

紐約市制

蔣夢麟署



紐

約

市

制

胡道維 編著
梁方仲 譚譯

北平立達書局發行



作者自序

紐約城佔地三百餘方英里，人口有六七百萬，牠在實業的地位，要算世界上第一大城了。但是我研究牠的市政的動機，還不在此。

紐約有奇偉的建築。溫特若斯樓便是一座五十三層的大廈。現在又有了一間一百六十餘層的屋子，不使溫樓專美於前。牠的交通利器不下數十餘種，天空及地之上下，所在皆是。每日紛紛來往於這些車輛的人們，爲數都將近五百萬。凡此種種，俱可以見紐約城的奇特之處。我回國以後，我的親戚朋友，多以紐約事物掌故見詢。因此我久就想作一篇文章談談紐約的形形色色，作大家茶餘飯後的消遣品。但此仍不是我爲此文的最大動機。

後來我到清華大學及北京大學來講授市政學一科，課堂討論，尤注意於美國市政。因美國人的實驗精神很充分，他們的市政的變遷也很多，他



們在市政上所得經驗教訓，實非他國所盡有的。但我因限於時間，對於美國市政也不過作一個抽象的普通的論述，對於各個城市是未遑多問的了。近來檢閱行篋，得有前兩年美國華盛頓州立大學市政教授羅比先生（E. J. Laube）給我的，關於紐約市政的很好材料。及我的朋友魏特夫人（Mrs. D. S. Weber）近一年來由紐約寄我的零碎譚片信札多件。於是我心中便陡然發生一種作文的興趣，把這些資料湊合起來，加以整理，便成了這篇『紐約市制發達史略』。

在這篇文章中，我完全用歷史的眼光，追述紐約市政的制度的演進，每一變遷的主動合影響，及其他各種問題之發生合解決，凡對於現行紐約市制合政治有關係的情形，加以概略之討論。我的根本用意，在使這篇東西對於我，在北大及清華裏的美國市制的演講，能夠作一個實際的補充，合具體的例證。

但是我們爲甚麼要拿紐約市來作這類的補充合例證呢？這到不盡是因

爲我的書箱中只有關於紐約的材料罷了。紐約在政治上與牠在近世經濟上的重要是一樣的。我們能明瞭紐約市制的概略，便也就明白美國一般的市政發達的綱要。就是對於各種市制的利弊也都可以舉一反三了。

紐約的市長的權力，比較分權制下的美國總統，還要大些。全世界最著名的市長，便算他了。歐洲來美的冠蓋——遠如羅馬利亞皇太后，近如英國國務大臣麥克唐納，——都要先與他握手言歡，然後才晉謁他們白宮的主人。別的市長可以濫竽而不甚礙大局；紐約的市長，如非大傑，是不能行的。從前米祺市長（Michael）的精勤，近來華克市長（Walker）的風頭，都不能不稱爲一時罕見的人才了。連任紐約州州長四次之精勇有爲的史密斯（Smith），還是從前紐約市政府的下級官吏。近世著名總統羅斯佛（Theodore Roosevelt），原先運動紐約市長而尙不能到手呢。從前卜萊斯（Bryce）說，美國憲法有二十分鐘便可細看一過，我們如果要讀紐約之長有一千多面的會典式的公約，那就非二十天不辦了。在牠市政府統治下的人民，比

巴拿馬共和國全國人民幾乎要多百倍。牠的界限包括有滿哈坦，布魯克林，內士滿，皇后，布隆克斯——等五大重鎮的面積。而且這些鎮市，在從前都是獨立的府郡。紐約市政的複雜與重要，由此便可想見了！所以我們把紐約市政代表美國一切市政，去作我們研究的根據，似乎絕不是過分的辦法了。

我的這篇文章，原是用英文作成的。後來由我的學生梁君方仲譯成中文，並揭諸報端，供人參考。梁君好學深思，篤嗜譯著，實足為吾輩青年之楷模。於是我很高興的為他的譯文作這篇介紹的文字。除敘述著作原稿的動機與理由外，我並希望我國研究市政者之日漸增加，合吾輩青年之做法梁君向學向上努力的精神！

譯者記

這篇文章，乃爲胡道維博士用英文寫成，由我譯成中文。胡先生著作等身，名馳域外，自不待我爲之介紹。但倘有欲知胡先生更詳者，請閱一九二九年五月十八日份英文密勒氏評論報五一八頁中國名人錄。

據胡先生自己說，寫成這篇文章用了相當的時間與心力。依我個人看來，確是取材精確得當，紀事翔審適宜。且對於紐約市制的源流變遷，與其成敗得失，均有原原本本的敘述。作歷史上具體的說明，補平常教科書理論的不足，真是一良好的參考資料。自然，我對於市政學毫沒有研究，不配下這些批評，且或者會有『臺內唱采』的嫌疑，更不應說這些捧揚的話。但不過表示我個人的意見而已。

因爲我個人的意見認爲胡先生此文有上說的價值，又因我今年秋後心緒不佳，故膽敢爲胡先生翻譯此文：一則當作排遣，一則藉以練習翻譯。

我翻譯此文，純取直譯法。爲利便普通讀者計，文中的術語與各種歷史事實，均略爲註釋。此文譯得後，由胡先生細心校正多處，這實是譯者最有幸的一件事。

我動手譯此文後的一星期，便患眼病，本欲中輟，請他人續譯，因深恐誤胡先生的事，並且胡先生對我加以鼓勵，所以才能將此文譯完。譯者在此，謹謝謝胡先生給我不少的勉勵，與其對譯稿盡心的修改！

575.52
219
2

目 錄

第一章 歷史上的泛覽

第二章 初期的城市(1652—1830)

(甲) 在荷蘭統治下城市的情形

(乙) 在英國公約底下市政的情形

(丙) 此時政府大概的情形

第三章 一八三〇年市公約底下市議會政府的時期(1830—1849)

(甲) 一八三〇年的市公約

(乙) 此時政府大概的情形

第四章 州議院干涉的時期(1850—1869)

(甲) 一八四九年的市公約

(乙) 一八五三年的市公約的修正

第五章

特威得黨的時期

(丙)一八五七年等的市公約上的更張

(丁)此時政府大概的情形

(甲)黨的來源與發展以至一八七〇年

(乙)一八七〇年的市公約與其他的法律

(丙)一八七一年的大事

(丁)黨的傾覆

第六章

一八七一年後的市政府

(甲)一八七三年的市公約與其特質

(乙)一八七三年後市公約上的更改

(丙)大紐約市公約

第七章

現代的市制

(甲)一八九七年大紐約市公約採用後的修正及其更改

(乙)現代的市制

(丙)結論

第一章

引論 歷史上的泛覽

研究紐約市政的發展，應先注意以下的分期：

- (一) 初期的城市 (1652—1830)
- (二) 一八三〇年的市公約底下市議會政府的時期 (1830—1849)
- (三) 行政部分的獨立與州議院的干涉 (1849—1869)
- (四) 特威得黨的時期 (1869—1871)
- (五) 近代 (1871—最近)

(一) 一六五二年新阿姆斯特丹城 (New Amsterdam) (註一) 從荷蘭西印度公司 (Dutch West India Company) 得到了牠的市公約。其後十三年，都在荷蘭統治之下。當時市長和市吏 (註二) 都繼續不斷的和西印度公司的董事斯泰味散特 (Stuyvesant) (註二) 衝突，爭取自治的權利，尤其是關於城市的財政權。他們雖不願徵收直接稅，但亦致力于從公司方面去取得，

各種雜稅費之徵收權與財產所有權。因為地方的改良，市民常常要直接的爲公家服務，同時關於地方改良之特別捐亦於是時徵收。

隨後新阿姆斯特丹城即歸於英國統治之下。當時市政府，重新組織，與現在的模型略相似。由省立法機關的特別命令，特別是經過一六八六年端根公約（Dongan Charter）的規定，市政府得增加間接稅的收入。這種收入本足以支付經常的開銷，雖然有時因特別的原由不得不還要借重於產業稅。等到十八世紀的中葉，每年租稅的定期課收，已成爲一件必需的事情；但因習慣的勢力，法律上的批准仍是不可少的。革命（註四）以後，政府成立，此種手續仍是繼續下去。但從此以後，州議院對於一切事情實不過問，祇循例的批准而已。所以此後市財政與市政的處置，都歸到市議會手裏。

（二）一八三〇年因市大會的結果，市公約亦有第一次的大改變。大會因爲受了中央政府和邦政府的先例的影響，所以提出行政與立法的職務

的中間應有一明晰的分界。於是規定前屬於市議會中各委員會的行政權，今應移交於由市議會派定之數獨立的行政機關。但是市議會並未真正履行此規制不甚確定的公約，牠的委員會仍然繼續管理行政事務。這是因爲當時的市議會實已漸漸變成腐敗；政客行動的影響很大。

(三) 因爲不滿於市議會政治的人逐漸增加，終於通過了一八四九年的公約。市議會之行政權轉移到其他獨立的機關的計劃，至此才真告成功。在一八五三與一八五七兩年內市公約更多所更張。因以後邦議院便起首活動的去干預城市的事務，此種情形，一直盛行到這時間的終了。當時不但有好幾個重要的機關是處在邦政府委派的委員會的底下，而且市與郡的各種組織，都是分立的了。後者之組織亦已更改，爲的是要使牠與邦的多數黨互通聲氣以求行動的一致。這種干預見之於每年稅務法律的尤爲明顯，至其來源蓋已久了。市政府一切的支出，必要在這些法案內規定；即使地方的公意對於指定之款項願略有變更，亦是完全無效的了。此種政策

的用意，是要將城市的管理權交給全邦的共和黨員（Republicans）和聯合黨員（Unionists），免得使大權旁落在城中那些奸狡腐敗的衆人的手裏。確由地方選民選舉出來的市議會與其他官吏總是每下愈況。南北戰爭（1862）以後市之獨立的行政機關與邦議院亦隨而腐化。於是祇好引出那班特威得黨人（Tweed Ring）出來。

（四）特威得黨得勢後，遂假借一種新市公約以保持其永久的勢力。這種公約的規定，引進了許多特點，至今仍保留於紐約市政府裏。這就是取消邦委員會與邦議院對市政的干涉。但這個計劃對於已衰頹的市議會並未增加若何的權力，不過祇將權力分配到由委員會主持的幾個獨裁行政機關而已。公家經費的處理權是放在一個，由四個行政官長組織而成的財務估計分配委員會（Board of estimate and apportionment）的手內，這四個人就是黨中的首領。一切收支的審計和公債的發行，統由這個團體處置。因為這種辦法，所以在特威得黨黨治底下，數年之中，積負了大筆的城市公

債。那種腐敗的情形特別盛行於一八七〇至一八七一年。即在任何城市的歷史中，亦寡其匹。

(五) 但特威得黨終於一八七一年九月隨羣衆之暴怒而推倒。一八五〇年以前得勢的市議會，於是又有重新佔勢的呼聲，但其提案終遭否決；至最後通過的公約則與特威得公約仍無劇異。在此雖經屢次修改而現尙健在的法令之下，市議會乃逐漸喪失其政府上的重要地位。行政權漸集中於市長的手裏；財務估計分配委員會仍保持其對於經費的處置與公債的管理，並其他指定的職務的行使權。邦政府對於市政府亦有相當監督的權力。自一八九八年起頒行的大紐約市公約 (The Greater New York Charter)，其目的在對於市政府有一番重要改革，特別是要交給市政府以較大的自主權；其間雖亦經過屢次的修改，但都趨於此目的而走。其成績現已甚有可觀，但地方自主究竟能達到其豫冀的意義與否，尙成疑問罷了。

以上泛論的各時期，此後當各爲一章詳細論之。

(註一) 新阿姆斯特丹城就是荷蘭在滿哈坦島(Manhattan Island)的城，後來改名為紐約。

(註二) 荷蘭的市長名曰 Burgomaster，市吏名曰 Schepen，與英國的市參議員 (Alderman) 頗相近。

(註三) 斯泰味散特 Stuyvesant Peter (1602—1682) 是新荷蘭殖民州的州長。

(註四) 即指北美合衆國對英的獨立。

第二章 初期的城市(1652—1830)

(甲)在荷蘭統治下的城市的情形

當紐約的政府發軔的初期，市政的意義與今日的迥異。當時一個古代的城市，和市民的職業與其日常生活的關係是很密切的。那些有權的專制君主或有地的封建地主所頒給的市公約，不但豁免了城市應有的負擔，並且給城市以政治和司法的權力，合許多工商業管理經營的特權。土地與財產所有權的賜予，與各種間接稅，通行稅，及他項雜稅的徵收權，都給城市以各種確定的收入。當時的城市簡直是一個閉關的團體，獲取市民資格的條件，往往是很苛細的。那時所認為的市民的當然權利祇限於一般自由人(Free men)，實際上亦祇有這般人可以在城市經營工商業。多種的金錢負擔他們可以免去，祇從他們不幸的同鎮居民和外來人身上抽剝。亦單單祇有他們可以享受一切公共利益。這種制度遺留下來的痕跡，尚有絲絲留存在紐約城行政與財政的各方面，即在今日其他產生較晚的美國的城市內

亦可見到。

因爲新阿姆斯特丹原來是一個私營公司（指西印度公司）的殖民地，牠的市政自然與歐洲純屬政治性質的市政的典模大有出入。一六五二年以前，雖經過市民屢次的要求，地方自治一事仍未得到西印度公司的允可。當時驕倨不可一世的公司總董斯泰味散特仍堅持二市長和五市吏的任命權，歸其掌握；後來經城中的舊官吏的努力運動，才得由他們向斯泰味散特，提出二倍於被委任的人員的市民的名字，再從當中選出市長和市吏等。但若未得總董事的同意，市政府仍不能徵收任何的收入。於是此種公司董事與市政府官員層出不窮的衝突的事實，遂佔有當日這個荷蘭城市之財政史的大部分。斯泰味散特是仍未敢毅然破壞，素以自由著名的荷蘭的傳統政策，即在未得人民代表同意以前，就爲公司的利益，亦不敢徵收直接稅。所以人民的代表亦祇向他強索間接稅的頭幾宗收入而已。因爲當時市長和市吏都以爲這種間接稅勝於直接產業稅，後者在當日是不甚受歡迎的。及

