

劉迺誠 主編
劉迺誠 編著

各國地方政治制度

美利堅篇

正中書局印行



總序

吾國自實施全面抗戰，以迄於今，先後已繼五載。黨國領袖鑒於政府領導人民之順利，人民擁護政府之熱烈，奮發抗戰之時期愈久，建國之要求益迫，是抗戰建國，不容偏廢，而須同時併進也。或若曰：際此危存亡絕之秋，而空言建國，如不失之迂闊，亦必無補於時艱。殊不知抗戰建國，雖為兩種性質不同的設施，而處此全面戰爭逐漸進入決定階段之會，抗戰固為保障民族之生存，建國即可協助抗戰之成功，其義甚明，毋待詳解。

建國之道，委難萬端，故求其通行原則，並能裨國利民，首須由中樞擬定總體計畫，然後由地方分別努力執行；換言之，中央偏重於上，地方實施於下。至於計畫之制定，欲其確能應合國家之需要，自非精籌密畫不為功，此項工作，甚為重要，究無重大困難可言。而於制定之後，欲期其依一定目標普遍實施，則非漫無地方自治經驗，而求機構所設勝任，亦非短期間內所能奏效，故地方自治之提倡，更為刻不容緩之事實。黨國領袖於此際實施此項政策，其意義至為重大，是欲於建國之前，先植其基，基礎一立，固不以固，其他種種，舉手功倍矣。

黨國領袖計畫決定之後，旋即委令正中書局，編印各團地方自治制度上之文稿，時在二十八年三月，正中書局於奉令後，即當徵求主編人員，並由多方接洽，惟入這一變再變，歷久未能着手，延及最近始兩度通函催辦，並請該局負責人，別圖不效，始試為之，此去其暮春季事也。旋復因人事演變，至夏季始能着手，秋初繳出大部分稿件，距原時期，已隔二年之久。

16
7771.232
7

值此抗戰時期，接洽合編事困難滋多，想爲國人所洞知。現今交通頗不靈便，長途接洽動輒拖延甚久。接洽成功矣。未必能準期繳稿；文稿繳到矣，未必能按期付印；文稿交付印刷矣，亦未可按期出版。讀者不能罪主編，主編不能責書局，書局與主編均已竭盡其棉薄，供應此精神上之食糧。在抗戰五年以後之今日，文化工作尙能照常播種，而在後此復興地方之青黃不稔之時間內，其收穫或較吾人所估計者爲大，果如是，則書局與主編可告無罪矣。

依最初編述計畫，係欲敘述歐美主要國家之地方政府制度，以三十萬言爲限，並欲合編一卷。後徵稿結果，英法兩國已及二十萬言，爲求其相當完備起見，各該文稿既不能分別縮短，則整個篇幅自須大行擴充。又英法兩國文稿已繳到一年，而其他各國，或則編述尙未完畢，或則仍在擬議接洽之中，是合編一冊，在時間及篇幅上，均不可能，其勢不得不分册印行矣。茲當交付印刷之際，正中編審部函令撰一總序，冠諸本書各册之首。茲特補述其原委，使讀者可以了解編印之始末。至於地方自治之重要，各卷多曾論及，本文似無贅述之必要矣。

劉迺誠於四川嘉定柿子灣 民國三十一年六月六日

自序

各國地方政治制度之第三篇，爲美國地方政府，原已請定撰作人。嗣錄期未能繳稿，並正式宣稱不能踐約，勢不得已，惟有再度獻醜。

爲便利寫作起見，吾人將美國地方政府分爲鄉區與城區二類，首先敘述鄉區，依次以及城市。美國城市發達較速，其所採行之組織方式亦較多，學者頗有指稱美國爲市制之實驗室，其言當無大誤。非特城市發達較速，而關於市制上之材料亦較多，故敘述較詳，所占篇幅亦較多。此外，吾人尚須聲明者，書中所提市政府與邦政府兩間之關係，詞語雖以城市爲對藥，實際則能概括全部地方政府，因美國地方政府嚴受邦政府之管治，鄉區與城市，僅有程度上之差別，並無法制上之不同也。

本書於去歲十一月中旬開始寫作，至一月初，已成五分之四，方以脫稿在即，對書館方面，似可略減稽延之罪。不料趕忙之中，竟染重病，傷寒無特效藥劑，祇能付之天命而已。幸上蒼見憐，未令深入膏肓，而內子調護得宜，數週後竟能脫險，沉疴之後，得慶更生，爰重整几席，續完此書。惟初稿雖成，尙待抄寫，尋覓抄手，早非現今一般作者經濟能力所許，而本書中原文散見全篇，又非不諳

英澤、所歸他籍，比項繁冗工作，又不得不由西三擔任。序末附七款言，以誌不忘云爾。

編者於四日專定柿子灣至鹹齋 三十二年閏月八日

目次

總序

自序

導言

第一章 美國邦政府……………二

第一節 邦憲法

第二節 選舉權與選舉法

第三節 邦總督

第四節 邦行政部門

第五節 邦議會

第六節 邦司法

第七節 邦財政

目次

第二章 美國鄉區地方政府……一九

第一節 美國鄉區地方政府之淵源

第二節 各級地方鄉村政府……道政府

第三節 道政府之法定地位

第四節 道財政

第五節 道屬下之分區

第六節 中部及北部各邦內之鎮區政府

第七節 南部及西部各邦內之道下分區

第八節 市區及村

第三章 地方政治……五〇

第一節 市選民團體

第二節 市選舉

第三節 都市政黨

第四節 直接民權

第四章 美國都市地方政府……… 六六

第一節 美國都市政府之淵源

第二節 市憲與市政府之合法地位

第三節 市長議會制

第四節 市委員會制

第五節 市經理制

第五章 市財政……… 一一八

第一節 市預算

第二節 市財務員與集中購置

第三節 城市之債務

第四節 城市之收入

第六章 法院……… 一三九

目

次

五

導言

在吾人敘述美國地方政府之前，其先決問題，則爲各邦政府應否列於地方政府之下。自一部分人士視之，依憲法所載，邦政府不爲地方政府，因其所可行使之權力，係得之於憲法，而非聯邦政府所能干涉；而聯邦制與單一制之異點，亦即在此，故各邦不爲地方單位也，似無問題可言。惟自另一派人士觀之，美國憲法雖曾確定聯邦政府與各邦政府兩間之權力範圍，使無相互侵犯之可能，然以實際運行言，半因司法機關之解釋，半因實際需要之壓迫，聯邦政府之權力範圍，日益擴大，顯已超過憲法所定，而侵入邦權之領域，此固爲一般人所不能否認，學者申述此點者，早已不乏其人。

當然，吾人研究美國地方政制，對於實際事實，不能漠然忽視；對於各派意見，亦不能輕予抹殺。惟吾人置身局外，究亦不願參予此種辯難，爲顧全各方而起見，一方面不堅決否認其爲地方單位，一方面亦不肯定承認其爲地方單位，而留待他日，以事實證明之。因此，吾人保留少許篇幅，簡單敘述美國邦政府之組織，希望可與讀者獲得一種輪廓，而又不嫌其冗贅，則作者其認爲滿意矣。

第一章 美國邦政府

以形式言，美國爲聯邦國家；以權力之行使言，美國則又似爲單一國家。以淵源言，聯邦政府之權力，原由各邦所付託，不得各邦之協助，則聯邦總統及參衆兩院均無法產生，地方政府亦必無法成立。而以實際情形言，聯邦政府之權力，賦有彈性，經由最高法院之解釋，顯有擴充之形勢。

或者曰：各邦是否爲主權單位？應之曰：聯邦與各邦均非主權機關，兩間只有政權之分配，（註一）而無主權之分配，主權寄托於修憲會議。至於憲法條款之修正，計有兩種可能的程序：如由國會所建議，則國會首須經三分之二多數通過，後須爲四分之三多數之邦議會所接受。如由邦議會建議召開修憲會議，首先須有三分之二多數的邦議會贊同，始能召集；然後須有四分之三多數的邦議會接受，始能通過。

美國計有四十八邦，其法律地位相同，所可行使之權力相同，並同受聯邦憲法之限制。（一）聯邦政府保障各邦，使保有共和政府，國會判定各邦政府是否爲共和形式。（二）保護各邦，使不爲外力所侵襲；如有外力侵入，可立即干涉；如果邦內發生擾亂，則須於邦政府申請後始能干涉；但如該項擾亂影響聯邦政府之效用（註二），則亦可立即干涉。（三）聯邦政府加於各邦政府之義務，尙有涉及邦際間的禮貌和罪犯的引渡兩種，以前者言，任何一邦之訴訟（註三），如確係依據法律和慣例而判定者，則其他各邦應認其爲合法有效；以後者言，一邦內之罪犯，逃往他邦時，此邦政府可以要求該邦總督引渡，手續至爲簡單。當餘，邦政府尙負有他種義務，例如各邦必須成立選舉機關，推選

參眾兩院議員；各邦政府不得妨害聯邦官吏執行其效用；更須遵守憲法的精神，實施良好的法律，以增進國家的繁榮。

(註一)關於權力之分配，參看：F. A. Magruder and S. Chase, the Constitution, 1935.

(註二)如郵件之運輸和租稅之徵收等類事宜。

(註三)如婚姻契據遺囑合同之類。

第一節 邦憲法

各邦政府之組織，大抵依據邦憲法，因各邦各自制定其憲法。各邦有自由制定憲法之權，但不得與聯邦憲法相抵觸。

邦憲法於通過並實施若干年後，無有變更之必要，可於兩種方式下變更之(註一)：一為改訂(Jeision)，一為修正(Amendment)。改訂常由修憲會議主持，修正則無須召集此項會議。改訂或則制定一種新憲法，以代原有之舊憲法；或則提出一類重要修正案，以變更政府組織；惟修憲會議有時亦可提出少數修正案，而不試以改定全部憲法。修正則為修改特定條款，或係提出瑣細建議，而不變更邦政府之普通組織。由此可知：改訂與修正之性質迥異，其程度亦復不同。

邦議會認為有召集憲法會議之必要時，則將該項問題提交人民表決，如經多數贊同，則舉行選舉，推選憲法委員，然後起草新憲法，或提出憲法修正案。通常以提出修正案為有利，因新憲法一經提出，則選民只能整個接受，或整個否決，選民甚因反對少數條款，而否決整個憲法。憲法會議亦可

同時採用兩種計畫，一方面擬定新憲法，一方面提出各種修正案，交由人民表決之（註二）。

邦議會如只欲修正憲法，則無須召集憲法會議，多數邦憲法載有比較簡單的修憲方法：（一）邦議會可以建議；憲法修正案正式通過後，交由人民表決，如為多數人民所接受，則成為憲法之一部分。（二）人民亦可創制憲法修正案，其程序首須擬定申請書，如能得法定人數簽字，無須經邦議會同意，即可提付人民表決，通過後即成憲法之一部分（註三）。

以形式和實質言，各邦憲法多各不相同，惟亦概括下列數點（註四）：（一）公民權利；（二）邦政府組織；（三）邦財政；（四）經濟利益之管治，如鐵道、保險、銀行、勞工之類；（五）教育及社會福利；（六）憲法修正程序等類條款。以缺點言，一般邦憲法所有條款，衡之聯邦憲法，類皆過嫌繁冗，而規定又過於嚴密，賦有硬性，不易適應新事態。

（註一）Kimball, *State and Municipal Government in the U.S.* (1921) P. 31

（註二）劉通載，比較政治制度，第三八一頁。

（註三）同上，同頁後段。

（註四）C. A. Beard, *American Government and Politics* (1928), P. 491.

第二節 選舉權與選舉法

美國公民資格由聯邦政府所授予，選舉權則由各邦以法律規定之。惟各邦對於公民選舉權所加限制，不得與聯邦憲法所規定者相抵觸。到了現今，男女公民凡能符合特定規定，並具有特定資格者，

均能行使選舉權。此類資格可分爲以下數類：即年齡、居留時期、公民資格、財產、文字試驗，以及其他各種規定是也。至於其他各點，凡與地方政府有關者，則當於後節補充之。

以年齡言，各邦大抵採取英制，以二十一歲爲合法年齡。

各邦通常規定居留時期，自三月以至二年不等，但以一年爲最普通。在公民實行投票之道及選舉區內，各邦亦多規定：公民必須達到固定居留時期，始能行使投票權。這種規定往往可以剝奪一部分公民之選舉權，都市人口流動性較大，其影響亦較深。但在另一方面，可以減少選舉上之欺騙行爲，使政黨於競選時期，無法使本區人民參加本區選舉（註一）。

各邦大抵規定選民必須具有全部公民資格，始能參加選舉。但亦有數邦，如印第安那(Indiana)、密索利(Missouri)、泰克薩斯(Texas)、及阿利桑那(Arizona)之類，對於已曾宣布入籍意志之外籍人民，亦准許其參加選舉。

在多數邦內，財產權不復爲普通選舉權之必要條件，但亦有用以代替他項資格者。例如在盧伊西安那(Louisiana)內，人民可以財產資格代替教育資格。又有些邦尙有納稅之規定，入丁稅即其例也。

約有半數邦推行教育試驗，規定或以之爲入籍條件，或以之爲交換條件，阿那巴馬(Alabama)、康涅狄格安那、華盛頓、科內羅克特(Connecticut)、及紐約等二十餘邦，均屬此例。以詳細條款言，則相異之異點至鉅（註二）。例如在密士失必、康涅狄格安那、弗基尼亞(Virginia)三邦選民須能證明其可以閱讀憲法，並可了解內容，而華盛頓邦選民須能讀英文，並能

說英文。馬薩諸塞 (Massachusetts) 邦規定：選民須能誦讀英文憲法，並能繕寫本人之姓名。科內提卡特邦規定：選民須能誦讀英文憲法，或英文法律之任何條款。紐約邦之規定，則又不同，文字試驗不由選舉官吏主持，識字證明書由學校機關頒發，證明各該選民可以誦讀及寫作英文。

此外尚有關於選舉權上之各項規定，例如患有精神病、違犯法律、以及接受公共救濟之貧民，多被剝奪選舉，其詳細規定各邦亦復不同。

在南部各邦內，為取締黑人投票，而並不顯然違反聯邦憲法之條款起見，除採用上述各種資格規定外，另行增加下列各類限制：(一)一切選民凡曾觸犯法律所列舉之罪惡行為而受判決者，不能享受選權。(二)選民必須保有一部分財產，或曾繳納法定的捐稅，人丁稅亦在其內。(三)或能誦讀邦憲法之任何條款，或聽人誦讀時，即能了解，並加以適當的解釋。此類限制極為有效，南卡羅萊那 (South Carolina) 及密士夫必等邦幾使全部黑人，不能行使選權。惟是否違法，顯為問題，不過，最高法院迄未發表任何意見，各邦乃得設法規避(註三)。

為消除流弊起見，各邦先後通過精密法律，以整治全部選舉程序，自選民之登記，以至票額之最後審核，應有盡有，詳盡敘述，顯不可能。茲簡略陳述其立法上之原則，使讀者可以了解其要點：(一)管理全部選舉程序之官吏，或為邦務員，或為道書記，或為特定選舉委員會。(二)邦政府須皆規定：就邦內各投票區，設置人丁書記、管票書記、及選舉視察員之兩黨委員會，使兩大黨均有人員參加。(三)為求數票上之公正起見，各黨可以委派看守人，留守投票處，監視數票之進行。(四)邦政府對於各個投票區，供給標準的和正式的表格，以記錄選舉結果，一切選舉結果須經主管官吏正

式簽證。(五)邦政府類皆規定於各個投票區內，設置警察，以維持治安。(六)為保障各合格選民之票投權起見，邦政府類多準備正式選民冊，選民均有登記之權利；有些邦政府更通過法律，以阻止虛偽登記。(七)此外在投票上尚有許多重要法律，其目的或在維護選舉上之秘密，以減少選民之恫嚇，或則涉及候選人之提名，以提倡選民之獨立精神(註四)。

以投票方式言，最初係以口語表示，以後雖代以投票制，仍不能維持選舉上之秘密，流弊所及，改革運動隨之而起。自此一切邦政府幾乎全行採用澳洲投票制(註五)，茲簡述其特點於下：(一)推選官吏之選票(特定低級官吏除外)均在負責官吏監督下印刷，其經費由公家負擔，在選舉前由官吏分發於各投票處。(二)各黨以及由申請書方式所提候選人之姓名，全部印刷於一張選舉票上。(三)選民祇能於選舉時日，在投票處，從正式官吏手中領取選票，領得後退入獨室，秘密填寫，摺後納入信封，離去時投入票櫃。(四)設立特各保障，使選票不致遺失或失竊；使投票處及其附近不得作選舉宣傳；使投票處只有選舉官吏，各黨所派監視員，以及固定選民人數；投票後選民不得滯留於投票處，又官吏與選民均不得侵害其他選民之選舉秘密。(五)此外各邦又復採用各種計畫，鼓勵選民之獨立投票。緣各邦最初推行澳洲投票法時，選票上大抵分列數行，各行上首印刷黨名，附以黨徽，下列該黨所提候選人。惟許多邦廢除上項辦法，而採取馬薩諸塞制，是將各黨所提候選人，依字母先後，列為名單，而姓名之旁，尚附有黨名或黨徽。後許多邦在市選舉上通過法律，採用不黨預選會及不黨選舉辦法，例如得麻恩市(Des Moines)所採市委員會制，其委員候選人係採申請書提名方式，此項申請書如能得特定數額選民簽署，其姓名即印刷於預選會選票上。在預選會中，得票最多之候選

人十名，其姓名印刷於正式選舉之選票上，選票均不標明黨名黨徽。在正式選舉中，得票最多之前五名，當選為委員。

不黨選舉（註六）的觀念，既流行於市區內，在有些邦內，旋復實施於法官之選舉上。惟施行結果，並未能如一般人所期望之僥倖，因美國政黨組織已極精密，取黨名黨徽，並不能制止政黨活動，自至明顯。

美國半數以上的邦，會通過法律，准許缺席投票，其形式與實質則均不相同。惟通常規定下列各點：（一）選民必須離開選區，至固定距離之外，始能缺席投票。（二）缺席之原因，或為疾病，或為職業上之特殊性質，或為不可避免之原因。（三）缺席選民或得參加預選會，或選舉，或二者均可；又關於複決上之問題，亦得投票。（四）選票之請求，及領取選票時所須發表之宣言。（五）選票之填寫及作證之供詞。（六）選票繳於選民居留地內選舉官吏。（七）關於此類選票之收繳，拒收及清數（註七）。

（註一）C. A. Beard, *American Government and Politics*, P. 499.

（註二）J. A. Tillinghast, *The Negro in Africa and America*.

（註三）H. G. Murphy, *Problem of the Peasant South*.

（註四）Beard, *op Cit*, P. 586.

（註五）E. C. Evans, *History of the Australian Ballot System in the U.S. 1917*.

（註六）M. D. Hull, "The Non-Partisan Ballot in Municipal Elections," *Nat. Mun. Review*, Vol.

(註七) Beard, op. Cit. Pp. 840-841. 關於放棄選權：選民數額參看 H. M. Sait, *American Parties and Elections* (1927) Pp. 554-555

第三節 邦總督

各邦政府之組織，大抵依據衡制原則。通常所稱執行機關，係指總督和少數高級官吏而言。各邦所設官吏，至不一致，在多數邦內，通常設有副總督、邦務員、財政長、檢查長、審計長、教育長之類（註一）。此外各邦尚有其他官吏；主持各部行政，此類官吏通稱爲行政人員，而不爲執行人員。

各邦總督由人民所選，候選人或由直接預選會所提名，或由黨代表大會所提名，任期自二年至四年不等，連選可以連任。總督出缺，由副總督繼任，三分之一邦內設有副總督；在未設副總督之邦內，則由參會議長或衆會議長繼任。總督可由彈劾（註二）或罷免而出缺，在後種情形下，繼任人選由人民於罷免選舉時推選之。

邦總督之權力，與聯邦總統大致相同，重要職責偏於執行方面，但亦附有立法權和司法權。以執行權言，總督享有委任，監視行政、財政、軍事等項權力。在立法方面，總督可以建議立法，並意見類皆能得議員之尊重；亦可以交回復議，議案往往因而失效（註三）。在司法方面，總督對於邦法院所判決之罪犯，可以行使赦免權，在多數邦內，總督可以單行行使，在少數邦內，總督與赦免局共同行使。

(註一) Beard, op. Cit. Pp. 577-578.

(註二) 先由衆議會提起彈劾，再由參議會審判。

(註三) J. A. Fairlie, "The Ueto Tower of the State Governor", in American Pol. Sci. Review,

Vol XI PP 473-494.

A. N. Holcombe, State Government in The United States, PP 297-344.

第四節 邦行政部門

美國各邦機關衆多，且係逐漸增設，而無整個計畫，效用增加，則添設機關，前此分贓制(Spoil System)至爲流行，行政無效率可言。各邦官吏之委任方式亦頗不同，有由選舉者，有由委任者，有須經過文官考試者，自功績制(Merit System)採行以後，邦政府頗能注意人才之選拔，行政效率爲之增高不少。

簡略言之，美國各邦有主持普通行政之部局，此類負責人員，如邦務員、財政長、審計長、檢察長、選舉局、和文官考試委員會之類，通稱爲執行人員(註一)，各有固定職責。此外尚有十一類人員，分別辦理各部分行政：(一)公共衛生，(二)公用事業，(三)銀行保險事業之整治，(四)工業之整治，(五)救濟和感化事宜，(六)公共財產和天然資源之監督，(七)教育，(八)估價和租稅，(九)職業之整治，(十)軍事，(十一)其他各種部局管理其他各種事宜。(註二)由此可知：各邦所設機關，多於聯邦政府。其所主持事務之範圍亦較大，牽涉公民之日常生活。統計四十

八尋之行政人員，曾在二十五萬名以上。據多數美國學者之意見，（註三）邦行政之缺點有二：一為機關過多，一為機關間缺乏調協，作者之印象亦係如此。

（註一）W. F. Dadd, *State Government* (1938ed.), pp. 225-281.

C. O. Johnson, *Government in The U. S.* (1935) pp276-278.

（註二）參看伊今誌制（*Jinco System*）、

（註三）如 Munro, Bates and Field 等學者。

第五節 邦議會

邦立法機關大抵採兩院制（註一），有會同立法權，兩院均由民選。參議會根據參選區選舉，任期二年至四年不等（註二），副總管任主席，或自選主席。眾議會之代表單位為道，任期多為二年（註三），互選議長。

以參眾議員之推選言，首須經過提名程序，以直接預選會為最通行（註四）。惟此項提名手續亦有三種不同的方式：（一）在嚴密的預選會（*Closed Primary*）制下，何黨選民可得何黨選票；（二）在公開的預選會（*Open Primary*）制下，各個選民可得各黨選票；（三）在不黨的預選會（*Non-Partisan Primary*）制下，選民可以隨意投票候選人。得票最多之前二名，當選為候選人。

邦選舉多採秘密投票方式，間有應用投票機器者。各邦自訂公民選舉權，通常實施普及選舉，然多有居留時間之限制，自六月以至一年不等；又多有文字試驗之規定，公民須能通過此項試驗，始能

行使投票權。

邦議會大多每二年舉行常會一次，會期自四十日以至五月不等，二月者較多。立法工作大抵由委員會主持，在多數邦內，兩院分設委員會，在少數邦內，委員會全為聯席形式（註五）。在設有副總督之邦內，副總督擔任參議會主席，否則參會自推主席，衆議會議長由衆議員互選。

以立法程序言，任何公民可以擬定申請書，但各議案須有議員一人負責提出，可先提任何一會。各門議案例須經過六種階段：（一）議案提出時，舉行一讀，僅讀標題；（二）主席交付適當委員會；（三）議案記載於委員會記錄上，並規定討論日期，使贊成與反對雙方，均有陳述意見之機會；（四）委員會交回議案，並附以報告，然後記載於參議會或衆議會之記錄上，準備二讀；（五）主要辯論多於此時開始，並決定應否舉行二讀；（六）二讀通過後，議案記載於三讀紀錄上，此時尚可繼續討論，但甚少討論者（註六）。

議案在參議會內所經程序，與在衆議會內大致相同，兩會如曾舉行聯席委員會，則不再交付委員會，否則尚須交付審查。議案須經三讀，並有兩度辯論之機會，後一會如不提出修正，則由兩會主席簽證，提交總督簽字批准。如有修正，則須交回先提一會，兩會不能同意，則舉行聯席會議，以謀妥協。商定後報告各會，通常可為各會所接受，不能妥協，則議案失效，惟在此階段中失效者較少。

（註一）尼布拉斯卡（Nebraska）則於一九三五年改爲一院制。

（註二）三十邦規定爲四年。

（註三）四十二邦定爲二年。

(註四) C. B. Merriam and E. Overaker Primary Elections (1926) H. M. Salt, American Parties and Elections, (1927).

