大小，因采用这一制度的国家所处的环境而有不同。

尽管行政权的范围受到限制，它在法律上的地位不够强大，但它对国家的对外政策却有极大的影响，因为除非由一个人经手，谈判就无法开始和顺

利进行。

一个国家的形势越是不定和艰难，它便越是需要一项首尾一贯的坚定对外政策。这样，对国家首脑采用选举制度，也会更加危险。

美国人对全世界的政策是简单的，几乎可以说别人不需要他们，他们不需要别人。他们的独立从未受到威胁。

因此，在他们那里，行政权的职能既受环境的限制，又受法律的限制。总统订以经常改变他的观点，但国家不会由此遭殃和毁灭。

不管行政权首脑如何选举，选举之前和选举时期，总是全国的骤变时期。

一个国家的内优越大，它的外患也就越大，而这时的危机对国家更有危险。欧洲的国家每逢产生新首脑的时候，很少不为被人征服和陷入无政府状态而担忧。

在美国，社会被组织得不需要帮助即能自立。美国从来没有遇到过外患。它的总统选举是鼓舞人心的大事，而非导致毁灭的举动。

选举方式

美国的立法者在选择选举方式时表现的才干——建立一种独特的选举团——这些独特的选举分别投票——众议院在什么情况下应召去举选总统——自现行宪法生效以来十二次选举概要

除了固有的危险之外，还有许多来自选举方式，但经立法者留意即可预防的危险。

当全国人民携带武装到公共场所去选他们的首脑时，除了有选举制度本身存在的危险之外，还特别有这种选举方式产生的内战的危险。

当波兰的法律容许国王的选举可为一个独夫所否决时，这项法律就等于在唆使人们去杀掉这个独夫，或预先规定了无政府状态。

随着深入研究美国的制度和仔细考察这个国家的政治与经济状况，我们发现人们在那里的发迹与他们的能力是极其一致的。美国是一个新兴的国家，但其人民却很久以前就已习惯于自由：这是其内部秩序得以维持的两个主要原因。而且，美国决不担心有人来征服它。美国的立法者得益于这些有利条件，因而不难创立一个软弱而有依附性的行政权，使他们在创立行政权时既能采用选举制度，而又不致带来危险。

剩下来要他们做的，只是从不同的选举制度中选择危险性最少的制度，使在这方面规定的准则恰合本国的自然条件和政治制度所提供的保障。

首先需要解决的问题，是找到一种能够充分表达人民的真正意志，不致过于激发人民的情感，并使他们尽量减少政权空位感的选举方式。首先，他们采用了以简单多数通过法律的办法。但这还是一件很难的事情，因为人们为了获得这个多数并不害怕拖延时间，而拖延时间正是立法者想要避免的。

事实上，在一个大国进行选举时，很少有人能在第一轮投票即获得多数。在由地方势力非常发达和强大的数州联合而成的共和国中，这种困难更大。

为了排除这第二个障碍而提出的办法，是将全国人民的选举权委任给一个代表全国人民的机构。

这种选举方式，为多数的形成增加了机会，因为选举人越少，越容易趋于意见一致。这种办法也便于人们作出良好的选择。

然而，是应当把选举权委托给本身代表全国人民的立法机构呢？还是需要成立一个以选举总统为唯一目的的选举团呢？

美国人选择了后一种办法。美国人认为，让那些被推选去制定普通法的人再负责选举全国的首席行政官，只能不全面地代表民意；另外，他们当选为议员已经超过一年，而他们所代表的选民这时可能改变了主意。美国人断定，如委托立法机构选举行政权的首脑，议员们会在选举前的一段长时间内受贿和参与阴谋活动；而这些特别选举人也会象大陪审团的成员一样，混迹于群众之中，不为人所知，甚至他们在应当行动时才出面，只用上几分钟时间投投票而已。

因此，决定每州提出一定名额的选举人，委托他们去选举总统。但是，

虽然总统在任免联邦官员时必须征求参议院的意见，但宪法的规定却含糊其词。《联邦党人文集》在第77篇中似乎主张建立批准制度；但国会在1789年却以充分的理由宣称：既然总统自己负责，就不应当强迫他任用没有得到他信任的人员。见肯特：《美国法释义》第1卷，第289页。

正如前面所述，实行选举制的国家的这种负责选举政府首脑的团体，不可避免地要成为争吵和阴谋的中心。它有时会篡夺不属于它的权力；而它的议而不决和随之而来的争吵不休，又有时会把国家拖到破产的边缘。于是美国人决定，让选举人在同一天投票，而不必把他们召集在一起开会。

