

《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
（02）

[法] 托克维尔

上海市黄浦区教育信息中心

第五章 在叙述联邦政府之前必须先研究各州的过去

这一章将考察美国根据人民主权原则建立的政府的形式、行动手段、障碍、好处和危险。

首先遇到的困难，是美国有一部十分复杂的宪法。美国有两个互相结合而且可以说是互相嵌入对方的不同社会。美国有两个截然分开和几乎各自独立的政府：一个是一般的普通政府，负责处理社会的日常需要；另一个是特殊的专门政府，只管辖全国性的一些重大问题。简而言之，美国内部还有二十四个小主权国，由它们构成联邦的大整体。

在研究各州之前先行考察联邦，这就使我们在前进的道路上必然遇到重重障碍。美国联邦政府的形式是最后出现的，它不过是共和国的变体，只是对在它之前通行于社会的并不依它而存在的那些政治原则的总结。而且正如我方才所讲的，联邦政府是特殊的政府，各州的政府才是一般的政府。想在展示这幅图画细节之前就要大家了解它的全景的作者，必然会有些地方说得不清和出现重复。

毫无疑问，今天统治美国社会的那些伟大政治原则，是先在各州产生和发展起来的。因此，为了掌握解决其余一切问题的钥匙，就必须了解各州。

就制度的外观而言，现今组成联邦的各州，都具有同样的面貌。各州的政治或行政生活，均集中于可以比做指挥人体活动的神经中枢的三个行动中心。

依次序来说，这三个中心是乡镇(Township)、县(County)和州(State)。

美国的乡镇组织

作者为何要从乡镇开始考察政治制度——乡镇存在于所有国家——实现和保持乡镇自由的困难——实现和保持乡镇自由的重要性——作者为何要选择新英格兰的乡镇组织作为考察的主要对象

我先考察乡镇，并非出于随意的决定。

乡镇是自然界中只要有人集聚就能自行组织起来的唯一联合体。

因此，所有的国家，不管其惯例和法律如何，都有乡镇组织的存在。建立君主政体和创造共和政体的是人，而乡镇却似乎直接出于上帝之手。尽管乡镇自有人以来就已存在，但乡镇的自由却不常见，而且即使存在，也很薄弱无力。一个国家经常可以举行大的政治集会，因为它一般拥有文化水平发达到可以在一定程度上处理公务的一定数量的人民；而乡镇则是由一些大老粗组成的，他们通常都不理解立法工作的意义。实现乡镇独立的困难不但没有减少，反而随着民族的开化、人民文化水平的提高而增加了。一个文明程度很高的社会，最多只能容忍乡镇自由的试验；它反对乡镇的那套离经叛道的作法，在没有等到试验做完，就认为没有成功的希望了。

在各种自由中最难实现的乡镇自由，也最容易受到国家政权的侵犯。全靠自身维持的乡镇组织，绝对斗不过庞然大物的中央政府。为了进行有效的防御，乡镇组织必须全力发展自己，使乡镇自由为全国人民的思想和习惯所接受。因此，只要乡镇自由还未成为民情，它就易于被摧毁；但只要它被长期写入法律之后，就能成为民情的一部分。

因此，也可以说乡镇自由并非来自人力。也就是说，人力难于创造它，可以说它是自己生成的。它是在半野蛮的社会中悄悄地自己发展起来的。使它日益巩固的，是法律和民情的不断作用，是环境，尤其是时间。在欧洲大陆的所有国家中，可以说知道乡镇自由的国家连一个也没有。

然而，乡镇却是自由人民的力量所在。乡镇组织之于自由，犹如小学之于授课。乡镇组织将自由带给人民，教导人民安享自由和学会让自由为他们服务。在没有乡镇组织的条件下，一个国家虽然可以建立一个自由的政府，但它没有自由的精神。片刻的激情、暂时的利益或偶然的机会有可以创造出独立的外表，但潜伏于社会机体内部的专制也迟早会重新冒出于表面。

为了使读者清楚地了解美国的乡镇和县的政治机构据以建立的一般原则，我认为最好是以一个州为例，先详细考察这个州的过去，然后再一瞥其余的州。

我选了新英格兰的一个州。

在联邦的各州，乡镇和县并不是按照同一方式建立的。但也不难看出，在整个联邦，乡镇和县的建制，却差不多完全基于同样的原则。

但我认为，这些原则在新英格兰要比在其他地方推行得更广和成果更大。因此，可以说它们在新英格兰表现得最为突出，而且也最易于别人观察。

新英格兰的乡镇组织是一个完整而有秩序的整体，建立得最早。它由于得到民情的支持，使它变得更强而有力。它对全社会起着异常巨大的影响。

由于这一切原因，它赢得了我们的注意。

乡镇的规模

新英格兰的乡镇介于法国的区和乡之间，其人口一般为两三千人。因此，乡镇的面积并未大得使全体居民无法实现其共同利益的地步；另一方面，它的居民人数也足以使居民确实能从乡亲中选出良好的行政管理人员。