新市政府剛剛成立之後，共同要建築城市圍牆和杙垣，市政府同斯泰味散特借了一大筆公債。隨後市政府的官吏宣稱若非把酒店消費稅，由公司交給市府，市政府便不設法去增收補助金以償還債款。經過許多困難，到一六五三年的冬月公司才軟化。新阿姆斯特丹城在此時才得到牠第一次正式的收入。但因市長和市吏，未克踐約清還借款，且不能維持助理官員的薪俸，於是這重要的財源，又於翌年爲斯泰味散特取回。但當此時，約有同額的市民酒稅已歸市政府收入之下，此種進款，直到荷蘭統治期的終末，仍爲維持市政府的主要的定期的入項。

一六五三年築城的借款，至荷蘭統治末期，仍爲一大爭端。是時市府官吏，用種種方法，去避免還債。在一六五五至一六五六年他們因修繕城郭，雖曾實行一種類似近代產業稅的徵收。但此稅外表仍是捐助的樣子；雖說市民拒絕不交納時，或交納不足時，政府得以強迫徵收，關於正式的產業估價是沒有相當規定的。不過由稅吏將各人應納的稅額大約指定罷了。

由四到一百五十個佛魯稜 (Fiorin 荷蘭國的金幣)。當時這種稅之不得市民歡迎，可於其徵收時的困難見到。

其他各種不甚重要的稅務，徵收時總亦有相當的麻煩。當時市府的銀庫真是一貧如洗，甚至市政官吏亦常向西印度公司作索薪運動，除去消費稅外，政府唯一的補助經費的來源，就是屠捐，衡量手續費，公民權的承認登記費，碼頭捐，均率的房產特別捐，不完全的消防設備捐，與更練捐等數種。

新阿姆斯特丹城財務行政上之最顯著的特點，就是牠對於個人特別倚重，尤其是在公共事業方面。舉辦公共事業有兩種方法：第一種簡捷的方法，是要人民各自直接去舉辦，由這種工作他們可以得到市政公益改良的利益。第二種是比較常用的方法，就是由市政府去經營，再估計其工作的價值去抽稅。第一種的辦法，在一六五四年用過。當時政府命令沿岸居住的人民自行建築椿版（嵌於圍堰的主樁之間以阻水力者，英文名曰

(Sheet Pile)，以防水患；若人民方面不願履行，則政府代為建築，另由事主納費。此種辦法後來應用頗多，一六六四年英國得紐約城後亦曾用之。至於特別捐的方法，則於一六五七年鋪布牢厄街 (Brouwer Strate) 一即現今的石子路 (Stone Street) 一時起首引用。這條街是在新阿姆斯特丹城第一條鋪砌的街道。特別捐的辦法在以後亦有多次用過。初時，特別捐的採用的是由人民請求，所以是一種自動的進行；但其後便變為被動的了。後來特別捐還可以聽各人的意思分期交付。

(乙) 在英國公約底下的市政情形

英國尼古爾斯 (Nicolls) 上校兼監督，在他佔據新阿姆斯特丹城的第二年，即將市政府改組。雖然略有取法於英國的典型，但荷蘭的習例仍為保留不少。從前兩個市長，今則改為一個。以前的五個市吏，今則變為五個市會參議員 (Alderman)。這些官職的任命，仍襲斯泰味散特時的舊規，由殖民地長處理。但須由市議會所提出之兩倍於被委任者的人數之候選員中

選出。在此時城市享有的自主權較前特大，尤其是財政上的特權。但是城中的父老，覺得他們原有的權利與成例，在尼古爾斯所頒給的簡略異常的公約底下，實不足以妨阻意外的侵佔，且以爲應依照習慣加給市府以政治和財政上的權利，用使這個日在發育的城市躋於尊嚴與鞏固的地位。因此，一六八三年新州長端根 (Dongan) 上任時，市民便要求他頒給一個較正式較詳細的公約。最後，端根因爲受了一件價值三百磅之賄贈禮物，爲答報盛情起見，遂有著名的一六八六年的公約。這是美國的市政府首次得到的公約。一七〇八年康伯利 (Cornbury) 州長在安皇后公約 (Charter of Queen Anne) 內，更確實保證當時所得的權利，並特許加入幾種財產所有權。至一七三〇年蒙特干麥立州長 (Montgomery) 因人民之情願，又另給市政府一個普通公約，其內容係保證以前已得之權利，並增添幾種新權利；同時對於政府的組織，亦有多少的更改。從此時直到一八三〇年，城市的組織的更變甚少。實在的，此時政府大概的模型與當日法律規定之若干細則，至

今仍健存。而且當時所得的特權與財產所有權，對於現今紐約的財政，都有極重要的關係。

端根與夢特干麥立兩公約都宣布紐約爲一「自由城」(Free city)，這個名詞是從歐洲城市轉借得來的。但實際上歐洲各先進城所已經確得的自由權，在紐約城却經過不少的剝奪。一六八六年端根公約批准的期間，在英國國內正當斯圖亞特皇朝 (Stuart Kings) 對於城市的自由努力的侵略的時代。是時不但新成立的城市，得不到舊城市所享受的特權；並且對於後者已得到的舊公約，政府亦有要攔回的計劃。或者因爲紐約城是一個沒有自主的殖民地的關係，所以牠的管理權多半爲祖國政府所把持，同時新阿姆斯特丹城遺襲下來的勢力，亦正趨向於同一的路程。所以市長和書記長，此時均由殖民州長任命，稅的徵收非得州議會的同意不可，市政府所立的法令未得州長的核准，祇有一年的時效（此指一七三〇年夢特干麥立公約而言；端根公約，則祇有三月罷了）。雖然如此，可是殖民地政府總不會

像斯泰味散特的專橫，且亦毫無濫用此權之意。至少城市還可以自行選舉城內市會議員。這些議員對於許多事宜，都可造法令以限定之；例如規定下級官吏的人數與職務等項。迨至現代，州議會對於這些事常出以苛刻的取締，市議會便不似前此之自由了。

市議會是由七個市參議員，和七個副參議員組織而成。每年選舉一次。他們在一起開會，並不分開組織。市長和書記長在議會裏亦得列席。此外尚有由市議會選舉出來的司庫一人。市政府裏的重要職員，大約如此。

經過了很久，紐約城仍然繼續下去做一個閉關團體。他們的政府祇能在城中或哈得孫河 (Hudson River) 上營業，與享受此外數宗普通城市的權利而已。此種限制，後因習慣的力量與民主精神的發達，逐漸減少。但獲取自由人的資格的條件（其條件是（一）其父為一自由人，本人並經過長期的學徒的年限（註一），或（二）繳納相當金額），至一八一二年後才廢去。初時城市的選舉權，雖尚沿襲習慣，有財產的限制；但與英國不同，因為

選舉是不限於自由人的。此種財產資格上的限制，乃依照州選舉法的規定，紐約市並無其獨立確定的條例。因此之故，常引起不易決定之問題和爭執。最後在一七七二年，州議院通過自由保有不動產的資格的限制（Freehold Requirement 終身享用或可讓與子孫之自由保有不動產權）；以在選舉區內有價值四十磅之土地或租地為標準，每一個市民在各選舉區內有上列之法定財產時，得在各該區各投一選舉票。這種定額在一七八七年減到二十磅。至一八〇〇年又改為五十元。一八〇四年之州立法律，兼承認年納二十五元租金並納稅之佃戶亦得投票。依一八二一年州憲法規定，祇要納稅，便有了在州裏各種選舉權。此種規限，且亦為一八二六年的憲法修正案所取消。但關於事務上的特別投票，仍限於納稅者，這一種習慣在許多鄉村和小城中甚流行。但是在紐約裏的幾個財務投票中，則此種納稅資格的限制，亦沒有行過。選舉上財產的限制，頗為後來所擁護；紐約這個大城對於此種制度亦非毫無過去的經驗，至其日後所以不實行的原因，那就

是因從前的情形與現在的大不相同了。

(丙)此時政府大概的特色

在當初城市是如何的治理，又若果當時的制度有超越於現在制度之優點，這些優點何在？這實難以回答。當時紐約市政府與今日在英國著有相當成績的市政府很相像，一切的權力都實際集中於市議會。市議會創立一切行政機關，並揀派各機關內的人選。市長的任命，本來一向為州長所指派，但經一八二一年州憲法州規定，亦轉歸於市議會。雖然議會的法令，非得州議院的同意，仍祇在限定的時間內有效（一八〇六年有效時期延至一年至三年），但上級政府並不曾因此而加以無謂之干涉。市議會政府的制度直到一八四九年還沒有改變。然在後來就免不了濫使職權之咎了。雖然時間的睽隔，每能增加過去良時的聲譽，但這亦是真實的情形：這個制度在一八三〇年以前確還差強人意。可是當時的市民仍不十分滿意，所以在一八二九年有一個市民大會，曾主張剝削市議會的一切行政權。但大會

所提出的指摘，各點都不十分嚴峻和詳細，在討論上他們未免遠離事實而偏重於理論了。毫無疑問的，在十九世紀的頭十年，組織市政府的人員們的人格，是比現在一般市府的人員的人格高明得多。所以在今日我們很難找到一個曾經作過州長的人，辭去聯邦參議員的職，來做紐約的市長，如同克林吞得維特 (DeWitt Clinton) (註二) 一樣。

此時的市政，留下來一種錯誤的痕跡，就是未能脫離了政黨的關係。此種惡勢力，在歐洲各市都幸而免。可是在美國特別發達；其原因究竟是由於美民族的特質，抑或是由於美國環境獨異，頗難以決定。中央政府的政黨的衝突，起首便在紐約得一反照；當職祿分贓制度 (Spoils System) (註三) 還未大肆淫威於聯邦政府的時候，在紐約城却已普遍的流行了。在聯邦黨治期 (Federalist days) 內，紐約曾經過了一些小康的日子，發立克理查咨 (Richard Varick) 曾做了十二年的市長。但從十九世紀的初期，政黨競爭，便已開端，邦長對於市長的任命，是不能不隨有力的朋黨所主使了。

；於是邦政府的政黨的色彩改變之日，却爲紐約新市長上任之期。後來市長任命權轉歸於市議會而職祿分贖制的舊戲又復大演於市議會之中。由一八〇一至一八二三年市長的更換凡九次。每當市會改選，政黨間關於參議員的人選的競爭是非常劇烈的。一八〇一年有一班分處在兩個選舉區內的青年，因自由保有不動產的資格限制，不能選舉，於是用湯梯 (Toussine) (註四) 法，合資購一所房子及地皮，便取得了選舉權。民主黨 (Democrats) 第一次在議會佔多數是在一八〇四年；他們豫選會中的多種的紀錄，內有將市政府的官吏全數排擠去位的提議；而且投票決議，全體都是一致的。這種城市中過去的惡習對於中央選舉的影響特別來得重要。政黨的爭潮在一八一二年戰爭(註五)期內與戰爭後更是如火似荼。市議會的人員，每每完全更換。在英國的城市，市會議員和市會參議員，往往保存他們的職位至於半世之久。由此可見兩國市政的穩定，確是有上下床之別了。

(註一) 學徒年限 (Apprenticeship) 是中古遺傳下來的一種手工業的制

度。普通學習的年限是七年。期滿後，學徒升為職工(Journeymen)。

(註二) 克林吞(1766—1828)，美國的政治家。一八〇四年後為紐約城共和黨的領袖，並被該黨提名為美國候選總統。與麥得生(Madison) 所得的票數的比例是八十九對一二八張。他對於紐約城的市政教育與慈善事業等都多所改善。

(註三) 職祿分贓制度為美總統麥得生所提倡。就是認官職與其俸給作為得勝黨中分配物的制度。

(註四) 湯梯法得名於首創人湯梯(Lorenzo Toni) (意大利人)。其辦法是多數人共享的權利訂明先死者應得的部分歸後死者分配之。這種辦法常常應用到年金，人壽保險，政府公債各方面。

(註五) 指美國與英國奪加拿大之戰。

第三章 一八三〇年市公約底下的市議會政府。

(甲) 一八三〇年的市公約。

所謂一八三〇年的市公約，不過是一個很簡單的市憲法，至關於政府組織的一切細則，概歸市議會自行議定。一般熱心改造家所抱的願望，總是超過於當時的事實；他們於政府改組的意見，不外乎主張完全做倣聯邦政府與邦政府的憲法；但他們的法案過於空泛，所以他們的真實主張便很少現諸事實了。

此種改革的渴望，早已醞釀於人民中間；有一最重要的公約的修正案曾經兩次（一八二四年與一八二八年）付與市民全體表決，但未通過；這個提案是主張將市會參議員與副參議員分立為上下院兩個團體；大約因為提案中附帶了延長上院年限一條，所以竟沒有通過；但這個運動，曾不少衰；最後一八二八年，因地方自治之說盛行的反響，於是產生了一個市立法大會，牠的組織是由每一選舉區選派五個代表組織而成；這個立法大會

提出了一個公約，得到了市民的批准；但關於市議會年限問題，則另付表決，通過的結果，是參議員與副參議員的任期，同爲一年；這個公約，後來一字不改的經過了邦議院的通過和承認。

