

# 美国中央与地方间的双向作用方式

童之伟

此处所谓双向作用是指中央对地方的监督控制和地方对中央的决策和行政行为施加影响。美国中央监控地方和地方影响中央的方式都是颇具特色的,用联系的观点看一看这同一个过程的两个方面也许对我们不无启示。考虑到联邦最高法院的仲裁者地位和国会立法对双方均具约束力,本文论及的中央监控主体基本只限于行政机关。在涉及地方发挥影响力的主体时则不限于此。

## 一、中央对地方的监控方式

在宪法和法律规定的限度内,美国联邦政府与州和地方政府间不存在垂直的行政上的层级节制关系和组织结构。在三权分立体制下,美国中央行政机构主要由总统指挥或监督,可分为三大类:一是总统办事机构,由白宫办公厅、行政管理和预算局等部门组成;二是内阁各部;三是各种独立管制机构。美国州政府也实行三权分立制,立法、司法和行政三部门间的关系与联邦政府大同小异,州长领导下的州行政部门体系与联邦一级也大致相似。地方政府种类繁多,但均不实行三权分立制(地方法院属州的司法系统),地方政府组织体制可分为三类,即首长制、委员会制和经理制。联邦与州之间的职权依联邦宪法划分,地方政府的职权是州授予的。联邦与地方政府间没有直接的权利义务关系。州与地方政府间是单一制结构形式,但双方的职权也是依州宪法或州法律划分了的。联邦、州和地方三级政府的行政组织和人事制度都自成体系,各自依法自主地处理职权范围内的事务。联邦政府只能在法定的范围内依法定程序对州和地方政府进行监督,前者对后者没有普遍、当然的监督权,更没有指挥权。

在这种条件下,联邦政府是运用哪些方式对州和地方事务和活动有效地进行监督控制的呢?一般地说,这可归纳为直接的行政的方法和间接的财政的方法两种。

### (一) 中央对地方事务的直接监督和管制

联邦政府可依据联邦宪法和法律对州和地方政府在某些领域的活动进行监督。联邦宪法和法律高于州宪法和法律,州和地方政府不得行使联邦宪法禁止它们行使的权力,也不得行使属于联邦政府的专有权力。如果联邦政府认定州和地方政府侵权,它可在联邦法院对后者起诉。起诉人既可是有关联邦机构的法人代表,也可是代表联邦政府的检察官。前一种起诉方式的著名例子是1819年的麦卡洛克诉马里兰州案和1939年联邦住宅信贷公司负责人格雷夫斯诉纽约案;后一种起诉方式的著名例子是1936年联邦检察官以违反联邦工具安全法为由对加州的起诉和1958年因底特律市对使用联邦财产的私人征税而对该市提起的诉讼。<sup>①</sup>联邦政府为了保证联邦宪法和法律的实施,必要时可以对州和地方政府发布命令,如命令后者遵守

限制公职人员工资工时的法律及禁止因种族、肤色关系歧视任何人等。<sup>②</sup>通过这些方式，联邦一定程度上实现了对州和地方政府的监督。但从历史上看，这不是联邦政府通常采用的监控方式。