(註五) C. L. Winseow State Legislative Committees, 1931.

(註六) 劉雲載，比較政治制度，第一卷，第三八八至三八九頁。

第六節 邦司法

在吾人研究邦司法之前，須瞭了解一點，是即聯邦政府設有聯邦法院，邦政府設有邦法院，二者是平行的性質，不是統屬的關係，各有其權之範圍。以聯邦法院之權力言，憲法規定為兩大類：(一) 訟人之涉及聯邦政府，或二邦以上，或涉及外籍人民者。(二) 訟事之涉及聯邦憲法、法律、條約，以及有關海軍，或在海上發生之案件，均由聯邦法院審理之(註一)。其他案件之性質不明，不能斷定其應由何種法院受理者，則由國會決定之。

美國雖有平行的司法系統，而人民間之多數訴訟，則由邦法院及地方法院所審理，各邦之司法系統大致相同(註二)。最低為清平吏 (Justices of the Peace)，受理牽涉款項甚少之民事案件，及輕微的刑事案件；在大市中，清平吏之民事刑事職責，有時由警察法院及市民事法院分別主持。在多數邦內，設有道法院 (County Court)，審理牽涉款項較多之案件，並可複審對於清平吏的判決之上訴；亦可審理刑事案件。道法院亦有稱為普通訴訟法院 (Court of Common Pleas) 或區域法院 (District Court) 者，在有些邦內，道法院除職有司法職責外，尚須主持特定行政效用。

在道法院之上，各邦固有設置高級 (Superior)、巡迴 (Circuit)、或區域 (District) 法院者，此類法院在民事和刑事訴訟上，享有無限制的初審權，並可審理低級法院所不能受理之案件。此類法官所主管之區域，較大於道、輪流在各道內開庭。

再上為最高上訴法院，其主理職責在審理牽涉法律問題之上訴，甚少直接審判案件。此類法院稱為最高法院 (Supreme Court)、或上訴法院 (Court of Appeals) 之類。

除上述各級法院外，各邦尚設有各種特別法院：如審理遺囑和遺產之法院；在少數邦內，設有調查地契並辦理土地登記之土地法院；此外尚有處理離婚及青年罪犯之各種法院。在各邦法院之工作及組織方面，最近頗有專科化的趨勢。

各邦亦設有控訴檢察 (Prosecuting Attorney)，在多數邦內，檢察為道內民選官吏，但其管領區域，亦有較大於道者。在一切刑事案件上，檢察代表邦政府，主辦控訴事宜；而在民事案件上，有時亦可代表道政府主持一切。

在多數邦內，法官由人民推選，低級法官之任期短，高級法官之任期長，自六年至十二年不等，亦有任期更久者 (註三)。在少數邦內，法官亦有專任者，多有固定任期，亦有終身任職者 (註四)。

(註一) Johnson, op. Cit. pp. 38B-38A.

(註二) Beard, op. Cit., pp. 622-624.

(註三) 在紐約，一部分高級法官任期十四年；在賓夕法尼亞，最高法院法官任期二十一年。

(註四)如馬薩諸塞、新罕普什爾(New Hampshire)、羅得島(Rhode Island)等邦。

第七節 邦財政(註一)

在一九一三年，美國邦政府之全部經費，爲三八三、〇〇〇、〇〇〇美元；至一九二二年，增至一、二八〇、〇〇〇、〇〇〇美元；至一九三〇年，增至二、二九〇、〇〇〇、〇〇〇美元，數額之大，至足驚人。究其激增之原因，不外以下數點：(一)民衆對於邦事業之需求大增，道路之修建，顯屬此例。(二)自一九一三年後，美元之購買力大行低降。(三)在此段時期中，各邦人口增加甚速，邦政府之行政及事業經費，自必與之俱增。

在吾人研究邦財政上各種問題之前，首先須討論邦議會在徵稅權上之限制(註二)：(一)對於商業各稅權之限制，聯邦憲法禁止各邦徵收進口及噸稅。(二)各邦政府對於聯邦政府及其附屬機關，不得徵稅。(三)邦政府所徵賦稅，須符合聯邦憲法第十四條修正案所附條款：如適當程序及同等保護之類，此條修正案對於各邦政府所加之限制，與第五條修正案對於聯邦政府所加之限制，正復相同。(四)各邦憲法大抵規定租稅必須平等和統一，所稱平等云者，係指稅額之高低，應以科稅財產之價值爲比例；所稱統一云者，係指同類財產應繳稅額，必須大致相等。

各邦政府之收入源流不同，其租稅制度互異，惟大抵徵收普通財產稅(General Property tax)、遺產稅、公債稅(Corporation tax)及各種執照捐，少數邦政府現復徵收所得稅。至於各項收入占百分率，俾爾德教授製爲下表(註三)：

稅收	百分率
普通財產稅	二二·七
營業稅與非營業稅	三七·二
特別財產稅	一六·二
其他特別租稅	一·七
人丁稅	·二
協款	八·四
雜項收入	一三·六
總計	一〇〇·〇

從上述各類收入來源，邦政府每年約得二十億萬美元，旺年收入略多於支出，荒年則支出可以超過收入。就全部收入言，其用以清償債務之利息者，約占百分之六；其用以修繕公路者，約占百分之三十五；教育經費約占百分之二十五；其餘則用以辦理公濟、衛生、感化院、圖書館、遊藝、及雜項活動之類。

第一次歐戰開始之前夕，預算意念為一般人所歡迎，倏及近日，各邦大抵採用預算制度。但亦有少數邦政府未能積極進行，預算仍由邦議會中一個委員會 (Committee) 制定。此種立法預算計畫 (Legislative budget plan) 使邦議會負其全責，而執行預算之機關，則不能充分表示其意見。約在三分之一邦內，預算由一種執行委員會 (Commission) 編定，委員會通常由總督，一部分行政官吏，

及少數議員組織之，此種所稱行政預算計畫（Administrative budget plan）之目的，在使執行與立法機關兩間之意見，得有充分之調協。約有三分二的邦採行執行預算計畫（Executive budget plan），其辦法雖各邦不同，大抵皆係遵行聯邦政府之預算制，由總督負責編制預算（註四）。

惟預算雖由總督編定，而邦議會對於預算所享有之權力，究仍不小，可以照案通過，可以減低總額，可以增高總額，可以取消項目，或增加新項目。不過，執行機關雖享有此項權力，究亦未可任意行使，而抹殺事實。在少數邦內，邦議會祇能減少預算，而不能增加預算（註五），此為防止預算之一法也。

邦政府實行其任務，有須發行借款之時，但亦受有兩類限制：（一）聯邦憲法禁止各邦以發行紙幣方式而借款。（二）各邦憲法所設置之限制，則有以下各種，或則定有固定數額；或則規定除為實現特定目的外，不得超過某種數額；或則規定超過某種數額時，必須取得選民之同意；或則規定可以舉行借款之特定目的。少數邦政府幾無債務可言（註六），其他亦有負債甚鉅者，此限制之不可以不設也。

至於邦政府與地方政廳兩間之關係，當於另章詳細研究，本約不復贅及。

（註一）Bates and Field: *State Government* (1928), Ch. IX; W. F. Dodd: *State Government* (1928) Ch. XVIII

（註二）C. O. Johnson: *Government in the United States* (1934) P. 536.

（註三）Beard, *op. Cit.*, p. 665.

各國地方發給制度

(註四) Johnson, op. Cit., P. 341.

(註五) 馬利蘭邦即屬此例。

(註六) 例如佛羅里達 (Florida) · 尼布拉斯卡、威斯康星等邦均係如此。

第二章 美國鄉區地方政府

美國各邦之地方區域，與地方機關各有其特殊制度，係由各該邦法律所建立所運行。此類制度在許多方面，固相類似；而在其他許多方面，則又大相懸殊。吾人如欲敘述各該制度之特點，雖窮篇累牘，亦不足以盡其萬一。本章之目的，僅在區分美國主要地方政制，敘述各類之重要形式，並以說明地方行政對於美國民衆生活上之影響。

美國地方政府最初全在鄉區，後因工商業大行發達，而有近代大都市之興起，其發展與性質，與鄉區中之地方單位，大異其趣。故本書將美國地方區域分爲鄉區地方政府與都市地方政府兩種，並分別研究之，以免相互混淆。

以鄉區地方政府言，美國計有三種不同形式（註一）：第一種之特點，其異於他種者，在單位之不同，是即存在於新英吉利六邦（New England States）中之鎮（Town）或鎮區（Township）。第二種之特點，在其區域單位之較大，是即盛行於南部各邦之道（County）。第三種可稱爲混合制，因其具有第一種及第二種之一部分特點，其形式至爲繁多，盛行於中部及西北部各邦。這三類地方政府之異點，饒有興味，其發生之由，端在前此旅居美陸海濱的殖民人之性質不同，並因其所建立殖民區之狀況亦復不同，茲分別說明於後，以爲研究之起點，然後敘述各級地方政府之實際組織，藉以了解其演化。

（註一）J. Bryce, *The American Commonwealth*, Chap. XLVH, 其分類比較精密者則有 Bator,

County and Township Government in the U.S. Op. 441f.

第一節 美國鄉區地方政府之淵源

英國遷移美洲之殖民人，在性質上頗多不同，而其所建立之殖民區，其發展狀況亦復不同，上段已曾述及，茲特簡略說明於後。

新英吉利之先前殖民人，大抵為清淨教徒 (Puritans)，在政治上有時傾向共和主義。此派殖民人大多原為都市人民，慣於都市生活，素常參予教區會議。此輩每就海濱或河岸，建立其殖民區，以其離棚，以禦禦好戰之印第安人。各個殖民區須能自給自足，因區域間每為山巖或森林所隔離。各區有公共草場，以為畜牧牲畜之資，並公推官吏管理之。各區自成爲一個公民區域，亦即爲一個宗教區域，聚居於教堂之四週，以之爲中心；而在宗教集會中所流行之平等精神，亦復表現於民事方面，全區人民在主席繩率之下，討論公共利益之事件。各區稱爲鎮或鎮區，實際不啻爲具體而微之小共和國，對於區內人民之身體財產，似可行使最高權力，因當時邦政府尚未建立，而遠隔重洋之英國政府，又極少干涉。惟此項權力之行使，純全依據民主原則，而不能採行專斷行爲。殖民區之中心，爲一羣房屋，常有離棚或城垣環繞之，但亦含有廣大農村區域，印第安人退去後，亦復建有田莊，所稱鎮云者，係指全部區域而言，惟不過大，其全部人民均可至中心區域集會。鎮的組織至爲堅強和密切，殖民人之資產又不富厚，因共同防衛上的需要，而須集居於同一殖民區內。後集鎮而道。始則殖民地總督與議會思欲行使其權力，後則各邦（一七七六年後）亦欲伸張其權力，而新英吉利各鎮則保

守其地位和權力，侵及今日，仍不失為政治生活之真正單位，其自治組織不特為歐洲思想家所欣賞，並為美國西部新建各邦所效法（註二）。

新英吉利鎮政府即為鎮民大會（Town Meeting），最初成年男公民均可參加。大會每年舉行數次，開會時推選主席，議定地方稅，準備地方經費，通過必要的地方方法，又須維持地方道路、橋樑、學校，並補助貧民。按各鎮人口增多，區域廣大，鎮民大會之召集，頗多不便，乃組織執行委員會（Board of Selectmen），俟於大會閉幕後，執行其決議。委員人數不等，選任一年，為無給職。最初原無固定職務，以後逐漸賦有固定職責。此外尚有他種官吏，如估價員、道路工程師、警察之類，均由鎮民大會所推選。

南部各殖民區之建立情形則大異，移往弗基尼亞及南北卡羅來那之殖民人，不為清淨教徒，並非攜全眷而來，其從來之家庭，亦非來自同一鄉里。許多僅為臨時冒險家，且有屬於上層社會者，此類人民大抵隸屬於聖公會，從無地方自治經驗，而與馬薩諸塞或科內提卡特殖民人不同。在此輩所移植之區域中，印第安族比較和平，故不必築壘而居，以資護衛。而在沿海區域，氣候略嫌過熱，不宜於歐人旅居，故須輸入黑奴以耕殖土地。此處人口稀疏，地產廣大，土地肥沃，地主瞬即致富。由此而形成半封建式之社會，地主乃為權勢之所歸，結果南部極少城市，殖民區大抵為鄉村性質。開拓地主（Planters）之房舍，相距可達數里之遙，當殖民地政府議定其地方分區時，乃擴大其領域，便能概括廣大區域及許多地主，因此，此類區域多為鄉村區域，依據英國行政道而組織之道政府，此外固尚有較小區域如百家村（Hundred）及教區（Parish）之類。惟百家村終歸消滅，教區委員會（Parish

County) 辦理純粹宗教事宜，而政府則變爲地方行政之重要單位，賦有各種政府權責。道政府管理一部分低級機關，而自身則受邦政府之管理。

道內事宜通常由一種選任的委員會 (Board of elective Commissioners) 所主持，非如新英吉利各鎮之由鎮民大會辦理者，而在貴族式 (地主) 的社會中，重要地主之影響自必甚大。因此，此種地方政府，衡之新英吉利各邦，非但民主性較小，其所賦有教育的性質，亦渺乎其微。彼弗基尼亞邦內之道，較之新英吉利區內之鎮，固然太多，惟以對邦政府之關係言，究遠不逮後者之重要。吾人幾乎可說：新英吉利區內之邦多爲鎮之聯體，而南部之邦自始即爲行政整體 (Whole) 及政治整體，其所盡分之道，從無真正獨立生活，其蓋爲分區之目的，在便利地方司法及行政之進行而已 (註二)。道內之主要機關爲道法院，由清平吏組織之，實施司法和行政上之職責。

在中部各邦如賓夕法尼亞 (Pennsylvania)、新澤西 (New Jersey) 及紐約之類，其由英人所征服所移居者較晚，鎮及鎮民大會從未建立，道爲地方政府之原有組織根據。區內亦無地主階級，故中部各邦地方單位之演化，遵循另一途徑；又工商業發達後，人口較南方爲密集。新英吉利曾經影響此諸邦，而對於西北部之新邦，如俄海俄 (Ohio)、密西干 (Michigan) 之類，所發生之影響尤大，東部之餘剩人口，即傾瀉於此區域內。此種影響之結果，使中部及西部各區，逐漸形成一種混合制度，是即就南部之道制與東北部之鎮制中，採取折衷辦法。當然，此諸鎮所採行之制度，相互間亦有許多異點，普泛言之，其道不若南部各鎮內道之重要，其鎮區亦不逮新英吉利鎮之重要。至少在紐約、賓夕法尼亞及俄海俄等邦，道可視爲重要單位，鎮區則爲其地方分區。惟鎮區均爲活動的組織，大行限制

道政府之效用，其所形成之地方政府，其性質與在新英吉利者大致相同，以西北各部爲尤甚。

除上述三種主要系統外，在多數邦內（新英吉利除外）（註二），另有一種地方政府單位，所稱爲市區（Borough）是也。市區大抵得有權督所頒憲章，鎮變爲市區時，則變更其行政系統，依據英國市政府而組織。自由人推選市議員，市議員推選參議員，市長或由總督所委任，或由參議員及市議員所合選，三者出席同一議會（註四），論者有稱市區之設置，爲美國市政府之先導，導不誣也。

在美國革命以前，殖民地之地方政府，雖互不相同，人民固未指稱其爲不善。革命以後，地方政制亦未曾根本變更，新英吉利保存其鎮制，弗基尼亞亦維持其道制；其他各邦間有將委任的邦吏官吏，改爲民選制，惟民選官吏一事，未能爲全體邦政府所採行，即在推行直接民衆選舉之區內，亦僅納稅人及保有不動產的人民享有選舉權。

在地方政制演進歷程中，開發西部一事，其重要性甚或大於美國革命。自十八世紀末期及十九世紀初期，人民逐漸移居西部廣大區域，其地方制度雖係採於原有各邦，其民治精神之進展則較速，尤注意民選官吏之原則，至一八二〇年，民選官吏運動極盛一時。大體言之，至美國內亂開始時期，近代美國地方政制之主要形態，業已完成，各邦盡分爲道，道內設有許多民選官吏，再分爲較小區域，如新英吉利之鎮，西中部之鄉區，及南部之選舉區和司法區，全國各部頗多不同，至於地方選舉權與邦選舉大致相同，均在逐漸擴充中。

內亂平定後數十年內，全國市、道、鎮、鎮區、鄉村各級地方政府，頗多變更，且有極重要之變更。在最近五六十年內，論者指稱美國爲地方政府實驗室，市政府之形式，計有四五種之多，其比較

重要者，當另章敘述之。道政府亦有各種不同的形式，更有另訂新計畫者。即在新英吉利各邦，其鎮政府之形式，亦不一致，有些鎮政府業經廢除其鎮民大會矣。由此可知美國之地方政制比較雜亂，有各種不同的名稱和組織。並且，市鎮各種名稱，在國內各部之意義，亦復不同。例如，許多新英吉利區內之鎮皆為鄉區，人口稀疏，如在密士夫必（Missouri）流域各邦內，則可稱為鎮區；紐約邦之村，在加利福尼亞邦（California）可稱為市，在賓夕法尼亞則可稱為市區。總之，在美國各邦、市、鎮、市區、村各種區域之區別，不在區域之大小，人口之多寡，及地位是否重要，而純以合法地位及地方慣例為標準（註五）。

以全部美國地方政府言，在最近六七十一年內，似有三種明顯的進展（註六）：（一）特別區域之設置，此點需要簡略的說明。緣美國前此殖民區及以後疆域（Territories）之組織，類皆首先建立邦政府，邦下則設置鎮區，連邦或鎮區內一部分區域人口逐漸增多，則將其分別改建為村、市區、或市，新立區域可以種身分立，亦可以隸屬於原有區域，更可附有半獨立的性質。有時新區域內之人民，不願脫離其原屬之邦或鎮區，祇希望在公安、消防、教育、衛生、或飲水供應方面，得有相當便利。如此，邦政府則通過法律，建立公安、教育、衛生各種區域，各區推選董事會，辦理其特定效用。董事會有徵稅和借款之權，惟借款則須得區內人民之同意。（二）邦政府對於地方政府之管理，逐漸嚴密。（三）美國地方政府最近頗能重施行政效率，財務行政尤有顯著的改進。

（註一）J. Bryce, *Amer. Commonwealths*, P. 411.

（註二）J. Bryce, *op. cit.*, P. 412-413.

(註三)在七十年前，新英吉利境內各鎮，從無要求改爲市區者。

(註四) Kimball, op. Cit., P. 318,

(註五) J. A. Taftie, Local Government in Counties, Towns and Villages.

(註六)劉迺誠，比較政治制度，第一卷美國篇，第四章第一節。

第一節 各級地方鄉村政府……道政府

在近代世界各國，都市建設之進展，遠勝於鄉村，勞資問題似較鄉村經濟爲重要，故在美國各地圖書館中，關於市政府方面之書籍至多，反之，敘述鄉村政府之書籍則極少。惟美國人民之寓居人口五萬以上的城市中者，不及三分之一，而生存於人口在二千五百以下的鄉村者，則有五千萬之多（註二）。並且，美國國家生活之基礎，端在農業，此鄉村政府所以不可不予以相當注意也。

敘述美國政府之著作人，亦常重視美國鄉村中地方制度上之異點，因此，吾人於敘述各級地方政府之前，首須標示一部分共同的根本原則。（一）除虛伊西安那（註二）外，美國各邦大抵盡分爲道；除二十邦外，在其他各邦，各道再分爲若干鎮區；至於鄉鎮區中人口密集之區域，在固定情形下，或則逕行建立爲獨立法團，其稱爲村，或市區。（二）道、鎮、村均爲特定財政、司法、公安、及地方改進目的上之單位，從自選官吏方面，均能享受一部分地方自治權，而不純受中樞所委官吏之統治。（三）除受邦憲法中少數條款之支配外，道及其分區需在邦議會嚴密管理之下，後者可以設置地方機關，可加以廢除，可以自由分配機關之職權，並可通過法律，以精密整理地方政治之運行。

至於地方制度上之異點，則在道與鎮，或道與鎮區兩種效用之分配，以及道內分區中人民參加地方政治之狀態。依據上述二點，美國學者每將美國各邦分爲下列三大類：（一）在新英吉利式之地方分區中，鎮及鎮民大會之重要，較甚於道。（二）在南部及極西部，道之地位最爲重要，鎮區或不存在，或則僅爲最基本的狀態。（三）在紐約及賓夕法尼亞諸邦，鎮（有時亦稱爲鎮區）之地位相當重要，但仍隸屬於道行政之下（註三）。美國向西發展後，此三種地方政府形式亦即隨之西移，惟於採用之後，均有相當的變更。

美國各邦大抵盡分爲道，全境約計三千道，區域的大小至不一致，羅德島邦（Rhode Island）之布利斯托爾道（Bristol）僅有二十五萬方英里，蒙塔那（Montana）之卡斯忒（Custer）道則有二萬方英里以上。而人口之多寡尤極懸殊，例如紐約道位於大都市之中心，人口在二百萬以上，而在鄉區中之各道，或僅有居民數百名，並且疏散甚廣。特拉華爾邦（Delaware）僅有三道，泰克薩斯邦則有二百五十三道（註四）。

道政府設於道鎮（County Town），與吾國縣政府之設於縣城者，頗相類似。在道初畫分時期，道鎮由邦議會議定，以後亦可將道鎮移於他鎮或他市。惟多數邦憲法附有條款，限制此項權力之行使，是即邦議會如欲遷移道鎮，須得道內選民之同意（註五）。道法院，道政府所屬各種機關，以及其他道官吏，均設於道鎮。

除羅得島及佐基阿（Georgia）二邦外，各邦所屬各道，均組有道局（或稱爲委員會），主辦財政和行政等項事宜，各道亦設有許多官吏，主持司法、公安、財政，以及其他類雜務。道政府除爲地方單

也，其職責在滿足純粹地方需要外，亦為邦政府之屬下分區，附有實現高級機關的職權之責，以在財
政選舉方面為尤甚（註六）。

茲將道的主要政務機關為道局，其組織頗多不同，波爾試教授分為下列五類（註七）：(一)委員
人數較少的道局，(二)由道內各鎮區所選代表組織之，(三)委員人數較少的道局，(四)在全道在普選方
式下，(五)由道內各鎮區所選代表組織之。