因为土地是最可靠的财产，所以有时也会遇到为了购置土地而忍受巨大牺牲，为了保住土地而自愿放弃一部分重要收入的富人。但这是一种偶然现象。一般说来，穷人最爱不动产。学识、理想和奢望不如大地主的小地主，通常没有一心增加地产的思想，总是满足于继承祖业、娶上老婆和抽空做点买卖，过上小康日子就可以了。除了使人分割土地的倾向以外，尚有一种使人集中土地的倾向。这种足以防止地产无限分割的倾向，既没有强大得可以形成大地产的地步，又不会使全部土地被几个家庭所控制。

新英格兰的乡镇政权

同其他地方一样，人民是乡镇一切权力的源泉，乡镇自己处理主要事务——并无乡镇议会——乡镇的大权主要掌握在行政委员（selectmen）之手——行政委员如何工作——乡镇居民大会（Townmeeting）——乡镇官员的名称列举——义务官职和有酬官职

象在其他行政区一样，乡镇公权的源泉是人民，但其他任何行政区的权力的行使都没有这里来得直接。在美国，人民是各级政府必须竭力讨好的主人。

在新英格兰，公民是通过代表参与州的公共事务的。不这样办不行，因为无法直接参与。但在乡镇一级，由于立法和行政工作都是就近在被治者的面前完成的，所以没有采用代议制。没有乡镇议会。在任命行政官员之后，选举团便在一切实方面领导他们，其工作程序之简便，远非州的法律执行可比。

这种制度既与我们的想法不同，又与我们的习惯相悖，因而必须提出一些例证，以使人们能够完全理解。

我们在下面将要提到，乡镇的公务活动是极其繁多而又分得很细的。但是，大部分行政权掌握在几个每年一选的名为“行政委员”的手里。

州的法律对行政委员规定了一定的职责。他们可以不必经过本乡镇人民的认可来执行这些职务。但如玩忽职守，则只能由他们个人负责。例如，州的法律责成他们报送本乡镇的选民名单。如他们不报，就犯有渎职罪。但是，对于交付乡镇政权处理的一切事务，行政委员是人民意志的执行者，犹如我们法国的市镇长是市镇议会的决议的执行者一样。通常，他们处理公务都是自行负责，只是在工作中要按本乡镇居民早先通过的原则办事。但是，他们如想对既定的事项做任何更改，或拟办一项新的事业，那就必须请示他们的权力的给与者。比如说，打算创办一所学校。这时，几位行政委员就要找一个日子，在事先指定的场所召集全体选民开会。会上，他们提出自己的要求，向大家说明满足此项要求的办法，需要多少款项，拟建于何处，大会就这一切问题进行讨论之后，便定出原则，选定地点，表决筹措费用的办法，然后责成行政委员执行大会的决议。

只有行政委员有权召开乡镇居民大会，但他人也可以要求他们召开。如果有十名选民想提出一项新的计划并要求乡镇支持，他们就可以请求行政委员召开乡镇居民大会。这时，行政委员必须答应他们的要求，并且有权主持会议。

马里兰州的 1801 年宪法和 1809 年宪法，对普选做过修改。〔参见 1776 年宪法第十四条〕

1830 年，马萨诸塞州共有乡镇 305 个，人口为 610014 人。因此，每个多镇的平均人口约 2000 人。

一些规模较大的乡镇不采用这种办法。在这些乡镇，一般设一名乡镇长和一个由两个科组成的乡镇公所，但这是一种必须由法律批准的例外。参看 1822 年 2 月 22〔23〕日关于调整波士顿市政权的法令，载于《马萨诸塞法令汇编》第 2 卷第 588 页。〔波士顿，1823 年〕。这项法令是用于大城市的。一些小城市也往往设立自己的行政管理机关。1832 年纽约州有 104 个乡镇设有这样的行政管理机关。参看《威廉氏纽约 1832 年大事记》。〔纽约，1832 年〕

在最小的乡镇选三人，在最大的乡镇选九人，见《乡镇官员》第 186 页〔托克维尔引用的是古德温：《乡镇官员或马萨诸塞法令》（伍斯特：1829 年）〕；再参看马萨诸塞州关于行政委员的主要法令：1786 年 2

这种政治风范和社会习惯，无疑比我们法国的好得多。在此，我既不想对它们进行评论，又不想说明它们之所以产生和发展的内在原因。我只是把它们说出来而已。

行政委员在每年4月或5月改选。同时，乡镇居民大会还选出担任乡镇的某些重要行政职务的其他一些官员。其中有：数名财产估价员，负责估价居民的财产；数名收税员，负责按估价的财产收税；一名治安员，负责维持治安、巡逻街道和执行法律；一名乡镇文书，负责记录会议的审议事项和管理户籍；一名司库，负责管理乡镇的财务。除了这些官员之外，还有：一名济贫工作视察员，他的任务艰巨，负责执行济贫法；几名校董，负责管理国民教育；几名道路管理员，负责大小道路的一切管理工作。以上就是乡镇管理方面的主要官员的名单。但是，职务的划分还不止于此。在乡镇的官员中，还有几名负责管理宗教事务费的教区管理员，以及各种工作的视察员：其中有的负责组织公民救火，有的组织人力看青护秋，有的协助公民解决修建庭院时可能遇到的困难，有的负责测量森林，有的负责检查度量衡器具。