一八二九年立法大會所表示出來的政治原則，是非常可注意的；其最重要之點，就是市議會之分爲上下兩團體；因爲同樣的理由，聯邦政府的議院亦分爲兩部，其目的在彼此互相監督和牽掣；大多數的代表都贊成上議會有較長的任期，因取其近於聯邦上議院的組織。法律上並規定此後市長處於市議會外邊的地位。市長的否決權 (Veto Power) 更足爲兩院間互相監督與牽掣的助力。大會內並提出此後市長再不由市議會產生，改歸人民選舉；但因此議案牽及憲法上修改的問題，所以直到一八三四年才見實行。這些改革，與後來第二次的改革(即行政與立法的分立)，亦有相當補助；爲完成分權之目的起見，公約有以下的規定：

「此後紐約的市行政事宜，概歸各獨立機關處理，此等機關，由市下

議會組織之，其人選亦由市議會委任」。

雖然市議會對於這個不甚確定的法令，沒有遵行，但大會的原來用意，可於牠與市公約同時提交邦議院的對人民宣言書中見到：

「現在本城歲收之開支，及最重要的行政事宜，列如與公益公共建築修繕有關之工作，乃由同一的機關（指市議會）內之各委員會處置，苟能分清此等權限，市議會祇限於立法事宜與分配各機關的經費，與任命和監督官吏等一切事宜，至於其他純粹行政性質的事務，另由其他獨立行政機關之官員處理之，則責任始形確定」。

這個公約原擬增加市長之行政權力，但是官吏的任命，仍歸市議。

大會本意在使獨立行政機關，完全受市議會的監督，並向市議會負責；其計劃是由市議會規定，關於官吏負責之法規，以及每年公佈市府收支的詳細賬目；其最重要的規定，便是關於財務分配的制度：

「關於市府各部各項經費之分派，無論其為經年的或臨時的，均由下

議會以法令制定之，且各款項凡未經下議會指定分派者，概不准取出」。

此條的真精神，在大會宣言中表示得更為明顯：

「所有全部市府的支出，每年都要經過市議會議員的審核；因為若是幾項重要的支出，清清楚楚開列了出來，自然可以引起改造與節省的正當的方法和步驟……而且從私人的經驗亦可以知道，就是以有限的指定的款項專作某種的正當的用途，必用得比籠統毫無限制的款項來得審慎一些，而且奏效亦必較大；我們當今所遵行的制度，與上面所說的正相反，各行政委員會執行財務委員會的決案時，毫不由議會預先加以支配的限制。這便是我們每年發行公債與稅率增加的主因」。

由上面可以看到，一八二九年大會各代表的意見，大約都是完全根據於聯邦與邦政府的成例。例如上下兩議會的互相牽掣，市長的否決權，行政與立法權的分立，議會對於財務的分配與監督各項，一一都是極力摹倣

得來的。至於市政府自有牠的特殊性質與地位一層，是時概未顧及。他們的改革，大半根據於理想方面，並非鑑於以前制度之不良，因而對症下藥的。因為他們對於舊制的攻擊，並不劇烈也不中肯。所以一八三〇年市公約所要達到的目的，差不多在事實方面完全失望。而這個市大會差堪注意之一點，亦不過代表當時一種摹倣聯邦政府成例的運動罷了。這個運動繼續至十九年之久，然後才有一新公約，始得達到改良的目的。

(乙)此時政府大概的特色

一八三〇年公約之所以未能實現其預冀之根本改革的原因，一部分固然是因為她的規條不甚完備，大部分還是因為市議會故意藐視公約的真意，且甚至有時連公約上的明文亦置之不理。因為上下議會議員的人數相等，又都是由同一選舉區(每一區一人)與同樣選舉人選出，而任期亦一樣，所以兩院互相牽掣的計劃祇得宣告失敗。市長對於議會議案，雖有否決權，但若議會對於市長的否決加以過半數的反對，則市長的否決仍然無效。

又因爲一切行政官吏(市長一人不在內)均由市議會任命，而這些官吏的任期又無一定，於是在新公約底下的市議會，對於行政事宜，仍得運用其最大的操縱。

雖然這個公約有了上述的缺點，但如果市議會肯拋棄其原有的行政權，分權的本意至少亦可有局部的成功。十一年後莫利士(Morris)市長曾說過，當時(一八三二年)市府執政者多爲舊派的官僚，免不了傳統的思想合習慣，對於舊制，多半蕭規曹隨，並沒有遵照新公約的精神去改絃更張。他們雖然很精細的組織了好幾個行政機關，但這些機關不過管理一些例行文書的雜務而已。市參議員與副參議員共同聯合組織的各行政委員會，常常干預到行政上很瑣碎的事體。他們既如此的越俎代庖，所以純粹的立法事宜，倒無人過問了。因爲這些委員會行政乖方，並且他們對於行政首領或市議會都不甚負責；於是市長對於牠們常常有劇烈的攻擊，這種攻擊當然是有相當根據的。一八四一年對於此負責的問題曾有改良的計劃，就是

：各委員會每次會議，必須將結果報告市議會。但這個法令不久便廢置不用了。據莫利士說即當這法令的施行期間，這些「行政委員會」實際上亦握有下議會的立法權。所以事實上，下議會便分爲好幾個立法機關了；牠們的議決案從不送呈市長執行，亦不受任何人的監督。莫利士亦曾說到當時市議會的腐敗情形，市內有利的工程合同都由議員與議員的親友一齊包辦——此種情形莫里士曾舉不少的實例以證明之。當時慷慨好施的市議員們總覺得這是一件應當做的美事，就是：要使哥頓（Gothard）即紐約城詼諧的（名稱）變成一個來者無拒的西方極樂之世界。所以成桶的啤酒和成箱的雪茄，甚至成席的美宴，都歸到「下議會特別支出」的項內。私人僱用的車馬費，更是毫不慳吝的從市府財庫中開銷了。

倘若市議會能脫離了政黨的色彩，又倘若執行委員會意旨的官吏們，有了澈底的訓練和長久的任期，則市議會政府或能媲美於現代英國之城市，亦意中事。但不幸，事實與此相逕庭，政黨的爭潮總是接續不斷的。在

一八三四年那一次市長的選舉，其競爭的緊張，達於極點，實為近代夢想所不及。在第六選舉區內，有一羣暴民，將人丁冊奪去，將選舉票搗燬了。於是祇得由邦政府的義勇兵去維持秩序。且此後競爭的劇烈，亦不稍亞於前。城市內政黨的勢力，是常常改變的，市議會對於官吏的任命純根據於政黨的意旨。一個悖謬不合理的朋黨制度的實例，可於一八四四年警察法見到。這條警察法規定各區的巡警長和巡警須由各該區的參議員，副參議員，與稅產評價員聯合去提名委任。所以黑夫密爾（Havenmeyer）市長說：在這種情形之下，市議會選舉，祇能看作金錢上的競爭……下議會政黨色彩改變之後，市政府一切大小官員亦隨而更換。而且這種更換差不多年年都有的。

雖然當時輿論對於市議會，握有行政權一事的毀謗是如此的嚴酷，但我們却不能因此，而遽下畸重畸輕的批評。其實當時被人民唾罵之市議會，比較後來那些不負責任的行政官員，還要略勝一籌。由一八三〇至一八

四九的紐約市政固是不甚完善，但即使一八二九年市立法大會所議定的限制市議會權力的計劃，見諸實行，市政是否即可以因之改良，尙屬一疑問呢。

所應注意的近代都市的特徵，已於此時開首在紐約城發現。從一八三〇年至一八五〇年，人口由一九二，一一二增至五一五，五四七。新城市的事業範圍已於是時逐漸擴充，公家的支出亦因而增加。實在的，從一八三〇年至一八五〇年稅率增加的速度，已漸激起了人民的怨聲。雖然我們已確知此時政府不良，但上述的事實尙不足爲政府不良的鐵證。

第四章 州議院干涉時期(1850—1869)

紐約直到一八四九年，還在下議會管轄之下。行政部並沒有多大的權力。除了有時例外，邦議院都特准市議會便宜行事……當時誠然可以叫做城市自治的時期。但在我們現在所討論的時期終末以前，本來的情形都改變了。這種改革的進程，初見於一八四九年市議會行政權之轉授，此次的動機，純為謀政治上的澄清。次則市政權漸移歸於邦政府。其步驟較慢，計分爲三：第一，市府重要的行政官員強歸邦政府任命；第二，設立郡監察委員會，使與邦政府互相呼應；第三，邦議院遇事加以直接干涉，特別是預算方面。這些邦政府的干預，便大半出於黨見的動機。爲澈底了解此點起見，我們便應先研究南北戰爭前與戰時的政治狀況。

(甲) 一八四九年的市公約

因爲一八三〇年的公約未克實將行政與立法權分開，所以在一八四九年以前，人民不滿意的呼聲，便已逐漸提高。殆及一八四六年反對尤烈，

於是市民公選舉代表，組織了一個立法大會，修改這個公約。這個大會對於分權一層，曾提出了較確定的規律，對於監督市下議會一事，亦擬有較嚴密的辦法。但當時墨西哥戰爭（Mexican War, 1846—1847）初起，聯邦議員選舉正在進行中，邦憲議會又恰當開會時期，人民的注意點遂全爲此數事所吸去，對於市立法大會到不暇過問了。因之公約付表決時投票的數目甚少，這新公約竟因少數人的反對，而遭廢置了（五八六三票贊成，七一九五票反對，同時關於邦憲法所投票數爲三二九一九張）。然而這個大會的工作，並非毫無結果。牠有好幾條議案，在一八四九年的公約內，一字不改的被採用了。其他的議案，亦具體融化於一八五三年的修正案內。

富有革命性質的一八四九年的市公約，經邦議會所通過，繼付人民表決。因公共注意之增益，與政局之安定，這個公約的採用比一八四六年那個公約容易多了。贊成這個公約的票數，共一九三三九張，反對票只一四七八張。政黨勢力對於這個公約的通過，並沒有多大關係。鼓吹通過者，

都是當時無偏無黨的革新家。投票贊成此公約者，幾乎全體一致，由此便知探行此公約，在當時確是公認爲一種必須的改革了。

新公約最重要的點，乃在建設獨立行政機關，與取消市議會的行政權。於是效法聯邦與邦政府的組織一舉，爲一八三〇年公約內所未辦到者，此時乃見實行。公約中載明「以後不論下議會，或下議會中的任何委員會，及委員均不得執行行政事宜。」而且爲避免上下議會前時常發生的衝突，他們在某方面可以有聯合處置事宜的權力，但在其他某方面，他們又可以互相監督。除去會計委員會外，不准他們組織其他任何聯席委員會。在以前市議會得任意設立行政機關和委任這些機關的官吏，但一八四九年的公約特立了十個行政機關，機關的領袖改由人民選舉，任期定爲三年。民主精神的活動，在這個時間已燦然可觀。半世紀前的積習，所有行政官吏（連市長在內）均係委任，今則人民得於下議會之外另選舉十二個行政官吏。這些行政機關，大都祇有一個領袖，每年都有將行政情形報告於下議會。

的義務。

(乙) 一八五三年的市公約修正案

一八五三年的公約修正案，其主要目的在防止市議會之瀆職。這個修正案與一八四九年公約一樣的純然出於公意，毫無政黨作用在內。

因為四年前的公約，太過偏重於外表的更張，都忽略了公共道德的改進，祇又有罹於失敗的傾向。市府官吏雖受種種規條的限制，但其作奸犯科的機會，仍然不渺。在一八四九年公約成立以前的十餘年，市議會已是穢聲載道，及這個公約成立後，失威喪權的市議會更是毫無改進。恰當這個時候，公用事業執照之頒給，已漸為市府重要之職守，同時更為賄賂之淵藪。雖然哈廉姆(Harlem)電車道早已建築成功；但直到一八五一年前，尚無其他新修的電車軌道。當時對於市議會的頒發特權，邦議院毫不加以立法上的限制。於是從一八五一至一八五二年，最少有了四條重要的電車軌道得了建築的批准，可是公家方面却無絲毫的收入。賄賂於是日漸橫行

。到了後來，因市議會不顧市長的反對，批准了一私立公司在百老匯路（Broadway）建築鐵軌，輿情因之憤恨騰沸，此事遂亦功敗垂成。其後足足過了三十二年，此沙蒲雅各（Jacob Sharp）再藉着新的腐化勢力，才得遂其初來願望，將此路建築成功了。當時市審計長發來格（Mr. A. C. Briggs）業已大聲疾呼，主張市政府於批准築路或授給其他同樣的特權時，必應爲公家謀得相當之交換條件；然而議員先生們都是祇顧營私充耳不聞的。關於頒給沙渡營業特權，其腐敗情形與前者正不相上下。同時那班議員每每包辦城內各種有利的工程合同。所以一八五一至一八五二年的議會議員，有『四十小偷』的綽號。

一八五三年改革運動的第二種原動力，就是以前各年度財務開支權的濫用。追認特別用途的惡勢力，並不因一八四九年公約而稍爲動搖。例如一八五二年本來的預算案，乃根據於各機關與審計長的估計而略爲減少，最初定了徵收三三八〇五一元的稅；但那年終却又票決追認了特別支出

的款額，不下八二八一〇〇一元。此款祇好從次年（即一八五三年）的收入中去設法彌補，於是使每人年負之稅率幾陡增三分之一。益使人民怨聲載道。

新審計長發來格對於這些弊政攻擊不遺餘力。於是由古北彼得（Peter Cooper）主持，開了一個市民全體大會。當時慷慨陳詞的演說家們，對於兩黨（指共和黨與民主黨）的腐敗，都大肆批評；且揚言欲得良好政府，必須先引起豫選會與選舉會內一班較優秀的分子的濃厚的注意。但他們亦覺得倫如對於市議會的行動，再加以相當的限制，則政府上亦必可以得有相當進步。邦議院對於這些提出的修正案，大體上都採納了，並付諸市民表決——市公約之修正須交市民表決，此為最後的一次。人民對於這個公約，差不多全體一致的贊成（二二六六七二票對三三五一票），由此便可知當時公意的趨向了。