这种两阶段选举方式有助于产生多数，但不能保证一定产生多数，因为正象这些选举人的委托人可能意见分歧一样，这些选举人也可能意见分歧。

在这种情况下，就需要从下述三种办法中任取其一：重新指定选举人，由原来的选举人再次协商，或交给另一个权力当局去选举。

前两种办法除不够可靠外，还会拖延时间，必然带来无尽无休的可怕争吵。

因此，他们采用了第三种办法，规定将选票密封送交参议院议长，在一个指定的日子，当着参议员和众议员的面开封计票。如果没有一个候选人获得多数，则由众议院直接选举总统，但为众议院规定了权力范围。众议员只能从原来得票最多的三个候选人当中选定一个人为总统。

正如大家已经看到的，只是在极少数和很难预见的情况下，才把选举总统的工作交给众议员去执行，而且他们只能从已为特别选举人的强有力多数指定的人当中选定一人为总统。这是一种很好的权宜办法，它把人民的意志应当受到尊敬，同迅速进行选举和国家利益不受破坏协调起来了。此外，让众议员分享权力去解决问题，也不一定能够解决一切难题，因为在众议院能否获得多数仍有疑问，而且宪法对此没有提供补救办法。不过，由于规定了必备的候选人资格，把候选人限定为三人，让一个摆脱偏见的机构去选定，所以这种办法排除了它本来只有某种可能克服的一切障碍。至于其他一些障碍，则是选举制度本身所固有的了。自联邦宪法生效 44 年以来，其间美国已选过 12 次总统。

有 10 次是由各州的特别选举人在本州投票后便选出的。

众议院只行使过两次它可以分享的这种特殊权力：第一次是在 1801 年选举杰斐逊先生，第二次是在 1825 年选举昆西·亚当斯先生。

全国每年支付给这些名目繁多的公职人员的薪俸为两亿法郎。

美国每年在一本名叫《美国年度大事记》的年鉴中公布公职人员人数。这个数字是由该年鉴的 1833 年版摘来的。（第 11 卷，华盛顿）从上述可知，法国国王雇用的人数为美国总统的 11 倍，而法国的人口数只比美国多 150%。

“可使行政权影响增强的偶然原因”。托克维尔关于这一点的论述显然已经过时，因而他的评述亦属多余。请参阅阿利克斯等人所著《美国对外政策的基础》，以工奥格和雷著作第 769 页及以下几页。——法文版编者

“这个事实只能证明美国的行政权是软弱无力的”。美国社会发展的实际动向，证明托克维尔的说法是错误的。美国总统的权力从 1832 年以来开始增强，而且以后从未削弱。参阅本书下卷所载参考文献以及奥格和雷著作第 397 页。——法文版编者

关于“选举方式”，可参阅奥格和雷著作第 254 页及以下几页。——法文版编者

选举是紧急时期

可把选举总统的时期看做全国的紧急时期——为什么——人民的激情——总统的忧虑——选举热潮之后的平静

我已讲过哪些有利环境促使美国采用选举首脑的制度，并指出立法机构为消除这种制度的危险而采取的预防措施。美国人已经习惯于举行各种各样的选举。经验使他们学会允许热潮发展到什么程度和在什么地步阻止它发展。美国的幅员辽阔和居民分散，使政党间之冲突不象在其他国家那样明显和具有破坏性。全国在选举时形成的政治环境，至今还未引起过任何真正的危险。

但是，仍可把美国选举总统的时期看做全国的紧急时期。

总统对选举进程的影响，毫无疑问是微小和间接的，但这个影响可以扩及全国，总统的选举对每个公民可能无关紧要，但对全体公民却十分重要。要知道，一项利益不管怎样微不足道，而当它一旦成为普遍利益，就会获得巨大的重要性。

同欧洲的一位国王相比，美国的总统毫无疑问没有多少办法培植私党。但是，由他任免的职位，却多得足以使成千上万的选民直接或间接地关心总统的成败。

此外，政党在美国也象在其他国家一样，感到需要团结在一个人的周围，以便更容易为群众所理解，因此，它们一般都以总统候选人的名字做为象征来为自己服务，让这个人去具体实现本党的理论。它们的重大利益是使选举对自己有利，但不是依靠当选总统来使自己的学说获胜，而是通过总统的当选证明自己的学说获得了多数。

在指定的选举日到来之前的很长一段时期内，选举是最重要的而且可以说是全国唯一关心的大事。因此，各党派又积极活动起来，凡是能够想象出来的党派激情，又在这时于一个幸福安静的国家里荡漾起来。

而在任的总统，则专心于设法自卫。他不再为国家的利益去处理政务，只为再次当选而忙碌。他为了获得多数而向选民讨好，他不但不按其职责所要求的那样去控制自己的激情，反而经常任意发作。