波爾試教授又將道局分為三種：(一)由道內各鎮區所選代表組織之，(二)由道內各鎮區所選代表組織之，(三)由道內各鎮區所選代表組織之。

波爾試教授又將道局分為三種：(一)由道內各鎮區所選代表組織之，(二)由道內各鎮區所選代表組織之，(三)由道內各鎮區所選代表組織之。

波爾試教授又將道局分為三種：(一)由道內各鎮區所選代表組織之，(二)由道內各鎮區所選代表組織之，(三)由道內各鎮區所選代表組織之。

認為不滿，可以訴於道局，而由道局判定之。(二)道路和橋梁，在許多邦內，廣大道路之局，則屬於道。道局通常修繕鄰間大道，一切聯絡二市，二鎮或二鎮區之橋梁，多由道局負責建築，亦由其培修。(三)其他公共建築，如法院、監獄、感化院、契據登記局之類，均由道局所建築，並由其管理與培修。在少數邦內，道官吏亦主辦灌溉、堤壩、及排水各項工程。又一切工程如果牽涉道內幾個區域者，多由道機關主持之。(四)公濟：在多數邦內，公濟為道政府職權所在，而不由市政府主持之。多數道內設有道救濟院和道農場，以收容道內各鎮之貧民，在少數邦內，各道亦有建立道醫院者。至於收容癡愚及患有精神病的人民之機關，則由邦政府直接辦理之。(五)選舉：在美國西南各邦，道局直接管理選舉機關，選定投票處，委任選官吏，準備選票，有時更就選民冊內，編定陪審官名單；又各道大抵為推選邦參眾兩會議員之單位。(六)其他效用：道政府亦有委任少數官吏者，惟在多數道內，則由選民所推選，有時道局有權發給慈善機關之執照，此外如消滅害蟲惡畜，管治逃學兒童的學校，頒發販夫的執照之類，均由道局負責主持。由此可知，道局之職權既繁且多(註八)，半有立法的性質，因徵收租稅與擬定支出均為立法效用，而其大部分職權則為行政活動；又在少數任務上，則亦表現司法的色彩。

道內之主要政府機關，自為道局，而該局之大小至不一致，委員三人至五十人不等(註九)。其會議之召集，或為法律所規定，或為實際需要所要求，各邦不一。又其所討論之問題，各邦亦復不同。道局於停會時期，亦常利用委員會，以討論各種問題。委員通常可以每日領取出席費；而在有些邦內，少數大道亦常規定給予委員之薪俸。惟道局之權力，究以憲法所規定及邦議會所許可者為範圍。

除道局外，道內尚設有許多官吏，茲先加以分類。比較言之，道內參加司法行政之官吏最爲重要，主持財務行政之官吏次之，其他官吏各種官吏又次之（註一〇），現分別敘述之於後。

約在三分之一邦內，各道設有道法院一所，在其他邦內，則就人口稠密之道內，分設法院。比較流行辦法，在聯合數道，而爲司法區域，委任法官一人，巡行區內各道，並定期開庭。約在四分之三邦內，區內及道內法官均由人民推選，任期自六年以至十二年者爲較多。在其他邦內，則由邦總督與邦參議會會同委任之；在科內提卡特邦內，且須得邦議會兩會之同意；在羅得島弗蒙特（Vermont）及弗基尼亞諸邦，法官則純由邦議會所選委。

道法院之職權，各邦不同，在少數邦內，道法院幾無司法效用可言，而純爲行政機關；在肯塔基（Kentucky）及泰內西（Tennessee）二邦，道法院兼有司法和行政效用；在其他邦內，道法院之職權，以道廳登記事宜爲限。

次於法官者，則爲道檢事（Attorney），或道檢事（註一），前種名稱採用於紐約，後種名稱則盛行於一部分邦內。檢事多由民選，負責主持刑事控訴，而在民事訴訟上，則亦代表道政府主持。檢事有權委任道內各分區之助理檢事。檢事之酬報，有取之於規費者，但許多邦政府則反對此種辦法，而主張給予固定薪俸。

檢事之主要任務，在對各種罪犯，加以法律制裁，自小偷以至殺人要犯或貪污官吏，均可受理。由此可知地方區域之良好秩序，及地方政府之行政效率，大抵以地方檢事是否得人爲轉移，對於此項職位，各黨所以勢在必得，非無因也。惟檢事對於刑事訴訟，並不能絕對管理，因在多數邦內，另有大陪審會的組織。

職時作初步審問，並提起公訴，檢事無權強制大陪審會採取行動，亦無法制止其行動。惟其發言之檢事，俾能決定何種案件應由大陪審會審問，其所表現之意見，亦多能為大陪審會所接受。現今少數邦政府鑒於大陪審會運行之緩滯，故將案件根本不用大陪審制，而另行採取一種辦法，是即聽兩審判依據檢事所擬之法律而進行，當然此種辦法係以一個官吏之意志，代替一羣公民之判斷，顯有其危險所在。

得事諸國有以長官之職權，為代表該道內邦執行權之官吏。社(二)審判長負責維持地方治安，為該道法院之主要執行人。諸審判長類皆由該道內邦裁判長之協助，均由其委任，並受其管理。前裁判長不須有自由裁量之權，其職權亦由該道政府所用，均得視為法律，其新發生之疑難問題，失為由該道裁判長負責。

(一) 裁判長多由民選，惟在羅得島邦則由邦議會所委任。其任期多為二年，亦有三年。西許著說其報酬或有固定薪額，或則取之於稅費，或則兼有二者。其薪俸出於規費者，其數頗有特過者，在紐約道兩邦，稅費裁判長之薪俸，曾收得五萬美金者；在俄海俄有些道內，亦有一年幾達四萬美金之多者。即在規費制廢除後，裁判長亦為道內薪額最高之官吏。

法內以維持地方治安之職責，由長官地法律，自此方面觀之，實為邦官吏中，對於破壞地方秩序，非有極重之全國人民而可懲者，亦無須頒發文狀，無須領事任何司法權。對於江劫叛國分子、強盜、重犯、及各地罪犯，有地理權拘捕之權，為實現此類目的起見，裁判長可到該道邊界，或民市執持巡邏，以正之人民，必須編從警備隊(社一三)。

警備隊有發動軍隊，或更有嚴密之組織時，此項權力至為重要，在着應警備隊為完備，其在警備時

期，究應採取何種政策，以制止擾亂，其職責屬之裁判長。裁判長可以命令副裁判長處理此類事件，或可呈請郡總督派部軍警，如南極端嚴重事件發生時，亦可經部總督，請求調軍之協助。故部總督時期，部總督在維持維持防範方面之職責，其甚為人所注意。道因未會組織警察，據察亦不能管理市內或城內警察，其在實業界法律方面，其職責甚小。部總督仍以其判長個個之經驗與法為轉移，如能忠於職守，勇於負責，則有盜賊劫掠等之維護，必非淺鮮也。

依前段所述，部總督為部政府之執行人，以此種地位，則須對部執行部分負責，部總督須對部執行部分負責。惟裁判長雖有此種地位，而在多數部中，總督之監督與指揮權，實極微少。惟在少數部內，如有重要事項，總督對部執行部分，仍能有免權，而實權撤職權，在部亦不其微。此種情形，亦尚難謂部政府執行部分組織上之弱點。

惟裁判長之大部分工作，在擔任法院之執行人（詳見前章）。部總督亦須維持其職責（詳見前章）。或親自出庭，或委託副裁判長出庭，以維持法庭內部之治安。又法院於處理案件時，所頒發之各種命令，則由裁判長負責。故裁判長時須頒發狀和命令，若令和傳票之拘捕和扣押，其職責亦甚重。制裁負責實施法律之裁判長，或命令，是在民事案件上，可以涉及抵押與徵收，更可查封與變賣財產，以滿足法院之判罰。在刑事案件上，裁判長任道監獄之典獄長，或監獄內之刑罰犯，其職責亦甚重。其他監獄之罪犯，由其負責維持監獄，並且在多數部內，其被判死刑之囚犯，亦由其處置。

部總督（Governor）亦為重要之官員，各道約有縣院官一名，或三名以上。除少數部外，其由人民推舉，對於一切刑罰事件，或為其死者，或發現有犯罪嫌疑之屍體，均有檢驗之責。此種審訊，亦由部

陪審會主持，陪審官多為六名，通常由驗屍官所擬定。審訊時召集證人，記錄一切與死亡相關之事實，審訊終結時，陪審會依據屍體之遇害狀況，議定其判決，如果發現謀害情事，則須指出謀害人犯。

檢驗意外死亡之簡單方法，在鄉區中運用尚稱良好，而在人口密集之中心，則絕無功效可言，因在近代都市中，死亡之緣於複雜的工業原因及玄妙的罪惡者，所在皆是。此類困難久已為一般人所共知，都市政府類多通過法律，規定對於驗屍官所組織之陪審會，應行召請一二專科醫師，提出專科證據。在有些情形下，且有任用專科醫學查驗員，以代替驗屍官者，而在地方政府改革派所提出之政綱中，且附有廢除驗屍官一席之條款（註一五）。

第二類道官吏則為各種財務人員，多由人民所推選，茲分別敘述比較重要人員：各道設有（一）財務員（Treasurer）（羅獨島邦除外）其職責多在財務方面；如徵收租稅，呈繳邦政府應得之部分；保管公共經費，並選擇存款之銀行，除為法律所禁止外，財務員可以自由選擇其銀行，並自取其存息。為矯正此種積弊起見，一部分邦政府授權道局，使其選擇存款機關，惟功效亦不大著。

約在三分之一邦內，以北中部為尤甚，各道設有審計員（Auditor），其職責在審查一切道官吏之賬目，按期提出財政報告，並對財政局頒發發款證件。數年以前，審計員可以自由採用記賬方法，致使道財政上發現各種流弊。在二十世紀初年，俄海俄、印第安拉（Indiana）、紐約、馬薩諸塞、加利福尼亞等邦議會，開始制定法律，規定邦政府對於地方財政之監督。例如加利福尼亞邦所採制度，規定設立監察局，任用專科會計人員，統一會計系統，確立地方審計制度，並責令一切地方財政官吏和機關，按期提出財政報告。

在一部分邦內，尤以南部不甚發達的鎮區內爲尤甚，各道設估價值員 (Assessor) 一人，通常由人民所推選，其職責在編定道內納稅人名單，並估計各人所有財產之價值，以爲徵稅之根據。考其實際，納稅人每自行估定其財產清單，而對估價值員提供報告，但後者可隨意變更其估額。在少數邦內，估價值員由邦機關所委派，惟地方人民對於邦政府所委派之官吏，非必絕對信任，比較滿意的辦法，在於估價值員推選之前，候選人必須經過考試，證明其確能勝任後，其姓名始能記載於選票上（註一六）。道政府亦常委任助理估價值員，以協助估價值員，在有些市中如紐約，包稱提摩爾之類，此類助理估價值員首須經過考試，證明資格符合後，始能受委。惟估價值一專非必爲道之職責所在，在一部分邦內，估價值員爲鎮區或鎮區之官吏，而受道機關之檢審。

第三類道官吏則爲各種文書人員，約在二十五邦，道內設有道祕書 (Clerk)，通常爲民選。祕書之職責，在保管道局之記錄，在選舉時期，準備並分散選票，頒發特定執照，準備法定的報告，並實施許多他項文書事宜。其在未曾設置道祕書之道內，此類職責多由法院祕書執行，或由其他官吏負責。道政府亦有設置驗契局長者 (Register of Deeds)，其職責在保持不動產的售賣及轉移上之記錄，在不動產轉移甚速之國家，此種效用自甚重要。而在未設有驗契局長之邦內，則有其他官吏負保持此項記錄之責，此種職責通常屬之道祕書。

◎新英吉利除外，普泛言之，各道多設有道教育局 (County board of education) 或委有道教育局長 (Superintendent of education)；在多數邦中，尙委有他類行政官吏，如貧民農場場長者 (Superintendent of county poor farm)；道內如有醫院，則委有院經理人，又多設有衛生委員。

以進行政言，非必如一般人所指稱之顯弊，而濫廢敗事，俟至發覺，始亦在中之流行。惟道內行政人員之不稱職，政策上之無進步，公共經費上之糜費，職位和合同上之舞弊，民衆對於公共事務之漠視，種種流弊，不一而足。孟羅（W. H. Minto）教授認為道政府之改進，應採取以下數種步驟：

(一) 改組道府委員至多七人，均應由人民直接推選。

(二) 統一執行機關：道內應設有固定負責官吏，如非總督或由經理各類道府存案辦理瑣細事務，而應由專家官吏主權。道內應設有一臨時官吏，因民選官吏數額太多，民衆不能辨別，參事優選，亦不應推舉適當人選，並由民選官吏亦不能對執權機關充分負責，此其一弱點也。

(三) 實施文官職務後改革計畫，因文官考制制在道內進展甚緩，故道內不稱職官吏亦甚多。

(四) 採行行政之新方案：在最近數十年間，許多城市曾經採行新行政制度，改換其舊制，統一薪俸標準，廣集總務經驗，並應選用其他有效率而有系統的方法，以改進道政府則多墨守舊章，故行政上亦極缺之效率（註一七）。

(註一) G. A. Beard, *History of the United States*, P. 177-178.

(註二) 詳見本報前報分爲教員。

(註三) 詳見如欲修補管理機關分辦學以素者 Ford, *County Government in Pennsylvania*, Columbia (N. Y.) 1914, P. 247-1.

(註四) G. A. Beard, *History of the United States*, P. 176-177.

(註五) 詳見前報，比較各縣制與各縣制。

(註六) G. A. Beard, *op. Cit.* P. 179.

(註) 聯邦政府之行政機關，其組織法，見 U.S.C. § 10101。

(註) 聯邦政府之行政機關，其組織法，見 U.S.C. § 10101。

(註) 聯邦政府之行政機關，其組織法，見 U.S.C. § 10101。

第三節 行政機關之法定地位

行政機關之法定地位，係指其在法律上所具有之地位而言。其地位之高低，視其行使之權力之大小而定。行政機關之法定地位，係指其在法律上所具有之地位而言。其地位之高低，視其行使之權力之大小而定。

行政機關之法定地位

方民事行政上，同時則有半法團的性質 (Quasi-corporation) (註1)。道為邦政府所建立，邦政府可以自由建立，而毋須徵詢地方人民之意見。普泛言之，邦憲法類皆附有條款，授予縣議會以建立道政府之權；但如森曾明白規定，邦議會亦可行使此項權力。在北大西洋沿岸有些邦內，邦議會在於此方面之權力，幾不受邦憲法之限制，但在多數邦內，此項權力之行使，類皆受有有限制。

② 各道大抵為鄉區性質，即在含有城市之多數道中，仍以農村人口為較衆；惟在少數道中，一個城市可以含有全道之大部分人口，有時市與道之領界適相符合。

在美國，道通稱為半法團，惟其所賦有之權力，則較小於市法團。道可以控告，可以被控告，但即有曠職情事，亦不負賠償損失之責。道政府對於有權辦理之事件，可以訂立合同實施之。惟在多數邦中，其借款權則受邦憲法條款之限制。大體言之，道政府之主要效用，偏於邦政府所付託之事權方面，其法團地位上所賦有事權，則多為附帶性質 (註二)。依據法院之解釋，道政府存在之目的，全為實現邦政府之普通目的，道政府為邦之代行人和工具，用以辦理邦政府之效用；道政府所賦有之一切權力，均為邦政府之權力，其所負有之義務，亦即邦政府之義務。

各邦建立道，在以之為政治行政和司法區域。道為政治區域，因其為邦內選舉單位，各道推選邦參議員一人或一人以上，並推選道應派邦眾議員。道為行政區域，各邦大抵以道為財務行政單位，在多數邦內，租稅通常由道官吏所估徵收，一部分呈繳於邦政府，一部分保留自用，一部分分配鎮村。道內道路，橋梁，及公濟事宜多由道政府辦理，南鄰數邦有以道為教育區域者。在人口稀少之區域中，邦政府有以道為執行法律維持治安之單位，更有以之為組織邦軍隊之區域者。道政府行政職責

之繁多，於此可見。道亦爲司法區域，設置法院和感化院，實施民法刑法，記錄契據和遺囑，在數邦之司法系統中，道法院和道法官均爲重要機關（註三）。

建立新道，爲邦議會職權所在，邦議會亦有議定道政府的形式，道政府所在地，以及道官吏之權責等項權力。於行使此類權力時，邦議會大抵通過普通道法典（General County Code），有時亦通過特定法律，使能分別適用於各道。因此，在多數邦內，邦憲法每附有條款，限制邦議會對於道政府之管轄權，規定新道之建立與舊道區域之變更，均須得地方選民同意。又在少數邦內，如加利福尼亞（California）及馬利蘭（Maryland）之類，法律規定道內人民可以推選不動產權保有人委員會（Board of Freeholders），起草道憲，交由地方表決之，是爲道自治運動。

（註一）J. A. Pauls, op. cit.

H. G. James, op. cit.

（註二）H. G. James, op. cit. chap. IV.

（註三）劉適誠，比較政治制度，第四一七頁。

第四節 道財政

道財政之管理，爲道局之首要效用。道局爲實現道政府之目的起見，可對普通財產課稅，並可代替邦政府徵稅，而保留其應得之部分，惟徵稅權則受憲法及法律之限制。大體言之，道政府所可徵收之租稅，以實現法定目的爲限，往往不能超過固定數額，惟如能獲得選民之同意，有時亦可超過。在

新英吉利各縣之疆域形武道不一，惟其疆域最廣者為維多利亞州，是時該州尚未作正式疆域也。大
中疆域之，其疆域面積自二十以至四十方英里不等，而在美恩邦 (Maine) 之北部，鎮區多為正方形，約
為三十六方英里。鎮區概為鄉區，包圍一鎮或二鎮以上的鄉村，自鄉村村落以至繁盛鎮區全在居
居於此。如馬尼拉鎮之布萊克林鎮 (Blairstown) 大自在此以上，仍保留其原有鎮政府形制，文科

新英吉利各縣之疆域形武道不一，惟其疆域最廣者為維多利亞州，是時該州尚未作正式疆域也。大
中疆域之，其疆域面積自二十以至四十方英里不等，而在美恩邦 (Maine) 之北部，鎮區多為正方形，約
為三十六方英里。鎮區概為鄉區，包圍一鎮或二鎮以上的鄉村，自鄉村村落以至繁盛鎮區全在居
居於此。如馬尼拉鎮之布萊克林鎮 (Blairstown) 大自在此以上，仍保留其原有鎮政府形制，文科

新英吉利各縣之疆域形武道不一，惟其疆域最廣者為維多利亞州，是時該州尚未作正式疆域也。大
中疆域之，其疆域面積自二十以至四十方英里不等，而在美恩邦 (Maine) 之北部，鎮區多為正方形，約
為三十六方英里。鎮區概為鄉區，包圍一鎮或二鎮以上的鄉村，自鄉村村落以至繁盛鎮區全在居
居於此。如馬尼拉鎮之布萊克林鎮 (Blairstown) 大自在此以上，仍保留其原有鎮政府形制，文科

美國聯邦地方政府

四九

內提卡特邦內之新里文 (New Haven) 及哈特福德 (Hartford) 二區，亦留存其原有鎮組織，而與市政府分立。此外亦尚有採行混合制者，是將鄉區政府與市政府聯為一體，因有時大村落或小都市人口可達數千之衆，而與四周鄉區未曾分開，共同在一個鎮區下，其地方職權由區內鄉區及城市選民於大會中共同行使之。

鎮政府之議事機關為鎮民大會 (Town Meeting)，年會多於五月舉行，必要時可以召集特別會議，每年二三次或三四次不等。會議在鎮民廳 (Town Hall) 內舉行，選民均可參加，而參加者非必超過半數。惟在鄉區中，徙民未能深入，工業未能發達，區內人民可以相互認識，相互了解，其所組織之鎮民大會，頗能保持往日之活躍狀態，選民亦能表現濃厚興趣。而在一般鎮內，大會之事務，每由少數政客在小組會內預事商定，並能支配大會至相當限度，惟於有重要事件討論時期，如重要街道或新校舍之建築，大會始附有議事機關之形式。大會之主要任務，在推選執行委員會、市秘書、估價員、財務員、警員及其他官吏，並議定關於友用、街道、學校及其他地方職權上之事件。

鎮民大會自選主席，通稱為 Moderator，寓有停解各派意見之意。每次召集鎮民大會時，大抵依據固定程序，由執行委員下令，並由警員召集選民參加，令文上載明大會應行討論之事項。在小鎮中，年會變為鎮民之例假，對於地方瑣細問題，有時辯論至為熱烈。在大鎮內，地方事權每為少數活動政客所把持，大會之事務，實際已在小組會內預行商定。在一部分大鎮內，主席委任委員若干人討論上所載各種事項，然後向大會提出報告，此類建議通常為大會所採納。

惟鎮內人口增加甚多時，鎮民大會亦即無法舉行，一部分鎮有因此而申請改組為市者；亦有不願

變更其政府組織，而僅欲變更其鎮民大會之方式者，此舉似亦不甚順利。最普通的辦法，在舉行有限制的鎮民大會，是由選民互推一部分代表，組織鎮民大會。大會開會時期，此類代表就席於鎮民廳之前排席位，代表選民投票，其他願意出席大會之選民，則據坐後排席位，可以發言，但不能行使投票權。當然，有限制的鎮民大會，究非真正鎮民大會，已為變像的市議會矣（註三）。

鎮內行政事宜，由行政官吏負責，此種官吏由鎮民大會所推選，任期一年或一年以上。鎮內主要官吏為執行委員（*Salicmen*），人數自三名至九名不等（註四），其薪俸及職權之性質，通常以鎮之大小為轉移。執行委員實施大會之命令，修建道路，對財政局簽發發款單據，頒發執照，並主辨估值員、衛生官、及選舉官之各項職責。鎮秘書亦為重要官吏，頒發婚姻證書，辦理婚姻和生死登記，保持大會之記錄，而在科內提卡特及羅得島兩邦，並擔任契據登記事宜。鎮政府所有經費，由財務員保管之，有時更設有審計員，以審核各項賬目。鎮內治安由警員負責維持，警員有時更擔任他項職責，如轉遞文狀，稽徵租稅之類。清平吏通常由大會所推選，在馬薩諸塞邦則為委任。此外尚有許多微小官吏：如貧民監護員、典獄員、圖書館保管員之類，有時由大會所推選，有時由執行委員所委任。

新英吉利各鎮人口雖少，其官吏則甚多，其所以如此者，係因許多官吏為無給職（註五），如將職權集中，或則有曠職之虞，或則服務人員勢必要求薪給。在小鎮中，此種辦法固稱經濟。而大鎮中公共事務至為繁複，此種散漫的行政組織，不足以應地方民衆之需求，勢不得不選任正式官吏，主持比較重要的職責。

(註四) 參看第三節。

(註五) Beard, *Provinces of B. R. R.*

(註六) 參看第三節，比較及給制權。第四頁。

(註七) M. J. Harris, *Local Government in Maryland*, 1926, P. 276.

(註八) Harris, *op. cit.* P. 275.