因為下議會人數增加，他們便希望有澈底的改革。以前的副參議員，

今從六十個選舉區內選出同數之下議員 (Councilmen) 代替之。以前參議員每年全體改選，今則定為每年改選一半，其用意亦在使議會本身內，更多有一重牽掣。而且推翻市長的否決案，必定要得到三分二的票數。

前時劣跡素著之惡習，此時均已盡力剷除。公約內規定所有沙渡，碼頭等的租借，公地與特權的出售，均歸出價最高之投標人得之，且有效期限不得過十年。市府新需一切人工及材料，其價值凡過了二百五十元以上的，訂立合同時均應採用比競投標方式。並且除去法定的數目外，在任何合同內，都不准有特別的津貼。關於行賄納賂者，各定有嚴厲的處罰。財政局內設有一個特別審計處，其意亦在防止金錢上之朦騙。雖然一八四九年的公約，對於歷來議會所享有的特權，取締不少，但警察的委派權，却仍歸議會手裏；今始改為由市長，市書記長，市審判長會同委派。濫用公款一事，在一八五二年雖是非常利害，但關於改良預算制度的方法，只有支用公款時，須先經下會議員的票決一條的規定，且此條規定也沒有奏若

何的功效。所以要希望改進財務的管理，那就全得靠議會的組織合議員的人格了。

但改革者至是又遭一次之失望。這些新的規律施行起來，實在沒有多大的利益。在一八六〇年以前，祇批准了九號路 (The Ninth Avenue) 電車軌道修築的特權；在此年邦議院便取消了，市議會批准修路的特權。故此種公用事業的收入頗形蕭條，其投標更不踴躍。但關於渡頭與碼頭等的租借，前定的有招商投標承辦辦法，所以進款似有相當進益。從一八五三年到一八五五年，前項的收入，由六九〇〇元增到一〇五四五九元；後項的收入，從一〇五三六一元增到一六〇六二〇元。在一八五七年有人曾攻擊市議會，對於前定的關於工程合同的規定奉行不力，因為市議員們常常將工程分爲數部，使各部的價值，均不過二百五十元，以躲避投標手續。關於財政的規定，雖視一八五二年爲稍緊嚴，但特別用途的追認，仍有方興未艾之勢。一八五三年的公約，對於下議會的品質地並未克改良；對於政

府的費用，亦沒有達到撙節的目的。雖說一八五三年的市府支出，共用去五〇六九六五〇元一筆大數，曾激起羣情的汹涌。但僅三年後，預算支出竟又增加了二百多萬元。一般改革家原期以人治而濟法治之窮，但得人之難，難於上青天。這是因爲一則選舉官吏過多，而人民不暇慎擇於始，再則當時政黨缺乏道德，又不足濟窮於後的原故。

(丙)一八五七年等公約上的更改

因爲試行改革全歸失敗，政黨競爭日趨劇烈，邦政府的干涉遂應時而生。但是這種破壞地方自治的辦法，亦是逼於時勢。即城中優良分子亦是極端贊成的。紐約城是時贊成保留黑奴制度，與政府立於反對的地位。當時民主黨在城內代表多數黨，然而祇包含那些最劣的分子。就全邦而論，還是反對黑奴制度的共和黨得勢。城中的民主黨用盡政治上的特別優勢，選舉的操縱，以及其他合法與不合法的權力，去包辦邦的選舉。他們不但在紐約內施行種種稅政，而且將紐約當作攫取邦政府政權的大本營。所以

無怪乎城中那班較爲優秀的分子的共和黨，從事於救市民於此水深火熱之中；同時在邦議院中佔大多數的共和黨，亦極力設法將一切行政事宜，盡歸於邦議院的統治之下。

邦議院第一次對市議會提出之納稅法律，予以實質上的修改，是在一八五六年。翌年，爲政爭的關係，一個普及的公約批准了。這個公約根據於過去的各公約，而加以修改；但對於殖民時代的諸公約，關於頒給地方政府的財產的規定沒有修改。爲使小數黨可以多得議席起見，市議會的組織亦改變了。市參議員不再由各區選舉，祇由公約規定的新選舉區選出；這種選區，當然大部分是爲本黨的利益而任意分置的。從每一個邦上議員選舉區(Senatorial district)內，用普通選舉制(General ticket)選舉人對於一黨的候補人，全體投票的制度)選出六個市下議員；但是時尙無重記投票(Cumulation of Votes)此法在令選民所投選之人數，與議員人數相等，但各選民得以所有票數，悉數投選一人，或分別投選數人)的規定，亦沒有特

給小數黨，以任何當選的機會。以前重要行政官長，直接由人民選舉的辦法，曾經遭人攻擊。其理由不祇因為選民每易陷於偏袒，而且因為這種辦法，足以使行政機關，過分的獨立與不負責任。在新公約中這種辦法是終於取消的了。除了審計長和市府法律顧問外，所有各機關的領袖，今均歸市長任命，但須經過上議會的認可。審計長的任期，展長到四年，蓋欲使其對於財務事宜，稍為嫻熟。從前對於與市府訂結合同，已有法律取締，但常有蔑視合避免法律的舉動；新公約對於這種舉動，有了極嚴厲的禁止。這便是新約中，純然屬於財務性質的唯一新規定。

一八五七年邦議會又通過一個議案，這個議案更進一步的為小數黨謀利益。這就是市與郡的政府的分開，和監察委員會的成立……這種分權，除去為黨的便利外，從任何方面去看，都是不必需要的。小數黨得派代表的方法，是非常奇特的。應選出之監察委員共十二人，每投票人在其所投票上，得選舉六個人；六個得票最多的人，當堂宣布中選，其他得票次多

的六人，亦由市長任命爲監察委員（這種選舉辦法，在一八五六年略有更變，但實際大體上並沒有多少的出入）。

共和黨同時更實行一種被市府內民主黨，所深惡唾罵的政策，就是將好幾個最重要的地方機關，歸到邦議院所設的委員會的管理之下。中央公園局與警察局，便是他們首先攫得的機關。邦政府對於警察局的管轄，是應當的。因爲地方上反對黨騷亂，與警察在選舉時的重要，均應當顧慮到。爲達到此目的，而且要與邦憲不相背，邦議院便採用一種辦法，就是由邦內幾個分立的區，連合成一特別區。於是紐約，金士（Kings），西支斯得爾（Westchester），內士滿（Richmond），各郡聯結起來組織一個大城警察特別區，歸於一個委員會統治之下。這個委員會，是由紐約與布魯克林（Brooklyn）的市長，和五個由邦長任命的委員構成的。三年以後，委員會中的地方勢力，便一掃而清。委員數目，減爲三個，概爲邦長所委任。八年以後，邦立委員會（Legislative Commission）的制度，更加擴充勢力。市消

防局與市衛生局均於此時成立。這些局祇包含紐約與布魯克林兩市，牠們的組織與警察局是相同的，其權力亦不分上下。

在一八六七年邦憲大會中，民主黨曾爲一强有力的提議，就是要取消這些邦立委員會，但未蒙大會通過。事實上一直等到了一八七〇年的公約成立，這種制度才被取消了。

此外共和黨利用邦議院來干預市政府的事件，尙多至不可勝數。曾經改組過的懲戒救濟所 (Department of Charities and Correction)，在一八六〇年規定其委員由市審計長委任。其唯一的理由，就是當時審計長是一個共和黨員，而市長爲一個民主黨員。及到一八六一年，因民主黨內部的解體，共和黨員澳大克佐治 (George O'pdyke) 被選爲市長。邦議院當即通過一法案，規定各行政機關的領袖的任期，從兩年延至四年，這條法案並適用於由市長委任的行政官吏。又有一個法案規定設立一個委員會。牠的委員乃由邦議院所任命，其職務在修改市公約。但大約因爲當時南北戰爭 (1861-

1865) 方殷，人民注意點方集中於此事，對於委員會的工作，未暇顧及，此會乃毫無建樹而散。

(丁) 此時政府大概的情形

對於從一八五〇年到一八六九年，二十年間的市政大概情形，我們很難下一個十分公平的判斷。因為當時是處在一個特殊的狀況底下。從預算的無限增加一事看來，似乎可以斷言行政機關獨立，與邦議院對市政干預的制度的不良。但證以以往市議員們的盡地奢豪與腐敗，尤其是他們存心與政府爲難一事；則即使一八四九年前，毫無約束之市議會政府制度仍然存在，亦不見得行政上與財政上，便有改良和擷節之可能。當時有好幾個行政機關，雖說支出特多，也是純由於實際上的需要，同時亦有好幾個機關對於其支出，尙無踰過法限之處。

恐怕從來的市政府，都比不上紐約這時候(一八六〇年際)的雜亂無章。當時有三個任期不同的立法團體，是由三種不同的選舉方法選出的，另

外又有一個教育局，也是由人民公舉的。有半打數的獨立行政機關，由邦長指定下的委員會所統轄。每一個機關的人數不等，他們的委員的任期長短，亦不一致。並且他們與地方選出來的官吏，在政見上總是立於反對的地位。還有一個行政機關，是在審計長委派的委員會領導之下。至於公路局則由市長委派一個委員管理，此外市長還得選派兩三個額外的官吏。三個民選的行政官長（市長，市審計長，與市府法律顧問）的任期都不一樣，因之常常發生政治上的衝突。誠無怪乎當時巴爾登詹姆士（James Parton）長太息的寫道：「古今中外，曾見有政出多門，紀綱紊亂，如今日者乎！」的了。這種弊政，由於邦議院不斷的直接干涉而愈甚。邦議院常常黜免市府人員的官職，又任意伸縮官吏的任期，且對於市政支出，毫不顧及地方的公意，而加以種種苛細的限制。雖然，這種舉動，誠不合理，但亦不無可諒之處。蓋這些五光十色的事實，要不外一個政策的結果，就是在使政治權力，由市的民主黨轉到邦的共和黨的手中。這個政策與通常政黨的原

則，雖然極端違背，但許多邦中與城中的優秀分子都替牠辯護，以為這是逼於時勢所致。即吾人剛曾提及的著作家巴爾登，亦以為『紐約所以尙可以有生人居住，亦緣於政權從一個完全腐化的政黨，暫時轉移到一個尙未完全腐化的機關的功勞』。這個政策，更爲市民聯合會(Citizens' Association)所極力擁護，這會有些職員，在後來雖帶了特威得黨的彩色，但在當時固仍爲城中最優秀分子的代表。

所有邦議院創定的委員會當中，祇有警察局一個機關，是超過於暫時方便的性質，而有存在的理由的。歐洲各國的地方警察，多由中央直接管轄，因爲地方治安的維持，其影響往往不祇限於本地。況且紐約當時更是一個特殊境遇之下。當南北戰爭時，不法之徒的暴動的危險，已達於極點，實足以危及邦政府的安全。在這個時期，紐約市長明目張胆的傾向南方，且以爲南方必操勝算，故竟主張紐約城與聯邦政府分離(吳德市長——

Mayor Wood——(注1)一八六一年)的公文內曾有此宣言)；則又何怪乎聯

合黨，毅然的採取這些手段呢？一八六七年邦憲大會中，一著名的委員說道：『這種反動派的暴動，至一八六三年七月已登峯造極，倘非警察統帥權在邦議院的手裏，則那次繼續三天不止的，殺人放火的暴動，勢非釀成巨變不可。』，由此可見當時的情形了。所以此時野牛城 (Buffalo) 及其他大城，也都感覺到警察統帥權，應歸於邦議院的手裏的必要。

雖然，當時市府人員之腐敗，與市民對於政府的反抗，是否即可為邦議院對於市政過分干涉的理由，此實難以置答。但治標曷若治本？與其加以本身帶有不良結果的邦議院的干預，曷若任市民自由行動，俟其迷途知返，澈底覺悟後，再為根本上的解決呢？

注一 吳德 (Wood, Fernando, 1812-81) 民主黨員，曾二次為紐約市長。其第三次被選，是在一八六〇年。南北戰爭開始時，吳氏主張紐約與政府脫離，獨立為一自由市。

第五章 特威得黨時期

方才剛討論過的長期市政的糾紛，對後來種下了更惡的果子。有人以為特威得黨煊赫一時的腐敗，乃為時代當然的產物，其言亦未為過火。因為難得這班特威得黨惡化的首領等一時風雲聚合起來，這當然不能不諉之於造化了。因市府稅政百出，引出了十餘年邦議院的直接干涉。然而市政弊敗情形，更是日甚一日，實為向來所未有。南北戰爭結束，人民對投機買賣事業的意興正濃，愛邦愛國的觀念漸歸冷淡。對於市政更不遑多問。而共和黨在邦議院的老勢力，亦已消失。久為各政黨所不齒之坦馬尼派（以紐約市坦馬尼廳—Tammany Hall—為會合所之民主黨的一派），今乃在邦議院中得勢。於是邦議院從往日監察市政府的地位，退而為市府中腐敗分子的恭順臣妾了？

（甲）特威得黨的來源與其發展至一八七〇年的歷史

特威得威廉（William M. Tweed, 1823-78）少時便在市府供職。起首是

一個消防機器公司的工頭，後來做了一八五一至一八五二年的紐約市議會的議員，而且爲當時假借市議會名義，私立合同和出賣種種批約的一班議員中的領袖。他曾一度徼倖的謀得一國會議員議席（一八五三年）。一八五七年又被選爲一個新成立的郡監察委員會的委員，直至一八七〇年方去職。在這個任期中（由一八六〇年起），特氏已起首和兩個委員勾結，用種種方法從委員會已經承認的支單上面去索取扣頭。其後加入這個『監察委員會勒索團』的，竟佔十二個委員中之六七人。在一八六八年前，他們侵吞公款的方法，比較沒有後來的精妙。通常歸黨人中飽而加進支單內的數目，大約不過百分之十五，且此時賬目尙有相當的根據。