随着选举的临近，各种阴谋活动益加积极起来，而选举的热潮亦更加上涨和扩大。公民们分成数个对立的阵营，每个阵营都高举自己候选人的旗帜。这时，全国到处兴奋若狂，选举成了报纸的头条新闻，私人交谈的话题，一切行动的目的，一切思想的中心和当前的唯一兴趣。

不错，选举的结果一经公布，这种热情随即消失，一切又恢复平静，而看来似乎即将决堤的河水，又静静地流在原来的河道，但是，看到这场本来以为可以刮大的风暴，怎么会不使人惊奇呢？

总统的连选连任

容许行政权首脑连选连任，说明政府本身在变质和有入搞阴谋和腐化——连选连任的愿望统治着美国总统的整个思想——连选连任在美国有其特别害处——民主的自然弊端在于使一切权力逐渐屈服于多数的微小愿望——总统的连选连任助长了这种弊端

美国的立法者当初容许总统连选连任，是正确还是错误？

乍一看来，不准行政权首脑连选连任，似乎是不合理的。谁都知道一个人的才能和品格会对整个国家的命运产生什么影响，特别是当国家处在艰难环境和紧要关头的时候！禁止公民连选连任首席行政官的法律，会使公民失去帮助国家繁荣和拯救国家的最好手段。而且可能产生一种奇怪的结果，即当一个人证明其有很好的管理才能时，却被排除于政府。

这些论点毫无疑问都是很有力量的。但是，不能举出更有力的论点去反驳它们吗？

搞阴谋和腐化是民选政府的自然弊端。当国家首脑可以连选连任时，这种弊端将会无限扩大，并危及国家本身的生存。一个普通候选人如想依靠阴谋达到目的，他的诡计只能在极其有限的范围内施展，而国家首脑出现于候选人名单，他却可惜助政府的力量去达到个人的目的。

在前一种情况下，那个候选人只拥有薄弱无力的手段；而在后一种情况下，则是国家本身用其强大的手段去搞阴谋和自行腐化。

利用应受谴责的诡计去，获得权力的普通公民，只能间接地损害国家的繁荣；而行政权的代表本人参加角逐，就会使政府将其主要注意力移到次要工作上去，把选举看成当前的主要工作。它已不再关心对外谈判和法律，而一心在想选举。政府官员照样得报酬，但他们已经不是为国家服务，而是为其上司服务了。同时，政府的活动即使不是总是违反国家的利益，至少也是不再为国家效劳。但是，政府的活动只应当为国家效劳。

连选连任的渴望支配着总统的思想，他的一切施政方略都指向这一点，他的一举一动都对着这个目标，尤其是一临近选举的紧要关头，他就想用他自己的私人利益代替全国的普遍利益。看不到这一切，就不能认识美国总统处理国务的常规。

连选连任的原则，使民选政府的腐化影响格外广泛和危险。它在败坏人民的政治道德，以纵横捭阖冒充爱国行为。

在美国，这项原则还在直接打击国家生存的基础。

每个政府本身都有一种似乎与其生存原则相联系的自然弊端，而立法者的天才则应当去认清这一弊端。一个国家可能因废除许多不良法律而存在下去，但不良法律的恶劣影响也往往会被夸大。一切有产生破灭性危险的法律，尽管其危害作用不能被人马上发现，但它们不能长期不使危险发作。

专制君主国破灭的原因，在于王权的无限的和不合理的扩张。因此，即使采取措施，拿走宪法中使王权加重的砝码，当这些措施长期不发生作用时，它们也将极其有害。

同样，在民主开始居于统治地位和人民逐渐将一切事情主管起来的国家里，那些使人民的活动日益活跃和日益不可抗拒的法律，也会直接打击政府

按本州在国会中的议员人数派选。参加投票的选举人，在 1833 年为 288 人。（《美国年度大事记》）

的生存。

美国立法者们的最大功绩，在于他们清楚地认识到这个真理，并有勇气付诸实施。

他们认为，除了人民的权力之外，还要有一定数量的执行权力的当局。这些当局虽不是完全独立于人民的，但在自己的职权范围内享有一定程度的自由，因而既要被迫服从人民中的多数的一致决定，又可以抵制这个多数的无理取闹和拒绝其危险的要求。