第六節 中部及北部各邦之鎮區政府

在中部及北部各邦內，鎮區為道下之地方分區，惟其範圍的範圍較受限制，雖之為半自治，此

在鎮區政府可以控告，可以保留土地，並可簽定合約，以實施其合法職權。鎮區大抵

方面，地方政事之重要地位，一方面又為郡級道政事之代行機關。即在此等邦

內，道政事為比較重要機關，而非新英吉利區內道政府所能比擬。至於鎮區之地位，則遠遜於該區內

各鎮，並且在此等邦內，人口較多之區域，頗有建為鄉村者，而人口密集之區域，更有建為城市

者，故其鎮區失其重要性。以道的及非自治之地位，鎮區代為估價，代為徵稅，並畫有選舉區

界。又此區內之各邦，大抵分為鎮區，在俄海俄以西，其區域大致相等，約為六平方英里。

以鎮區而言，在紐約、新澤西、佛羅里達、伊利諾（Illinois）、威斯康星（Wisconsin）、明內蘇塔

（Minnesota）、尼布拉斯卡、及南北達科諾各邦，大抵設有鎮區政府，惟其新鎮之職權，才重

重，選民亦不表示否定的風氣。在賓夕法尼亞、俄海俄、印第安那、愛俄瓦（Iowa）、堪薩斯、密西

蘇利 (Sullivan) 各邦，未曾設立鎮區議會，地方事務由民選官吏主持之（註二）。

至於在兩中部各邦鎮民大會之衰落或絕跡，其主因，即爲鎮區係屬人爲的單位，由測量員所劃分，而非若在新英吉利各邦之各鎮，係由聯合及友朋所聚居之殖民區。在此等邦內，當各區域內人口至爲稀疏時期，道政府組織首先出現，而最初分派於道政府之職權，保存迄今，無多變更。並且此諸邦由美洲東部各邦及歐洲各國之移民所旅居，其所形成之社會環境和狀況，不足以資提倡地方民間之自然的合作，一如新英吉利區內歷史悠久傳習相通之地方單位然者。此外吾人尙須注意者，上段曾經述及，在此等邦內人口密集之城市中心，大抵建立爲村或市，而與鄉區分開，鄉村事宜由稀疏的農民自行主持。

在採行鎮民大會之多數邦內，地方之權威，遠不逮新英吉利區內鎮民大會之重大，不過，在紐約邦內，鎮民大會亦可行使重要權力。大會每二年舉行一次（註三），但可因特定目的，而召集特別會議。大會推選地方官吏，並議定關於去歲妨礙物，消滅有毒野草，照管地方公產上之步驟，並可表決經費，以應鎮政府之所需，惟選民須保有財產，其姓名並須見於納稅名單上，始能參加經費之籌集與支用上之表決。結果，紐約邦各鎮之鎮民大會，大抵祇是一種選舉會議，鎮政府由鎮局 (Town Board) 所主持，鎮局由督察員 (Officer) 鎮秘書及清平吏所組織。在有些鎮內，大會有已根本廢除者，選民則聚集於選舉區內，推選官吏。

在此區內各邦，鎮區執行機關尚有兩類不同的組織，一在南北達科塔、愛俄瓦、明內索塔、俄海俄、賓夕法尼亞等邦，鎮區督察員或保管員所有地位，與新英吉利區內各鎮之執行委員，大致相同；

在其他邦內，頗有設置一主要執行官吏，並授予固定職權者。在有些邦內（註四），重要執行官吏，不但擔任鎮區執行官吏，並且代表鎮區，出席道局。在伊令諾，及紐約二邦，督察員擔任鎮區財務員，並可代表各該鎮區，提起公訴；在密西干，督察員擔任估價員，及救貧監理員（Overseer）；在印第安拉，保管員之職權尤繁。區局（Township Board）之職責，大抵偏於審計鎮區官吏之賬目，並簽發撥款單據。在此諸邦內，區局有權頒發執照，委任官吏；在密蘇利各鎮區內，並可徵收租稅。普泛言之，在缺乏主要官吏之鎮區內，由區局主持各種普通行政職責，通常亦有權徵收租稅。

在未採行鎮區區民大會之邦內，鎮區內之地方職權，付託於民選官吏，如保管員（Trustees）、祕書、估價員、財務員、清平吏、警員之類。在印第安拉邦內，鎮區之主要官吏為保管員，其職責在主持財政、監理貧民、保管財產、擔任學校區（School District）祕書、辦理選舉，有時更有權重行支配道路區（Road District）（註五），大體言之，其地位相當於紐約邦內之鎮局，或新英吉利區內之執行委員會。為消除流弊起見，此邦內有些鎮區組織保有不動產人民大會，以監督其財政設施。

在此區各邦中，清平吏多由鎮區所推選，係屬道官吏，惟大抵在常選鎮區內，行使其職權。在各鎮區內，清平吏對於微小案件，可以行使司法權，但亦嚴受限制（註六）。例如清平吏所能審理之民事案件，不能超過固定經費數額（自一百美金至三百美金）；其所能審理之刑事案件，亦以輕罪小過為限。對於比較嚴重罪過，清平吏可以頒發拘票，舉行預審，可將囚犯交付審判，或責令繳納保證金，而予以開釋。

在中部各邦，學校區均為地方自治，與鎮區分立，而不相統屬，惟以區域言，通常與鎮區適相稱

合，有時且可爲其分區（註七）。在有些邦內，法律規定組織區內選民學校會議（School Meeting），與新英吉利區內鎮民大會大致相同。選民推選辦學人員，表決捐稅，擇定校址，並議定學校管理問題。區內選民通常推選保管員三人，組織教育局，負責辦理學校。

惟鎮或鎮區不論由選民大會所統治，抑由民選官吏所主持，其重要性則逐漸低落（註八）。其原因則在聯邦及各邦活動之擴張，逐漸深入鄉區，以在公路之修建，公共教育之指揮，公共衛生標準之實施，貧民及殘廢人民之照顧方面爲尤甚。因此，鎮區之職權逐漸減少，而道政府之地位則逐漸增高，服膺地方自治之人士，每稱地方之理想狀況，業成過去，而不知近代政治之實質，固已大變，民治主義與行政效率必須相提並論，而未可偏廢也。

在南部及極西各邦中，道下分區不甚重要，所採北部及中部之鎮區制度，大抵不甚順利。在南部有些邦內，道下分區有稱爲司法區者，有稱爲選舉區者，此類區域通常爲推選清平吏、警員、道局委員之單位，或爲教育行政之單位。至於在新英吉利區域中，鎮民大會對於預算及普通行政上之議決權，在南部及西部則屬之道局。

（註一）Farriss, op. cit. P. 167.

（註二）Beard, op. cit. P. 778.

（註三）在有些鎮區內，大會已不舉行，人民集合於選區內，推選鎮官吏。

（註四）如伊令諾、密喜干、紐約、威斯康星等邦。

（註五）H. K. Porter, State and Municipal Gov't in the U. S. 1922 P. 386.

(註六) Kimball, op. cit. P. 339.

(註七) Ibid, P. 339.

(註八) Porter, op. cit. Pp. 72ff.

第七節 南部及西部各邦內道下分區 (County District)

在南部及西部各邦內，道下缺乏如新英吉利區內之鎮及中部各邦內之鎮區等類半法團性質的地方單位。爲辦理地方事宜起見，各道大抵盡分爲區域，其與上述各種地方分區不同之點有二(註一)：(一)此類區域均爲道下分區，其畫分之目的，厥在辦理地方行政，故此類區域既無徵收租稅權，亦無通過法令權，除學校區外，均無法團的性質。(二)南部及西部各邦所通過之辦法，與北部所採行者不同；在北部各邦，同一區域可用以實現地方行政之各種目的；至於在南部及西部各邦中，爲實現相異的目的起見，通常畫分不同的區域，此類區域常屬犬牙交錯，其領域非必適相符合。

在南部各邦中，吾人當可發現兩類不同的區域：第一類爲實現道行政上之各種目的者。其名稱各邦不同：在肯塔基，弗基利亞等邦稱爲法官區 (Magisterial Districts)。在泰內西 (Tennessee) 邦稱爲民事區 (Civil District)。在阿薩隆 (Arkansas) 邦稱爲 (Montana) 邦，南北卡羅來那等邦，稱爲鎮區；在阿拉巴馬 (Alabama) 邦，佛羅里達 (Florida) 邦，及馬利蘭 (Maryland) 各邦稱爲選舉區 (Election district or Precinct)。在密士失必邦稱爲督察員區 (Superintends' District)。在佐基阿 (Georgia) 邦稱爲地方軍區 (Military District)。在特拉華 (Delaware) 邦稱爲百家村 (Hundred) 在盧

伊西安那邦稱爲分區(Ward)，在泰克薩斯邦稱爲地方區(Reich)。此類區域大抵爲推選道局委員之單位，在有些邦內，亦有以之爲推選清平吏及估價員之單位者。此類區域中清平吏之職權，與前節所陳述者大致相同，有時清平吏卽爲道局委員，而在地方事宜上，亦爲本區普通代行人。又一切南部各邦亦復盡分爲學校區(School district)，在大西洋沿岸各邦區內，辦學人員由道教育機關所委任，惟在其他有些邦內，各區祇有一個學校，其保管人民或董事則由地方人民推選之。上段已曾述及，學校區多有公團性質，此類區域參測地方政事，計有數種理由：(一)南部各邦中之道政府，其職權範圍之廣，遠勝於新英吉利區內之道，事至顯然。(二)南部各邦之人口，其鄉村色彩比較濃厚，地主之地產亦較大。(三)南部各邦黑人數額較多，黑人多於參政權；致使地方政府之進展，不能如北部各邦之活躍。有此種種原因，西部及南部各邦內道下分區，乃不逮其他各邦內鎮及鎮區之重要(註1)。

至於西部各邦中道下分區，銜之西中部之鎮區與南部之道下分區，較爲廣大。除俄累工(Oregon)邦外，市與村通常包括於村內，各區亦推選清平吏及警員，其職權與前此所述，大致相同。除以上各種分區外，尚可畫分路區，惟比較重要者則爲學校區，後者大抵由道局或道學校督察員所建立。廣義言之，各邦學校大抵自成一個區域，惟市內分區則往往不祇一個學校。各區類多推選保管員，組織學校局，此局委任教員，並管理校產。學校經費由道督察員局徵收租稅籌集之，各區選民尙可議決徵收特定區租稅。

(註1) Kimball, op. cit. Pp. 329-340.

(註11) *Parille*, pp. 109-119.

第八節 市區及村(註1)

村與市區均屬面積微小，而人口密集之區域，並保有村憲或市憲，其與市政府所不同者，厥在面積大小之懸殊，其與新英吉利各鎮所不同者，則爲村或市區本身僅包括鎮區內人口密集之部分。在許多邦內，此類區域稱爲村，但有則稱爲鎮，或稱爲法人鎮 (*Incorporated Towns*)，其立案方法通常須由區內人民提出申請書，並須交付民衆複決。此項申請書可以提交地方法院，法官亦可提交道局，亦可提交鎮督理，而以各地法律所規定者爲轉移。在有些邦內，村仍爲鎮區之一部(註二)；在其他邦內，則自成爲獨立單位(註三)。

村之權責各地不同。在新英吉利區內，村之作用，端在補充鎮之權責，因而不甚重要。如村爲鎮之一部，其地位與在新英吉利區內大致相同；如爲獨立單位，其職權則與鎮相等。大體言之，村政府主辦消防、街道、行人道、陰溝、自來水、路燈、警察之類。

村之主要政府機關爲村議會 (*Council*)，或稱爲保管局 (*Board of trustees*)。村議會對於法律所標列之事件，有權通過法令；可以管理街道，有權頒發特定職業上之執照，並修建必要的公共工程。爲實現此類目的起見，村議會享有有限的徵稅權；對於特定目的，亦可發行債券；惟債券數額及發行債券之目的，均受法律之限制。

在有些情況下，村政府雖有設立額外機關，委任額外官吏，而村內官吏通常由法例所規定。在各個

村內，慣例設有主要官吏一人，其名稱頗不一致，有稱為市長 (Mayor)，有稱為主席 (President)，有稱為保管員主席 (Chairman)，其他官吏則有村祕書、財務員及警員之類。多數村內設有街道委員 (Street Commissioner)，在有些邦內更設有估值員與檢事者。有時村之面積，與學區正互相吻合。

(註一) H. Kimball, *State and Municipal Government in the United States*, 1929. Pp. 341-342.

(註二) 如伊令諾 (Illinois)、印第安拉、愛俄瓦 (Iowa)、康薩斯 (Kansas)、密喜干 (Michigan)、紐約、俄海俄等邦。

(註三) 如達科塔 (Dakota)、明內索塔 (Minnesota)、新澤西、賓夕法尼亞、威斯康星 (Wisconsin) 等邦。

第三章 地方政治

以政治單位言，城市顯有兩重地位：自一方面視之，城市為邦內一種區域，市民為邦內選民團體之一部分；自另一方面視之，城市亦有其本身問題，而須自行解決。並且城市人口所表現之特點，與全邦人口頗多不同。因此，城市之政治機構，必須實現兩種目的，一為全邦，另一則為本市。此機構之組織與運行最為重要，惟亦受邦法律之影響，而不純為謀本市需要之實現。其已在第一章內簡略述及者，茲不復贅，爰分以下四節討論之。

第一節 市選民團體

在任何政治單位中，選民團體之組成分子，至為重要，在都市內為尤甚。在美國城市中，前此外籍人民數額較多，中年人民所占全市人口的百分率亦較高，又城市人民自有家宅者較少，顯然缺乏鄉區中選民之穩定力量。有此種種特點，城市選民團體在固定組織下，或則直接實施人口密集區域所要求之衆多效用，或則推選代表主持之。市政府為市選民團體所建立，此種機構時時發現複雜的與專門的問題，並動用鉅額經費以解決之。

城市中之選舉資格，由邦法律規定之，城市人民雖表現不同的特點，邦議會則以全邦為單位，而未嘗另予規定，或亦有相當理由。

市民須具有公民資格，始能享有選舉權及被選舉權，前此城市中外籍人民亦可參加選舉，現今則

較受限制。

選舉年齡大多定爲二十一歲，自一九二〇年後，性別限制已行廢除。

關於選民在地方單位內之居留時期，計有四種不同的規定，各邦亦復不同：（一）選民在邦內之居留時期，自三月以至二年不等，但以一年爲最普通。（二）選民在道內之居留時期，自十日以至一年不等。（三）選民在市內之居留時期，亦自十日以至一年不等。（四）選民在選舉區內之居留時期，亦爲必要，自數日至一年不等。以三十日爲最普通。例如紐約邦規定邦內合法居留時期爲一年，市內合法居留時期爲三十日，區內合法居留時期亦爲三十日。

以選民之籍貫言，其合法籍貫與實際籍貫非必相同，選民可以實際居住一地，而其合法籍貫則在他地。普泛言之，選民自行指稱之居住地域，或其意欲居住之地域，即爲其合法籍貫之所在。惟選民與其合法籍貫亦須具有真實關係，如有問題，則由法院判定之，法院亦多以該選民之意向及其與該區之實際關係爲準。

選民之合法籍貫問題，與財產稅和所得稅之徵收，頗有關係，選民於擇定其合法籍貫時，頗多注意該邦及該市租稅百分率之高低，徵稅員稽查之疎密。富有人民有時實際居住於稅率較高稽查較嚴之區域中，而保留其合法籍貫於稅率較低稽查較寬之區域中。因有此種事態，有些邦市政府甚至修正其租稅法，減低其估值，藉以招致富有人民爲本邦本市人民者（註一）。

約在三分之一的邦內，依據法律，公民須能通過文字試驗，始能享有投票權。例如在科內羅卡特邦人民申請登記時，須能誦讀邦憲法或邦法律，始能被認爲合格選民。其他如加里福尼亞紐約等邦，

亦有類似的規定，惟附有免除的條款，而適用於肢體傷殘年高龍鐘之人民，然不得實施種族的限制。除羅得島（Rhode Island）一邦外，其他各邦從無以財產資格為選舉之限制者，惟少數南部邦政府亦有探定財產資格，以為交替條件，而不為主要條件者。例始不能讀書寫字之人，須保有相當財產，始能行使投票權。

在南北各部，另有數邦規定：選民須會繳納人丁稅，始能登記為選民。惟此項規定似無若何意義，若嚴格執行，則必加增政府之負擔，因一部分人民素不繳納此種稅金，預料至選舉時日，必有政黨代為繳納。

關於剝奪選權之規定，各邦頗不一致，叛逆、重罪、患精神病，以及受法院監督之人民，均不能行使選權。在少數邦內，接受公濟的人民，以及海陸軍士，均不能行使投票權。在另外少數邦內，凡因賄賂選舉，而為法院判決有罪者，其選權即被剝奪。

市民不但具有上述各種資格，並須經正式登記，始為合法選民。在每次選舉之時，各邦大抵組織註冊處，選民必須親自前往登記，多數市政府亦探親身登記辦法，其編訂和修正選民冊的方法，亦大致相同。在有些市內，選民每年登記一次，如須舉行特別選舉，尚可重行登記。此項辦法一方面增加市政府之負擔，一方面亦使選民感受重大不便，因選民如因故而未登記，則在下屆選舉時，不能行使投票權。有些大市則探固定登記辦法，例如在波士頓市內，選民如不變更住址，其姓名則長期留存選民冊上。在每年四月之第一週內，警察局派員按戶查核成年公民，其未列入警局所編名單中之姓名，註冊處則予以撤銷。至於初次合格之選民，則須親身前往登記。

〔註一〕劉遜誠，比較市政學，第二〇七頁。

第二節 市選舉

選舉大抵含有兩種手續：前爲提名；後爲投票。經由提名，而將候選人減爲二三人，再舉行選舉，以定當選人之爲誰。在美國過去百五十年內，候選人提名程序迭有變更。最初應行推選之職位不多，法律乃未規定提名辦法，至獨立後五十年內，政黨採行由小組會 (Caucus) 提名方法，各黨在各市舉行小組會，進行提名手續。旋城市人口逐漸增多，區域逐漸擴大，其勢不得不在分區內舉行小組會，而就全市召開代表大會 (Convention)，代表由分區推派。各分區提名市議員，黨代表大會則提名市長及重要市官吏。

直至十九世紀前半期，小組會及黨代表大會，盛行於多數大市，小市中之小組會，多無政黨分野，選民可以自由參加。至十九世紀後半期，一般人士反對政黨操縱選舉，主張廢除黨代表大會，而代之以直接預選會提名方式 (Nomination Byirectprimary) 威斯康星邦於一九〇三年首先採行此種新計畫，後竟蔓延全國。至於直接預選會與黨代表大會兩制之差異，計有下列二種：(一) 直接預選會不爲政黨所支配，而由政府機關主持之，由選舉官吏實施選舉規程；反之，黨代表大會則由政黨所組織，受政黨之操縱。(二) 在直接預選會制下，政黨不復各自集會，以推選各該黨之候選人，選民逕赴投票處，直接推選候選人。又黨代表大會顯有會議形式，選民於表決之前，可以討論，並可調和意見；至於直接選會則比較簡單，選民無交換意見之機會，祇能以投票方式，而表示贊成或反對。

選民如欲競爭選舉，首須填寫提名單，並須經少數合格選民簽證。手續完備後，遞繳於選舉官或，其姓名即可印刷於選票上。手續既極簡易，致使預選票上所記載之候選人姓名，有時可達數百名之多。至預選時，選民前往投票處投票，其手續與正式選舉大致相同。在預選時期，對於各個職位，投票人大抵推舉候選人二名以上。

美國城市所採行之直接預選會，計有三種不同的方式：（一）限制的（Closed）預選會：在此項制度下，惟正式黨員始可參加投票，於選舉時期印刷各黨選票，選民宣稱為何黨黨員，則領取何黨選票，美國多數城市採行此制。（二）公開的（Open）預選會：在威斯康星邦內，少數城市採行此制：選民到達投票處，不須宣告其黨籍，而可領取各黨選票，或領取總票一張，上列各黨候選人，投票人意欲推選何黨名單，即將該黨名單拉下。以上兩種直接預選會之目的，在使政黨主辦提名事宜，其相互間不同點，厥在前制下選民須聲明黨籍，而在後制下則無必要。此外另有一部分城市採行不黨預算會制（Non-partisan Primary）使選民對於預選票上之候選人，可以自由推選。候選人之姓名，或以字母為先後，或用抽籤法定其先後，而不標明其所屬政黨。得票最多之前二名，當選為候選人，數週後再行辦理正式選舉。

普泛言之，直接預選會具有優點，但亦附有弱點。是之著認為：在此項制度之下，獨立候選人之人數可以增多，政黨支配選舉之機會減少；又由預選會所產生之候選人，在正式選舉時，必可因多數選民擁護而當選。非之者則以：此制破壞政黨，而增進選民之責任；此制手續簡單使選民無調和意見之機會，又在此制下必須舉行兩次投票使選舉，經費隨之增多。

此外另有一部分城市，採申請書方式的提名。各該市所定聯署數額，通常規定甚高，藉以取締候選人人數之過多。例如在波士頓市內，提名市長之申請書，須有合於選民二千五百人簽署（註一），提名市議員，亦須有選民三百人簽署。

經由上述數種方式，而當候選人後，即舉行正式選舉，一切由市秘書籌備。有些大市則組織特別選舉委員會主持之，委員大抵由市長委任，兩大黨往往均有代表參加。市秘書或選舉委員會印發選票，選票投票處，委派辦理選舉人員，其原則亦使各黨派有代表參加。

投票手續，各市大致相同，選民到達投票處時，必須報告姓名和住址，如與選民單上之記錄不符，則可領選票一張，填成投入票箱，即須離去。選民預計於選舉時日，必須離去本市，可於選舉前報告選舉機關，或預先投遞，或於選舉時由郵局投遞。

最近數十年來，美國各邦對於選法登記，冒名頂替，及塗改選票等類行爲，大多通過法律，嚴予取締，惟此類腐敗行爲尙未絕跡。此外競選人和政黨不得在投票處附近區域，作選舉上的宣傳；在宣傳廣告上，必須記載合格選民一人之姓名和住址；又候選人之競選經費，亦須報告負責機關；凡此均爲法律所禁止，其目的在使各候選人具有同等機會，以競爭選舉，並藉以維持選舉之尊嚴。

市選舉大抵依據邦法律辦理，邦法律通常未能區分邦官吏或地方官吏選舉上之程序。但在有些情形下，或依特別法律之通過，或依市憲中所授予之特權，有些邦之地方選舉與邦選舉分開，於不同的時日舉行，並採行不同的程序，其目的在使地方選舉脫離聯邦之影響。當然，市選舉與邦選舉同時舉行，則市長和邦黨機關可以合作，共同進行一種運動，可以節省經費。政黨機關如能注意市

及邦之真正利益，此舉原無可厚非，惟考其實際，則有大謬不然者。在小市中，邦內政黨機關可以維護黨的利益，而犧牲市的利益，而在大市中，則可犧牲黨的利益，而維護市的利益。並且，同時選舉，則使選票愈益複雜，並使票上候選人姓名過多，而無斟酌考量之可能。

(註一)在一九〇九年，原定為五千名；至一九一三年，減為二千五百名。

第二節 都市政黨

除在獨裁制下以外，近代國泰類皆組有政黨，前此雖多以國家政治為對像，現今則亦能影響地方政事，甚或能支配地方選舉。美國重要政黨自為民主與共和二黨，雖亦常有小黨出現，究不能真正支配政治。

各政黨之組織，不盡相同，其組成分子亦復有別，頗難作概略的敘述。惟各黨類皆有其基本黨員，此類分子之參加一黨，通常基於家庭關係，而與各該黨有深切淵源，始終忠於其黨，不論其遭受何種變遷也。當然，基本黨員亦有中途脫黨，而加入他黨者，惟其數不多，不足動搖原有組織。比較言之，家庭和親戚關係，對於鄉村所能發生之影響，較大於城市，蓋城市中外籍人民較多，此類人民顯於缺乏政治傳習。又在大市中，選民之職業，往往亦能決定其所屬之政黨，並有以經濟狀況為政治分野之趨勢，貧民隸屬一黨，富民則依附他黨。宗教對於政黨亦有相當關係，惟因缺乏統計資料，頗難斷定其影響之大小耳。此外政黨組織如果健全嚴密，亦能號召一部分黨員。