联邦政府直接监控州和地方的主要方式是利用蚕食或挤占州的保留权力来广泛地管制各地的社会经济生活甚至政治事务。从宪法上看，似乎联邦与州之间的职权是划分得很清楚的，联邦只享有十多项列举的权力，而州却拥有极广泛的保留权力。实际情形与此大相径庭。两百余年来，美国统治阶级通过联邦最高法院确立的判例和国会的立法活动，使宪法的联邦制适应着资本主义不同历史阶段的需要，在各级政府间不断调整着权力配置关系。资本主义的发展趋势是集中化，美国各级政府间调整权力配置的趋势是循联邦政府集权的方向进行的。美国宪法不少条文都被统治阶级从宽解释，服务于联邦政府集权的目的，其中发挥关键作用的是联邦宪法和法律的最高地位条款、联邦负责管理州际贸易的条款（商业条款）和为执行宪法列举式授予的权力联邦国会拥有制定“必要而适当法律”的条款（弹性条款）。两百年来、尤其是从19世纪末以来，通过对有关宪法条文的从宽解释，联邦政府已极大地拓宽了原有的职权范围，新建了一些内阁级部和数十个独立机构对各地的社会经济生活乃至政治活动进行着全面的管制。例如，对商业条款的从宽解释不仅使得与州际贸易有任何一点牵强附会关系的商品生产、销售和运输活动都成了联邦政府管制的对象，甚至不少一般看来与州际贸易完全没有关系的领域联邦政府也借此插上一手，如通讯、就业、劳资关系、民权、防止犯罪、工资工时限额、维护社会风化等领域便是如此。<sup>③</sup>现在，内阁各有关部和独立机构几乎都在全国各地设有分支机构和办事处直接对公民行使权力。<sup>④</sup>联邦政府现有的约300万文职雇员中，在华盛顿工作的不过12%左右，其余除少数在国外工作外，都分布在全国各地的城镇和乡村。这些机构在各自的职能领域对地方的事务进行着严格控制，其中的独立机构不仅行使行政权，还有准立法权和准司法权。1980年一年中，独立机构登记的用于管制的规章就达74,120页；<sup>⑤</sup>70年代用于管制钢铁工业的联邦法规有27个，共5,600项条款；1980年，净化空气和水的联邦规章共计达7,000项条款之多。<sup>⑥</sup>现在，不少原本属于州保留权范围内的事务都在很大程度上被联邦政府直接管制着，其中有些方面（如公平就业）甚至州和地方机构本身也成了管制的对象。<sup>⑦</sup>

## （二）中央运用财政手段对地方的间接控制

当代的美国财政是中央集权化的财政。美国实行三级财政管理体制，联邦、州和地方政府各自独立地编制、批准和执行自己的预算。美国财政的中央集权化不是表现在联邦对州和地方政府预算工作程序的控制上，而是表现在财政内容即收支上。美国政府预算收入95%以上来自税收，战后几十年来，联邦政府在全国税收总额中一直分享60%左右。依现行税制，联邦政府的主要税种是个人所得税、公司所得税和社会保障税等，州政府的主要税种是销售税、州个人所得税和公司所得税，地方政府主要收财产税和地方销售税。80年代前后，联邦、州和地方三级政府在全国税收总额中所占的比例分别为60%、20%和15%左右。<sup>⑧</sup>从支出角度看，联邦政府支出在三级政府支出总额中的比重为70%左右，州和地方政府一起只占30%左右（补助额包括在提供补助的政府级别中）。<sup>⑨</sup>联邦政府的巨大财政优势是它得以维持日益庞大的官僚机构和加强干预州和地方事务的物质基础。

联邦政府的巨大财政优势是控制州和地方政府政策选择和行政行为的得力工具。州和地方政府的自有收入长期以来不足应付其承担职责所需的费用，而它们的举债能力又受到联邦宪法和州宪法不同程度的限制，所以只能依靠联邦政府的补助来充填支出和收入间的缺口。

按当时美元计算，1985年州和地方政府接受联邦政府补助的数量达到1,060亿美元。联邦政府补助占州和地方政府总支出的比例从1978到1985年为27%至21%之间。<sup>⑩</sup>据80年代初统计，联邦对州和地方政府提供近500个项目的补助，全国80,000个地方政府单位中约有64,000个接受一个或一个以上项目的补助。联邦补助项目几乎涉及了州和地方事权范围的所有领域，并在某些领域占了支配的或举足重轻的地位。80年代初，联邦补助在以下几个方面占州和地方政府单项支出总额的比重分别是：社会保险87.2%、住房和城市更新80%、公共福利53%、机场44%、公路25%、医疗和教育分别为11%左右。<sup>⑪</sup>在这种状况下，州和地方政府离开了联邦的财政补助就难以维持下去。

联邦政府是如何利用提供财政补助的形式对州和地方政府及其活动进行干预、控制的呢？

联邦补助可区分为几大类，不同的类可用于控制州和地方政府的程度是有差别的。联邦政府的数百个补助项目并无标准的形式，各有不同的法律特征。依接受补助的有关当局使用补助基金时所受限制程度的大小为标准，一般可将联邦补助分为专项补助、分类补助、整笔补助和一般岁入分享四种。专项补助和分类补助受限制较严，受援者只能将钱用于明确规定的支出类别；整笔补助在由联邦立法确定的宽泛的政策领域内使用，受援者有权决定支出孰先孰后；一般岁入分享的基金基本由受援方自由地支配。联邦补助中75%是专项和分类的补助，国会立法对它们只作一般化的规定，联邦行政当局有很大的自由决定哪个州或地方政府有资格取得补助或得到多少补助，州和地方政府要通过竞争性的申请程序才有可能得到这类补助。整笔补助和一般岁入分享大多是依国会确定的公式分配的，联邦行政当局所具有的自由处置权较少，但这两类补助在联邦补助总额中所占的比例分别只15%和10%，而且，一般岁入分享在1987年后就完全取消了。<sup>⑫</sup>