同時特氏從坦馬尼派又得了不少的勢力。坦馬尼派在內戰前本已瓦解失勢，內戰開始後重新改組，那些最下流的分子於是乘機把持。特氏在一八六三年，又爲這派內總務委員會的主席；這個職位，他一直維持到他失敗時才放棄。直可謂盡政黨中「狄克推多」之能事了。特威得黨在當時的護

身符，也就是從這派得來的對一大部分投票人民的操縱的力量。同年特氏又被聘爲公路局副局長，而行使局長全權；因該局長以被選爲邦上院議員，故而離職。雖然特氏於一八六八年亦被選爲邦上院議員，但他至一八七〇年仍爲公路局的全權副局長。在特氏管理之下公路局之工作特別頻煩，尤其是關於產稅估計方面。這種情形，不祇給特氏個人以上下其手的機會，而且大可以增加坦馬尼派的聲勢。

因「監察委員勒索團」逐漸擴充的結果，進行方面不甚便利；而且對於市府財政上的操縱亦未免過於間接，未能飽饜特威得的慾望。於是不得不將團體縮小，以便效率增加。是時斯威利彼得 (Peter B. Sweeney) 正當市府會計員兼郡政府司庫，康奴黎瑞恰 (Connolly, Richard B.) 正當市府的審計長，二人握有財政的大權，正合特氏的需要，於是又和他們二人結立小同盟起來了。在這個新成立的黨中，第二把交椅是讓給市審計局審計科長華特生詹姆士 (James Watson)。特氏又以邦議員的資格，對於一八六

八年的稅法加入一條附則，就是說「爲節省訴訟費用起見」，特准審計長對於市郡兩政府，積欠人民的債務加以審計和支付，而且爲清理債務起見，得發行一年還本的庫券以作募款的方法。這含有危險性的毫無限制的審計權，在當時恐怕尙未爲邦議院所察覺，但至少亦與其前一年的政策相差太遠。依前一年邦議院的規定，即使某種債務經過正當法律手續，認爲應當清理時，倘其數目過了預定經費的數目，亦祇得暫緩發還。所以自從這個特別審計制度實行後，以前關於各種支出的規定，至此完全失去效力。這次一八六八年整理債務的結果，共計支出的款項有二百七十七萬六千九百元（二，七七六，九〇〇元）；其中百分之四十五確爲債權者所得，百分之五十五便歸入市府官吏的私囊了。

一八六八年秋天總選舉又在舉行了。坦馬尼派的目的特別注重在選出邦長與市長二人，並想在邦議院多佔議席。特氏深曉得他自己所處的境况危險，於是立即召集他的黨羽起來。恐怕在北美歷次舉行的選舉會，再

沒有像這次舞弊情形的猖狂了。此次選舉最大的成績，就是有大幫外國人投票。他們都是得力於幾個腐敗的法官——如班納（Barnard），加多蘇（Cardozo），麥根（McCunn）等——新近加入了美國國籍。至於這些法官，都是賁緣特威得黨而得勢位的。當時大多數的報紙都擁護特威得黨，而且直到特威得黨倒時還是如此。許多金錢都花在爲黨人鼓吹的廣告與宣傳品上面。因這種種方法，和夫曼約翰（John T. Hoffman）才得被選爲邦長，荷爾（Hall A. Oakley）被選爲市長。同時坦馬尼派在邦議院的議席，陡然的增添，再加以共和黨中許多腐敗分子的幫助，此時特威得氏直是躊躇滿志，爲所欲爲了。

黨的權力增加的結果，使侵吞公款之事，亦日形增加。但若施行原有的清理債務之法案，將所有支出悉歸於早不堪命的納稅者負擔，則勢非引起反抗的呼聲不可。所以特威得的政策，總是減低現行稅率，增加將來的負擔。使市民無從知道市府確實財政情形。所以新稅法規定，已發出的

庫券與將來清理債務的支出，應由一八八四年與一八八八年還本的聯積公債票所得項內付給。欺瞞人民的審計制度照舊進行。雖然這個權力於一八七〇年四月間被邦議院所取回，但是市府債務已增加六百五十萬元（六，五〇〇，〇〇〇元），郡政府債務已增加六百萬元（六，〇〇〇，〇〇〇元）了。清還那些債務時，特威得黨侵蝕所得，總在百分之六十五左右。同時名目上所謂減稅的政策，使得一八六九年與一八七〇年應還的戰事公債的本息亦延期歸還，邦中特為清還戰事公債而舉行的稅的一部分亦暫緩交納；於是邦政府出于不得已，乃發行所謂『減稅公債票』，共分十年或二十年還本兩種，其總額為五百七十六萬七千元（五，七六七，〇〇〇元）。

（乙）一八七〇年的市公約與其法律

特威得黨雖然在一八六八年的選舉運動得勝了，可是黨的根基，仍然覺得不甚穩固。一八六九年之弊政，更激動市民的怨言。更兼以郡執行官奧不凌詹姆士（James O. Brien）諸人在坦馬尼派的內部亦有背叛的傾向。所

以特威得黨不敢復作第二次選舉市長的運動，於是不得不設法從邦法律入手，以鞏固其永久的勢力，違反民意，亦在所不惜了。爲達到此項目的，一個新的市公約必須成立。一八七〇年時，民主黨算是在二十四年來，頭一次得了在邦議院的多數議席。但黨內又有所謂青年民主黨（Young Democracy）相與頹頹，大有取特威得黨而代之之勢。特威得黨初次提出的非立爾公約（Frear Charter）爲大多數邦議員所否決，而且反對派的青年民主黨所擬定的公約，似乎有通過的希望。同時特氏又失去其在公路局副局長的要職，而且運動倒特氏的聲浪陡起；他在坦馬尼派內的領袖地位，似乎要搖動了。

特威得黨在此四面楚歌中，仍不甘放手。金錢爲他唯一的武器。後來特氏供認說，爲疏通共和黨的邦議員對他提出的公約加以承認一事，他用去不下六十萬元。天下事真乃無奇不有，以前一向與惡勢力反抗的市民聯合會，在在竟亦與特威得黨沉瀆一氣，對於他提出的公約，亦加以贊助。

這都是因為會中的秘書受了黨的津貼，又有一兩個重要的職員，亦為高官厚利所收買了。當時還有不少著名的名人與報紙，亦為特威得黨說得天花亂墜的公約所惑，加以贊成。因之青年民主黨提出的公約，在三讀會時，形勢頓變，竟遭否決。不久特威得黨公約，以三十二個上議員中有三十人的贊成，遂宣告採用。此時又通過了一個取消往日的郡監察委員會的議案，與一個規定市郡稅收的法律。

這些法案都給予特威得黨內中堅人物以絕對操縱市府之權。那些分割市府權力的邦立委員會，郡監察委員會，今都已取消……這種舉動即向不與特威得黨表同情的市民，亦多贊成。各行政機關的首領今均歸市長任命，其任期大約為五年至八年。倘在市長逝世或免職時，其任命權則轉授於由市長選派的審計長。從前邦長有罷免市府官吏權，今已不適用；市議會對市府官吏的彈劾權，現亦取消，但尚有權彈劾市長。市民罷免下屬官吏時，今必須出以極繁難的法定手續。所以至少在以後最近數年內，坦馬尼

派人員的官職，不會因市長或人民的意旨而動搖了。特威得黨的要人，更努力擴張其勢力。當時工務局在各機關裏，差不多獨樹一幟，爲一個很大的機關。管理此局者並不是委員會，乃一獨裁的局長，那當然是屬於特威得了。由荷爾的任命，康奴黎爲審計長，斯威利爲市公園局局長。

在一八六〇年際市長與審計長對於支出款項方面，已有極大的權力，實爲市議會的損失。但從前市府預算案，常受邦議院大大的修改，今則爲遵守新行政方針起見，邦議院對此事已不過問。一八七〇年的稅法，便是邦議院最後的關於市財政支出的法律了。這條法律規定以後，各重要市行政機關，應將每年預算案呈遞給一個，由市長審計長與各該機關官吏組織而成的委員會審查。這個會對於各種支出，有最後決定權……與現行的一切經費由估計分配委員會主持的制度愈相近。至現時仍未廢去的，關於市船塢局的管理與財政的特別規制，也可以說是此期公約中，關於財政方面的一條最可注視的法律。

但公約中所新頒之權——在平日執行方面便有作弊機會之權——並不足以飽償特威得黨的慾望。因當日包辦選舉與收買邦議員而支出的大筆款項，此時必須以重利盤剝的方式早日彌補起來。所以黨人假借結束舊日郡政府事宜的名義，在郡稅法內加入一條規定，特准市長審計長與監察委員長特威得審計當時郡政府所負的債務，並得發行庫券以從事清理——這些庫券名目上說是由一八七一年的稅入撥還本利，但在一八六八與一八六九兩年間，仍無增加稅收的意思。這個著名的『臨時審計委員會』，從未曾開過一次正式的會議，開會的紀錄，祇是在後來贗造的。郡審計長華特生搜羅了不少收支憑單，其中大半都是在法律通過後製造的，然後再由特威得以臨時審計委員會會長名義承認之。這個委員會儘是弄這個在一八六八與一八六九年間舊有的審計把戲。這種審計過的支單，特威得中飽了百分的二十五，康奴黎百分的二十，斯威利百分的十，華特生百分的五，荷爾所得大約如華特生。這次清理郡府債務的總共支出計用了六百四十一萬三

千七百三十七元（六，四一三，七三七元）。

（丙）一八七一年大事記

在一八七〇年秋天的總選舉，坦馬尼派很寫意的又重選出了她的嫡派作邦長和市長。這次民主黨選舉運動的成功，多得斯威利妙計的幫助，就是向市民妄報市府財況。早已預備好的審計長的一八六九年的收支定期報告書，因恐公布後或有牽累，所以沒有公布。故甚為時論所攻擊。為緩和羣情疑慮起見，敦請了半打數著名的富紳（他們以阿士陀約翰雅各 John Jacob Astor 為首）到審計處審查賬目。遇着這一個詭計多端的審計長，況且他們審查所花費的時間也不過幾個鐘頭，這些紳士們當然沒法子去澈查市府財政實況。所以不知他們是受了欺騙抑或還有其他原因，他們竟然布告說是市府財政狀況安全，審計長亦克盡厥職；而且保證說道倘遵照康奴黎原定的利率，市府公債可於十二年內清還完畢。

特威得黨一八七一年在邦議院的勢方，比他一八七〇年的勢力還要雄

厚。關於盤踞市府各機關的計劃，此時不必更立新的法律，因為已有這種法律了。議決的財政案還是要貫徹其往日的主張——就是要減輕目前稅率，所有一切開銷均由渺茫的將來去負擔的主張。為清理市郡兩政府聯合的債務，有一條法律特准市府發行一種三十年還本的公債票，去贖還一切以前與郡發出在一八七一年期滿的公債。在這條法律底下，應清理的債務有：以前郡政府為「臨時審計委員會」的開銷而發出的總數，特威得黨在一八七〇年終，因支出超出預算而發行的市庫券二百五十萬元（二，五〇〇，〇〇〇元），與州郡市政府已期滿的戰事公債，並積欠煤汽公司百餘萬元的欠款。截至一八七一年九月十六日特威得黨傾覆之日止，前類公債發出的總額已過了一千萬元，但其他亦應清還之債務，尚無着落。

還有一種叫做二分稅法（Two Percent Law），其目的在隱蔽納稅者。牠規定在一八七一年與一八七二年內，市與郡政府每年所收的總稅，不得超過一八七一年預計稅額百分之二，但超過一八七〇年稅額之邦稅的多餘收

入，得歸併於上數內。這個法律與一八五一年以來施行的各種稅法不同，就是沒有規定各項用途的總額，將來一切的分配的權力，全歸一個委員會主持。這個會是頭一個委員會獲得現今名稱的，牠叫做財務估價分配委員會。其組織的成分，是：市長（當時爲荷爾）市審計長（康奴黎），工務局委員長（特威得），和市公園局局長（斯威利）。這些都是特威得黨的中心人物。所以獲選的原因，據荷爾在一八七一年六月的公報內說道：「他們於過去十二年內曾被選或膺命充當市府要職，又爲服務公家的先進者……所以他們當然洞悉時勢的需求，而勝任愉快的。」。但即使我們對於這個將財務支配的全權，交給少數行政官吏的團體手裏的辦法，認爲不無方便之處，然這個會中竟有兩個行政機關的首領，他們原有職務，是絕不准允他們有時間或機會去細細考究財政的實況的。況且要分配的經費，他們管理下的機關各佔去不少數，所以這個辦法，不待煩言，已知其悖謬不合理了。

這個新成立的財務估計分配委員會，對於修訂一八七一年度的財政分

配事宜，於五月間已辦理竣事。其實在結果與荷爾所號召的大相逕庭。幸而會中紀錄尚未公布，所以荷爾還沒有被斥責的危險。依據二分稅法，加上邦稅的盈餘額，本年徵收的稅額總計二千三百三十六萬二千五百二十七元（二三，三六一，五二七元），此外尚可加上，因臨時支出而發行的聯合公債票所得的三百一十五萬七千五百七十三元（三一，一五七，五七三元）。但除稅收外各種收入都算在內的總預備金在一八七〇年業已透支過了二百六十萬元（二一，六〇〇，〇〇〇元），倘若依照常例要補足這個虧空，現在便不能取用總預備金的分文，否則還可從這總預備金內籌措二百萬元（二一，〇〇〇，〇〇〇元），使預算的收入總限度增至二千八百五十二萬零一百元（原法定預算收入爲二千三百三十六萬二千五百二十七元，加上聯合公債票的所得三百一十五萬七千五百七十三元，再加上二百萬元，故得此數。）但財務估計分配委員會悍然不顧這些法律與事實上絕對的限制，其五月間提出的支出案，是二千一百四十七萬八千一百四十八元（三一，