政黨競爭地方選舉之目的，在能使所提多數候選人得以當選，一方面可以組織市政府，一方面可

以實現其政策。蓋一黨選舉勝利後，即可着手組織市政府；更通過法令，以行使法定職責；更可委任官吏，以推進各部門行政，此爲一般黨員最注意之點。惟政黨亦尙有其最後目的，是即行使其所取得之政權，以實施其主義與原則，並實踐其對於選民之諾言。

在美國大中，純粹地方政黨之組織，實亦不乏前例，蓋美國市民固曾組織公民聯合會（註一），人民黨納稅人協會之類，或則倡導社會改革，或則保障市民福利。惟此類組織大抵時起時伏，不能長期存在，因地方上甚少重大問題，而能引起一般人民之注意，亦少長期存在之問題，而能維持一般人民對於地方政治之興趣。並且，政黨之發達與存在，尤賴有社會習慣和政治傳習之維護，市內各種問題時時演變，極少演成傳習之可能。比外地方政黨之組織，亦尙有經費上之困難，因地方問題不易激發人民之熱烈情緒，而使之踴躍輸將。

美國城市中人民如欲提倡市政改革計畫，不須另行組織政黨，而可誘致兩大黨之一，將該市民等所欲實現之計畫，列入該黨政綱，此種行動在美國通稱爲附合（*Attach*）。當然，探行附合辦法，投票時易操勝算，但亦可因此而受政黨之支配，轉而喪失其原定的改革計畫。

普泛言之，邦黨部之基本組織，通常以道爲單位，在新英吉利則以鎮爲單位。在此類地方區域內，各該黨部通常設有主席一人，又設有執行委員會及代表。例如道代表大會大抵由低級單位所派代表組織之，如鎮、鎮區、及選舉區之類；道委員會亦多由地方區域所推代表組織之；主席則由代表大會、委員會或直選選舉會推選之。道黨部亦有伸入大都市者，如柯克道黨部之在芝加哥；紐約道及王道（*Kings' County*）黨部之在紐約；薩佛克（*Suffolk*）道黨部之在波士頓，在地方政治上爲遐邇

所知(註二)。

美國政黨組織在許多方面雖不相同，實亦逐漸趨於一致，茲將菲列得爾非亞及紐約二市之地方政黨組織，分別敘述如下，以概其餘。作者所以選擇此二市，係欲分別敘述二市內共和黨及民主黨之實際組織，而紐約市內之塔馬尼會社(Tammany society)，尤為世人所注意。

在費市內，共和黨之勢力最強，其最低單位為分區(Precinct)，約有一千四百五十單位。各分區內設有普通委員會，由分區內該黨全合格選民組織之，此年舉行小組會，推選執行委員會，內有主席秘書財務員各一人。執委會受區執委會之管理與協助，注意本黨在分區內之利益。市內又有四十八區，各區分為十至八十分區不等，各區有區執委會，由各分區直接預選會內所推代表組織之。區執委會人數之多寡，以各該區內所有分區數目為轉移，自二十以至百名以上。區執委會自選主席，主要為區內當然領袖。各區推選代表一人，出席全市之中心宣傳委員會(Central Campaign Committee)，約有委員四五十人，而中一人被推為主席。一切與此黨普通利益相關事宜，統由中心委員會負責統籌。

全美最有效率之政黨組織，一般美人類多指稱塔馬尼會社，此為紐約市內民主黨之地方機關，頗能影響全邦黨務。此種會社最初純為慈善團體，至十九世紀以後，漸能控制該市選舉。

塔馬尼會社之勢力，可及於全道內二十五個區域。在各該區域內，民主黨選民於預選會內推選代表，出席區域普通委員會，以選民二十五人推代表一人為根據，並以分區為單位，各推委員若干名。區普委會為區域內之主要政黨機關，推選主席一人，擔任普委會之領袖。有些區域推選主席二人，一

男一女。有些區域不推主席，一切事宜由執行委員會主持之，委員自五人至七人不等。一區域內如僅設有一主席，則副主席就各個分區中，委派分區領袖 (Caption) 一人，擔任該黨在分區內之代表。全道約有分區領袖千名之多，領導各分區內之黨務人員，並分配其工作。分區領袖為義務職，其辦公費由道委員會支付之。惟委任分區領袖之區域主席，不為區域領袖，後者亦由區域委員會所推選，而為各區域出席道委員會之執行委員會的代表。區域領袖較之區域主席，實際更為重要。有權建議委任，分配本區應得之職位，即對於本黨在地方選舉上所提候選人人選，亦能發生相當影響。

全道設有道委員會，由全數區域委員會組織之。委員人數過多，約在萬名以上，惟從不舉行定期會議，一切事宜由執行委員會代為主持，執委會由區域領袖組織，是紐約民主黨黨部中心組織，亦即為塔馬尼會社之政治機關。執委員自推主席，道主席亦不為道領袖，後者由黨內高級人員所選任。以職位言，道領袖僅為執行委員之一，以實際影響言，一般委員大抵尊重其地位，並注意其意見。

總統以上數段，可知塔馬尼會社之組織，至為龐大，在其勢力籠罩下之地方分區，約有五千之多，平均計算各個分區至少必有黨務工作人員五人，則最下層即有二萬五千人之多。益以各級委員主席領袖及宣傳人員，或竟有五萬之多，其中頗有因參服黨務，而受委公共職位者。觀其組織之精密，其紀律之嚴明，可知其政治上之勝利，絕非偶然事實，而有其致勝之道也。

在美國政黨政治既極形發達，候選人能否當選，重要關鍵自在獲得政黨之擁護，而獨立分子、商人、工會、及一般人民之選票，亦為政黨及候選人所注意。因此，黨務人員及宣傳機關，除就各分區組織各種俱樂部以外，並迎合一般選民之意見，而組織不黨委員會或獨立選民聯合會之類，以協助選

舉。實際，在主要政黨均力敵之時會與區域，此類附屬組織極形重要，往往可以斷定選舉之成敗。

(註一) 在紐約，市民於一八九六及一九一七年組織公民聯合會，以對抗民主及共和兩黨所提候選人，惟均遭失敗。參看Kimball, op. cit. P. 405-406.

(註二) C.A. Beard, op. cit. 參看地方政治論。

第四節 直接民權

近代國家人口衆多，面積廣大，其所推行之民主政體，多係間接民權，多爲代議政治。其實際推行直接民權者，在整個世界中，尙屬寥寥可數。惟本節爲篇幅所限，不暇討論直接民權之利弊，而祇能敘述其在美國地方區域中之實施狀況。本節所稱直接民權，一方面包含直接立法，一方面包含直接罷免，而直接立法之中，尙有創制與複決之別，本節爰分三大段研究之。

(一) 直接立法之創制

直接立法之推行，所以救濟代議政治之弊也。蓋民選代表於當選之後，或則不能正確代表地方選民之意見，或更與選民之意見針鋒相對。人民爲保障公共利益及矯正代表機關違反輿論的行動起見，比較有效辦法，在能自行制定大衆所要求之法律，在能判定代表機關所通過之法律。例如在城市中，市議會如未盡通過民衆所需求之法令，地方選民可以自行制定之；又如市議會通過不智不善或更違反民衆輿論之法令，選民則可否決其行動。總之，直接立法之目的，在使政府對於人民，比較負責。

直接立法計有兩種方式，舉創制與複決。此兩種方式通常列入一類，城市採行一種，亦即採行

其他一類。惟二者究爲不同的計畫，必須分別討論，一則鼓勵人民直接制定法律，一則制止地方議會通過不適當的法令。換言之，一則激勵實在行動，一則提倡精密討論。

美國各市之採行創制也，其特定規程頗有出入，但其異點亦不甚大，仍能作概略的說明。例如一部分選民對於其所注意之事件，如欲申訴於全體選民，第一步必須擬成申請書，並提出相關法令；第二步申請書須得有規定數額選民簽證，法定額各市不同，自百分之三以至百分之二十五的選民不等，百分之十最爲普通（註一）。少數城市亦有規定固定數額者，如須經五百或一千選民簽署者。申請書既經法定數額選民簽證後，則遞交於負責機關，各市多由市秘書負責主持，並稽核申請書中有無不合格的人民簽字，其數額是否足夠。一切手續如果完備，此項法令草案如能爲市議會所接受，則通過而成爲正式法令；如市議會不予接受，則須於下屆選舉中，交由人民直接表決之。在有些情形下，市政廳可以舉行特別選舉，以表決此項創制案，但究不多見。選舉時選票上並不記載整個建議，僅行標明議案之名稱及其號數，選民於投票時，就是否之旁，作「一十」字形，以示贊成或反對。如經多數選民投票贊成，則該項議案變爲法律，與經市議會所通過者無異，其效力亦相等。

(二) 直接立法之複決

美國城市所採行之複決，計有三種不同的方式（註二）：第一爲強制的複決 (Compulsory referenda) 適用於特定事件上，有非市議會及選民所能自行使者。例如市憲修正案，新債券之發行，區域之合併等類事件，依邦憲法或邦法律之規定，必須交由選民表決，以定取捨。此類規定相當普通，且屬必要，因市憲之修正及區域之合併，可以影響全體選民之逐日生活；市債券之發行，可以大行增

加全體市民之經濟負擔；此類重要問題之解決，自不能純全鑿之於少數代表，而應由多數選民自行決定之。

第二爲自願複決 (Optional Referendum)，在此制下，特定事件究否提交民衆複決，決於議會。一市市憲如有此項規定，市議員爲規避責任起見，常欲於選舉投票中，刺探選民意見，以定其施政之方針。

第三種最爲重要，一般人民談及此種複決，每與創制作聯想，是即一部分美國人民所稱爲抗議 (protest) 者是也。依此種計畫，議會所通過之法令，可以在選舉中，由人民表決之，惟特定立法方式如緊急政策之類，則不受此種限制，一經通過，即能生效，而毋待人民表示其意見。惟何者始能稱爲緊急政策，依多數市憲，一切事件凡由市議會宣稱爲緊急政策者，即爲緊急政策。市議會既有決定此項重要事件之權，有時亦可通過不符衆望之法律，並可假緊急政策之名，以使人民無表示反對之機會。但在多數城市中，此稱濫用權力究不多見，因市憲大多規定：市議會如欲將普通議案改爲緊急政策，則須經三分之二或四分之三的多數通過；而在多數立法機關內，恆有少數分子，對於議會之重大不合法的行動，必能設法制止。

市憲之含有複決條款者，類皆規定：除去緊急政策逐年支出案以及其他少數例外外，議會所通過之法令，須於通過若干時日後，始能生效，此點各市所定不同，自三十日以至九十日不等。在此段時間內，人民如果反對各該法令，人民即可提起抗議，其程序與在創制下大致相同。是即首須擬定申請書，然後邀請簽證選民，其所需簽證數額，往往較在創制下所規定者爲高。簽名足額後，該項申請書

即行遞繳於市祕書，最後於下屆普通選舉時期，交由選民表決之，亦可召集特別選舉表決之，但後者究不常見。

美國所推行之直接立法，係採之於瑞士。至十九世紀末期，少數邦議會（註三）雖於一二年間通過法律，授權市政府，於市政事宜上得以實施直接立法，而大市之首先採行者，則為舊金山市，是在一八九九年。後得麻恩市於一九〇七年採行加爾末斯吞市之市委員會制時，同時採用創制與複決，標示為市政上之改進，至是直接立法與市政府乃聯為一體，至是始能引起市民之注意。自此以後，除少數例外，市政府之採市委員會制或市經理制者，大多採行直接立法。而在中部及極西部各邦中，市長議會制之採行直接立法者，亦復不少（註四）。

在有些城市中，民衆創制和複決已推行二三十年，在最初實施時，選民所須表決之問題雖多，尚能積極參加，並能表示相當興趣，惟行之既久，則亦視為慣常，其興趣隨之銳減，其原因多在市政府主持不適當，或則時時提出不重要的問題，而不為人民所注意；或則提出很複雜的問題，而為人民所不能了解。例如一九二一年舊金山市舉行選舉時期，選票竟列有二十三個問題，除去一個問題外，其他均與市憲修正案有關。凡未曾詳細研究該市市憲者，則不能正確了解，對於此種複決，一般選民自不能表現興趣（註五）。

在採行創制與複決之美國城市中，此種新與制度類多由進步分子所提倡，認其實為平民對於特權階級之勝利。最初保守分子對此種主張，頗以為危懼，以為私人財產和公司事業從此將無適當保障矣。孰知自正式推行以後，特權階級並不遭受重大損失，而一般平民亦未曾利用直接立法，以壓迫

其他階級（註六）。

又自提倡直接立法之人士觀之，創制與複決之實施，必能發揮公民教育之功效。因此類方法使一般選民對市內重要事宜，必能加以相當注意，能注意必能表現相當興趣，更必能進而正確了解。並且，選民既能直接參加立法，亦必能愈益遵守法律。此類意見固有相當理由，惟考之事實，究非全然如此。

在美國城市中，直接立法之實施，顯亦發現一部分弱點，茲簡述於後，以爲他國借鑒：（一）有組織的團體亦可用利之，而提倡其特殊利益，如肯多用金錢，廣事宣傳，則各該團體所提議案，亦可爲選民所接受。（二）直接立法往往不爲絕對多數選民之決議，考之事實，議案如能得登記選民百分之四十的擁護，通常即能通過，甚至百分之三十五的選民，亦即可以通過議案，自不能代表多數人民之意見。（三）對於創制與複決，選民既無討論機會，自不能表現意見，亦不能採行妥協政策，祇能表決贊成或反對。

（三）直接罷免

直接罷免之採行，所以爲公共官吏對全體選民時時負責，是即在官吏任職時期，除去最初三月或六月外，可由選民不利的表決，而遭受罷免。選民不滿某某一官吏者，第一步可制定申請書，並須招請簽證，其程序與創制和複決正復相同。倡議人須就申請書內，敘述相關官吏不復能擔任公職之各種理由。申請書須經固定數額選民簽字，此種數額規定甚高，通常爲百分之二十五的選民，而在少數伊令諾城市，且有高至百分之五十五者。簽證手續完畢，申請書遞交於負責機關，更經檢驗合法，以

後則須舉行選舉，通常為特別選舉，專為決定相關官吏應否罷免而舉行。但如普通選舉為期不遠，在多數城市中，罷免問題即可同時決定。相關官吏如提出辭呈，則不須舉行選舉；如不辭職，則罷免問題，即當印於票上，是即「某某官吏應否罷免」？有時票上亦可載明罷免之理由，以及相關官吏之自行辯護，此外往往附有候選人名單，如此選民對於某某官吏之罷免，須表明其意見，如果贊成罷免，則須標明其繼任人選。在有些城市，被罷免之官吏，仍可為官吏候選人，且可重行當選。

直接罷免，於一九〇三年首先實施於羅斯安格爾斯市，頗為擁護創制和複決制的人士所歡迎。此三種改革被視為一種運動之三部分，採用其一之城市，亦必採其其他二制，故多數市委員會制及市經理制城市，皆曾採行直接罷免制。計美國全境採行此制者，約有一千二百城市，此制通常祇適用於選任官吏，但在少數事件上，亦可適用於委任官吏（註七），得吞市長可被民衆罷免，即屬此例。

（註一）A. F. Macdonald, *American City Government and Administration*. P. 314.

（註二）Macdonald, *op. cit.* PP. 325—327.

（註三）如尼布拉斯卡，南達科塔，愛俄華，加利福尼亞等邦。

（註四）如聖路易，得特拉特，密爾窩基（Milwaukee），羅斯安格爾斯（Los Angeles），舊金山等市。

（註五）劉通誠，比較市政學，第二二二頁。

（註六）劉通誠，比較市政學，第二二二至二二三頁。

（註七）Macdonald, *op. cit.* P. 329.

第四章 美國都市地方政府

在美國各邦，城市之進展，與道及鎮區並駕齊驅，故自一七八七年後一世紀中，美國人口性質之變更，城市之發達，顯爲其重要原因之一。依一七九〇年之人口調查，人口在八千以上者，僅有六個城市；在二萬五千以上者，祇有二市。至一八八〇年，人口在八千以上者計有二百八十六市；在二萬五千以上者有七十七市，在十萬以上者有二十二市。至一九〇〇年，人口在八千以上者計有五百四十五市；在二萬五千以上者有百市之多；在十萬以上者有三十八市。以比例言，在一八四〇年，居住人口八千以上之人民僅占全部人口百分之八·五；至一八八〇年，增多至百分之三二·六；至一九〇〇年，則爲百分之三三·一（註一）。到最近，旅居於人口在二千五百以上的鎮及市中之人民，當在百分之五十以上（註二），其重要怪可知矣。

依據俾爾德教授 (Prof. Beard) (註三) 近代文明基於工業之發展，工業大抵建立於城市中。狹義言之，城市政府與國家之經濟生活，頗有密切關係，勞工之生產效率，與市政府之效用，如房舍、運輸、教育、遊戲市場以及其他各種事業，自亦息息相關，而生產費用之高低，與市內各部行政，如消防、運輸、交通之類，亦有連帶影響。廣義言之，都市行政與公民之權利義務，地方自治之進展，社會需要之滿足，物質文明之發達，莫不有密切關係。

都市行政之進展，既與其他地方區域不同，而其對於國家生活之重要，與鄉村地方政府正復相同，故應分別研究之。又近代都市行政進展極速，久已引起一般學者之注意，在歐、美各國，此方面

之材料亦特多，故本章所及各點，亦較前章為多。

(註一) Bryce, *The American Commonwealth*, 1927, P. 424.

(註二) C. A. Beard, *American Government and Politics*, 1928, P. 701.

(註三) C. A. Beard, *op. cit.*, P. 700.

第一節 美國都市政府之淵源

依據基姆巴爾教授 (Prof. Kimball) (註一)，自一六四一年起，美國地方區域即有領得憲章者，自該時以至最近，先後二百八十年之久，自足以供諸吾人對於美國市制的進展上之探索。在殖民時代，美國最初僅有少數英國式之市區，以後都市數量逐漸增多，竟能駕諸世界各國而上之；又工商業大行發達，都市化進程甚速，其所採取都市管理之組織與方法，亦較他國為多，此美國市制所以為世人所注意也。

美國市制之演進，約有三百年之歷史，而各時代之演化情形，自必不同，茲畫為六個階段，分別研究之。

(甲) 殖民時代

依據羅維教授 (Prof. Munro) (註二)，美國市制之管輒，肇基於殖民時代市區之建立，約在十七世紀後半期。紐約故於一六八六年首先由該殖民地管轄第一份市憲，後數月阿爾巴尼 (Albany) 亦領得市憲，內容與紐約市所保有者大致相同。後非列德爾菲亞 (Philadelphia)、阿那波利 (Annapolis)、

利亦蒙得 (Borough) 先獲頒發市憲，又中部及南部十餘個較小城市亦曾領得市憲。而在新英吉利各邦中，各鎮政府雖享有之權利與特權，與保有市憲之城市，大致相同，故無要求之必要。

市區所得市憲，不由殖民總議會所授予，而由總督所頒發。市憲建立法團，賦予永久繼承權，並授以接受保有及自由處理土地及財產之權；又市區既得市憲，則有控告被告及保留附信權。

在多數市區中，市長大抵由總督所委任，任期通常一年，但時常繼續受委。市長擔任衆議會 (Common Council) 主席，但不能行使否決權。市長負執行法律之責，在有些市區中，有管理特定執照的頒發之權，惟不享有委任權。

在殖民時代之市區中，參議員 (Aldermen) 人數較少，甚少超過八人，通常為五、六人。參議員之推選，其方法頗不一致，一部分市區通稱為祕密法團 (Cross Corporation)，換言之，參議員有商定其繼任人選之權。在此類市區中，參議員由衆議員所推選，在其他市區內，則由自由人 (Freemen) 直接推選，大抵採普選方式，惟在阿爾巴尼及紐約，則採分區推選制。

衆議員 (Councillors) 通常較多於參議員，在祕密法團中，由參議員市長及記錄員 (Recorder) 推選之，在其他市區內，則由自由人直接推選。參議員與衆議員合組衆議會，惟於執行事務時，必有市長與固定參議員數額出席。

記錄員大抵被認為市區政府之法官顧問，惟除諾佛克 (Norfolk) 一地外，其他市區並未規定其必須具有法律智識。在祕密法團中，由法團所推選；在其他市區，則由總督所委任。此外亦尚有他項官吏；各市區內通常設有市憲查一人；多數市區尚設有財務員一人；而在紐約和阿爾巴尼及其他市與

道境界相同之市區中，另設有裁判長 (Breith) 一人。

就此須知：殖民時代之市區，與近代之城市，兩間顯著不同點，端在自由人之存廢。前此市區法國有接受自由人之權，男女均可入選，照例須納會費。此項自由權附有兩種特權：(一)在多數市區中，在特定職業上，自由人享有專利權，例如在阿爾巴尼，自由人在對印第安族之商務上，享有重大利益。(二)一切自由人均為國民團體，在秘密法國中，此種權益不甚重要；而在其他市區內，一切自由人及保有不動產人民，均享有選舉權及被選舉權。

殖民時代之市區，其所賦司法機關之色彩，較重於行政機關，其所以如此者，半因受英制之影響，半因近代市府效用之辦理者尚少。市長記錄員及參議員合組為法院，有審理微小案件之權；此類官吏亦為道法院法官。衆議會之立法效用亦甚微小，衆議會可以通過法令，期使市區得有良好之治理，但在有些情形下，法令尚須得總督之批准。以行政言，衆議會管理市場，並有權清除垃圾及妨害物，在少數市區內，且有實際建築街道者。

市區市府之效用既少，財政權固亦有限，市區之主要收入，得之於罰金、執照捐、以及市場、渡船、和碼頭之規費。最初所頒發之市憲，未曾授予徵收直接租稅權，惟殖民地議會旋即擴大徵稅權，至十八世紀中葉，直接稅乃為市府之固定收入。

(乙) 一七七五至一八二〇年市制之演進

美國對英獨立後，市制上發生重要變更。一最要之點，則在頒發市憲之機關，由總督而轉移於邦議會。立憲後新建立之城市，其市憲係由邦議會所發給，此項市例為後代所遵守，並且發生重要影

響。邦議會所頒發之憲章，其效力與其他任何法例相同，可被修正，並可被廢除，此種變定達成邦政府對於市政上之干涉。第二種變定則為秘密法團之消滅，因新建立之城市，類多不准組織秘密法團，而對於原有都市，邦議會亦修正其憲章，規定必須組織民選市議會。

革命後邦議會所頒發之市憲，所規定市政府之組織與權限，與殖民時代市憲所規定者，無多出入。至一七九六年，聯邦憲法影響及於城市，聯邦政府之組織，為都市所採行。例如荷蘭提摩爾於一七九七年所得市憲，規定設立市長及兩院制之市議會，市長由選舉代表會所推選，下院由市內八個選區各選五人組織之，上院則由各分區各推一人組織之，每年一改選（註三）。對於市議會之一切決議案，市長可以行使否決權，一經否決，市議會須能再經三分之二之絕大多數通過，始能發生效力。不過，此項市制在當時尚為創舉，歷時甚久，始能為一般城市所採行。此外比較重要一點，則為時人對於市府組織，主張採行衡衡原則（Checks and Balances）將執行機關與立法機關分開，藉以增高行政效率。