一个乡镇共有十九名主要官员。每个居民都必须承担这些不同的职务，违者罚款。但是，这些职务大部分都是付酬的，为的是使贫穷的公民能够付出时间而不受损失。还应当指出，美国的制度没有为官员规定固定的薪金。一般说来，每项公务的任命单上都写有单位工作量的报酬，按官员完成的工作量多寡计酬。

月20日法令，第1卷第219页；1796年2月24日法令，第1卷第448页，1801年3月7日法令，第2卷第45页；1795年6月16日法令，第1卷第475页；1808年3月12日法令，第2卷第186页，1787年2月28日法令，第1卷第302页；1797年6月22日法令，第1卷第539页。

为对现今新英格兰的大城市的行政进行科学分析，可阅读奥格和雷合著的《美国政府概论》（纽约，1942年）第972页及以下几页。——法文版编者

见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第150页：1786年3月25日法令。

乡镇的生活

人人都是本身利益的最好裁判者——人民主权原则的必然结果——这个学说在美国乡镇的应用——新英格兰的乡镇在只与本身利益有关的一切事务上享有主权，在其他事务上服从于州——乡镇对州的义务——在法国是政府把官员借给村镇，在美国是乡镇把官员借给政府

我在前面说过，人民主权原则支配着英裔美国人的整个政治制度。本书的每一页，都会使读者看到这个理论的某些新的应用。

在推行人民主权原则的国家，每一个人都有一份同等的权力，平等地参与国家的管理。

因此，每一个人的文化程度、道德修养和能力，也被认为是与任何其他同胞相等的。

那么，他们为什么要服从社会呢？而这种服从的自然界限又是什么呢？

个人之服从社会，并不是因为他比管理社会的那些人低劣，也不是因为他管理自己的能力不如别人。个人之服从社会，是因为他明白与同胞联合起来对自己有利，知道没有一种发生制约作用的权力，就不可能实现这种联合。

因此，在同公民相互应负的义务有关的一切事务上，他必须服从；而在仅与他本身有关的一切事务上，他却是自主的。也就是说，他是自由的，其行为只对上帝负责。因此产生了如下的名言。个人是本身利益的最好的和唯一的裁判者。除非社会感到自己被个人的行为侵害或必须要求个人协助，社会无权干涉个人的行动。

这个学说，在美国是被普遍承认的。我准备以后再考察它对日常生活行为发生的影响，而现在只谈它对乡镇发生的影响。

从对中央政府的关系来说，整个乡镇亦如其他行政区一样，也象是一个个人来行使自己的权利，我方才叙述的原理，也适用于乡镇和其他行政区。

因此，美国的乡镇自由来源于人民主权学说。美国的各州都或多或少承认乡镇的这种独立。而在新英格兰的各州，环境则特别有利于这一学说的发展。

在联邦的这一部分，政治生活始于乡镇。我们甚至可以说，每个乡镇最初都是一个独立国。后来，当几位英国国王相继要求行使他们的主权的时候，也只是限于州一级的权力。他们让乡镇保持了原状。现在，新英格兰的乡镇是从属的，但它们最初决非如此或几乎不是如此。它们并没有由别处取得权力；相反，它们好象把自己的一部分独立让给了州。这是一个重大的差别，读者务必记住。

乡镇一般只在我称之为公益的利益上，即在各乡镇共享的利益上服从于州。

乡镇在只与其本身有关的一切事务上仍然是独立的，而且我认为新英格兰的居民没有一个人会承认州有权干预纯属于乡镇的利益。

因此，在新英格兰的乡镇，买卖东西，打官司，或增减预算，州当局从来不加干涉，而且它也不曾这样想过。

对于全州性的公共义务，它们非尽不可。比如，州需要钱，乡镇就没有

同上。

同意或拒付的自由；州想修建一条道路，乡镇不能不让道路从其境内通过；州制定一项公安条例，乡镇必须予以执行；州想在全州范围年实行统一的教育制度，乡镇就得设立法律规定的学校。当我们以后叙述美国的行政组织时，我们将会谈到在上述情况下是如何和通过什么途径迫使乡镇服从的。在这里，我只想指出有这种义务存在。这种义务是必须尽的，但州政府在规定它的时候只是指示一个原则；而在执行的时候，乡镇一般又恢复了它的一切个体独立权。比如，赋税是由州议会表决的，但计征税款的却是乡镇：设立学校是上级的命令，但花钱办学和管理学校的却是乡镇。

在法国，是国家的税务人员去收村镇的税；而在美国，则是乡镇的税务人员去收州的税。

也就是说，在我们法国，是中央政府把它的官员借给了村镇；而在美国，则是乡镇把它的官员借给了州政府。只是这个事实，就足以表明两个社会的差别是如何之大了。

指乡镇常设的官员。为了解乡镇的这些官员的职务细节，可参看古德温：《乡镇官员》和三卷本的《马萨诸塞法令汇编》，波士顿，1823年。

见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第250页：1786年3月23日法令。

新英格兰的乡镇精神

新英格兰的乡镇为什么被居民爱慕——欧洲难于养成乡镇精神——乡镇的权利和义务有利于在美国养成乡镇精神——故乡在美国比在其他国家有更大的特点——乡镇精神在新英格兰是怎样表现的——乡镇精神产生的可喜效果