为了达到这个目的，美国的立法者把全国的行政权集中于一个人手里，使总统拥有广泛的特权，并用否决权把总统武装起来，以便抵抗立法机构的侵犯。

但是，由于采用总统可以连选连任的原则，立法者又部分地破坏了自己的工作。他们使总统拥有了大权，但又压制了总统使用大权的愿望。

如果总统不得连选连任，他就不会脱离人民，因为他不会国竞选而中止对人民负责。但对他来说，为向人民讨好，也不必非得完全遵从人民的意愿。

可以连选连任的美国总统，只是多数手中百依百顺的工具。而在政治道德废弛和伟人不多的今天，尤其如此。他要爱多数之所爱，憎多数之所憎；他要为多数的愿望带头，为多数的抱怨领先，多数的一小点企求，他也得屈从；立法者本希望他领导多数，而他却唯多数之命是从。

因此，立法者本想使国家不埋没人才，而结果却使这些人几乎成了废物；立法者本想为这种特殊环境采取一种对策，而结果却使全国经常处于危险之中。

联邦系统法院

美国司法权的政治重要性——在讲述这个问题时遇到的困难——司法权在全联邦的行使——哪些法院通行于全联邦——设立全联邦性法院之必要——联邦司法工作的组织——最高法院——最高法院与我们所知道的其他法院的不同

我已经讲述了美国的立法权和行政权，而留待考察的还有司法权。

在这里，我应当直言不讳向读者表示：我担心我的讲解可能使读者生厌。

司法制度对英裔美国人的命运发生了重大影响，它在就本义而言的政治制度中占有非常重要的地位。从这一观点来说，它特别值得我们重视。

但是，不知道美国法院的组织体系和审判程序的某些技术细节，怎么能理解美国法院的政治作用呢？怎样能在讲解这些细节时不使读者对这样的本来就枯燥无味的题目扫兴呢？最后，怎样能进行简单扼要和前后连贯的讲解呢？

我以不回避这些繁杂的难题为荣。一般的读者会觉得我讲的过于冗长，而法学家们则会认为我讲的过于简要。但是，这也是我在全书的叙述中不能两全其美的地方，特别是在现在叙述的这部分。

最大的困难不在于了解联邦政府是怎样组织的，而在于知道美国是怎样使人们服从联邦的法律的。

一般说来，各国政府只有两种制服被治者反抗的手段：政府本身拥有的物质力量；法院的判决给予政府的道义力量。

一个只靠武力使人们服从其法律的政府，必然迅速毁灭。这时可能出现两种情况，而它必居其一：如果政府是软弱而有节制的，只在万不得已时才动用武力，对局部的接连不断的不服从行为置之不理，则国家将逐渐堕入无政府状态；而如果政府是鲁莽而强大的，每天都使用暴力，则国家很快就会变成一个纯粹的军事专制国家。政府的消极被动和积极主动，对被治者都同样具有致命的害处。

司法工作的最大目的，是用权利观念代替暴力观念，在国家管理与物质力量使用之间设立中间屏障。

人们一致认为给与法院的干涉力量，实在是一个怪物。当法院不复存在的时候，这个力量还十分强大地残存于司法程序上，使人们觉得法院好象依然在无形之中存在。

法院具有的道义力量，可使物质力量极少为国家所使用，而且在多数场合可以代替物质力量。但当最后不得不使用武力时，武力还会因与道义力量结合而使自己的力量倍增。

一个联邦制的政府，比其他形式的政府更想得到司法部门的支持，因为它天生软弱无力，极易遭到各种反对。如果它经常或一开始就使用武力，那

同一个州的选举人集合在一起投票，把被选举人的得票名单送到中央政府所在地，而不在当地报道获得多数票的结果。

这时，总统实际上不是根据众议院的多数票，而是根据各州的多数票当选。因此，纽约州对投票选定总统的影响就不如罗德岛州。可见，最初是将全联邦的公民视为一个整体，从全国范围来投票，而当公民们的意见不一致后，又把权力分给各州，由各州的代表去分别投票。这也是联邦宪法存在的一个怪现象，它只能用互相对立的利益的冲突来说明。

它将完不成自己的任务。

因此，联邦特别需要设立法院，以使公民服从它的法律，或保护公民不受侵犯。

但是，它应当设立一些什么法院呢？每个州都早已有了自己的司法当局。它需要求助于这些法院吗？它需要建立直属于联邦的司法当局吗？不难证明，联邦无法使各州早已建立的司法当局适应于它的需要。

毫无疑问，在每个州内，使司法权与其他权分离，对州的安全和自由都是必要的。但是，各州的几种权力应当同出一源，遵循同样的原则，并在同样的范围内行使。简而言之，就是应当彼此相关和性质相同，而且这对国家的生存来说，也同样是不可缺少的。我猜测没有一个人曾经想过，为了得到法官的公正判决，而要求把在法国犯下的罪行送交外国法院审判。