直到一八二〇年，城市所進行之效用，其增進者在程度上，而不在數量上，因是時城市人口增加甚緩，新職權之採行，寥寥無幾。例如，在一八一〇年，紐約人口已達一百萬之衆，而每年收入不過十萬元而已。

至一八二〇年，美國全境人口在八千以上者，僅有八個城市；在二萬以上者，僅有六個城市。全國都市人口不及五十萬人，約市全部人口百分之一五（註四）。

（丙）自一八二〇至一八五〇年市制之演進

此段時期計有兩個特點：（一）市長選任方法之變更；前此在有些城市內，市長例由衆議會所推選；至一八二一年，紐約邦憲法規定，全邦各市均須採用此種辦法。（二）民主原則之更行擴大；依一八二二年波士頓憲法及一八二四年得特拉特（Dorchester）市所得市憲，市長由人民直接推選。（三）在此段時期，多數城市廢除財產限制，同時採定成人選舉權制。

惟採取市長民選之城市，雖日益增多，而市長之職權，則未嘗大行擴充，市長關於否決法令及委任上之權力，亦未增大，其地位亦未能比較獨立。不過，市長之選任方式既經轉變，其職權之增大，已於此時植其基，因市議會之組織暴露，其救濟辦法，自在提高市長之權位。

直至此時，市議會大抵仍爲一院制（註五），一八三〇年紐約市所得市憲，規定採用兩院制市議會；並設立部局，以主辦各項業務；惟三項條款至爲模糊，致使市府效能仍由委員會所主持；又依法市長有權否決市議會所通過之法令。

城市人口既行增多，其行政費用性質與數量，均經擴充。是時飲水問題愈益嚴重，紐約市因而建築水道。在前時期內，多數城市已曾組織黑夜警衛，至是有些城市，組織白日警衛，消防組織已甚普遍，市府雖固有供應救火機若，其職責大抵由義勇團員擔任。在少數市內，市議會間有委任教育局者，惟大體言之，教育事宜不由市府主辦。

都市專業之擴充，從都市人民愈益注意都市財政。多數市憲授予市政府以普通徵稅權，而無須事專請命邦政府，但亦有固定限制。（一）城市內於市內所估計之財產價值，祇能徵收固定成額，爲實現特殊目的或過固定成額，則須由邦議會提出申請；在各市憲中，對於徵稅之目的亦有限制，是即

城市對於市憲，所未標明之目的，不能籌集款項。此種辦法大行阻礙市政府事務之進行，並致成市政府對於城市之干涉，而減低其自由裁量權。

在此時期中，職權分配制 (Stalls System) 已盛行於城市中，並已根深蒂固。在多數城市內，官吏多由市議會所委任，市議員大抵由各分區所推選。聯邦政黨之名稱與組織，滲入市選舉競爭中，市議員竟以委任地方官吏為其合法權利，而用以營求其政治目的。並行輪流任職制 (Rotation of Office) 此時亦復盛行於市行政中；結果，於城市效用擴展之會，而任用官吏之方法不良，事業與行政上所受影響至大。

(十) 一八五〇年至一八七〇年市制之演進

在此段時期，都市人口繼續增加，結果，城市中舊有效用發展甚速，而又不得不舉辦新效用，此其第一特點也。此時邦政府對於市政事宜之干涉，有增加之趨勢，並欲將市政府分為多數都局，而市議會之重要性，亦隨之低落。最後職權分配制雖非登臺造極，究屬暢行無阻。

以紐約市言，因人口大行集中，而不得不注意市內治安，在一八五〇年，該市人口已達五十萬人之多。紐約於一八四五年，組織市警察，並設有消防局。在波士頓 (Boston)、芝加哥 (Chicago)、包爾提摩爾 (Baltimore) 等市，曾經建築自來水廠；其他城市旋亦步紐約之後塵，而組織市警察。此外在殖民時期，各市所懸諸之事宜，如街道之修建，貧民之救濟等項，至是已大行擴充；並且，多數城市已在創設其教育制度。

當斯時也，市政官組織雖未變易，而邦議會則會建立許多機關和工具。自表顯顯之，市議會雖尚

能控制市政變遷之案，其事實則逐漸喪失，計有下列各種原因。

前已述及，許多城市為欲求得額外職權，以主辦特定效用起見，不得不對邦議會提出申請，而在供應此類效用上所需經費為尤甚。並且，邦議會自始即以城市為屬下分區，更視市憲為純粹法例，而可以隨時修正者。此類法律修正案或為市憲之正式修正案，或為實現特定目的之特別法例，或為適用特定城市之特別法例。在此時期內，特別法例之數額大增，幾使市議會毫無權力可言。此種辦法之危險，旋為時人所感覺，少數邦政府曾通過憲法修正案，禁止採行此種辦法。惟此數邦並未含有大城市，其問題不甚嚴重（註六）。

至於特別法例，或市憲修正案所授予市政府之新效用，並非付予於市議會者，而係授予於新建立之局處，並對市議會為獨立。在前時期中，學校與救貧機關對市議會例有相當獨立，到此階段，一切授予於城市之效用，例由獨立局處負責主持。例如，一八四九年紐約市憲建立十二個局局長，由人民直接推選。至一八四九年，紐約市憲建立十二個局，局長由人民直接推選。至一八五一年，芝加哥組織自來水局，賦有獨立借款權。又此時市長得以行使有限制的否決權，亦足以證明市議會權位之衰落。

在此段時期中，立法委員會 (Legislative Commission or board) 之組織，使市議會之權力，受更大之限制，因此類委員會不由市政府所委任，而由邦政府所委任。例如在一八五七年，邦政府替紐約市組織公園委員會，更替紐約市盧克林組織警察局。至一八六〇年，邦政府替包爾提摩爾組織警察局，又在一八六一年，芝加哥亦設有同樣機關。到一八六五年，邦政府就紐約市內組織委員會，分別

主權消滅、衛生、及濟館執照等項事宜。至一八七〇年，菲列得爾菲亞新市政廳之建築，亦由邦政府組織委員會主持之。此類委員會在其法定權力範圍內，權力至大，在紐約市內，竟能控制其六分之一的支出（註七）。

以上各段分別敘述市府組織上之各種變更，至於變更之原因，論者歸納於下列數點：（一）人民直接推選之局處，代替市議會所組織之委員會，大抵為民主主義發達之結果。至一八五〇年，此項潮流已達其極點，但此事則與議會無效率，究其毫無關係。前段曾提及，邦市政治即為政黨政治，致各市所推市議員，不能為一般人所信任；而市議會在發給執照及訂立合同方面，每多草率粗疏；又在邦所主持之活動上，尤無效率可言。惟立法委員會之組織，其目的雖在救濟市議會行政上之失常，與管理上之不良，實際並未能促成重大改進，凡此係因此類機關均在邦政府管理之下，一方面常受邦內政黨政治之影響，一方面又常有劇烈變化。

在本期開始以前，職權分配制在邦市中固已根深蒂固，邦市效用增多後，職權分配之機會隨之擴大。大城市內機關與職位繁多，因為兩大政黨所注意，如全由各市政府自行支配，則勝利的政黨不復了解市內之實際政治情形。至於，邦政府所委委員會數目之增多，以及邦政府對於市行政管理之日益嚴密，此或為比較正確之解釋。結果，市政問題在市內乃不逮聯邦政黨問題之重要，而純粹市政黨乃無法組織。

（戊）自一八七〇至一九〇〇年市制之演進

一八七〇至一九〇〇年期間，城市演進之特點，即為城市之繼續生長，與都市事業之平行擴充，

其比較重要者，則爲市政府組織上改組之開始。在此期間內之最初數年，美國最大城市（紐約）因管理不良，人民受害匪淺，其他城市之狀況相同，惟流弊較淺耳。此類弊端引起一般人之注意，並促成改革之要求。

在一八七〇年，美國城市人口在八千以上者，約有二百二十六所；至一八八〇年，則增至二百八十六所，占全國人口百分之二·五；其人口在二萬以上之城市，幾有百數之多。至一八九〇年，人口在八千以上之城市，可增至四百四十八處，人口在十萬以上之城市，計有二十八處，人口在二十萬以上者有二十八個城市，人口在五十萬以上者有六個城市。至於城市人口增多之原因，不僅爲自然增加，及鄉村人民移居城市之結果，並因有大批外籍移民之流入，其問題轉而趨於複雜，因腐敗政客頗有利用之，以遂其政治之私者（註八）。

在此階級中，邦政府探定憲法或憲法修正案，以禁止邦議會對特定城市通過特別法例者，日益增多，密蘇利及加利福尼亞二州且探定憲法修正案，准許城市訂其市憲。

在此三十年中，許多城市獲得新市憲，許多舊市憲經受許多修正案，而此類修正案之普通特點，端在加強市長之權位，可行削奪市議會之權力。多數市憲規定，許多官吏應由市長委任。在有些城市內，市長對於所委官吏，如有固定原因，可以行使罷免權。惟此項委任權究非絕對性質，依照聯邦憲法，市憲通常授予市長以提名官吏之權，但須得市議會之同意。在此階段之後期，城市頗有授予市長以絕對委任權者，幾乎一切市憲規定市長有否決議案（市議會所通過）權，有時且可否決財政政策中之條款。

此時城市政府所進行之效用，擴張甚速，大市行政需要高度效率，小市所可主辦之事業，其範圍亦須擴大，而在行政修造、清潔、公共教育、及警政之改組方面為尤甚。

城市政府之行政範圍，既行擴充，其經費隨之增加甚速。至一九〇〇年，紐約市之每年支出，竟超過一萬萬美元。在一八七三年，此市在財政方面探行一種新辦法，係因市議會缺乏效率，並虛糜公款，不特不另行預算預算局 (Board of Estimate and Apportionment)，由市長、審計員、參議會主席、及租稅估價局長組織市之此局負編訂預算之責，並為市財政之中心機關，故對整個市政府，可以作有效的管理。此時，其他城市亦有組織監察局 (Board of Control)、預算局、或類似機關，以執行同等效用者。

在舊時期中，職權分配制之流弊，已為一般人所共知，至是則設法加以挽救。許多邦政府通過文官制度法，並組織委員會，以監督市人員之任用。有些城市將文官人員分為各級，人員必須經過競爭考試，始能任用，任用後須有法定原因，始能罷免；且有須經審訊後，始能撤職者。不過，文官職務運動始於此時，而文官制之未能適於一邦市官吏，亦未為多數邦政府所採行。

(己) 本世紀中市制之演進

在本世紀中，市制之演進，計有兩種特點：一為市政組織上之劇變遷，一為一般人民對於市政事宜上注意之活躍。蓋自一九〇〇年至一九二〇年，都市人口自三千萬增至四千五百萬，百分之五十以上的人口居住城市，市政事宜固能得全數以上人民之注意。

前數期所提倡之社會改革，其目的在特定弊端或傾向，而在政府形式上之劇烈變遷，此類

改革繼續進行，而都市自治運動（Municipal home-rule）亦逐漸擴大，其目的在解除城市所受邦政府之嚴密管理。有些邦授權所屬城市，使能純全自由制定其市憲；其他如馬薩諸塞等邦專先制定數種市憲，使所屬城市依本市狀況而選擇一種。大體言之，各邦之趨向，均在限制特別立法，以及邦政府對於市政府之干涉。有些邦政府亦能逐漸感覺其本身福利與所屬城市之福利息息相關，故邦政府雖未擴大其對於市政府之干涉，而邦行政上之效用，確會逐漸擴大。吾人如能了解此點。可知美國市自治運動，其重要性斷非一部分人士所能想像者。

至一九〇一年，泰克斯斯邦內之加爾斯頓（Galveston）市採行市委員會制（Government by Commission），緣該市財政瀕於破產之險境，故其政府之改組，不依政治原則，而依商業原則。惟此種新制顯然破壞美國政治傳習，打破立法行政上之分權。此項運動蔓延甚速，以西中部為尤甚。惟此種組織之弱點，瞬即暴露，約在十年以後，一部分城市則另行創設市經理制（City Manager System）。是將市內一切行政效用，集中於市經理一身，而在保存原有市制之其他城市中，其市長之權力，則亦大行增高，其委任及罷免權逐漸擴大，不受市議會之限制。而在財政方面，市長權力增高尤大，在有些邦內，市議會甚至不能增加市長所提預算中之條款。

都市行政效用在此期中，擴張尤速，蓋城市發展既遠，自來水與陰溝均須修建，在大城市中，運輸問題亦極重要，而前此已曾舉辦之事業，如街道、燈火、消防之類，其效率均須提高。城市復繼續不斷舉辦新事業，遠在一八五〇年，一般人士已曾承認開闢公園，為市政府之應行與辦之事宜，至是此事擴張尤速，市政府建築運動場、開闢遊藝區（Recreation Centres），且有供應都市娛樂事業者。

一般市政府更應注意市內街道之發達，而都市設計運動以興，其目的在增加城市生活之效率、便利與安妥。在教育制度方面，市政府不但推廣夜校及幼稚園，並且開辦特殊學校，以實現特殊目的。市政府亦能逐漸管照市內貧民、病疫、苦難人民與犯罪人民，而應用於此類專業上之經費，在市預算中，其數量僅次於教育經費，而居於第二位（註九）。

自內亂平息，以至一八九〇年，二十年間，在美國市制史上通稱爲黑暗時期，直至十九世紀末期，市政始漸有改進之望。究其真正進展，則在最近三四十年中，茲歸納爲下列數點，以見一般（註十）：

- (一) 以市制言，美國前此各市類皆採取市長議會制，至一九〇一年，加爾末斯吞 (Galveston) 發生空前災難，而採行市委員會制，使市政府組織趨於簡單化。此制最初進展甚速，後則弱點畢露，致使許多城市進而採行市經理制。
- (二) 自聯邦政府改進具文官制度後，一般人民咸主推廣於各邦各市。紐約市於一八八三年開其端，他市繼之，時至近日，美國三分之二以上的邦，大抵通過文官職務改進案，市文官職務亦因而有相當改進。
- (三) 多數市政府於採取新市憲時，頗有利用此項機會，而採行直接民權，如創制、複決、罷免之類，亦有採行直接的不黨的預選會制 (Township primary)，以提名候選人；更有採行比例選舉制，期以市議會真正代表選民。
- (四) 多數城市更應注意行政效率上之改進，如辦公方法、預算程序、簿記和審計方法之類，均經大加改良。
- (五) 一般市政府在公共衛生、公安、交通、及公用事業方面，均有顯著的改進。
- (六) 市政既有改進之象，人民之公益精神，因而隨之增高。

(註一) 惟此類法定區域多爲微小村落，能否稱爲都市，自爲問題。例如哥爾督斯 (Sir Ferdin-

- hand Georges) 於一六四一年授予美恩邦內阿加孟梯卡斯 (Aramontiers) 區以憲章，更於一六四七年授予基忒利 (Kittory) 以憲章；又在一七〇五年給北卡羅來那邦巴斯村 (Village of Bath) 亦領得憲章。除此類村城外，城市之領得市憲章，大抵在紐約新澤西、賓夕法尼亞、馬利蘭及弗基尼亞諸殖民地中。參看 Kimball, Pp. 359—360.
- (註二) W. B. Munro, *Government of European Cities*.
 - (註三) M. B. Munro, *Government of American Cities*, Pp. 7—9.
 - (註四) J. A. Fairlie, *Municipal Administration*, P. 80.
 - (註五) 波士頓市已採行兩院制市議會。
 - (註六) 阿摩薩斯、佛羅里達、愛俄瓦、康薩斯、尼布拉斯卡及俄海俄各邦。
 - (註七) J. A. Fairlie, *Municipal Admin.* P. 90.
 - (註八) Kimball, *op. cit.* Pp. 369—370.
 - (註九) Department of Commerce, Bureau of Censes, *Financial Statement of Cities (1919)*, P. 78.
 - (註十) 劉遜談，比較市政學，第一九三至一九五頁。

第二節 市憲與市政府之合法地位

美國城市之特徵，即在為稱市法團 (Municipal Corporation)，依據提隆 (Dillon)，市法團為一種政治

團體，係由地方人民結合而成，以實現地方政府之目的。……市法團係依法律而建立，半為邦機關之性質，以協助國家之民事統治，惟其主要意義則在整治並主持方建立的城市、鎮、或區域之地方內部事宜（註一）。換言之，城市為公共團體，其建立也，係為實現公共目的，惟其如此，市法團能否存在，純以邦政府之意志為轉移，邦政府有時雖亦實際探詢地方人民之意見，而在法律上則無採取此項步驟之必要。

由此可知美國城市在邦內之合法地位，純在其為公共團體，為邦議會所建立，完全受其管理。又城市既為公共團體，其於建立後所須主持之效用，不純為提倡該市之利益，並須注意所屬各邦之整個利益，因有此種事實，城市之地位，從而受其影響；而邦政府之對市政府，亦不得不視之與邦議會所建立的私人團體不同，故邦政府對於市政事宜之管理，亦即有其合法的範圍（註二）。

市政府之組織，純全以市憲為根據。市憲為一種成文公文，將相關區域單位建立為市，組織其政府，規定其權責，並加以各種限制。市憲或由邦政府所直接授予，或由邦政府所認可，而具有法例的地位。邦議會或以普通法律授予之，或以特別議案授予之，甚或准許市政府在數種市憲之中，任擇其一，而在探行市自治運動之各邦中，城市可以自訂其市憲。

市政府於編定市憲時，須多組織市憲委員會，委員會推主席一人，並委任秘書一人，然後分組討論各項條款。秘書搜集材料，並諮詢各方面之意見，並邀請市民官吏和專家，陳述意見。委員會首先討論市憲之普通形式，後由各組提出各項草案，交由委員會討論。各項條款既經通過，列為次序，並修正其文字，再由委員會整個通過之。最後交付印刷，準備交付民衆表決。

市政府組織之法律根據，厥在市憲。市憲之實質，與城市之大小，政府組織之繁簡，至有關係。大體言之，市憲類皆含有四種重要要素（註三）：（一）市憲第一條建立相關城市爲市法團，有固定名稱，可以繼續存在，可以控告，可以被控，可以保留財產，可以轉賣財產；（二）規定該市之疆界；（三）規定關於市政府組織上之條款，此類條款不但列舉政府機關之權責，並規定市選民之選舉資格；（四）市憲之最要點，則爲市議會權責之詳細釐定，不特標示權責之授予，並且加以權責上之各種限制，其所賦予最重要之權力，即在准許城市有借債權，並亦受有特定限制。此外許多市憲亦附有關於市行政效用及直接民權上之條款，更有記載雜項和臨時規章者，前者涉及官吏卸金工作時間假期之類。後者宣稱市憲何時發生效力；並附帶聲明，一切與市憲不牴觸之法律和法令，繼續有效。前此美國各省市憲類多冗長，最近則主簡短，略述各市所行使之權力，再由市議會通過法令，成立各種行政機關。

一市所可行使之權力，類多記載於市憲內，法院對於此類權力，大抵作嚴格的解釋。因此，各省市所有市憲，必須載有充分權力，始能滿足其需求。當然，從適用於一般城市之普通法例，各省市尙可另行獲得一部分權力；又從邦議會所進行之特別立法，亦可獲得一部分特定權力。惟特別立法雖亦有其功效，其結果非必純全滿意，現今之趨勢，在于市政府以充分權責，使不受邦政府之無端干涉。

市憲對於市政府，通常授予五類權力：（一）一切公共團體所能行使之權力；（二）徵收租稅權；（三）支用及使用經費權；（四）辦理特定公共事業權；（五）通過並實施地方警察法令權（註四）。惟市政府原不賦有任何權力，故於行使上述各類效用時，必有所本，或則以市憲爲根據，或則

以普通法係爲標準，換言之，市政府於主辦公共職責時，須能證明其有權行使，其責且由市府負之。彼市府認爲可以行使之權責，如爲普通性質，法院於解釋市憲條款或法例時，多採寬大態度；如不爲普通性質，或更牽涉人民之自由權或財產權，其解釋每極嚴格。例如法院對於市府建築街道、公園、或學校方面之權力，雖不當作嚴格的解釋，而對市府舉辦新的公用事業時，有時則根本予以否決。

一市對於可以行使之權力，大抵通過市法令以實施之，人民亦可用創制和複決方式，而表決法令。一切由適當機關所通過之地方方法，而規定團體事務上之普通的及統一的條例，均可稱爲法令。惟此類條例有時稱爲規程，而不稱爲法令。例如市憲或法例可以授權有些行政機關或官吏，如衛生局及消防委員之類，使在各該機關權力範圍之內，可以頒布規程。並且，此類規程雖不稱爲法令，究賦有法令之效力，並受同等限制（註五）。

市政府於通過法令和規程，而實施其權責時，受下列五種限制。市政府所頒法令，如果違反此類限制，則有被法院廢棄之可能。（一）法令不得與市憲或其所依據之法律相衝突，市法令如果逾越其權責，或與所屬邦法例相矛盾，則爲無效。因此，市政府於通過法令之前，往往提交市法制局，審查其是否合法，以定通過與否。（二）市法令之通過，必須符合規定手續。例如市憲及法例往往規定，法令於正式通過之前，必須登載於地方報紙上。至於由人民創制和複決所通過之法令，須遵守多種嚴格規程；如申請書上簽名之檢驗，投票表決之舉行，又相關問題會否記載於選票上之類。至於由市議會所通過之法令，須經市議員提出市議會，在議會內須經三讀，並由多數通過；而在採取市長議會制之市內，尚須提交市長批准。（三）法令所附條款，不得爲武斷的或不合理的性質，凡指撥法令爲不合理，

須能提出真實理由，法院間亦無固定共同標準，而能斷定一切法令究否合理。通常一種法令遭受攻擊時，法院則可以審查，並研究其所附條款之實施狀況，然後加以判決。惟歷時市政府所頒布之法令，其受外界攻擊者雖為數不少，時至現今，法院已有多種先例，足供判定新頒法令是否合理。又法令之性質，如果過於嚴苛，以致侵害個人之自由權利，亦即不能發生效力。(四)法令不得有偏袒性質，如果授予特權，則凡能符合是類條件之人民，必皆能享受該類特權。法令之條款，必能適用於同類人民，不得授予權利於一部分人民，而同時剝奪其他部分人民之權利。惟如一部人民純因特殊情形，而遭受一種法令之影響，則不得指稱該項法令附有偏袒性質。自表面觀之，此種解釋似覺單純，而自實際觀之，則實極形複雜，因偏袒與否，因時隨地不同，未可一概而論也。(五)法令不得過量限制商務，究此非謂商務事業不受限制或拘束，因一切商務和事均須受一部分限制。惟加以限制之規程，須為實現固定的明顯的公共目的，而不得假手於警察權之行使，以實行束縛商務。例如市政府如無固定法律根據，不能授予特權於任何團體。市政府不能規定：何種建築公司始能承包何種公共建築工程，亦不能指定何種公司始能售賣普通商品。但在警察權範圍之內，市政府可以規定何種商務必須領取執照，並可徵收執照費，然不能利用頒發執照權，以禁止何種商務，或藉以取締何種公司。

◎總觀上述各點，可知美國市政府之權力，不特有其合法範圍，而在固定範圍內，亦且嚴受限制。因此，市政府時須請求邦議會，解釋其權力範圍和執行方式，並須時時申請新權力，此特別立法之所由來也。在十九世紀中期，其結果已不圓滿，至後期其數額大增。例如在一八七〇年，紐約邦議會通過議案八〇八件，其中二一二件，涉及城市與鄉村（註六）；自一八八四年至一八八九年，邦議會通

過議案一二八四件，其中三九〇件涉及紐約市（註七）。自基姆巴爾教授視之，多量的特別立法，非特缺乏效率，更屬有害。究其發生之原因，或緣於市憲之擬定不適當，或起於邦政府運用普通法律，致成城市分類上之不適當，惟不論其起因如何，而利用特別立法，以資救濟，所耗邦議會之時間與精力過鉅，以致影響其普通立法效用，甚非所宜。因邦議會開會時期有限，而所須討論之問題甚繁，特別議案愈多，顯能構成其重大負擔。並且，都市問題雖須經全部邦議員之討論，而能真正表現興趣者究屬少數，特別立法制度之不善，自極明顯。又城市為求獲得其所希冀之特別法律起見，須在邦郡維持辦公處，期能時時影響邦議員，此種辦法自必增加該市之支出，甚能造成重大負擔。並且考之實際，一市所進行之特別立法，非必即行提倡本市之利息，有時且或受政黨或經濟團體之支配，而純全維護政黨或團體之利息，果其如此，其有害也，夫復何疑（註八）？

市政府固能行使一部分權力。惟亦擔負相當責任。美國聯邦政府及各邦政府僅對人民負政治責任，而無法律責任。市政府則不享有此種優越地位，不特須對人民負其責任，更負有法律責任，而以其所有雙重地位為轉移。前段已曾言及，市政府為公共團體，主持公共效用；但亦主辦特定事業或商業，而與政府效用無關。故市政府所有地位，介於邦政府與私人團體之間，前者對其本身行動，不負絲毫責任，後者對其本身一切行動，均須負責。人民對於市政府所訂合同，市官吏之不法行為，以及由市財產上所發生之問題，可在普通法院中控告之。市政府於遭受控告時，必須派人出庭辯護。

以所訂合同言，市政府所負責任，與個人和私人團體相同，凡個人可被指控之事務，市政府亦可被指控。市政府於破壞合同時期，必須派遣代表，出庭辯護，與普通被告人之地位，完全相同，不因

其爲公共法團，遂能推諉責任。至於所訂合同，不論爲實現政府的目的，或爲實現商業的目的，市政府若不履行，或加以破壞，其所負責程度適相等。

至於，對市官吏之違法行爲，市府應否負責，其問題比較複雜，必須分別解釋。以違法行爲言，市政府於實現其公共或政府權責時，對於此類行爲，不負責任；於實現其私人權責時，對於此類行爲，則須負責。以官吏之行爲言，市政府對於參加純粹政府效用之官吏的行爲，均不負責，對於參加商業效用之官吏的行爲，或因疏忽，或因缺乏效率，而致發生法律問題，則須負責。例如，市府對於消防局之一切行動，均不負責，對於自來水局之違法行爲，則須負責。大體言之，市政府所進行之效用，如有取償意味，則失其政府效用的性質，而所負責任，則與私人公司無別（註九）。

以上各段申述美國城市在邦內之地位，其所可行使之權力，及其所擔負之責任，由此可知城市地位之低下，至於各邦城市進達之程度，胥以邦內人民及邦議會之態度爲轉移，固爲明顯事實。

(註一) J. F. Dillon, Commentaries on The Law of Municipal Corporations, Vol. I, P.P.