在美国，乡镇不仅有自己的制度，而且有支持和鼓励这种制度的乡镇精神。

新英格兰的乡镇有个到处可见的激励人们进取的优点，那就是独立和有权。不错，乡镇的活动有其不可逾越的范围，但在这个范围内，乡镇的活动是自由的。当人口和面积还不足以使乡镇独立时，表现为活动自由的这种独立性，就已使乡镇占有实际上非常重要的地位。

应当承认，人们一般喜欢趋炎附势；而且可以看到，在一个被征服的国家里，爱国心是不会持久的。新英格兰居民之爱慕乡镇，并不是因为他们生于那里，而是因为他们认为乡镇是一个自由而强大的集体。他们是乡镇的成员，而乡镇也值得他们经心管理。

而在欧洲，统治者本人就经常缺乏乡镇精神，因为他们许多人只承认乡镇精神是维持安定的公共秩序的一个重要因素，但不知道怎么去培养它。他们害怕乡镇强大和独立以后，会篡夺中央的权力，使国家处于无政府状态。但是，你不让乡镇强大和独立，你从那里只会得到顺民，而决不会得到公民。

再举一个重要事实：新英格兰的乡镇组织得很好，既能吸引各类居民依恋向往，又不致激起他们产生贪欲。

县的官员不是选举的，但他们的权力有限。甚至州也只有次要的权限，州的存在是无关紧要的。因此，很少有人离开自己的事业中心，打乱自己的生活节奏，到州里去做官。

联邦政府虽然授给其管理人员以权力和荣誉，但由此发迹的人并不多。总统是在达到一定的年龄之后才能取得的最高职位。至于联邦政府的其他高级官员，可以说也都是暂时性的，而且在任职之前，他们通常已在其他活动方面做出了成绩。事业上的雄心壮志，不会使他们把终生当官做为目的。乡镇，即日常生活关系的中心，才是人们的求名思想、获致实利的需要、掌权和求荣的爱好之所向。这种经常使社会困扰的感情发作于炉灶旁边时，即所谓家庭内部时，就会改变它们的性质。

于是，在美国的乡镇，人们试图以巧妙的方法打碎（如果我可以这样说的话）权力，以使最大多数人参与公共事务。结果，选民的任务是经常开会审议乡镇的管理措施，而各式各样的官职，即形形色色的官职，则独立于选民之外，在自己的职权范围内代表权力很大的乡镇自治体，并以这个自治体的名义行动！因此，广大的人民群众都能不必乡镇政权操心而做好工作，并自觉地关心乡镇政权！

把乡镇政权同时分给这么多公民的美国制度，并不害怕扩大乡镇的职权。我们有理由认为，在美国，爱国心是通过实践而养成的一种眷恋故乡的感情。

这样，乡镇生活可以说每时每刻都在使人感到与自己休戚相关，每天每日都在通过履行一项义务或行使一次权利而实现。这样的乡镇生活，使社会产生了一种永往直前而又不致打乱社会秩序的稳步运动。

美国人依恋其乡镇的理由，同山区居民热爱其山山水水类似。他们感到故乡有一种明显的和与众不同的特色，有一种在其他地方见不到的特征。

一般说来，新英格兰的乡镇生活是幸福的。乡镇的管理形式是根据居民的爱好而选择的。在生活安定和物资充裕的美国，乡镇的骚乱为数不多，地方的事务容易管理。此外，长期以来人民受到了政治教育，或者勿宁说在他们于这个地方落脚的时候就开始受到了这种教育。在新英格兰，从来没有等级的区分，因此，乡镇中没有一部分人压迫另一部分人的现象，而只是对孤立的个人进行的罚治，也会在征得全体居民同意后撤消。如果乡镇的管理有了缺点（要指出这种缺点，当然是容易的），人们也不耿耿于怀，因为管理的根据实际上来自被治理的人，不论管理得好坏，他们都得满意，以此来表示他们做主人的自豪感。没有什么东西可以与这种自豪感相比。英国从前虽是统治全体殖民地的，但殖民地的人民却一直自己管理乡镇的事务。因此，乡镇的人民主权不仅古老，而且自始就已存在。

新英格兰的居民依恋他们的乡镇，因为乡镇是强大的和独立的；他们关心自己的乡镇，因为他们参加乡镇的管理；他们热爱自己的乡镇，因为他们不能不珍惜自己的命运。他们把自己的抱负和未来都投到乡镇上了，并使乡镇发生的每一件事情与自己联系起来。他们在力所能及的有限范围内，试着去管理社会，使自己习惯于自由赖以实现的组织形式，而没有这种组织形式，自由只有靠革命来实现。他们体会到这种组织形式的好处，产生了遵守秩序的志趣，理解了权力和谐的优点，并对他们的义务的性质和权利范围终于形成明确的和切合实际的概念。