从美国人对联邦政府的关系来说，美国人是一个统一民族，但这个民族却容许存在只在某些方面服从于全国政府，而在其余一切方面独立于全国政府的政治组织。这些政治组织各有不同的来源、独自的宗旨和特殊的办事方式。将联邦法律的执行工作交给这些政治组织所设立的法院，无异于将国家交给外国法官审理。

尤有甚者，每个州之于整个联邦不仅形同外国，而且永远与联邦对立，因为联邦所丧失的权力都被各州夺去。

因此，在容许各州的法院执行联邦的法律时，这不仅等于把国家交给外国法官审理，而且还是交给了怀有偏见的法官。

另外，州法院的性质也使州法院不能为国家目的服务，而州法院的数目之多，尤其会使它们如此。

在制定联邦宪法的时候，美国已设有 13 个宣判之后不得向联邦上诉的法院。现在，这个数目已增至 24 个。既要对国家的主要法律做 24 种解释和应用，又要让国家继续存在，这怎么能办到！这样的制度既于理不合，又悖于经验。

因此，美国的立法者决定创立一个联邦司法当局，以实施联邦的法律，审判事先仔细规定的涉及全国利益的案件。于是，联邦的全部司法权，都掌握在一个名为“美国最高法院”的法院手里。为了便于审理案件，这个法院又设立一些下属法院，让它们对一些不太重要的案件做最终判决，或对一些重大的争讼做初审判决。最高法院的法官不由人民或立法机构选举，而由美国总统征求参议院同意后任命。

为使最高法院的法官独立，不受其他权力当局的影响，而决定最高法院法官为终身制，并规定他们的工资一经确定，就不受司法机构的核查。

概括他讲一讲联邦司法制度的原则很容易，但要深入讲解它的职权时，便会遭到一大堆困难。

但是，杰斐逊在 1801 年还是经过三十六次投票才当选。

规定联邦系统法院管辖权的方法

规定联邦各法院管辖权的困难——联邦系统法院有权规定自己的管辖权——这项规定为什么侵犯了让给各州的那部分权力——这些州的权力受到法律和法律解释的限制——各州由此遇到的危险实际上并不如表面看来那样严重

首先遇到的问题是：美国宪法承认两种不同的主权同时存在，而在司法制度方面，这两种主权又以两种不同系统的法院为代表，所以在规定两个系统法院各自的审理权时即使十分细心，也不足以防止两者之间经常发生冲突。那末，在这种情况下，应当把决定法院管辖权的权力交给谁呢？

在政治社会单一和同质的国家，两个法院之间的权限有争议时，一般交给另一个法院仲裁。

这样，问题很容易解决，因为在这样的国家里，司法权限问题与国家主权问题没有牵涉。

但是在美国，不能在州的最高法院和联邦的最高法院之上设立一个既不属于前一系统又不属于后一系统的仲裁法院。

因此，必须使这两个法院中的一个法院有权自行断案，有权受理或拒绝受理案件。不能将这项特权授予各州的法院。如在法律上将这种特权授予各州的法院，则事实上等于破坏联邦的主权，因为州的法院获得宪法解释权后，很快就会恢复以前被宪法的有关条款夺去的那部分独立性。

由联邦最高法院开庭处理这方面的问题的目的，是防止各州的法院各行其是地决定涉及全国利益的问题，并建立一个统一解释联邦法律的司法仲裁单位，如果各州的法院能把本应属于自己管辖的案件推托出去，说它是属于联邦管辖的，或能把本应属于联邦管辖的案件硬说成是属于自己的管辖的，则这个目的便无法达到。

因此，联邦的最高法院便受权解决与法院的管辖权限有关的一切问题。

这对州的主权是一个最严厉打击。这样一来，州的主权不仅要受法律的限制，而且要受法律解释的限制，既受一个已知范围的限制，又受一个未知范围的限制，既受有明文规定的限制，又受无明文规定的限制。不错，宪法已为联邦的主权规定了明确的界限，但同时又规定：一旦联邦的主权与州的主权发生冲突，应由联邦法院来裁定是非。尽管如此，这样的诉讼可能威胁州的主权的危险性，实际上并不如表面看来那样严重。我们以后将要谈到，美国各州实际拥有的权力远远大于联邦政府的权力。联邦的法官们感到，他们以自己的名义行使的权力比较软弱。他们受理依法有权审理的案件时，如果附带为他们规定了一些不合理要求，他们宁愿放弃审判权而不予受理。

联邦系统法院审理的各种案件

案件与诉讼当事人是联邦系统法院审判的要件——牵涉外国大使的诉讼——牵涉联邦的诉讼——牵涉一个州的诉讼——由谁审判——因联邦法律而产生的诉讼——为什么要由联邦系统法院审理——不履行合同的诉讼由联邦系统法院审理——这种安排的后果