联邦政府在州和地方政府申请或使用补助金的过程中分层次分阶段地发挥着具体控制作用。联邦政府补助金的设置和投向，本身就体现着它作为资产阶级总代表在国家垄断资本主义时期为了促使各级政府共同实现国家的社会经济政治职能所作出的政策导向。但联邦政府实现其所追求的目的还得有一套具体措施才行。联邦政府运用补助金控制州和地方政府，从而使后者为实现前者确定的政策目标服务的方法有如下几种。首先，联邦政府规定接受补助的资格要求。资格要求可以是实质性的，只让处于某个特定社会经济环境下的某些州和地方政府得到某种补助金，如失业补助常规定失业率要求，环保方面的补助规定水和空气净化程度的要求，只有高于或低于某个指标才有资格接受补助；资格要求亦可是程序性的，如要求设有专门机构和人员负责管理补助金涉及的项目。其次，凡欲获得补助金的州和地方政府往往必须提出书面申请，由联邦政府审批。申请书中一般必须证明获得补助的需要或资格，附上详细的资料、提出使用基金的计划并作出概算，大型补助项目还须详述管理机构行政组织体制方面的设想。联邦政府有关机构对补助申请依不同类别处理。对一般岁入分享通常是照准，只走一下过场；以公式为基础的其他补助申请，也只需满足法定的最低限度要求即可批准。但这两类补助的数额比较小。联邦政府对大量的专项补助和分类补助申请的审批手续就严格得多，有关部门往往要对申请者的资格进行现场考查，还要与申请者就联邦政府附加的条件进行谈判，然后才能决定。这个过程给联邦政府提供了对州和地方政府进行控制的大量方便条件。第三，联邦政府对接受补助的项目的实施过程进行控制。接受除一般岁入分享外的各种补助的州或地方政府，在对使用补助金的项目或领域进行管理的过程中，必须遵守联邦政府主管部门根据有关法律制定的规章或准则。这些规律和准则往往规定得很详细，如有关必须采取或不得采取的行动、允许或不允许的开支、执行项目的人员的教育和资历标

准、公民参与的方式和行政管理组织的形式等等。联邦政府的有关部门也可随时对补助项目的实施情况提出意见或要求项目管理者报告执行情况，必要时进行实地检查。联邦政府的规章和准则常规定有涉及到受援者的行政标准、人事制度、财政活动和公平就业方面的附加条件。第四，对补助金拨付的控制和审计监督。联邦政府对一些专项补助和分类补助项目明文规定必须在项目执行过程中分期付款，每一阶段都得联邦有关部门同意才能支用补助基金。接受补帮的单位如果严重违反联邦政府的规定，就有可能被停止拨付预定的补助金。若不采取分期付款的方式，则要求接受补助者对基金的使用作出年度预算计划并在执行的过程中接受联邦行政部门官员或国会总会计署官员的审计监督。在审计过程中如发现接受补助者对补助金的运用与联邦政府规定的用途或目的不符时，前者必须退回相应部分的款项或由联邦政府从其日后应得的补助金中扣回。<sup>⑬</sup>

美国联邦政府就是这样借助其财政优势，向州和地方政府提供大量财政（包括技术）援助，从而广泛参与并在很大程度上控制着属于州和地方职权范围的事务，甚至直接左右州和地方政府的行为。这种方式弥补了联邦制下联邦政府行政控制手段之不足，比某些单一制国家的中央政府主要靠行政手段监控地方的做法更巧妙、更有效。