新英格兰的县

新英格兰的县与法国的县类似——县的建制纯系出于行政考虑——没有代议制的任何因素——由非选举的官员治理

美国的县同法国的县有许多类似之处。无论是美国的县，还是法国的县，都是随意划定的。县虽然是个整体，但在其所包括的各个部分之间既没有必然的联系，又没有共同的依恋感情、传统和生活。县的建制纯系出于行政考虑。

乡镇的面积不大，无法建立成套的司法体系。因此，县就成了司法体系的第一中心。每县都有一个法院、一名司法官和一座关押犯人的监狱。有些设施是一个县的所有乡镇差不多都感到需要的，所以建立县级机关来统理各乡镇的同类事务也是自然的。在马萨诸塞州，这个机关的大权掌握在人数不多的几个官员之手，他们是州长根据州长咨议会提议任命的

县的行政官员只有有限的和非正规的权力，而且只能在为数极少的预定的事项中行使。日常的事务，一般均由州和乡镇办理。县的行政官员只编制本县的预算，然后交立法机关通过。县里没有直接或间接代表本县的议会。

因此，严格说来，县里并没有政治生活。

美国大部分州的宪法，都有一种双重倾向：一方面让立法者分散行政权，另一方面又让立法者集中立法权。新英格兰的乡镇，本身有其不可破坏的生活原则，但又需要把乡镇的生活虚构于县的活动之中。结果，谁也没有感到乡镇在县里发生作用。在州内，能够代表全体乡镇的只有一个机构，那就是做为全州权力中心的州政府。除了乡镇活动和全州活动以外，可以说只有个人活动。

见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第217页：1786年2月20日法令。

同上书，第1卷第367页；1789年6月25日法令；第3卷第176页：1827年3月8（10）日法令。

拿托克维尔对美国县的叙述与美国县的现有职能作一比较，将是很裨益的。参阅奥格和雷的上述著作第875页及以下几页。——法文版编者

见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第551页：1821年2月14日法令。

州长咨议会选举产生的。

新英格兰的行政

在美国感不到有行政——为什么——欧洲人认为自由要靠在公权方面剥夺某些人的权利来建立，而美国人认为要靠分散某些人的权利来建立——几乎所有的行政工作可以说都划归乡镇，由乡镇官员分掌——无论是在乡镇或是在它的上级，均见不到行政等级森严的痕迹——为什么如此——但是，州又是怎样一律成为行政单位的——谁授权使乡镇和县的行政服从法律——司法权之进入行政部门——选举原则扩展到一切官职的后果——新英格兰的治安法官——由谁任命——县的管理——乡镇行政的监督——地方法院——其办案方式——谁把案件提交法院审理——侦讯权和起诉权象其他一切行政职务一样被多人分掌——以分得罚款的办法鼓励检举。

使旅游美国的欧洲人最吃惊的，是这里没有我们通常所说的政府或衙门。美国有成文法，而且人们每天都在执行它。一切都在你的周围按部就班地进行，但你到处看不到指挥者。操纵社会机器的那只手是隐而不见的。

但是，正如人们为了表达自己思想而需要依靠一定的语法结构一样，一切社会为了求得生存也不得不服从于某种权威，而没有这种权威，社会就会陷于无政府状态，这种权威可能有不同的表现形式，但它必定始终存在于某处。

一个国家，一般用两种方法来削弱权威的力量。

第一是剥夺当局在某些情况下的自卫权利或自卫能力，以便从根本上减弱当局的权力。用这种方法削弱权威，通常是欧洲建立自由的办法。

第二是缩小权威的影响：不去剥夺当局的某些权力或不去使当局的权力瘫痪，而是把社会权力分给许多人掌握，增设官职，使每一官职只有履行职务时所必要的权限。有些国家在用这种方法分散当局的权力时可能导致无政府状态，但这种作法本身却不是无政府主义的。不错，用这种方法分散权威之后，权威的作用便减少了不可抗拒性和危险性，但权威本身并没有被破坏。

推动美国革命的，是对自由的发自内心的热爱，而不是对独立的盲目的和没有限制的渴求，这个革命没有受到造反激情的支持，相反，它是在爱好秩序和法治的口号下进行的。

因此，不要以为在美国这个自由国家人们可以有权为所欲为。相反，这里加于人们的社会义务要比其他地方多得多，人们从来不想从根本上打击当局的权力和否定它的权限，而只是把权限的行使分给许多人。他们想以此加强权威而削弱官吏，以使社会永远秩序井然而又保持自由。

世界上没有一个国家的法律像美国那样铁面无私，也没有一个地方的公权像美国那样分掌在如此众多的人们之手。

美国的行政权结构既不是中央集权的，又不是逐级分权的。它在行使时所以不为人察觉，其原因就在于此。行政权虽然存在，但不知道它的代表在何处。

我在前面已经说过，新英格兰的乡镇是独立的，不受任何上级机关的监护。因此，它们是自行处理本乡镇的事务的。

马萨诸塞法令汇编》第之卷第 494 页 1819 年 2 月 20 日法令。

上书第 1 卷第 61 页：1791 年 11 月 2 日法令。

乡镇的行政委员们，也往往监督执行或亲自执行全州性的法律。

除了全州性的法律以外，州有时也颁布一些全州性的治安条例。但在一般情况下，是由乡镇当局或乡镇官员会同治安法官，根据当地的需要，规定本地的社会生活细则，公布有关公共卫生、正常秩序和公民道德的守则