四七八，一四八元)。雖然通過了這一大筆的款項，但在二八七〇年法律下市長與審計長票決許可的支出案，還須要大大的核減。當時這個胆大如天的委員會名目上祇管減低稅率，實際上却毫沒有執行的意思；所以他們不得已除減費裁薪之外，對於各機關的預算案，既不問其用途正當與否，亦不問其已經支出若干，一律減為半數。但已支出的款項，既如此浩大，即使盡力撙節，亦難得不超過預算之外。所以預算祇管預算，開支還是開支。於是他們便大胆的將預算案修改了。兩月後紐約時報 (New York Times) 便將其黑幕揭穿，人民對於此事漸加注意；九月間有一市民叫福利 (Foley) 者，到法庭領得一個訓令，說是二分稅法已被蹂躪，要停止審計長的支付權。財務估計分配委員會是時亦知事情危急，但還想出其愚弄人民的故技，使人民莫知財政的實況，於是又將經費減至剛與法定的限制相合。但終歸來不及挽救這個臨頭的急難了。數天後審計長辦公處便為市政改造團所佔，市府財政實況至此大白。所有指定經費至此時都已用罄，因為

其各項支出與分配都是隨意的；同時市府尚擔負鉅額的債務。這些都是第一次財務估計分配委員會工作的成績。

(丁) 特威得黨的傾覆

我們應當稍事回溯特威得黨老巢（審計局）被搗以前的市民改革的運動。雖然當時人民非難之聲漸起，傾覆之兆已著，但直到一八七一年年中以前，特威得仍以爲是『子孫帝王，萬世之業』。本應在一八七一年正月發表的市長意見書，延至七月方發表，其中附載一個簡略不堪的審計長的一八七〇年市府財政狀況的報告書。是時市府公債已增加甚速，人民指摘甚力。惟特氏與他的黨羽，仍沒有十分顧忌到。他們真不覺禍逼眉睫，蓋七月月底時，紐約時報忽將郡政府的秘密債務記載，與一八七〇年臨時審計委員會的賬目公布出來了。特威得黨本早已慮及事情洩漏，所以各種賬目，除了幾個親信可靠的財政局書記知道外，不使別人知道。但說也恰巧，青年民主黨首領奧不凌，有一個朋友亦在財政局供職，他偷鈔一份賬目送

給奧不凌。奧不凌本來便與特威得立於不相容的地位，至此當即將賬目在紐約時報上公布了。這筆賬目也不過表示在一個很短的時間內，支付了幾筆很可觀的款子給兩三個商號，說是新立的法庭與郡內幾所公所的工程與器具的開支；但因支出額數是這樣的浩大，所以人民由不得疑惑到賬單是贗造的了。市中輿論於是大嘩。惟特威得黨仍未陷於絕境。此時提爾頓沙姆爾 (Samuel Tilden) (註1) 的意料，以為特威得黨還可得一八七一年的選舉，此種推測引起特威得黨的敵人，極大的恐慌。因為若到那些腐敗的法庭去控告特威得黨，簡直是沒有用處，而在新公約底下想去罷免黨人的官職，亦為一件不可能的事。所以提爾頓於是時極力主張，推翻坦馬尼派在民主黨全邦代表大會內的勢力。最後又以羣情奮激，遂於九月四日成立一個空前的市民全體大會，著名的七十委員大會 (Committee of Seventy) 亦由此產生。黨中要人此時才知大事不妙，特威得與斯威利於是採取最後的手段，就將所有各種侵吞不法行爲，全推到審計長一人身上。他們公請康奴

黎下野，但康氏不肯遽去，並向提爾頓商量設法，有訴訟發生時，請提爾頓代爲辯護之意。提爾頓深覺此時須預先防止特威得黨再任用私人，來把持這個審計長重要的位置，於是設法勸動了康奴黎，依照一條舊有的法律，委任一個全權代表代理審計事務。久任市中央公園委員會會長格林先生（A. H. Green），遂於九月十六日被聘上任。

在這個往返交涉的期間，特威得黨已毀滅不少在審計局內的證據——例如賬目收據等。雖然如此，但財政中心已失去，黨中一切進行立時歸於停頓，即就其一部分未消滅之證據而言，亦在在足以發露其作弊的陰私。第一次確實作偽的證據，是由提爾頓發現的。他因細查市府在銀行的來往款項，遂發現許多筆可疑的支出，這些支出的大部分都是到了黨內私人的囊中的。於是十一月的選舉還未到，紐約城內轟轟烈烈的偉人，都已變爲逃遁了。他們或則逃亡，或用其他方法，逍遙法外，祇賸特威得一人瘦死獄中。地方依據法庭的公判，對於好幾筆黨人私自定下的合同，加以否認

；但在業已喪失的五千萬元中，直到一八七八年所能收還者，亦不過一百一十五萬二千三百七十三元而已。

註一 提爾頓 (Tilden, Samuel, 1814-86) 美國著名的法律家。一八七二年曾以彈劾特威得黨兩個審判官班納 (Barnard) 加多蘇 (Car-dozo) 一舉而大著聲名。一八七四年被選為紐約審判長。一八七六年被共和黨提名為候選總統，得大多數的民衆投票通過，但為民主黨設法阻撓，功敗垂成。

第六章 一八七一年後的市政府

(甲) 一八七三年市公約的成立與其性質

特威得黨事件發生以後，民主黨大遭當時的攻擊。一八七一年十一月選舉的結果，他們在州議院原有的大多數的議席，今以一與三之比為共和黨所奪去。此時用立法的力量去改造市府，誠為必然的趨勢。七十委員會為民主共和兩黨中優秀的分子所組成，已如前述；他們今擬出一個公約，其目的表面上似乎純為改良市政，然其所用的方法却注重在為少數黨爭取議席，以便市中的共和黨員沾取利澤。雖然七十委員會所提出的公約，對於一八七三年所制定的市政府的形式，或者可以說是沒有多大的貢獻，但總不失其為當時改良方法中一個最妥善的計畫，對症下藥的良醫。

特威得公約最大的弊害，就是行政機關過於專權與不負責任一事。市長對於行政事宜既無權處置，而市議會對於支配財務與任命官吏兩事，實際上又不能過問。兼之財政既不公開又無人負責，其流弊更不可勝道。所

以七十委員會對於特威得黨反動的結果，當然着手於行政與立法間關係之改進。此時主張的激烈，不亞於一八四九年，而其結果適與之相反。在十九世紀中葉仍存在的市議會政府的制度，此時主張又要恢復，不過頭面稍為改換而已。市議會往日抵落的地位今正要設法提高，對於議會的本身亦要有相當裁制的方法，此即增加議員的數目至四十五人，並且採用以前選舉郡監察委員時所用的頗受誹議的方法——就是少數黨代表制。七十委員會認定設上議會以監察下議會之辦法尚非必須。或者就是因為要貫徹其少數黨代表的主張，所以謬然竟欲將這個原則引用到行政機關裏面去，於是各有各機關——甚至連財政局亦在內——都由委員會主持的主張。這些委員會的組織，除去一二例外，大都規定五個人。一個是由市長任命，其他四個是由市議會選舉。每個市會議員得投票四張，此四票得投在一人或數人身上。所有行政官吏的任期都一律減為一年，市議會的任期亦如之；故與當時施行法律底下規定的長期辦法，其精神大不相同。政府於此得與人民

的意旨較爲接近。市長與市議會各得罷免其任命的官吏，並且市長倘有理由向市議會宣布時，得罷免一切官吏。以上爲七十委員會所擬定的公約的大概的規定。

其次牠關於預算案的規定與大紐約公約（見後）的規定很相近，或者還要勝牠一籌。預算案的編製，規定由審計長與其他四個司庫委員負主要的責任。市議會應有分派各機關經費的唯一的權力，但祇能減少不能增加財務委員會的預算；這種規定，明明是摹倣歐洲國會的習慣而來的。司庫委員們得出席市議會參加關於經費分配的辯論。各機關的詳細的財政報告表，每月都要呈送財務委員會，再由財務委員會每月公布。州上議院對於這個公約提出的修正案內有一有趣的規定，就是市府的收支數目，每年都要由一個市議會委派的委員會加以審計。關於預防各種作弊的方法，又添入不少嚴密的規則；最重要的一條，就是各職員倘經一司庫委員或任何三個市議員之要求，必須到法庭受審問。這一條規定，在一八七三年的公約完

全採用了。市政府訂立一切長期債務，仍須得州議院的批准；但關於其他事務，市府便不受州政府的約束了。

這個重要的議案在州議院經了大多數的通過，雖然祇得極小數的紐約城民主黨內的改進黨的議員的贊成。但帶有坦馬尼派色彩的州長和夫曼（Hoffman）把這個議案可是否決了。頭一年他曾宣佈贊成少數黨代表制的原則，但現在他對於這種辦法認為不合州憲且不便進行，表示極端的懷疑。他以為這種制度未免近於一個毫無把握的試驗，他並甚有理由的排斥這個原則引用到行政機關方面上去。他提出一個强有力的抗議，說不應給予市議會以如許的任命官吏的權力，以致減削市長的勢力。他這些反對的理由，至少亦有一部分根據，於是州下院重付討論時，便也否決了這個公約草案。

這個七十委員會所擬製的公約，被否決之次年，在共和黨的州議院與州長領導之下，一個要求新公約成立的運動又起來了。七十委員會又被敦

促制定一個新公約，但他們的工作已爲市黨部捷足先登了。反對坦馬尼派的共和黨黨員紐約市長黑夫米爾 (Havemeyer)，是由民主共和兩黨合選出來的。他在就職演說辭內早已提及將來公約上的修改，應着意在集中行政權於市長身上一點。他並以爲市議會的權力亦宜增加，但增加之法他並未曾說到。他甚且贊成保留財務估計分配委員會，但他主張應用市參議會的議長與副議長，去代替工務局局長與市公園局局長兩人爲財務委員，後兩者之得加入財務估計分配委員會是他所深惡的事情。一個含有這些要點的公約，今歸城內一個共和黨市黨部總務委員會起草擬製出來了。就大體而言，新起草的公約，與當時施行的公約相去尙不遠，不比一八七二年的公約那樣的急進。州議院本有將這個議案修改多處的建議，但爲七十委員會在局外所左右，所以其中有好幾點沒有真正提出修改；然亦通過了幾個關於原案的修正。他們所提出的最重要的修正案，就是加入了一條市議會少數黨代表制的規定；而且市議會關於預算案的修改事宜有一種諫

議權，俾得對於公約上所賦予估計分配委員會的預算權，有一小小的約束。不知到七十委員會此時是否已拋却其市議會政治的主張，抑或是明知這個計畫不能整個實現，所以他們翻絃改轍寧願集中權力與責任在市長身上。但不論怎樣，他們此時總努力堅持市長應有絕對的任命官吏權；市議會最多只能有一種同意權，以免時有侵奪市長權限之患。這個公約經這樣的修改後，州議院便一致的通過了；這公約作後來市政府的根據凡二十三年。七十委員會對於新公約內許多要點正式表示滿意，但同時對於其他的規定亦嘖有煩言。

此後市議會爲一院制。牠並非一個像七十委員會公約所要籌劃的大而有力的團體。牠是由二十一個議員組成的。少數黨得派代表列席的方法。是根據於一條規定：就是在紐約城內，五個州上議院選舉區內每區都用普通選舉法（見前）各選出三個議員，但每投票人最多祇能選出兩人；其餘六個議員，由市民全體用同一方法選舉。各行政機關的組織，大約都與

特威得黨公約所規定的相近。唯一的分別，就是各機關的主任委員會的人數有些由五個減至三個，至任期大致又改爲六年。財政局與工務局的首領仍爲一人，審計長還是一個任命的官吏。前時各公約內最受詬責的弊端——市議會與市長對行政機關都沒有權力管束一事——至今仍沒有多大的改良；市長從前得自由任命官吏，但現在他的任命必須得議會的同意。市長從前在法庭裏彈劾各局長的權力，此時雖已變爲直接罷免之權，但有一個極端的限制：就是必須先將理由陳述于州長，以徵求其同意。市議會還是祇有彈劾市長之權。有了這些限制，兼之各局局長的法定任期甚長，遂使其專權與不負責，仍然如故。

新公約雖賦予市議會以參議預算案的權力，但市議會對經費分配上的權限並沒有增加多少。財務估計分配委員會此時仍繼續存在；不過牠的組織，已有一部分遵照黑夫米爾的較合理的建議而改變了，這就是以市議會的議長與市稅征局的局長代替兩個純粹行政官吏——工務局局長與公園

局局長——爲會中的委員。七十委員會所擬製的公約的影響，可以在一項條目內見到，這項條目規定有三個會計委員，其職務是在每季稽核與報告市府財政詳細情形於市民；還有使官吏負責的幾條規定，也是七十委員會的公約的遺跡。

這個公約經過了州議院兩年的衝突方才產生，對於後來大紐約市公約的制定亦有很大的影響。在當時牠確是一個改良市政的方策，這是大家所公認的，但其結果仍未免令人失望。因爲這公約根本上就是個不澈底的辦法，牠的目的並非要折衷於市議會政府與市長政府之間——其實此兩者並無互不相容之處——而乃是要調解特威得公約底下的行政機關不負責任的制度，與七十委員所提出的行政機關附麗於市議會的制度。但這個公約實行起來的結果，却趨向于前一種的制度，而遠離於後一種的制度，這便是公約擬定人之意料所不及的事了。在新公約底下的市議會並不曾得到新的權力，並且牠的人選亦毫沒有改進。市長的權力亦像市議會的一樣的有限。