在找到确定联邦系统法院权限的方法之后，美国的立法者们又规定了哪些案件应由联邦系统法院审理。

他们规定了只能由联邦系统法院审理的诉讼人的范围，而不管诉讼标的是什么。

随后，他们又规定了只能由联邦系统法院判决的诉讼案件的范围，而不管诉讼人是何人。

因此，诉讼当事人和案件是联邦系统法院审判的两项要件。

外国大使是联邦的友好国家的代表；凡涉及他们的案件，也可以说是涉及全联邦的案件。当外国大使为诉讼的一方时，诉讼一定是涉及国家利益的案件，因而自然应由联邦法院审理判决。

联邦本身也可能涉讼。这时，它如在向代表联邦本身主权的法院控诉之后，又到其他法院去起诉，则于理不合，并有违国家的惯例。这种案件只能由联邦系统法院审理判决。

当诉讼的双方分属于两个不同的州时，将案件交由哪一州的法院审理都不恰当。最可行的办法，是挑选一个不致引起两造的任何一方怀疑的法院，而这个法院自然就非联邦系统法院莫属。

当诉讼的双方不是个人而是州时，除了上述的公平理由之外，还应当加上一项政治理由。这时，两造的性质便使整个诉讼具有了全国影响。两州之间的微不足道争端，都将影响全国的和平。

往往诉讼的性质本身就可决定管辖权的归属。比如，凡与海商有关的问题，都应由联邦系统法院解决。

不难看到，这样做的原因是：几乎所有这类问题，都要从国际法的角度来评价。从这一观点来看，可知这类问题都要涉及整个联邦与外国的关系。而且，海上也不象在国内能够划定司法管辖区，所以要有一个能够审理起因于海上的诉讼的国家法院。

联邦宪法把几乎所有在性质上属于联邦系统法院管辖的诉讼，都定于一个项目之内。

对这方面所做的规定虽很简单，但人们可以从中看到立法者的整套想法和列举的事项。

美国宪法中说，联邦宪法可以审理能从合众国法律找到根据的一切诉讼

“总统的连选连任”。总统只能连选连任一次的传统，在罗斯福总统 1940 年第三次当选总统时已被打破。
——法文版编者

参看第六章开头一节《美国的司法权及其对政治社会的影响》。本章讨论美国司法工作的基本原则。再参看联邦宪法第三条。参看：《联邦党人文集》第 78—83 篇；萨金特：《宪法是美国各级法院工作和办案的依据》，波士顿，1830 年；斯托里：《美国法律》第 134—162 页、第 489—511 页、第 581 页、第 688 页，以及载于斯托里：《美国法律》第 1 卷第 53 页的 1785 年 9 月 24 日组织法。

。

举两个例子，就可对立法者的意图一目了然。

例如，宪法禁止各州制定有关货币流通的法律，但有一个州不顾这项禁令，制定了一项类似的法律，而有关方面可因其违宪而拒不执行。这就要由联邦系统法院来处理，因为打击这种行为的手段存在于联邦的法律之内。

再例如，国会规定了一项进口税，但在征收时遇到了困难。这个案件也要向联邦系统法院提出，因为诉讼的原因在于对联邦法律的解释产生了分歧。

这项规定完全符合联邦宪法采用的基本原则。

不错，按 1789 年通过的宪法建立的联邦，只享有有限的主权，但宪法又欲使联邦在这个范围内成为一个单一制的统一国家。即主张在这个范围内，它是一个主权国家，这一点一经提出和得到同意，其余问题就迎刃而解了，因为如果承认合众国是由宪法规定的拥有主权的国家，就得给它以一切国家所具有的权力。

但是，自有国家以来，人们就一致认为每个国家都有权在本国*读者将会看到，托克维尔一再谈到美国将主权分为两个不同部分的问题，这个学说对欧洲的联邦制度思潮发生过重大影响。请参阅梅里亚姆：《自卢梭以来的主权学说史》（纽约，1900 年）。为了对现状进行评价，可参阅芒罗，《美国政府》第 589 页以下几页。——法文版编者法院审理有关本国法律执行的问题。但有人反驳说，联邦在这一点上却处于独特的地位：只是从特定的方面说来它是一个国家，而从其余一切方面说来它又算不上一个国家。由此将产生什么结果呢？结果是只在与特定的方面有关的一切法律上，它有权成为享有完整主权的国家。实际的困难在于确定这个特定的方面是什么。而这一点一旦解决（我们在前面论述审判权管辖时，已经说明这一点是如何解决的），实际上就不会再有问题了，因为只要确定一件诉讼是属于联邦系统法院管辖的，就是说按宪法规定这是属于联邦的主权时，诉讼自然应由联邦系统法院审理判决。