最后，乡镇的行政委员们也可以不受任何外来的指示，而自行处理乡镇经常发生的但又无法预见的一些紧急事项

根据以上所述可知，在马萨诸塞州，行政权几乎全为乡镇所掌握，但却分散在许多人之手。

在法国的乡镇，严格说来只有一个行政官员，那就是乡长或镇长。

而在新英格兰，我们却看到至少有十九种官员。

一般说来，这十九种官员彼此之间并无隶属关系，法律为这些官员中的每个人规定了职权范围。在这个范围内，他们是完成本职工作的全权主人，只承认乡镇的权威。

如果把视线移到乡镇的上级，也很难看到行政等级的痕迹。有时，县的官员也修改乡镇或其行政委员做出的决定，但总的说来，县的行政官员无权指挥乡镇官员的行动。前者只能在与全县有关的事务方面领导后者。

乡镇的行政官员和县的行政官员，在极少数的预定事项上要同时向州政府的官员报告他们的处理结果。但是，州政府并不派专人去制定全州性的治安条例，去颁布执行法律的命令，去同县和乡镇的行政官员经常保持联系，去视察他们的政绩，去指导他们的行为和谴责他们的错误。

因此，并不存在行政权的半径所辐揍的圆心。

那么，怎样按照一个大致统一的计划去指导社会呢？又怎么能使县及其

关于新英格兰的行政，可参阅奥格和雷的上述著作中《地方政府和行政》部分，即第 875 页及以下几页。
——法文版编者

托克维尔的这部分考察已经过时。1940 年，联邦的公务人员已超过 100 万人，1946 年的人数为 2285570 人。——法文版编者

见《乡镇官员》，特别是其中提到的行政委员、财产估价员、收税员、文书、道路管理员等的职务。例如，在这些为数众多的官员中，有些人不向州提出理由不得在礼拜天外出。这些人是乡镇的“十户长”（tithingmen），他们专门负责监督法律的执行情况。见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 410 页：1792 年 3 月 8 日法令。行政委员负责编制选举州长的选民名单，向州的选举办公室报送投票选举的结果，见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 488 页：1796 年 2 月 24 日法令。

如，行政委员有权下令修筑排水沟，指定可以堆放垃圾的场所，指定可以防范邻乡侵犯本乡镇利益的某些商品交易场所。见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 193 页：1785 年 6 月 7 日法令。

如，在发生传染病期间，行政委员得处理公共卫生问题，并协同治安法官采取必要的防治措施。见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 539 页，1797 年 6 月 22 日法令。

我所以要“几乎”，是因为乡镇生活中的许多日常事务，都是由治安法官自行处理或会同县里的官员处理。例如，各种许可证或执照，就是由治安法官发放的。见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 297 页，1787 年 2 月 28 日法令。

例如，对待有乡镇行政委员发给的品行优良证明书的人颁发表扬状。如果行政委员拒不发给这种证明书，则当事人可以向县法院的治安法官申诉；法院裁定后即可颁发表扬状。见《马萨诸塞法令汇编》第 2 卷第 186 页，1808 年 3 月 12 日法令。乡镇有权制定细则，并负责检查细则的实施情况，比如检查是否按规定的金额判处了罚款。但是，这种细则须经县法院批准。见《马萨诸塞法令汇编》第 1 卷第 254 页：1786 年 3 月 23 日法令。

行政官员和乡镇及其官员服从呢？

在新英格兰各州，立法权涉及的范围比我们法国广阔。立法者几乎管到了行政当局的内部。法律规定到事情的细微末节；同一法律既规定原则，又规定原则的应用方法；上级单位的法律，还给下属单位及其官员加上了一大堆严格而细密的义务。

因此，只要一切下属单位和全体官员依法行事，社会的各个部分便会步调一致地行动。但还有一个问题，那就是如何能够迫使下属单位及其官员遵从法律。

大致可以说，社会只拥有两种迫使官员遵从法律的办法：

可以赋予这些官员中的一个官员以指导其他官员并在不服从时就罢免他们的独断权力；

或者，可以责成法院惩治违法的官员。

这两种办法，哪一个都不总是可以任意使用的。

指导一个官员的权力，必须以有权在他未尽职守时予以免职，在他勤勤恳恳履行全部职责时予以提升为前提。但是，对于一个民选的行政委员，行政当局既不能罢免，又不能提升，因为经选举产生的所有官员，在他们的任期届满以前，都不能撤换。实际上，当所有的公职都是经选举产生的时候，民选的行政委员只有求于和有惧于选民。在这种条件下，官员之间就不会存在真正的等级差别，因为发号施令权和镇压反抗权不会集中于一人之手，指挥权也下会与奖惩权合并于一人之身。