## 二、地方影响中央的途径

地方对中央施加影响与中央对地方进行监控是不可分割的，前者也是一定性质的国家实现其基本职能所不可或缺的一个环节。

美国州和地方对联邦政府施加影响首先是通过政治途径。与某些单一中央集权制国家不同，美国不存在自上而下的层级节制系统，联邦政府不可能依靠州和地方政府的行政机构收集各地的情况或反馈联邦政策方针在地方执行结果的信息，这方面的功能是由联邦各部和各独立机构自己的驻地方机构官员担当的。所以，州和地方对联邦政府决策过程施加影响的制度化渠道主要是政治的，即主要是通过国会两院议员选举和议员们在国会的活动实现下对上的影响的。本来，国会作为一个整体是联邦政府的组成部分之一，象总统一样，它首先是一个联邦角色。但是，国会两院的议员在特定的意义上说却首先是一个地方性角色，代表着不同地区特殊的利益和要求。从联邦与州和地方关系的意义上说，如果说众议员实际上是地方的代表，只是形式上代表国家的一般利益的话，那么参议员连这个形式也没有，因为他们依宪法体现的是各州的“平等参政权”，而国会的立法过程实际上是各个地方的代表为实现各自所代表的特殊利益竞相影响联邦政府决策活动的过程。议员们还往往有机会通过参与对联邦政府行政机关行使监督权和任职同意权，影响联邦官员在地方的行政行为。

组成压力集团是州和地方影响联邦政府的另一重要方式。美国的各种利益集团成千上万，其中有不少是以维护州和地方的利益为宗旨的。它们依法正式登记，并雇佣专业说客在华府进行院外活动，被认为是华府三角（国会、行政当局和压力集团）决策支架中的一支。利益集团对华府的影响力之大是众所公认的。且不说一般地以维护地方利益为宗旨的利益集团很多，单纯以州或地方政府机构为主体的集团也不少。它们中著名的有全国州长协会、全国州议会联合会、全国城市管理协会、全国城市联盟、美国市长协会、全国县协会、全国警长协会等等。这些组织中有一部分在成立时原本是协商内部事务的，但后来都在发挥对联邦政府的影响方面充当了重要角色。现在这些组织大都把主要办事机构设在华盛顿。<sup>⑭</sup>战后，政府游说政府的活动大增，为数不少的州、县、市政府也独自在华府设立代表机构进行院外

活动。<sup>⑮</sup>近年来，区域性地方集团也发展起来，如东北部州长协会、东北部城市联合会等。这些利益集团的机构大多设在国会山附近，以便随时对国会两院游说。地方政府组成的利益集团有时还采取行动在联邦最高法院对联邦政府的某些做法提出挑战，如1976年全国城市同盟诉尤塞里案和1,431个地方政府作为原告参与洛杉矶县诉马歇尔案等。<sup>⑯</sup>此外，州长、市长及其他地方政府官员经常到华府向国会和内阁各部为他们自己的问题呼吁。这些活动，程度不同地影响着联邦的决策过程。

州和地方政府还可利用联邦政府在执行其职能过程中对它们的依赖性对后者施加影响。从联邦决策的实施过程看，州和地方机构不仅参与其事，甚至在相当程度上使联邦政府不得不对它们有所依赖。这种局面是当代美国各级政府的权力和职责纵横交错的“云纹饼”状态决定的。各级政府的职权在美国严格说来不是分配、而是分享的，当代已不可能把它们清楚地区分开来。美国学者克罗津斯认为边疆农村地区一个卫生官员的地位足以说明这一点。这种官员是根据联邦政府制定的功绩制标准任命的，他的薪水主要由州和联邦基金共同支付，而县里给他提供办公地点和一部分经费。由于他同时又兼任县内一个最大市的自来水管安装行业的督察员，因此这个市也给他支付部分薪水和经费。不可能认定他何时在何种政府单位下服务：他检查食品卫生状况时是执行联邦政府制定的标准；他检查非州际商业活动的商品时是执行州的法律；更为荒谬的是，他在检查跨州界运进本县的食品时还是在州政府领导下行事（这本应属于联邦政府管理州际贸易的权限范围）。在没收由邻州运来的不合格药品时他充当联邦官员，按工业环保标准办事时是州的官员，要求城市肉店采用合乎规定的卫生标准时他又成了市的官员。<sup>⑰</sup>这虽只是一个极端的例子，但却典型地说明了当代美国整个行政系统职能活动的一个重要特征，即三级政府职权纵横交错，不得不相互依赖。州和地方政府往往利用联邦政府对它们的依赖，就具体问题与后者讨价还价。