因此，只要联邦的法律受到侵犯时，或要采取手段保卫这些法律时，就应当向联邦系统法院起诉。

由此可见，联邦系统法院的审判权是随联邦主权的扩大或缩小而扩大或缩小的。

联邦的法律最需要法院，但至今却很少利用法院。其原因是：大部分联邦成员在加入联邦之前已经有独立的政府，它们并不真想服从中央政府，而当中央政府授予它们以发号施令权以后，它们就力求保持不服从中央政府的权力。

首先，联邦下设几个审判区，在每一审判区常驻一名联邦法官，这位法官主持的法院叫做联邦地方法院。其次，最高法院的每位法官，每年都要巡回全国的一定地区，就地审理某些重大案件。这位法官主持的法院特称为巡回法院。最后，最高法院受理重大案件后，不管是直接受理，还是上诉受理，全体巡回法官都应每年在最高法院所在地正式开庭一次，以审理这些案件。陪审制度亦用于联邦法院，其办法和适用案件与州法院同。我们已经说过，美国的最高法院与法国的最高法院几乎毫无共同之处。美国的最高法院可以进行初审，而法国的最高法院只能进行第二审或第三审。实际上，美国的最高法院又与法国的最高法院一样，都负责对法律作统一解释，但美国的最高法院既审理事实又审理权利，并且自己宣告判决，而下向其他法院移送。法国的最高法院不能这样。参看 1789 年 9 月 24 日组织法；斯托里，《美国法律》第 1 卷第 53 页。

我们已经说过，在 1789 年，立法者们的主要目的，是把主权分成两个不同的部分：让其一掌管联邦的一切共同利益，让其二掌管各州的一切独自利益。

立法者们当时最关心的，是用足够的权力将联邦政府武装起来，使它能在自己的职权范围内防御各州的侵犯。

至于对各州，立法者们则采取了各州在本州内享有自由的普遍原则。中央政府不能到各州去指导它们的活动，甚至不能检查它们的活动。

我在讲述权力划分的那一节中，已经指出这项原则并未自始至终受到尊重。有些法律尽管看来只与一个州的利益有关，但这个州却无权制定。

如果联邦的某个州颁布了这种法律，则因执行此项法律而受害的公民可向联邦系统法院控告。

因此，联邦系统法院的审判权就不仅扩及基于联邦法律而提出的一切诉讼，而且也扩及每个州违宪制定的法律所造成的诉讼。

各州均不得在刑法方面颁布溯及既往的法律。被这种法律判刑的人，可以向联邦系统法院上诉。

宪法也不准各州颁布使合同的既得权益遭到破坏或更改的法律（破坏合同义务的法律）。

一个公民确信自己的合同权益被本州的法律损害时，可以拒绝执行该法，并向联邦系统法院控告。

我认为这项规定对各州主权的打击远远超过了其他一切规定。

为了明显的全国目的而授予联邦政府的权力，是清晰明确和易于理解的，但我方才引用的这条宪法规定间接给予联邦政府的权力却难于理解，而且它的范围也不明确。实际上，有许多政治性法律影响了合同的成立，并且由此侵犯了中央主权。

此外，为使管辖权的争议尽量减少，还决定：由于联邦法院管辖的案件甚多，州的法院有权代替联邦的法院办案，但它们所处理的案件都应当是可以向联邦最高法院上诉的案件。弗吉尼亚州的最高法院曾向联邦的最高法院提出抗议，认为后者无权接受它所判决的案件的上诉并加以审理。参看肯特：《美国法释义》第 1 卷第 300 页。第 370 及以下各页，斯托里：《美国宪法释义》第 646 页，1789 年组织法载于斯托里：《美国法律》第 1 卷第 53 页（及以下几页）。

宪法还规定，一个州当局与另一个州公民之间的诉讼，由联邦系统法院管辖。不久以后就遇到一个问圈：即宪法是下管原告为谁，凡是一个州当局与另一个州公民之间争讼，诉讼都由联邦系统法院管辖吗？最高法院对此做了肯定的裁定。这个裁定引起了各州的不安，它们担心联邦系统法院可以下预先通知就随时传讯它们。因此，宪法又做了修正。根据这项修正，联邦的司法权不扩及外国公民对合众国之一州的控诉。见斯托里：《美国宪法释义》第 624 页。