因此，通过选举任用政府的下层官员的国家，必然要广泛使用司法惩治作为行政措施。

这种情形不是马上就可看得出来的。统治者们把实行选举制度视为第一次让步，把允许法官惩治选举产生的行政官员视为第二次让步。他们对这两种新办法都害怕，但在他们不得不采用时，他们还是愿意采用前者，所以他们同意选举官员，而让选举出来的官员独立于法官之外。但是，只有同时采用两种办法，才能使它们彼此抵消，保持平衡，因为情况十分清楚，不受司法权监督的被选举权迟早会失去控制或被取消。在中央政权和经选举产生的行政单位之间，只有法院可以充当调停人。而且，能够迫使民选的官员服顺和使他们不侵犯选民权利的，也只有法院。

因此，司法权向政界的扩张，应当与被选举权的扩张协调起来，如果两者不携手前进，国家终必陷于无政府状态或一部分人压迫另一部分人的状态。

多少世纪以来，人们一向认为司法习惯没有很好地培养公民去行使行政权。

美国人从他们的祖辈英国人那里学来了一种与欧洲大陆实行的制度完全不同的制度。我指的是设置治安法官。

治安法官在处理民众与乡镇行政官员之间和行政机关与法院之间的纠纷时采取不偏不倚的立场。治安法官应是一位见识广博的公民，但不必精通法律。他只负责维持社会治安，其工作之需要良知和公正甚于需要法律知识。在治安法官参加国家的管理工作时，可为管理工作带来照章办事和凡事向群众公布的作风，而这种作风是防止专横的最强大武器。但是，他们不应成为迷信法律的奴隶，因为过于迷信法律会使行政官员情于行政管理。

美国人采用了英国的治安法官制度，但却革除了使它在母国出名的那种

贵族性质。

马萨诸塞的州长，为本州的各县任命一定数量的任期七年的治安法官。

另外，他又从每县的治安法官中指定三个人，由他们组成地方法院。

个别的治安法官亦参加一般行政工作。有时，他们也被委以一定的行政职务，协同民选的官员工作。有时，组成临时法庭，接受行政官员对拒不履行义务的公民的控诉或公民对行政官员的违法行为的检举。但是，地方法院才是治安法官执行其主要职务的场所。

地方法院每年在县城开庭两次，在马萨诸塞州，这个法院有权迫使大多数民选的官员服从。

应当指出，在马萨诸塞州，地方法院既是纯粹的行政组织，又是政治法庭。

我们已经说过，县只是一个行政区划。地方法院主管的工作，只是为数不多的与大部分乡镇或全体乡镇有关的，因而不能由任何一个乡镇单独处理的工作。

在涉及全县性的工作时，地方法院的工作纯属行政性的。地方法院在处理工作的过程所以要经常采取司法程序，那只是为了便于自己处理工作，和让被审理的官员明白处理的法律根据。但在需要审理乡镇的行政官员时，它几乎总是作为司法机关而工作，只是在极少数情况下才以行政机关的身分出现。

在这方面遇到的第一个困难，是如何使乡镇这个几乎是独立的政权的实体服从州的一般法律。

我们已经说过，乡镇每年要任命一定人数的财产估价员来计征税收。但乡镇可能以不任命财产估价员的办法来逃避纳税的义务。这时，地方法院可对这样的乡镇罚以巨款。罚款按法院的判决分派给全体居民，县的司法官是

马萨诸塞州，县的行政官员也常被请去评定乡镇行政委员的政绩。我们以后将要说到，他们的评定具有法院判决的效力，而不是行政措施。

如，乡镇的教育管理委员会必须逐年向州办公厅主任报告学校的管理情况。见《马萨诸塞法令汇编》第3卷第183页：1827年3月10日法令。

我们以后再讲州长的职权范围。我下面所要讲的，是州长在全州的行政权。

《马萨诸塞州宪法》第2章第1节第9款，第3章第3款。

种情况很多，兹举一例：一个外来人来到某个乡镇的传染病流行地区病倒。两名治安法官可以附上行政委员的通知，指示县的司法官将病人移送到别的地方加以救护。《马萨诸塞法令汇编》第1卷第540页：1797年6月22日法令。一般说来，治安法官可以参与一切重要的行政管理活动，并使所参加的工作产生半司法性质。

我所以说大多数，是因为行政委员的某些违法行为实际上可以提交普通法院处理。例如，一个乡镇拒不设立管理学校所需的基金或拒不成立教育管理委员会时，可以处以金额相当大的罚款。而作出这种罚款判决的，则是名为最高法院或高等法院的普通法院。见《马萨诸塞法令汇编》第3卷第190（192）页：1827年3月10日法令。一个乡镇拖期不交军用粮秣时，也要罚以巨款。见《马萨诸塞法令汇编》第2卷第570页：1822年2月21日法令。

安法官可根据自己的能力参加乡镇或县的政府工作。乡镇的一些重要工作，一般均要有一名治安法官参加处理。

县的工作中，由地方法院负责办理的，可能有以下几种：1）设置监狱和成立法庭；2）编制全县的预算

执法人员，由他执行判决。因此，在美国，行政当局灯象喜欢躲在幕后进行仔细观察，让行政命令带上司法判决的面纱。这样，行政当局由于拥有被人们视为合法的这种几乎不可抗拒的权力，而使权限更大了。