58—59.

(註二) Kimball, op. cit. P. 375.

(註三) Dillon, op. cit. Vol. I, P.P. 94—95.

(註四) Goddard and Gates, Municipal Government, P. 98.

(註五) 劉通強，比較市政學，第一九八頁。

(註六) Goddard and Gates, Municipal Government, P. 100.

美國都市地方政府

(註七) W. J. Conroy, *Municipal Home Rule*, p. 28.

(註八) *ibid.*, op. cit., pp. 378-380.

(註九) *ibid.*, op. cit., pp. 377-378 欲求詳盡討論可參看：Munro, *The Government of American Cities*, pp. 90-101.

第三節 市長議會制 (The Mayor and Council type)

美國現今計有三種不同的市政府組織，存在最久流行最廣的即為市長議會制。前此美國一切市政府均採行此制，惟實際組織則亦有相異之點。至十九世紀末期，為革除市政府之嚴重弊端起見，致使一部分城市採行一種純全不同的市制，是為市委員會制 (The Commission Type)，即如懷來斯吞市 (Gaveston) 於一九〇一年所採行者。此市自採行新制後，竟使市政煥然一新，並能引起其他城市之注意。惟此制本身顯有缺點，不易排除，更有一部分城市採用另外一種市制，所稱為市經理制 (The city-manager type) 是也。此制經許多小市及中等城市採用後，運行至稱順利，茲分別敘述於後。

第一 市議會 (The City Council)

美國城市最初採行英制，而以市議會為中心機關。前段已會述及，在殖民時代，市區政府之主要機關，即為市議會，由選民直接推選議員組織之。市區議會推選參議員若干名，通常為六名或八名，並推選市內官吏。市長參議員市議會台組為市區議會，有制定法令，支出租稅，並主持微小行政

職責。對英獨立以後，各邦所擬邦憲法，顯然影響市政府組織，而以聯邦憲法之影響為最大。許多城市模仿聯邦政府組織，而將市議會改為兩院制，參議員與市議員由選民所推選，市長亦由選民直接推選，並可行使否決權。自是市議會之行政職責，逐漸增多，當時則由市議會所組委員會所主持。總之，使及十九世紀中期，市政府之重心，端在市議會，市議會應用其法令權，而決市政府之一切活動；而假乎於所屬委員會，或則直接主持特定行政效用，或僅加以監督。

自一八五〇年以降，市議會逐漸喪失其重要。一因各省市議員之品格和能力，似有退化之形勢，委員會之工作過繁，且多不能勝任，更因政治影響，及職務分配制之流行，致使原有效率逐漸降低。地方人民，申訴於邦政府而要求改革，其結果則為市議會行政職責之減少。市議會原欲實施之一部分行政效率，多被剝奪，而授予於人民所推選之市長，或官吏，或局處，在有些事件上，且有授予於邦政府所設立之官吏或機關。結果，在十九世紀後半期，市議會自享有支配一切的地位，一變而為純粹立法機關，其主要職責端在通過地方法，並制定支出。此後人民對於邦政府干涉地方事宜之反感，以及對於地方自治上之要求，亦未能恢復市議會之原有地位。反之，市長之權力亦漸增，此由邦委官吏所主持之效用，歸還市府時，則由市長所委官吏或局處辦理之。

以市議會之組織言，吾人不能敘其一，以概其餘，此項組織非但在各邦不一，而在同一邦中，亦且有幾種不同的組織。前此多數城市受聯邦組織的影響，採行兩院制市議會，後此形勢所趨，似在離棄此項制度，使及今日，美國全境保存此制之城市，當在三分之一以下。主張採行兩院制之主要理由，是即在兩院制下，一院可以限制他院，以防止草率粗疏之立法。推證之事實，此點非必絕對正

確，因兩院通常代表同級選民，通常代表同一區域單位；並且兩院通常受同一政黨之控制，故相互間之限制，往往不能發生實效。反之，議會因係兩院，議會因之緩滯，更因兩院間之對抗，政策尤易趨於妥協。

市議會如為兩院制，上院人數往往較少，通稱為參議會 (Board of Aldermen) 人數較多之下院，則稱為衆議會 (Common Council)，議會如為一院制，則通稱為市議會，但亦有稱為參議會者。在紐約及芝加哥二市，市議會約七八十名，波士頓及舊金山僅有一二十名。市議員之任期甚短，在採行兩院制之市內，上院議員之任期，多為四年，下院則為二年。普通言之，市議員之任期，或為二年，或為四年，以二年比較普通，而在新英吉利區內，且有每年改選者。

合格選民通常可為市議員候選人，在極少數市內，只有規定特殊資格者，但從無採定財產限制者。自一般人視之，市議員為政治生活之最低階梯，彼漫無經驗或毫無能力之市員，亦能當選，惟此輩必為忠實黨員，又往往保有重大商業利益（註一）。

在多數市內，市議員例有固定薪俸，其數額自數百元以至數千元不等，但亦有許多城市，絲毫無酬報可言。

市議員之推選，計有三種不同方式：(一)分區 (By Ward)、(二)普選 (At Large)、(三)兼採二者。分區選舉最為普通，在採行兩院制之城市內，下院議員多屬分區選舉；在採行一院制之城市內，亦多舉行分區選舉。分區選舉制之主要利益，在使市內各區域及各級人民，均能推選代表，使市議會不致受任何一個區域之支配；反之，分區選舉可使市議員受各分區之管理，而提倡分區

內之特殊利益。至於普選制之理論根據，則在全市注意各區市議員之推選，並且，由此間所推選之市議員，較能提倡全市之普通利益。有些城市則兼採二制，市議員由分區提名，而在同一選票 (Ticket) 上推選，此種辦法使全數市議員由全市選民所推選，如此，則各區所提候選人，必以能得全市人民之擁護為準。不過，此種優點在小市內或有表現可能，大市政黨影響較大，此則不易發生作用。

以市議會之組織及其所採用之程序言，全美各市頗多相同。在少數城市內，市長為市議會主席；在其他少數城市內，市長為參議會主席；又在極少數城市內如紐約等市，參議會主席由選民直接推選；在其他各市，市議會主席由該會自推，通常由新選議員舉行小組會 (Caucuses) 決定，政黨紀律如為有效，可於第一次會議中決定之，有時可因主席不易產生，以致延緩市議會之組織。主席之任期，通常為一年，亦有與市議會任期相同者。市議會制定議事程序上之規則，通常採行上年度之規則，有時關於程序上之條款，如議定支用及頒發專利證之類，且規定於市憲內。市議會所通過之規則，可由全體一致通過，或三分之二多數通過而廢除之，其實際被廢除者，為數不少，因此，吾人若僅行研究市議會所頒定之規則，尚不能了解市議會之實際情形也。

市議會之工作，多由委員會分別負擔，大市委員會多至三四十個，自主持財政、公道、以至管理軍士公墓，應有盡有，實際，重要委員會不及半數，其中頗有負擔重要事宜，而實際並不繁重者，如統計委員會或減債基金委員會是也。市議會如採用院制，則組有聯合委員會，由各院推派若干人組織之，此外各院尚可自行組織各種委員會。

委員會通常由主席委任之，市議員每欲參加重要委員會，主席亦常將此類委員會，酬謝有功於選舉之人員，致使有些重要委員會內，委員人選非必適當。更因委員會任期不久，主席之任期更短，致使重要委員會之人選時時變更。有此種種原因，委員會不甚為市議會所重視，其建議乃常被修正與否決。

美國各省市議會之權力，各邦不同，即在同一邦內，各市非必一致。市議會之權力，大抵得於市憲，或為一般性質的市憲，或為特定的市憲。惟市憲所授予之權力，可因相關城市之要求，或由邦議會自動，假手於特殊立法，而時加修正；並且特定普通邦法律適用於全邦各市，大體言之，市議會之權力，逐漸低落，究其仍能行使之權力，可分為兩大類，即立法權與行政權是也。

以市議會之立法權言，計有下列數點：（一）普通立法權：市議會對於市政府之組織與形式上之各種事件，其為市憲或普通法例所未曾概括者，可以通過法律整飭之，惟此種立法權範圍不大，因邦政府往往加以詳盡規定，使無遺漏。但市議會在特定事件上，可以通過法令，遷任低級官吏，並規定其薪俸，而在許多事件上，對於市憲規定設立之官吏，亦可議定其薪俸。

（二）警察權：市議會可以通過法令，行使有限制的警察權，例如市議會可以制定規則，以整治交通、消防、建築、清潔、衛生之類。而在較狹小之範圍內，可以管治公民之行為道德，例如市議會可以制定規程，以整治跳舞廳、公園、運動場之類。惟在此範圍內，市議會之權力逐漸減少，一因此類事件逐漸為普通邦法律所整治，再因市議會所有此項權力，多被剝奪，而授予於行政局處，例如交通整治權可以付託於街道委員，或警察；清潔衛生整治權可以付託於衛生局之類。

(三) 財政權：市議會之財政權仍復不小，市議會雖不能議定何種財產應行繳納地方稅，而常能決定地方之稅率。並且前項權力亦受該會支用權之限制，惟亦有許多限制。在有些城市內，各項支用條款往往聚集於同一預算中，預算或由市長所準備，或由特定委員會所擬定，在許多城市內，市議會於討論預算時，對於行政所要求之支用，往往祇能減少，既不能列入新條款，亦不能增加已經列入之條款。而在有些城市內，則減少預算之權，亦受有限制，例如在紐約市內，違反市長意見之變更（預算），須經四分之三議員之通過。惟在多數城市內，市議會對於市長所提預算，有增減之權，又於制定支用案時，可以決定稅率（註二）。以借款言，一切決定於市議會，不論為長期借款，或為短期借款，均須經市議會通過。當然，此項權力亦受邦法律之限制，市政府對於為邦法律所禁止之事件，或為邦法律所未特定許可之事件，均不能舉行借款。並且，在多數邦內，城市舉債，亦不能超過固定數額。更且，有些邦政府授權特定市機關，使能發行市公債，而該項獲得市議會之同意。例如陰溝委員、飲水局、公園委員等機關，往往享有此項權力。總結言之，市議會之財政權，雖受許多限制，其範圍仍復不小，一切支用須經其通過，一切借款亦須得其同意。

(四) 頒發執照權：往昔美國市議會在頒發執照方面，享有無限制的權力，致使貪污流行；時至今日，此項權力已受有限制，以市內交通事業為尤甚。在有些城市內，此類事業執照之頒發，有須經過民衆複決者，在有些城市內，亦有用以申請書方式者，此外市政府尚受有憲法或法律條款之限制，或則禁止永久執照之頒發，或則限制執照之有效時期。而在市政府實際主辦之公用事業；如自來水陰溝等，亦有辦理電汽煤汽之類，市議會有時亦權通過法令，整治此類事業。惟此類事業往往由行政

局處主辦，可以採取相當獨立的行動。

(五)雜項立法權：市議會之雜項立法權，其範圍相當廣大，如公共房屋及公園之地址，以及市憲所定可有權之利用，即屬此例。大體言之，市議會之立法權，其重要性逐漸降低，許多效用或則為邦政府所接收，或則改由行政局處所主持。雖然如此，一市所通過之法令，往往至為繁多，並時予修正，除相關執行官吏依令實施外，已非一般人所能了解。

以理論言，市議會不應行使行政權，市內行政效用應由市執行機關行使。惟依市憲，市議會究可行使一部分行政權。在許多大小市內，市議會仍有委任特定官吏之權；而在較多的市內，市長之提名，須得市議會之同意，在兩院制下，須得參議會之同意。在此類城市中，市議會既保有委任權，則對於市行政可加以相當管理，並必能使特定行政權。在有些事件上，市議會有權批准一切合同，多數市議會可以要求行政局處提出報告，並可加以調查。此種片斷的敘述，不足以證明市議會在市行政上所占有之地位，因該會在行政上所可行使之權力，雖屬有限，而市議員所能發生之影響則甚大。一切局處均須支用經費，均依賴市議會之協助，並依賴市議會之協助，市議員乃能因而影響局處。甚至一部分局處內之職位，純在一部分市議員支配之下，而局處之運行，不在增加行政效率，而在提倡市議員之政治企圖。

在多數美國市內，市議會之法律地位，並不甚高，惟因政治關係，其影響確實不小，惟此種影響不在改造市政，不在增高效率，有時結果適得其反。因此，自十九世紀中期以後，一般趨勢均在減少市議會之權力，而擴大市長之權力，祇有在委員會制下，市議會之權力和地位，始有增高之趨勢（註

三)。

第二 市長

在美國市行政上市長所有地位，至稱奇特，其發展之原因，厥因在市長議會制下，市行政缺乏效率，其救濟方法顯在提高市長之地位。在殖民時代，美國市長初不過擔任市議會之主席而已，市長由市議會所推選，並與參議員共同出席市議會，既不能行使否決權，亦無重要執行權，實際不能稱為獨立的行政官吏。旋聯邦憲法為多數邦政府所接受，又邦憲法復經修正，分權原則風行一時，市長之地位，因亦隨之演變。前節已經述及，十八世紀末期及十九世紀初期，城市所得市憲，類皆規定市長由選民直接推選，而不由市議會推選。在有些市憲中，市長可以行使特定委任權，亦須得參議會之同意，但仍不能行使否決權。因此，直至十九世紀中期，市長與市議會之地位平等，不為市政府之首要因素。惟自一八五〇年後，市議會之權力逐漸喪失，其原因前已討論，茲不贅述。市議會所喪失之一切權力，均逐漸移轉於市長。緣一切市議會所不能作有效行使之權力，最初移轉邦機關辦理，一八六〇年包爾提摩爾，一八六一年芝加哥二市之警政，改由邦辦。在一八六五年，紐約邦將紐約市之消防衛生頒發執照等項事權，收歸邦部局辦理。惟此種事態旋即引起反動，前此由邦官吏所行使之行政權，一一移轉於市長所委任之官吏或局處主辦。在有些事件上。市議會之權力，改由直接民選的官吏主持之。旋亦發覺直接民選不為推選行政專家之適當方法，結果，多許多城市內，市長行使委任低級行政官吏之權。至十九世紀末期，市長權力大增，有些大市如紐約之類，廢除市議會對市長提名上之同意權，使市長在行政上實際具有獨立地位。市長之財政權。亦復大行增加，在許多城市內，市長有

制定預算之權，市議會不能增加預算，不經特殊多數通過，亦不能減少。許多市政府更授權政府，使能簽定許多合同。市長之任期加長，其薪俸亦加多，因此，在有些城市中，市長顯能支配全部行政。惟此種進展，在美國各邦，並不一致；在多數城市內，市議會之權力，仍甚強大；在其他城市中，即在多數中等城市中，市議員與市長共同擔負市政府之責任和效用，但在十九世紀末期，其趨勢究在形成強有力的市長，使能真正支配市行政。惟此種趨勢旋復爲新市制之發展所制止，因有許多中小城市，採行委員會制與市經理制。

在一黨城鎮中，市長大抵由人民直接推選，其提名程序及推選方法，與選任其他民選官吏，大略相同，但有少數城市，在提名市長方面，採用不黨預選會制；又有一部分城市如波士頓之類，規定市長之提名，祇能出以申請書方式。選舉通常以普通多數爲當選，亦有規定爲絕對多數者。

以市長之任期言，以二年爲比較普通，然非全國一致，而一邦內之各市，亦未必一致。在新英吉利區內，各市大多每年改選市長。在一部分大市中，市長任期定爲四年。少數市規定爲三年，規定爲五年者更少，普通趨勢在增長其任期。各省市長大抵連選可以連任，惟亦有少數例外（註四）。大市內市長之執行權，至爲繁複，市長於當選一年以後，始能熟習其職責，爾能制定其政策。故任期如爲二年，則市長無實現其政策之可能，因於第二年度，市長已須設法進行新選舉，而不能集中精力於行政方面。任期如爲四年，市長不特可以擬定其施政計畫，並可以充分實施。或以市長任期過長，不適宜的人選如果當選，則地方受害非淺。惟此種危險已有其救濟方法，例如在紐約市內，有些市內之市員，如受指控，並經審訊後，可由邦總督撤職，在其他邦內，亦有採行各種不同的罷免方式者（註

五) 以體言之，市長任期長，較優於任期短。

以當選資格言，市長須為合格選民，此為全國一致之規定，但在有些城市內，則另有他類資格之規定；例如包爾提摩爾、舊金山及聖路易等市規定，市長候選人須曾在本市居住五年以上；有些城市規定最低限度的年齡，少數城市且附有財產資格者。

除少數極小城市外，市長為有給職，其薪俸可由市憲所規定，惟通常則由市法令決定之，規定在市長任期之內，其薪俸不得增加。市長之薪俸，各市不一，自一千以至二萬美金不等，惟不論其薪給多寡，其支出往往較多於收入，並以屬於政治方面居多。在多數城市中，市長往往為強有力的政治組織分子，並多因政治組織的活動而能當選，故恆以捐助黨經費為有利。

為能博得民衆擁護起見，市長對於市內各種團體之捐助，必有相當踴躍，市長如為慷慨好施，則與所處地位顯然有利，惟此類行動可使市長在財政上感受重大犧牲，可以使其入不敷出。但此項犧牲非必為實際負擔，因為多數市長，可自其顯達地位，得有間接利益。例如公民既經常選為市長，則為全市人民所週知，市長如為律師，其事業可因而愈益發達；即在其他方面，地位優越，亦有明顯利益所在。當然，此種利益非必出於貪污，大抵基於私人事業與官吏地位之相得益彰。

美國各城市市長極少為行政專家，此與德國市長及美國市經理制下之市長不同。亦少有廣大事務經驗，而與英國市長不同，亦不常為鉅富，資產且為選舉上之障礙，此與英國市長亦復不同，美國各城市長多為政客，為政黨之忠實分子，很少曾經擔任其他官職，先期服務（在邦內或市內）亦為選舉上之障礙，因一有先期服務，則候選人必已有成績，成績如果優良，則必擯棄於權要政客，而遭受嚴重

反對。在美國市長資格極少為高級政治職位之階梯，除有極少例外，市長通常為候選人之首次職位，亦即其最後職位（註六）。

美國市政府雖亦採用分權原則，市長之主要權力，雖在行政方面，惟亦享有特定立法權。市長之立法權，可分三部分研究之：（一）建議立法權，通常在兩種方式下行使之，市長在就職時期，其就職宣言往往申述其所蓄意實施的政策之綱領。因市長與市議會往往同隸一黨，如是則市長之政綱，即為該黨之政綱，通常為本黨多數議員所擁護。第二種建議方式，則為對市議會提出特別文書，此類文書或以講演之方式，或更為成文的文件。所提文書是否有效，則以市長對於市議會影響之大小以為斷。如果市長與市議會之多數議員隸屬於不同的政黨，則市長的文書不易得市議會之注意。

市長對於市議會之有力工具，在能（二）不否決市議會之決議。依據市憲，市議會之法令或行勅，須經市長簽字後，始能發生效力實效，市長之否決，是對市議會之法令或決議，不予批准，而退回原先提出之機關，但市議會如能再度多數通過，雖未經市長簽字，仍屬有效。多數市憲規定為三分之二之絕對多數，舊金山市定為九分之七，在波士頓市，議案一經市長否決，則即根本失效（註七）。

聯邦及各邦憲法採行否決權，所以保障執行機關，使不受立法機關之侵害也。大體言之，此項權力運用尚稱適當，頗能實現其原有目的。至十九世紀，此項制度為市政府所採用，其結果則功過參半。非之者以為市政府之立法效用本非完整，其上有市政府之存在，一方面可以代替城市制定法律，一方面對於城市所採取之行動，可加以廢棄。在最近七八十年來，市長頗能支配市議會，而無須設置

特殊保障，否決權之採行，適足以爲舞弄政治之資。市議會可以規避責任，而任由市長否決其行動；市長亦可放棄其否決權，而轉嫁其責任於市議會。有時市長所委任人選，原不適當，仍可以否決某種議案爲要挾，而強使市議會同意其委任。不過，雖有上述各顧批評，大體言之，市長否決權之行使，頗能提倡市行政之節約，並能阻止損害公共福利之立法。總之，在分權的市制下，否決權顯能實現其重要效用。

(三) 財政權：在許多城市內，支用案，由市長提出。前此市預算由市議會之財政委員會編制，其結果至爲不幸，因市議員每欲增加市預算之數額，以提倡各分區之利益，既不顧全市之較大福利，更不足以提倡健全財政。時至今日，許多美國城市規定市長爲制定預算之唯一機關，是即接受各局處之分預算，而對市議會提出整個預算。在此類城市中，市議會不能增加原定數額，亦不能列入新支用條款，但可減少其數額（註八），波士頓市即屬此例。

以市長之行政權言，委任權自極重要。惟在任何美國城市中，市長之委任權，通常不能及於一切官吏；因爲有些官吏仍由市議會推選，或更由人民直接選舉，財務官吏尤爲如此。惟多數官吏之受委，多爲市長的提名或委任之結果。直至十九世紀末期，市長所委官吏，須得市議會或市議會之一院之同意，此顯爲盲目效法聯邦制度之例。旋布盧克林市於一八八二年，首先授權其市長，使能行使絕對的委任權，後此種辦法流行甚速，在許多城市中竟成通例。當然，市議會之委任同意權，其原意端在制止政黨影響及不良委任，惟實施結果，非必能改善行政官吏之人選。致使波士頓於一九〇九年，通過市憲修正案，授權邦文官制度委員會，使有檢定市長所委人員之權，市長對於所委人員，必

須簽證。爲專科人員，而曾受適當教育訓練或經驗，確能擔任相關職位。委員會於獲得此項消息後，舉行調查，如確能符合各項資格，即認委任爲有效，如認爲不合格，則於三十日後失效。市長即須另行委任。當然，此種辦法顯然侵害都市自治原則，惟在實施上則亦有可稱道之點，固無疑義（註九）。

市長所委官吏，如不須得市議會之同意，則可以撤換官吏，而無須陳述理由。在有些城市中，市長所委官吏，如已任職相當時期，則非經一度審訊，不能撤職。市官吏之委任，如須得市議會之同意，則於撤換時期，亦須得其同意，如此，市長雖有總攬全部行政之名，實際則必有指揮不靈之嘆。美國市長尙可行使許多雜項權力和效用，依市憲各市頗多不同。市長大抵監督一切局處，當然，在有些市內，市長對於行政官吏，不隨行委任免權，則此項監督權之實效甚小。在有些市內，市長有權接受官吏之報告，並審查其賬目，惟因不能採取強制性質的行動，故此項權力亦屬無足輕重。在有些市內，市長可以召集地方軍，有時對於市法院所判決之罪犯，可以行直接赦免權。在許多城市內，市長擔任地方法官，有時且實際行使其司法效用。

時至今日，在採取市長議會制之美國市內，市長之地位，至稱重要，其權力逐漸增多，其職責逐漸擴充，其所負責任，亦變爲直接性質，不論市長議會制之缺點如何，其要因當不在市長之無權。反之，在有些大中市，市長所可行使之權責，至高且大，市長如有改革市政之至意，則必能有所作爲，實施鉅大改進計畫也。

（註九）Kimball, op. cit. P. 412.