历史地看，美国联邦政府与州和地方政府职权关系的发展过程就是各级政府间按社会经济发展的需要重新配置职权的过程，很多学者都证明过，这个过程体现出联邦政府加强集权的趋势。但还必须看到事物的另一面。第一，联邦政府集权程度的加深只是相对缩小了州和地方政府行使权力的范围和它们在政府权力总容量中所分享到的份额，它们拥有的权力的绝对量并未减少，相反，这种绝对量是在增加的。一百多年来州和地方政府预算支出的急剧增长说明了这一点。第二，一个客体是可以有多个管理主体的，在同一个领域，联邦政府集中在自己手中的权力一般只是宏观层次的，大体表现为宏观决策、制定标准和进行监督，具体管理和执行等微观层次的职权仍然留在州或地方政府手中。在现代，联邦政府宏观层次集权程度的提高，往往意味着州和地方政府担当更多的行政执行职责，因为联邦集权此时常采用的是诸如“还权于州”之类的新联邦主义方式。从战后到80年代初的统计数看，以不变美元计算的人头平均支出的绝对量州和地方政府虽一直低于联邦政府，但其增长速度都比联邦政府快一些。<sup>⑱</sup>战后美国各级政府文职雇员的结构及其比例变化更能说明问题。以下是1949—1981年中的某些特定年份美国三级政府文职雇员统计表(单位：万)：<sup>⑲</sup>

年 份	联 邦	州	地 方
1949	205	105	312
1959	240	145	450
1969	300	261	710
1975	290	327	880
1980	291	380	960
1981	290	380	940

由表可见，战后州和地方文职雇员人数的增长比联邦政府快得多，到80年代初州和地方文职雇员的总数相当于联邦政府的4.5倍以上。可以说，只有州和地方政府积极充分地发挥作用时，联邦政府的宏观政策目标才不致于落空。例如，几乎所有的联邦补助计划都是联邦政府宏观调控社会经济生活的政策工具，但这些计划大都是委托州和地方政府管理和实施的。事实表明联邦政府对州和地方政府不能不有所依赖，后者往往就是利用前者对它们的这种依赖性使前者在某些方面作出让步的。事实表明，在联邦与州和地方政府的关系中，前者对后者监控加强和后者对前者影响力扩大是同时存在的两种趋势。

注释：

①③ 分别见 William B. Lockhart and others, *The American Constitution—Cases and Materials*, West Publishing Co., 1975 年版第337—348页和第二部分第四章。

② Gerald A. McBeath and Thomas A. Morehouse, *Alaska State Government and Politics*, U. S. A., 1987, P.93.

④ R. B. Ripley and G. A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, fourth edition, Chicago, 1987, P.10.

⑤⑦ *Federal Regulatory Directory—1983—84*, Congressional Quarterly Inc., 1983, P.3, PP.143—152.

⑥ 章嘉琳主编：《变化中的美国经济》，学林出版社，1987年版，第387页。

⑧ 李九龙等：《外国税利》，东北财经大学出版社，1987年版，第142—157页。

⑨ 理查德·A·穆斯格雷夫等著：《美国财政理论与实践》，中国财政经济出版社，1987年中文版，第394—395页。

⑩ Everett Carl Ladd, *The American Polity—the People and Their Government*, second edition, New York, 1987, P.348.

⑪⑬⑭ 分别见 Advisory Commission on Intergovernment Relations, *A Commission Report, The Federal Role in Federal System*, Wash, D. C., 1981, 第122, 145, 147页。

⑫ 分别见 Thomas R. Dye, *Politics in State and Communities*, Prentice-Hall, Inc., 1981年版第53页和同上⑩第345页。

⑬ Arnell M. Howitt, *Managing Federalism—Studies in Intergovernment Relations*, Congressional Quarterly Inc., 1984, PP. 31—32.

⑭ Daniel R. Grant and H. C. Nixon, *State and Local Government*, Boston, 1987, P.53.

⑰ Peter Woll, *American Government—Readings and Cases*, Canada, 1987, PP. 86—87.

⑱ Marityn Gittel, *State Politics and the New Federalism, —Readings and Commentary*, New York, 1984, P. 316.

⑲ ACIR, *Significant Features of Federalism: 1981—82 edition*, Wash, D. C., 1983, P. 66.