这样的做法是不难推行而且容易被人接受的。一般说来，要求于乡镇的事情，都是清清楚楚和以明文规定的。这种规定很简单，并不复杂，只写出原则，而不列出细节。但是，不仅在使乡镇服从时，而且在使乡镇官员服从时，都会遇到困难。

一个公职人员可能做出的应受斥责的行为，可以归纳下列几种：

他在履行法定的义务时不热心和不卖力气；

他可能没有履行法定的义务；

最后，他可能做出法律禁止的事情。

法院只追究官员的后两种失职行为，但要以确凿可查的事实作为审理的依据。

乡镇的行政委员在乡镇进行选举的时候，也会忽略法律规定的手续。这时，他可能被罚款。

但是，在官员履行职责不熟练时，或在执行法律的规定时不热心和不卖力时，完全不受法律处分。

虽然地方法院被授予行政权，但在这时它也无须迫使这些官员完全服从。只有害怕免职的心理可能阻止这样的轻微犯罪，但地方法院没有使乡镇政权害怕的手段，它不能罢免非它任命的官员。

而且，为了查处玩忽职守和消极混泡的官员，还必须对下属的官员进行经常监督。但是，地方法院每年只开庭两次，不负监督的责任，只审理被检举的应予斥责的违法事件。

只有断然罢免公职人员的措施，才是迫使他们切实而积极地服从的唯一保证，而用一般的司法措施是无法办到的。

在法国，我们从行政等级制度中看到了这种保证；而在美国，则可从选举制度中找到。

现在，我对前面所说的做如下的简要总结：

新英格兰的公职人员在执行职务中犯罪时，普通法院可以随时传讯他们；

他们犯有行政过错时，只有纯行政性的法庭有权处分他们，而如果情节严重或事关紧要，则法官应做出其作为一个法官应做的处理。

最后，在同一公职人员犯了难以断定的罪行之一，而上述的法庭又无法确定其是否有罪时，可在当年交由一个不准上诉的法庭去审理，这个法庭可

（交州的立法机关表决）；3）计征州立法机关表决的税收；4）颁发各种执照和证件；5）建筑和维修全县的道路。

比如，在处理道路的建设和维修问题时，地方法院须求助陪审团来解决他在处理过程中遇到的几乎一切难题。

见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第217页：1786年2月20日法令。

有一种使乡镇服从的间接方法。比如，根据法律规定，乡镇应当保证道路完好，但它由于疏忽而没有申请所需的经费，则负责管理道路的乡镇行政官员有权征集必要的资金。因为他本人可以追查道路失修的具体原因，并就此向地方法庭起诉，所以他当然可对乡镇行使法律给予他的特权，这样，地方法院通过追究失职的官员，就迫使乡镇服从了。见《马萨诸塞法令汇编》第1卷第305页：1787年3月5日法令。

以立即剥夺他的权力，收回他的任命书而罢他的官。

这个制度本身确有很大好处，但执行起来也有实际困难，这一点也是必须指出的。

我已经说过，他们称为地方法院的行政性法院无权监察乡镇的行政官员。只在受理案件之后，才能有这种权限。这个制度的弱点也正在于此。

新英格兰的美国人没有为地方法院设置检察官，而且我们也应当看到，只设置一名检察官对他们也有难处。如果只在县城设置一名检察官，而在乡镇没有他的助理，他能比地方法院的成员更熟悉全县的情况吗？而如果在每个乡镇都为他设置助理，那又会把行政和司法大权都集中于他一人之手。而且，法律是习惯的产物，英国的立法也从来没有类似的规定。

因此，象分设其他一切行政职务一样，美国人也把侦讯权与起诉权分开。

大陪审团的成员必须依法将本县可能发生的各类犯罪行为通知给他们所服务的法院。一些重大的渎职罪，由相应的高级检察机关起诉。对违法者的处分，经常是由财务官员执行，即负责收纳被处的罚款。因此，乡镇司库查出违法事件时，大部分可由他自己直接起诉。

但是，美国的立法特别重视个人的权益。这也是我们在研究美国的法律时经常见到的主要原则。

美国的立法者认为，不能过于相信人的忠诚，但他们断定人是有理智的。因此，为了法律的顺利执行，他们总是重视私人权益。

但也不难想见，如果所定的法律条款无论对全社会如何有利，而个人却得不到任何实惠，那谁也不愿意去做原告。因此，通过一种默契，就不去动用法律了。

美国人的制度使他们走上了这样的极端。在这种情况下，美国人便不得不鼓励检举，使检举人根据某些条件分得一部分罚款。

这是一种以败坏风尚为代价来保证法律执行的有害办法。

当然，县的行政官员之上的官员就没有行政权，而只有统治权

见《马萨诸塞法令汇编》第2卷第45页。（1861年3月7日法令）经

例如，一个乡镇拒下任命财产估价员，则地方法院可以任命，而经选举产生的乡镇行政官员仍保持其作为民选官员的一切权利。见前引的1786年2月20日法令。

我说“为地方法院设置”，是因为普通法院没有一名执行某些检察任务的官员。

例如，大陪审团的陪审员有责任向地方法院通告道路的情况。《马萨诸塞法令汇编》第1卷第308页。

例如，县的司库没有提交财务报告。《马萨诸塞法令汇编》第1卷第406页。