例如，一切海盗案件。

联邦系统法院的诉讼程序

联邦系统法院的天然弱点——立法者为了尽量使个人、而不让州出席联邦系统法院所做的种种努力——美国是怎样达到这一点的——联邦系统法院对私人的直接审理——对违反联邦法律的州进行间接打击——联邦系统法院只做削弱各州法律的判决，而下做废除它们的判决

我已讲了联邦系统法院都有什么权利，现在来谈一谈它们如何行使拥有的权利。

在主权未被分为两部分的国家，不可抗拒的司法权来自国家的法院在处分触犯法律的个人时是代表整个国家。在这里，权利的观念，同支持权利的力量观念结合在一起。

但是，在主权被分为两部分的国家，情况并非总是如此。在这种国家里，与司法当局最常打交道的不是孤立的个人，而是国家中的各个党派。结果，司法当局的道义力量和物质力量均大为减弱。

因此，在联邦制国家，司法当局的力量自然减弱，而受审人的力量却很强大。

在联邦制国家，立法者应不断努力，使法院获得类似在主权未被分为两部分的国家那样的地位。换句话说，立法者的经常努力，应当是使司法当局代表国家，使受审者代表个人利益。

一个政府，不管其性质如何，都要统治其被治者，以强迫他们履行义务；它也要保护自己，以防止被治者侵犯。

关于政府强迫被治者服从法律的直接行动，按美国宪法的规定，由联邦系统法院采取（这也是美国宪法的创举），即责成联邦系统法院在执法时只以个人为受审主体。既然已经宣布联邦是享有宪法规定的那部分主权的单一制统一国家，所以根据这部宪法建立和办事的政府就享有全国政府拥有的一切权利，而向公民直接发号施令的权利，则为其中最主要的权利。因此，比如当政府公布征税的法令时，这就不是向各州征收，而是按规定的税率向每个应纳税的美国公民征收。至于负责保证联邦的这项法令贯彻的联邦司法当局，则不能判处抗税的州，而只能判处违法的纳税人。同其他国家的司法当局一样，联邦的司法当局只能处分个人。

应当指出，联邦在这方面是自己选择对手的。它选择的对手是软弱的，对手自然总是屈服。

但是，当联邦不是进攻而是自卫的时候，困难就增加了。宪法承认各州有权制定法律，而这些法律又可能侵犯联邦的权利。这时，在联邦与制定法律的州之间，不免要发生主权冲突。为了解决冲突，只能采取危险最小的处理办法。我前面讲过的总原则，已经预先规定了这种处理办法。

根据通常的想法，遇到我方才提到的这种案件，联邦一定要向联邦系统法院控诉侵权的州，而联邦系统法院也将宣判该州制定的法律无效，这样的处理也最合乎情理。但是，这样一来，联邦系统法院就要与该州处于针锋相

这是指美国宪法第三条第二项的开头部分说的，所以劳伦斯的英译本将这段话按美国宪法译为：“联邦系统法院将及于因触犯美国的宪法、法律和条约而发生的‘有关普通法和衡平法的案件’。”[参看斯托里：《美国宪法释义》第608页]——译者

对的地位，但这种情况却是联邦系统法院打算尽量避免的。

美国人认为，执行一项新的法律而不损害某些私人利益，那几乎是不可能的。

联邦宪法的制定者们认为，这种私人利益可以抵制各州用立法措施损害联邦，所以他们在立法时保护了这种私人利益。

假如，一个州向一个公司出卖了一块土地，而一年后它又以一项新的法令把这块土地派做它用。这样，它就破坏了宪法中有关禁止更改依合同而获得的权利的条款。当依据新的法令购得土地的人要求占有土地时，已经依据旧的法令占有土地的人可以向联邦系统法院起诉，要求联邦系统法院宣判新的占有无效。因此，事实上就要迫使联邦司法当局侵犯州的主权。但是，联邦司法当局只是间接地向州进攻，而且只援引该州所订法令的细节。它所攻击的是法令的后果，而不是它的原则。它不宣判取消该项法令，而只是削弱它的效力。

最后，再假设一个案例。

在美国，各州都是享有公民权的独立存在的自治体，所以它们既可以向法院起诉，又可以被控诉于法院。比如，一个州可以向法院控告另一个州。

这时，争讼的问题不涉及联邦攻击地方公布的法令，只是诉讼当事人均为州而已。这种案件，除了诉讼当事人的性质不同而外，与其他案件没有两样。在这里，本章开始时指出的危险依然存在，而且很难避免。这是联邦体制固有的危险，以致在国内出现一些使司法当局难干对抗的强大阻力。

实际上，又对这项原则做了若干限制。比如，按宪法规定，各州在参议院是作为独立的政权而存在的，而在众议院又可单独选举总统，但后种情况不多，可见，反对的意见获得了胜利。