。對各方面確具有操縱力量的機關，此時祇有財務估計分配委員會；牠的力量當然是來自於金錢管理一事……這個委員會在今日的市府中仍具有主要的操縱力。

(乙) 一八七三年以後市公約上的修改

像這樣的政府組織，不能得到美滿的結果，自爲意中事。所以不久便有許多改革的倡議，其中一部分且亦現諸事實。第一次的改革，是一八八二年少數黨代表制的取消，但這個改革並不十分重要，因爲市議會的權力僅僅有限。所以當時市政改革家並不把這個制度的廢棄認爲有重要的結果。當着一八八二年後的幾年，市議會聲名狼藉，爲大家輕視嘲笑；但此不是由於此次選舉方法的改變的影響，乃是市議會恢復批准建築電車路的特權的結果，使議員先生們又有作弊的機會。當時補救市議會濫用職權的法，不外乎繼續減少市議會的權限範圍，所以時至今日紐約市議會職權的薄弱，簡直成爲有心人的笑柄了。

市議會的重要性逐漸消失，行政權集中於市長的需要，遂逐漸變爲事實。同時財務估計分配委員會對於財務管理權亦有同樣增加的趨勢。一八七三年後，經過了許多年，市長仍頻頻不絕的怨歎其權力太弱。一八八一年州上議院調查委員會的報告，亦以爲市中各局過於專權，沒有高級機關的管轄，易流於不負責任。並力倡市長應不經市議會或州長的同意，而有直接任命或罷免官吏全權之說。三年以後市議會的同意權便告取消了，而『單頭治理』的論調，至一八九五年才佔有相當的勢力，從此時起市長於各局長就職六個月以內，得隨時執行其罷免之大權。

其後又有多少人主張將各機關的主管委員會改爲兩黨制，有時亦美其名稱爲『無黨制』。這個由州政府傳下來的政策的迎拒，後來也頗不一致。這種制度自從引用到紐約的警察局內，其結果總遠不如所預冀的成功。

最富有改良希望的還是一八九四年的新州憲法的規定：她特給市政府對州議院的議案，凡是關於城市的，均有相當的否決權。在大城中這個否

決權，祇在市長手裏。但州議院倘以過半數否認這個否決，則否決案仍歸無效。而且在過去的歷史看來，州議院總有不甚顧及地方公意的趨向。然而這個新規定，對於地方自治亦不無微補之處：倘在州議院將近閉會之時，去否決議案，則州議院或沒有再付表決的機會，以推翻市長的否決案。

(丙)大紐約市公約

住在紐約港口附近的三百萬居民，聯合起來去組織一個大城市，這並不是很久遠的史績。牠的性質亦是家喻戶曉，無庸多述。這種合併運動的動機，來源雖很早；但直到一八九〇年才有確定的步驟可見。一個調查委員會，在這一年發生了，會員是由州政府與當事的地方團體選舉出來的。這個委員會，以格林(Andrew H. Green)爲領袖(註一)；他在以往對紐約市政已有不少的貢獻，對於這個改革的可行性與其方法，亦有長期的研究。一八九四年因調查委員會的請求，州議院通過一議案，規定將合併計劃及可否實行問題，交付當事的地方人民投票表決。此次人民的投票數目，約

佔全體選民的二分之一至三分之二……可說是很可觀的成績了。在紐約市內贊成合併的票數約佔百分之六十。在布魯克林市所投的票雖然較多，但贊成的僅比半數多數百而已。因為兩城間賦稅分配一個繁雜的問題，在投票時毫沒有提及，而政府組織一層亦絕未經討論，所以有許多人以為這次的投票結果，倘不再經一次地方上的承認，實不足以作州議院議案的根據。實在的，後來會發生的許多的複雜問題，此時並沒有向市民完全提出；而且雙方面所投的票，其大部分總有偏見與感情的作用在內。因為這種種情形，州議院對於市公約委員會一八九五年提出的建議——頒布合併的明令，規定實行的日期，與延長公約的起草時間數事——並沒有立即執行。但無論如何，合併的議案在一八九六年終歸通過了。贊成此案者大多數為共和黨員。這是因為他們受了黨的督率員 (Party whip) 議院中各黨的督勵黨員守黨規準時出席投票，及通報意見等的職員，盛行於英國的強逼和慫恿。民主黨的州議員大都是反對這議案的。市長士特倉 (Strong) (註1) 與

市長吳爾斯特 (Wurster) 的否決案均爲州議院所推翻，合併計劃遂定於一八九八年正月一日起首實行。其時市公約起草委員會亦應運而生。牠乃由紐約，布魯克林，長島城 (Long Island City) 的市長，州檢察長，州總工程師，和十個由州長委任的委員組織而成的。這十個委員當中有布魯克林與紐約的前任市長魯 (Low) 和幾爾來 (Gilroy) 在內。

委員會經過了相當的努力，於一八九七年呈遞一個公約草案給州議院。這個公約又有共和黨作後援。所以除去警察局的組織一點外，簡直可以說是沒有經過修改和討論，一帆風順的通過了。士特倉市長於是又發生異議，他的反對點不外乎攻擊市議會的兩院制，警察局的兩黨主任委員會制，與市長沒有絕對的罷免官吏權數點。但他的反對意見，差不多沒有經過州議院的考慮，又被否決。市公約不久就經過州長正式署名承認了。

雖然從大處着想，大紐約的合併，不但是應當，而且是一件不可避免的；但各地所持各種反對的理由，亦非毫無根據。紐約一部分的納稅人

民，恐怕合併後，他們負擔增加，這一個理由當然未免過於自私和窄狹。合併後城內繁盛的商業地區，對於附屬的居住地區的改良，應加以財力上的幫助，其實亦算不了一種不公平的辦法。有些人批評公約內的專門細則，有混雜矛盾的毛病，這種缺點倒也可以用逐漸修改的法方去補救。所謂重要和根本上的反對的理由，便在這個公約不曾採用科學的政治上的原則；牠一方面因襲舊公約的妥協性，一方面又引進一些新的特點；其混合的結果，恐怕終是不能實行而已。較爲完善的布魯克林的公約，並沒有多少被採納的地方。

最重要的一件事，還是那地方自治權的增加。以前市中凡是牽及發行公債的企業，必須經州議院特別的允許，而且州議院對於這些企業的管理上面，往往加以無理的限制和霸佔。城市現在方得着自由舉辦各種公營事業與發行公債的權柄，但這個規定可也不能防阻將來州議院不做法以前的故智，對於市公債常常命令其增加。這免強增加市公債與免強限制市公債

一樣的易滋流弊。且本屆的州議院亦無法保其繼任的議院，不直接或間接的減少或改變這名目上業已給予市政府的權力。當然只有州憲法的正式修改，才能保證城市自主權的繼續存在了。

但此後市政府比視從前總算有較大的自主權，這是無可疑義的了。這些增添的權力，大部分在公約上，是交給那個改組過的市議會的，此時尊稱之爲市大會。但是那班委員提出的很混亂的政府組織，恐無見諸實施的可能性。他們認爲市長政治制度的成績不錯，於是設法增加市長的權位；他們覺得人民對財務估計分配委員會的好感，於是又決定增加牠的勢力；但是因爲市議會不應沒有實際的工作，於是他們又答應頒給市議會以種種新的大權。好像以爲這種分權法還不澈底，他們又將各大公營企業的重要管理權，交給一個新成立的公益改進局。在我們看來，這些修定公約的人們，對於牽制均衡(Checks and balances)的原則，未免太過於努力了。其結果苟非使權力分散，責任不清，而致事務停滯；便使市議會與公益改進局

得不了相當的權力，而市長與財務估計分配委員會仍得繼續其專制式的指揮而已。後一種現象比前者更爲可能。要是市議會的地位不大大的改變，雖說牠對於預算案的項目有了最後取決權，就是牠對於財務估計分配委員會提出的款項的數目有了減削權，恐亦無大意義。當時提倡恢復强有力的市議會政府制的論調，確有一部分勢力，但以當時反對市議會的偏見太重而未見採行。市議會的兩院制之恢復，亦蒙劇烈的攻擊。因爲兩院制在紐約，布魯克林，和其他許多城市的經驗上，都不甚得人信任。增加市大會人數，延長上議會的任期至四年，甚至恢復少數黨代表制等舉，都不能使市議會的地位有何改進，因爲牠實際上太無權力了。還有一個從七十委員會公約轉借得來的饒有趣緻的規定，就是特准各局局長與業經退職的市長出席市大會辯論，但無表決權，這也不能說是有改進市議會的效力吧。

市公約委員會雖然增加市長的權力，但亦不過延長市長的任期至四年而已。市長雖仍保持其絕對的任命官吏權，他的自由罷免權却還是限於上

任後六月以內。因爲很多人反對，那較近情理的布魯克林市公約，所規定各機關由一人負責的辦法，亦不見採用；許多機關仍然保留多頭制度，由委員會負責辦理。警察局主任委員會的兩黨制，仍然繼續下去。關於公用事業的批准，現在却不許有永久執照之頒行，使以前假公濟私的事情銷聲歛跡，這算是新公約內，最值得注意的一個進步。

註一 格林 (Green, Andrew Haswell, 1820-1903)，一八五六年紐約教育局局長；一八五七年至一八七〇年市中央公園局局長；一八七一至一八七六年市審計長。特威得黨虧空後，紐約財政，由他支持擘畫，才得恢復原狀。一八六八年他並提出大紐約城合併的計畫，爲一八九七年採用的公約的張本。

註二 士特倉 (Strong, William, 1827-1900)，大紐約城合併前紐約最後一任的市長。他是一個共和黨員。一八九五至一八九八年他被共和黨與民主黨的反坦馬尼派聯合推選爲紐約市長。

第七章 紐約今日的市制

(甲) 大紐約公約採行以來的修正法案與其更改

從前章看來，我們早已知道大紐約公約遠未臻完善之境。所以採用以後，立即有各種修改的提議。在一九〇一年該公約曾經過一次整個的修改；從這個日子起，公約內有六百二十九條的規定，經過了法律上的修正，二百七十七條是增添進去的，二百〇七條是刪除了的。每一個這樣的變更，若是用行爲派心理學的名詞去解釋牠，都是由先前的改變，所供給的引起動作的刺激，產生出來的反應。這些萬千變化，倘若詳細的去討論，實爲篇幅所不許；而亦正可不必。因其影響差不多僅限於執行上的細節，至對於政府組織大體上的影響，是很微小的。倘若讀者，對於這改革的情形，願爲一詳細之研究，最好一讀紐約大律師亞贊馬克 (Mark Ash) 所著的『大紐約公約』，這書實是一本關於這個題目的最完善與最詳細的著作。

(乙) 紐約今日的市制

修正後的大紐約公約在一九〇一年正月一日頒布施行以後，其中經過不少的修改，却是仍適用到今日。這一個文件實在宏偉得很，包含約三十五萬字，篇幅在千頁以上。現在我們可以稍事攷研，在這個公約底下的今日紐約的市政府：

一、大紐約市所包含的區域

大紐約包含五大區域，一，滿哈坦島 (Manhattan Island)，即今的滿哈坦區 (The Borough of Manhattan)；二，以前的布魯克林 (Brooklyn) 古城，即今的布魯克林區；三，內士滿郡 (Richmond)，在斯塔騰島 (Staten Island)；四，皇后郡 (County of Queens) 在長島城 Long Island City 與附近的各鎮；五，在東河 (East R.) 與哈爾臨河 (Harlem R.) 上流一帶的大陸地方，即今的布隆克斯 (Bronx) 區。一九二〇年戶籍局所頒布人口調查，謂有居民五百六十一萬二千一百五十一人（五，六一二，一五一）。

二、市長

市長由民選，任期四年，每年薪俸一萬五千元美金。紐約州長倘判決其有罪時得罷免之。州長此舉，須先受有第三者之控告，並須給市長以充分答辯之機會，此外並不受任何的限制。市長是市府最高的行政長官，所以他有執行各種法律與法令的普通義務。除了財政局與五區區長管轄下的各局外，他對於市府各機關的行政都負完全的責任。除去上列的機關外，其他各機關的重要行政官長統歸他任命，並得隨時罷免，不必經市議會與其他團體的同意。至於下級官員與雇員（如錄事等），大都用文官考任（Civil service，與我國文官攷試制度相近）方法去決定去取。市長有否決市議會各法令與決議案之權，但他這個否決案可由市議會用三分之二的票推翻。但否決之法令如關於市府的支出與借債的事宜，則必須四分之三票數方得推翻。市長是財務估計分配委員會的主席，對於會內各種議案有投三票的權利。他同時也是幾個別的會，或委員會的兼任會員。凡邦議院所通

過的關於紐約城的議案，必須交給市長，徵求其同意。倘若市長贊成，議案便發生效力；否則必須邦議院再用多數票通過才爲有效。所以市長對邦議院議案的否決權，祇是一種緩期執行的否決權而已，非最終的否決權。

三、市府各機關

市中行政事宜，大半歸管理全城事務的各機關執行，但一部分之行政事宜，亦委託五區區長代理。歸市長節制的機關凡二十九個。不管牠們的主任是單人或委員會，統由市長任命。計各最重要的機關的首領，有：市稅徵收委員長，市府法律總顧問，教育局委員長，警察局局長，消防局局長，清道局局長，水電汽局局長，公園局局長，橋梁局局長，船塢局局長，醫藥局局長，貧民住宅(Tenement house)許多貧苦人家共同居住的一分開多部分的建築物)局局長，公益局局長，懲戒救濟局局長，與市府秘書長等。這些長官，有些有一定的任期的，如教育局的委員是；但多數都以市長的喜惡爲進退。有兩個機關的首領，是不受市長的節制的，他們就是審

計長和市府秘書長。前者由人民選舉，後者由市議會選舉。

四、財務估計分配委員會

雖然一個與財務估計分配委員會名稱相同的團體，在五十年前便已在紐約城裏存在，但其規制像今日的財務估計分配委員會的，則不過從一九〇一年才起首。牠現在計共有八個委員，他們都是兼職的委員，而且任期都是四年。會的主席就是市長，他有對各種議案投三票的權利。審計長（他就是人民公選的財政局局長），亦為委員之一，亦有三票的權利。市議會的議長（他乃由全城的選民選舉出來，並非由議員推選）算是第三個委員，亦得投三票。其他五個委員就是由各區選舉出來的五個區長。滿哈坦與布魯克林區的區長各得投兩票。皇后，內士滿，與布隆克斯三區的區長各得投一票。因之會中的八個委員，共有十六票，而那三個由全城選民選出的委員，佔有全體過半數的票數。會的重要職務是：一，每年編製市府收支的試行預算表，交呈市議會核奪；二，審察一切市府舉債之建議；三

，調查與核准各機關對其指定的經費請求轉移與更改的一切事宜；四，決定公用事業執照的頒給；五，調查與審查一切公益促進的重要問題，及地方改良各機關對於地方改良上估計的一切決議，並令其議案合於良善的市政設計；六，決定一切關於市府內添職，裁員，雇員的調動，與各機關內雇員薪金的增減等等的事宜。為增加效率起見，這個財務委員會共分五科，和十二個常任委員會；所有瑣細事件，均由這些下級團體負責；但前列各種事宜仍歸本會的最後決定。

(A) 市府預算案

上列各種職務當中，當推稅入預算案的編製，與公用事業執照的頒給兩事為最重要。所以叫做稅入預算案者，因為這個預算所列載的各機關的經費，大都由稅入款項所付給，而稅入預算案即為一量稅收為支出的詳單。預算稅收的總額大約每年為十億元（一，〇〇〇，〇〇〇，〇〇〇）的四分之一。財務委員會的預算案，乃由各機關交進去的預算書彙集而成。

其製造的手續，遵照着公約內第二百二十六項的規定。經過一九一七年邦立法第二百五十八章的修改，這項規定的手續如下：

(一) 每年八月一日以前，各局長科長委員長等，必須將各該機關的預算分配詳細說明書，彙呈財務估計分配委員會及市議會。此等文件後來均須付印，作為市政府紀錄的附錄。

(二) 十月十日或十月十一日以前財務估計分配委員會，必須根據這些預算書，製成一試行的預算案，交付公眾討論。

(三) 這個試行預算案交付公眾討論以後，財務估計分配委員會須於十日內，根據此案再作一個較正式的預算案，交給本會秘書長，以備本會採用。此預算案名為預定預算案，財委會對此案以後祇許減少，不能增加。

(四) 十一月一日以前，財委會必須徵求採納公眾意見(見後)，並宣布預算案成立(此種手續表示財委會已正式採用這個預算案)。在習慣上

這成立手續，大半在十月三十日或三十一日舉行。預算案成立後便在市政府紀錄發表，作為財務估計分配委員會會議事錄之一部分。平常發表的時候，多在十一月十五日以前。

(五)預算案成立後的五日內，必須將其遞呈於市議會，此時市長必須召集一特別會議以討論此案。市議會得有二十日的功夫去審查各項預算。議員得減少或取消稅入預算案內的任何項目（除去已經邦法規定的項目，包含有邦稅在內的項目，和預備清付市公債的本利的項目等），但他們不能增加用費，或添入新項目，亦不能變更經費開支的法定條件。且即使他們減少或取消任何項目時，他們的議案亦受市長否決權的限制。並且這種否決案要四分之三的票數才能推翻。所以財務估計分配委員會，在一切地方財政事件上，實佔首要的位置。

(B)公用事業執照

照市公約的規定，地方上公用事業執照的特許期限不得過二十五年

其延長的時間亦不得過此期限。但隧道電車工程在外，此種工程可享有五十年的特權，並得有二十五年的續批期限。各種公用事業的特許權，除去一些關於速行運輸鐵路的建築權還須邦立公用委員會的特准外，一切均歸財務估計分配委員會獨行頒發。但無論何種執照必須徵求『公眾意見』（註一）以後方得發給。

（註一） Public hearing 我國無此辦法，乃由主管機關召集各專家於一堂，徵求其意見，然後決定辦法；專家有不赴招者，以抗法論，得受法庭處制。

五、財政局

審計長亦即為財政局長。他與市長都同時由人民選舉出來。任期亦一樣。他倘經人控告，由邦長判定有罪時，得由邦長停職或罷免之。審計長既為市府中最高級的財政長官，所以他有徵集市府收入，審查賬目，與借款付款的責任。財政局分為八科，其中有一科叫做府庫科，其職務在監守保

管市府一切的款項。所以司庫長亦即會計官。雖然府庫科附屬於財政局裏面，且亦受審計長的監督，但司庫長乃由市長所委用。

審計長爲財務估計分配委員會中之一委員，在該會中有投三票的權利。同時他又是其他幾個委員會中的兼任委員，例如市府基金委員會等。他算是市長以下的最重要的市府行政長官了。

六、市稅徵局

市稅徵局乃歸一個委員會負責管理。會的委員共七人，均由市長任命。其中之一個委員由市長指定爲委員長。這個市稅徵局的主要職務，在於估計市內財產的價值，以便課稅。所謂產業，包含不動產，公用事業的經營權，與有形動產等在內。特別稅 (Special assessments) 的徵收，乃由市長指派的三個徵收員 (assessors) 所組成的委員會負責。紐約城內各不動產與動產的估計，價值約在百億元。

七、警察局消防局懲戒局

警察局爲一局長所統轄。他是由市長任命的。任期五年。市長與邦長均得罷免之。在警察局長指揮下的大小官員約過萬人。消防局的局長亦由市長委任，但無一定任期。這局中主要的職務不外兩種：一爲消防，二爲救火。市內及各區內的監獄，則歸懲戒局所統制，其局長亦是一個由市長委任的官吏。

八、水電汽局

此局管理一切公用事業（如自來水，煤汽，電燈等），除去交通運輸以外。其主任官吏也是一個局長。水電汽局對於自來水供給上的來源與分配，與自來水費的收集，均有監督之權。同時也負責裝置街道，公園，與公共建築物的燈火的設備，及取締街道或隧道的煤汽與電氣的傳達。並有檢查各住房電綫的職任。

九、教育委員會

教育委員會管理一切市立學校，由七個委員組織而成，都爲市長所任

命，初次任期由一年至七年。及每人期滿後，則任期均改爲七年。教育委員會的工作多由其十四個常任委員會主持，他們祇決定一切普通教育方針。但紐約全市共分四十八學區(School districts)，每一學區有一個地方學務局。其中有五個委員，爲該學區所在區(borough)的區長任命，又一委員乃教育委員會委員，還有一委員爲學區視學員所兼任。這些地方學務局，每半年必有報告書及意見書呈遞于教育委員會。市內學校直接的管理，由視學委員會負責。這個會的組織，包括有一個全市視學員，和八個副視學員，均由教育委員會指派。

十、其他各機關

上列各局都是最重要的幾個，但所佔的數目不過是所有機關的總數的一小部分。還有醫藥局衛生局公益局路政局公園局船塢局建築局等等，顧名思義，當知其職務上的重要與範圍。所有機關的行政權，最後都集中於市長一人身上，各局長都向市長負責。

十一、文官考任

關於委派下級官員一事，法律上對市長與各局長均有相當的限制，蓋即文官考任制也。此種制度規定一切下級官員的委派，必須根據於文官考任委員會所開列的名單。這個委員會是由二個委員組織而成的。他們是市長委任的，但市長倘不得邦文官考任委員會的一致同意，不得罷免他們。然亦有好幾個職員，是不能適用文官考任法去甄別的，比如政務官與其他性質重要或秘密的位置。中下級的雇員，係用「無競爭考試方法」(Non-Competitive tests)去取錄；最下級的雇工祇要身體試驗及格，便可按次錄用。薪資由紐約市稅入支付的官吏與雇員的總數，現在約有十萬人。

十二、區長(The Borough President)

有些地方上的事宜，是由那五個區長負責執行的。這些區長都是由各區的選民投票選舉出來的，每四年改選一次。他們差不多就是各區的市長，對本區的改進與行政事宜負完全責任。每人都負有管理公道溝渠排水系

統保護公產，與在本區內執行市建築條例之責。這些工作在各區內大都歸區工務局局長管理。這個區局長乃由區長委任，且得隨時罷免。每區中又分若干分區 (District)，各分區都有地方改良委員會，委員的人選就是各分區的市議員。區長爲各分區內的地方改良委員會的兼任委員。在皇后區與內士滿區內，區長並管理清道行政一方面的事宜。學區內的地方學務局的委員，均由各所在區區長委派。這五個區長並爲市府財務估計分配委員會的兼任委員，有些有兩票權，有些祇有一票權。每區區長亦同時爲紐約市議會的議員。

十三、市議會

紐約市議會在理論上總算是市府的立法機關，雖然在事實上却不盡如此。其組織，計：議長一人，由全市人民選舉；議員六十七人，每兩年由各分區選舉；此外尙加入區長五人，計共七十三人。市府各局局長在議會開會時有列席權，但無投票權，且被請時則必須出席。議員每逢星期二日

開會，薪金每年三千元。議會的權力，雖不像從前一樣的廣大，但仍不失爲重要。牠有製定修正廢除各種法令的全權，且對於自來水費，街道交通，建築條例，與市場稅等，均得創立法令以取締之。沒有會議的批准，凡千元以上的市府工程合同，除用公共投標方法以外，市府官吏不能私與人訂立。議會對於預算案，除其中有少數項目爲法定不受其管轄外，對於一切其他的項目，有減少或刪除的權力。市府發行某種公債，亦必須得他們的允許。市府秘書長與各選舉監督委員均由議會選舉出來。但市議會對於頒給公用事業執照的特權，現已是沒有了。對於其他立法事件，亦爲市長的否決權所牽制。所以今日議會之爲立法團體，名存而實亡了。

十四、結論

吾人倘就紐約市政的全體觀察，則知牠的組織未免過於複雜，因爲牠既非單治制，亦非聯治制。倘專就其政權集中於市長一點看來，牠似乎是屬於單治制，但若就行政權之分佈於各區一點看來，則又似屬於聯治制了。

。紐約的歷史，明明白白的告訴我們這些事情：就是牠起先是由各城合併而成的，但這聯治的觀念，爲今日在紐約盛行的市長集權制一掃殆盡。市長爲市政府的中樞。他對於財務估計分配委員會又常得事其操縱。市長與財委會兩者便足以決定一切市府的政策。其他各機關，不過對於地方代表主義的一種敷衍而已。

紐約市在地方自治經驗上所遇着的困難，可以說是世上所僅見的。兩個强有力的政黨互相傾軋，而彼此道德之墮落，又無所不用其極。一方面則全世界僑居於此通邑大都的人民，正孳孳於私人的利益，對於市政未遑多問。他方面則城內財貨山積，實爲奢侈舞弊苞苴之階。在在均足爲廉潔政府的致命傷。雖然，紐約市政固不能盡愜人意，然其在過去二十年内，苟與美國其他一般市政府互相比較，則紐約腐敗情形未必比人更甚，而市政府裡的運用效率亦絕不落後，至其改良與進步之速度，抑又有過之而無不及。茲當中國市政發軔之初，苟能對於此紐約過去的歷史，懲前毖後，其效必著，作者蓋有厚望。



立達書局出版書籍

教育政治

古代 三大教育家
 政治學概論
 中學普通教學法
 師範教育論
 艾華 〇・七〇
 趙普巨 一・〇〇
 張懷 〇・九〇
 常道直 〇・三五

文學

近代西班牙小說選
 近代意大利小說選
 新文學概論
 五篇故事
 嘉德橋市長
 俄國短篇小說集
 蘋果樹
 中國文體論
 徐霞村 〇・四〇
 徐霞村 〇・四〇
 陳北鷗 一・五〇
 高斯倭綏 一・四〇
 哈代 一・二〇
 高斯倭綏 一・〇〇
 施崎 (印刷中) 〇・三〇

史地

高 世界地理教科書
 中 外國地理教科書 上下冊
 初 西北地理
 歷史研究法
 東北縣治紀要
 韓道之 一・二〇
 王謨 一・〇〇
 王金絨 二・〇〇
 李樹峻 (印刷中)
 熊知白 一・二〇

數學

舒塞斯三氏平面幾何
 福斯特幾何畫
 范氏高等代數學
 〇・八〇
 〇・五〇
 二・五〇

外國語

新編法語教程
 訂實用東文讀本
 實用日本口語法
 實用日本語會話指南
 語法新日語捷徑
 本位英文修辭學
 英文修辭學
 原英國文學史
 英文可欽佩的克萊登
 高級英文選第一冊
 英文犯罪學
 英文外國名人小說
 英文外國詩歌壹百篇
 對照
 中國畫討論集
 吳曉芝 一・五〇
 游無爲 一・〇〇
 游無爲 一・〇〇
 游彌堅 〇・八〇
 艾華 一・〇〇
 陳器 一・五〇
 布魯克 一・〇〇
 巴雷 〇・五〇
 李澄之 一・二〇
 趙育川 〇・八〇
 鄭震鳴 〇・八〇
 張則之 三・五〇
 張則之 一・五〇
 姚漁湘 一・五〇

紐 約 市 制

翻印必究



版權所有

中華民國二十二年六月十五日初版

編著者 胡道維
譯者 梁方仲

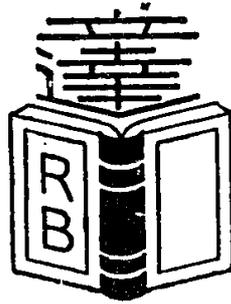
印刷者 北平和平門內
和濟印書局
後細瓦廠八號

發行所 王府井大街五十三號
北平立達書局
電話東局三二五八號

代售處 全國各大書坊

每冊實價大洋四角五分
外埠酌加郵費滙費

36
号



52