(註二) M. B. Munro, *Principles and Methods of Municipal Administration*. pp. 446—453.

(註三) Kimball, *op. cit.* pp. 418—419.

(註四) 在波士頓及菲列得爾非亞等市，市長任期四年，任期終了時，不能連續當選，必須隔離相當時期，始能重複當選。

(註五) 參看「直接民權節」。

(註六) Kimball, *op. cit.* P. 424.

(註七) Kimball, *op. cit.* P. 425.

(註八) Munro, *Principles and Methods of Municipal Administration*. pp. 445—453.

(註九) 讀者如欲作詳盡的研究，可參看：M. B. Munro, *The Government of American Cities*. pp. 230—283; 485—436.

第四節 市委員會制

上節所述市長議會制，其主要特點即在此所賦有之分權形式，至於此項原則之採行，大多為感受聯邦憲法及各邦憲法的影響之結果。市委員會離棄此項理論，其所採定之原則，固以在市政上，分權原則或衡制制度均非必要，因市政府之效用，偏於行政和執行方面者居多，其在立法方面者較少。簡言之，市委員會制廢除市立法機關，而將一切立法效用，授予於一個行政委員會。由此可知此制繼開聯邦及各邦之政制，而採取道政府組織上之原則與方法（註一）。

以淵源言，市委員會制之採行，原爲應付非常災難之行動（註二）。在一九〇〇年九月八日，泰克薩斯邦內加爾未斯市爲海潮所破壞。該市原係推行市長議會制，行政至爲不良，市債增甚速，甚至經常經費，亦須舉債，以資維持，市內租稅繁重，而市民得益極少。在此種情形之下，該市無法對外借款，以謀復興，該總督目觀該市腐化至此，亦不允予以救濟。在此種危機之下，一部分市民申請邦議會，將該市暫時改爲破產管理機關（Receivership）。因此，該邦議會於一九〇一年四月十九日通過議案，廢除全部市機關，而將全部效用，授予一個委員會，委員五人，其中三人由邦總督委任，其餘二人由市民推選。惟自法院視之，此種辦法違犯憲法中地方自治上之條款，邦議會乃於一九〇三年修正該案，規定委員五人，統由選民推選。

惟加爾未斯市所採市委員會制，雖爲臨時措施，而其實施結果極形圓滿，旋於一九〇五年爲蒙斯吞（Houston）市所採行。至一九〇七年，愛俄瓦邦議會通過議案，規定人口二萬五千以上之城市，得以採行市委員會制。得蘇恩（Des Moines）市於一九〇八年採行此制，自此市委員會制蔓延甚速，至一九一四年，採行此制之城市，竟在四百以上，可稱遍及全國，但以南部各邦爲較多。以各級城市言，大市採行此制者少，小市（人口在三萬以下）採行者多，另有一部分中等城市，先曾採行，後復放棄，大多未曾恢復市長議會制，結果進而推行市經理制。

城市採行市委員會制之最普通方式，在由邦議會通過（一）普通法律，准許邦內各市，如能獲得市民之同意，即可採行此制。惟普通法律通常將大都市除外，有時亦同排棄微小區域。在一部分邦內（註三），法律規定，某某級內一切城市，必須採行市委員會制。在另外一部分邦內，邦議會通過

自選市憲法律 (Optional Charter Law) 。各市可從邦議會所制定之自願市憲中，任擇其一，市委員會制多被列入 (註四)。至於普通法律或自選法律之實施，在採取 (一) 申請書方式，申請書須由自百分之十至百分之四十市民簽證，比較普通者為百分之二十五，要求將該案交付市民表決；簽名人如違法定數額，則即舉行普通選舉或特別選舉，如為多數人所擁護，則新制即可付諸實施。實施市委員會之第三種方式，係由 (三) 自治市憲法所規定，市政府可以自由制定市憲，採行市委員會制 (註五)。實施委員會之第四種方式在由邦議會 (四) 頒發特別市憲，使相關市政府可以採行市委員會制，巴法羅 (Baltimore) 及羅埃爾 (Lowell) 二市均曾經遇此項程序者也。

市委員會制之特點，即在委員會本身，是凡前此由市長市議會以及行政局處分別進行之效用，至是則統集中於市委員會。委員會人數自三人至七人不等，其平均數目則為委員五人。委員人數不能過多，致蹈前此市議會制之覆轍，人數不能過少，致使各個委員之任務過繁。各個委員負責管理一局，當然，一局之下，可以分設各科，主辦一組相關的行政。大體言之，除去微小城市外，市內全部行政分由五局主持，未為不可；即在大市中，亦可集全郡行政效用，而分六七個局辦理之。

委員之推選，通常採普通選制，全部姓名印刷於一個不黨選票上。提名或採申請書方式，或在預選會內進行。前制可使票上候選人人數衆多，委員可因少數人民擁護而當選。後者有初選形式，祇提出得票最多之候選人二名，委員可因多數人民擁護而當選，此其利也。惟預選會制之運行，所耗人力財力至鉅，因此少數城市或則採行優先投票制 (Preferential Voting) (註六)，更有少數城市，採取比例選舉制者。

委員之任期，自一年以至六年不等，在人口三萬以上之城市中，最通行的任期，或為二年，或為四年，其規定為五年或六年者，為數極少。在有些邦內，市憲法規定委員屆期改選制，使委員會成為繼續存在的機關。而在愛俄瓦邦法律以及所稱為得麻恩制下，在每次選舉時，全部委員改選。

在人口三萬以上之城市中，委員所得薪俸，恆高於參議員或市議員，因每個委員須應用其全部時間，以主持一部分行政，其平均薪給約在二千美金左右。

市委員會之第二特點，即為行政局處之組織，局處之數目與委員人數相同，各市不甚一致，其名稱亦多不同，茲取一例，以見一般。在多數採行市委員會制之市內，其全部行政大多分由五局主持：（一）公共事務局（由市長擔任主辦各種雜項事宜）；（二）財政會計局；（三）公共衛生與治安局（內含衛生警察消防）；（四）街道及公共建築局；（五）公共財產局（自來水電燈公共房屋之類）。至於委員職權之分配，亦有各種不同的方法；多數城市採行得麻恩制，是於推選委員時期，不標定各委員所須主持之特定局處，而於推選之後，由委員會投票決定。在其他城市內，委員之提名及推選，事先標定各個委員於當選後所須主持之特定局處（註七）。第三種方法則南卡羅來那（South Carolina）邦所通過之普通市憲案所規定，全部委員由市長分派主持各局。惟通常另有規定，是即市議會認為必要時，可重行分配之。在波特蘭（Portland）和聖保羅（St. Paul）二市，市長分配各委員之職位，而在前一市內，市長如以重行分配為有利於公共職務，則可隨時重行分配（註八）。主張委員分職推選者，是必具有專科資格者，乃能當選，此與委員會制之意義顯相刺謬，委員不必為具有主持局處能力之專家，而應為富有普通才能之執行人員，議定行政政策，交由各處局推行，並加以監督。在委

員會制下，優良執行人員之推選，衛之技術專家之任用，顯然比較重要。各局由委員會自行分配者，運行甚為圓滿，其由市長單獨委派之城市甚少，尙難加以概略的論斷。

在採取委員會制之市內，通常設有主席一人，稱為市長。在多數城市內，市長之推選，特別標明於選票內；惟在少數市內，則由得票最多之委員擔任。在尼布拉斯卡 (Nebraska) 及新澤西二邦，法律規定：市長應由多數委員推定。市長所得薪俸，通常較高於其他委員，有時所高無幾，有時則可以數倍於其他委員。

以原有市委員會制言，市長不過為委員會之主席而已，市長雖可擔任比較重要的局處，其實權則與其他委員無或稍異。依原制，市長擔任委員會之一切會議的主席，在典禮及集會上充任城市之代表；以委員之地位，可以參加委員會之表決，但不能行使否決權與委任權。惟委員會制流行既廣，其原有形式頗多轉變（註九），例如市長所得薪俸，較高於其他委員；市長有分配局處之權，使能增高其地位上之重要。惟市長委員之權力尙不祇此，在立法上市長不特擔任委員會主席，而在委員三人之委員會內，市長可以行使決定式之表決；在五人或七人之委員會內，委員會中贊否相等時，亦由市長投票解決之。市長有權提出建議案，在有些市內，可以代替委員會，制定市預算。在一小部分內，市長且或保留其否決權（註一〇），惟大體言之，市長大抵不能行使否決權。在有些城市中，如豪斯吞之類，市長有權委任市內多數重要官吏；在巴登羅市，市長須能了解各局之實際狀況，並對委員會提出報告，在賓夕法尼亞所通過之法律，其中附有類似條款。由此可知在理論上，市長雖不過為委員會之主席，而一般趨勢則在增高其權力。除在法律上市長權力之擴大外，更因美人服膺強有力的執行權

關，致使市長所能發生影響，遠較其他委員爲大，而有導入市經理制之趨勢。

在市委員會制之原有形式下，重要官吏如市秘書、財務員、審計員、市訟師、及警察長之類，由委員會多數推選。委員對其所主持之局，僅能委任低級官吏。惟馬薩諸塞邦所頒自選市憲法，則違反原制所定，而使委員委任所管局內一切官吏，但須得整個委員會之同意。

在多數採取市委員會制之市內，往往設有許多獨立的局處，有非委員會所能管理者。在一般市內，學校行政往往由教育局負責，而不由委員會管理之，惟在巴法羅聖保羅等市，則爲例外。在上述各市中，整個委員會擔任教育局，委任教育局長 (School Superintendent)，並決定教育政策上之一切問題。在一部分城市內，財務官吏如財務管理員及審計員，不由委員會所委任，而由民衆所推選(註一一)。

依據加爾末斯吞計畫，市委員會爲市內最高機關，有決定一切之權，除可由邦議會及法院所廢除外，其決議即爲終結。惟此制既經得美恩市採行後，該市同時實施數種直接立法方式，如創制、複決、抗議 (Petition) 及直接罷免，茲簡略敘述於後。

在市政事宜上所採行之創制制，與邦政府所推行者，大致相同。任何公民可以擬定一種法令，如經特定公民數額簽證，委員會必須加以討論。以簽證之法定額言，自百分之五以至百分之四十不等，比較普通者則爲百分之十五或二十五。委員會如可接受該案，則手續完畢；如欲加以修正，或更不欲接受，如在九十日內，必須舉行普通選舉，則由普通選舉決定之，否則則須舉行分別選舉。

得美恩市所採抗議制，其目的在採取一種方法，對於市委員會所通過之法令，延阻其實施，而使人民有表示意見之機會。例如一切普通法令頒布十日後，始能生效，如在此時限內，有百分之二十

五公民，簽證申請書，反對相關法令，則委員會必須重行考慮其行動。委員會如不純全廢除該項法令，則須交由人民選舉中表決之，其方式與上段所敘述者大致相同。如該項法令能得多數人民贊同，則可立即施行，否則即須廢止。實際言之，抗議在名詞上雖與複決不同，而在實際運行上，固與複決無別。

得美恩市憲規定市委員得由市民直接罷免，此項規定為許多市憲所採行。至於罷免申請書所需簽名之法定額，自全市選民百分之十至百分之五十五不等，而反對委員之申請書，須在該委員服務固定時限後，始能提出，各市所定，自三月至六月不等。

直接民權應否實施於一般城市中，此問題非本節所欲討究。至於應否採行於市委員會制之下，一部分學者認為有其必要，因在此制下，各個委員所能行使之權力，非特較大於舊制下之市議員，並附有重要行政效用，如此，人民自應能行使管理權，以保障民衆利益。惟市委員會市憲內雖附有各種直接民權方式，究亦不常行使，惟於必要時既有行使之可能，斯足以阻止流弊之發生矣（註一二）。

按市委員會制之推行，已四十年於茲，並曾於各種狀況下實施，吾人爰可依其實際狀況而判定其得失。依一般著作人之意見，此制賦有明顯優點。惟亦有重大弱點與其他各種節制正復相同。孟羅教授認為市委員制之優點，均在表面，而為一般選民所能了解，其缺點則難於察覺，並且推行雖久，似無改進之希望（註一三）。

綜合各派人士之意見，市委員會制計有下列各種優點：

(一) 在此制下，市政府之組織，至為簡單，並將舊制下權力和責任分散之弊，一掃無餘。市內

之唯一機關，厥為委員會，一切權力統歸其行使，而不受其他機關之牽制。權力集中，則政令易於推行，而官吏亦必無法推諉責任。組織簡單。則易為市民所了解，能了解始能有有效的監督，政府亦必能對人民負其責任（註一四）。

（二）在舊制下，市議會市長及各局，各各參與市政策之執行，並附有相互均衡相互牽制之意義。此等機關之意見未必一致，結果摩擦與延緩不時發生，而有礙於政事之推進。在委員會制下，全部權力集中，一切由該會決定與實施。以各局言，其負責主持之委員，亦能全權管理，至於各局所須執行之政策，有須由整個委員會所議定，亦有由市民所表決者，惟一經決定，則能立予實施，而無摩擦與延緩之弊，又在計畫之執行方面，政客亦不易行其政治之私。

（三）市長議會制之精義，在以一市之政事為統治，市委員會制之原則，在以市政為事務。前者之目的在分權，並使其相互牽制，而不致濫用權力，以侵犯人民之權益；後者之目的在集權，並使組織簡單化，使能便於事務之進行。實際言之，市官吏所須負責實施之效用，大抵有關街道之修建，飲水之供應，陰溝之疏導，學校和公共房屋之建築之類，凡此與純粹政府問題極少關係。此制所組委員會，與商業機關所設立之董事部或經理部，頗相類似，以辦理市內之各種事務。

（四）或以市委員會制之採行，使官吏之質量隨之改進，關於此點，一般人之意見頗不一致。依據調查，城市於採取新制後，舊官吏之滲入者，為數甚衆（註一五），而其工作之結果，則迥異於前。彼在新舊市制下服務之人員，認為在新制下推行良好行政上之動機較多，進行誠實工作之機會亦較多。蓋市政之運行，大抵以選民之意見為轉移，市制之制定，不能較選民所希冀者為優。而在市委

員會制下各個委員之責任明顯，所受政客及自利團體之影響較小，官吏乃能忠於職守，而多事提倡地方福利（註一六）。

市委員會制亦有三種弱點：

（一）行政責任未能集中，因有委員五人，而權力亦屬平等。五人之意見有時不能一致，在一部分市內，常有三人結合，而壓迫其他二人之趨勢。並且，各個委員雖各主一局，同時則受其他委員之影響，既受他方之支配，則主管委員可以推諉責任，自甚明顯。

（二）以委員人數言，在行政上其人數嫌多，在立法上則覺過少，一機關既能頒布法令，決定稅率，通過支用，接洽借款，並議定普通市政政策，其組成應有相當之多，而能代表社會中各派意見。在人口三萬以下之城市中，委員五人，或已足夠，市委員會制比較最能適應此類城市之需求。在較大城市內，委員五人，顯不足以代表各派人士之意見與利益。

（三）市委員會制之另一弱點，在使非專家主持行政，因委員之當選，不在具有專科智識，可以主辦專科事業，而在能符合衆望，並可以代表民衆輿論。當然，委員雖非專家，固無礙於市政之運行，委員會可以決定政策，而委任專家負責實施之。惟小市財力有限，不能維持兩倍人員，結果，以無專長之委員，主持專科事務，而欲求有效率，其可得乎（註一七）？

市委員會制既有以上數種缺點，大市採行者少，以後或不致再行採用；小市或以此制為有利於市政之推進，而予以保留。總之，市委員會制在市政改良方面，亦有相當重要，至少可以表現一部分人民對於舊制之反感，並使大小城市乘此刷新政治積弊，藉以增高行政效率。

- (註一) 以理論言，委員會制政府在組織一種常人委員會(Council of Amateurs)，其要義一方面在代表公共輿論，另一方面在擬定政策，交由專家實施。
- (註二) E. S. Bradford, *Commission Government in American Cities*.
- (註三) 阿拉巴馬、密薩利、賓夕法尼亞、依塔等邦。
- (註四) 馬薩諸塞、紐約、北卡羅來那、俄海俄、弗基尼亞等邦。
- (註五) 在通商都市自治市憲法之十二邦內。
- (註六) 亦有稱爲單記有轉讓法者。
- (註七) 在阿康薩斯，盧伊西安拉，馬薩諸塞等邦。
- (註八) R. M. Story, *The American Municipal Executive*, P. 192 note.
- (註九) Story, *op. cit.* pp. 182-198.
- (註十) *Ibid.* p. 140 note.
- (註一) 如聖保羅、豪斯吞、波特蘭以及採用賓夕法尼亞市委員會案下之城市。
- (註二) 關於以上數段可參考：Kimball, *op. cit.* pp. 438-439.
- (註三) Munro, *op. cit.* 參看市委員會制節。
- (註四) 劉迺誠，比較市政學，第二三二頁。
- (註五) W. B. Munro, "Ten Years of Commission Government", *National Municipal Review*.
Vol. I, P. 562.

(註K) Kermel, op. cit. P. 412.

(註L) 劉通誠，比較市政學，第二三三至二三四頁。

第五節 市經理制

所謂市經理制云者，係指一種市政府系統，其市內政策以及普通設施之議定，均授予於一個會議或委員會，其行政效用則集中於此委員會所推選之唯一執行人，所稱爲市經理是也。按市經理制之採行，端在補救市委員會所發現之弊端，前節已曾提及。

市委員制之採行，緣於加爾各答市所遭水災損失之重大，爲求能迅速復興起見，不得不放棄舊制制度，而組織集權式的機關，期使責任明顯，行動敏捷，而能應付非常事變。市經理制則首先成立於斯坦香 (Stanley) 市，實際則於得吞 (Dayton) 市採行以後，始爲一般人所注意。得吞市於一九一三年亦患廣大水災，人民死亡甚衆，財產損失無算，市政府束手無策。俄海俄邦總督見事態嚴重，宣布戒嚴，並令一部分重要商人主持市政。緣該市在水災發生數月以前，市制改革運動業已開始，今該市既遭大變，故進行益力。至是，依該邦憲法市民推選市憲委員會，委員十五人，首先議定採取合議制 (委員會制) 政府，另 市經理一人，其目的在能得委員會之利，而同時可避其害。旋復於短時期內擬定市憲之詳細條款，交付市民表決，並得多數通過，而於一九一四年一月一日開始實施 (註一)。

自得吞市實施新制以後，其他城市繼起採行，而前此採用委員會制之城市，頗有進而採取市經

理制者。惟此制之實施，已逼近第一次世界大戰時期，其進展一方面得大戰之助，一方面則又受其害。緣大戰發生之後，美國各市政經費增加甚速，各市相率增高稅率，市民大起恐慌，因而要求改革市政，以謀節約。在有些城市內，人民固以新制實施後，則可以縮緊支出，而減輕市民之負擔。惟此項運動則又因戰時之影響，以致阻礙其進展，蓋時人以國難當前，須竭全力以赴之，不願多所更張。

市經理制於大戰前後繼續進展，至今尚未完全停息，總計採行此制之美國城市，為數當在三百以上，多數均為小市，人口通常在一萬以下。人口在三十萬以上者，僅有克利夫蘭得 (Cleveland)、星西那提 (Cincinnati)、康薩斯 (Kansas)、羅徹斯忒 (Rochester) 等市，此外亦尚有十餘市，人口自五萬以至三十萬不等。

市經理制之採用，計有五種主要辦法：(一) 有少數市政府，以通過地方法令之方式，而採取市經理制。(二) 在通過市自治法之十數邦內，准許市政府自行制定其市憲，而在加里伏利亞、密喜干、俄海俄及泰克薩斯諸邦，一部分市政府曾經利用此項規定，而獲得其市經理制之市憲。(三) 少數邦規定採行自選市憲制，其中往往列有市經理制。(四) 許多城市採行市經理制，係由邦議會通過特別法例，授予各該市以特殊立法市憲。(五) 少數邦通過普通市經理市憲法，使任何城市可以採行市經理制。

市經理制自經數百城市採行後，其主要原則固屬大體一致，而實施上亦曾發生許多異點，茲特敘述得吞與克利夫蘭二市，以概其餘。

在得吞市，市政府之全部權力，授予於一個委員會（Commission）。委員五人，依普選制推選，任期四年，每隔二年改選委員二人或三人，故委員會為繼續存在之機關。委員之提名，出以申請書方式，在不黨預選會內舉行，申請書須經全市百分之二登記的選民簽證，始能有效。其得票最多之四人或六人，其姓名印刷於選票上，在投票時期，得票最多之二人或三人當選為委員，而在推選候選人三人之中，其得票最多者，則為市長。委員不主管任何局處，市長亦僅任主席，平時無任何行政職權。惟在有些市內，市長於緊急時期，可以接管警察，並統治全市，有時關於緊急狀況是否存在一問題，由市長一人獨決（註二）。委員與市長均為有給職，在一九二二年，前者之薪俸為美金千二百元，後者則為千八百元。委員於供職六月後，如有百分之二十五的簽證申請書，建議罷免，則須舉行罷免選舉。

委員會之普通職責，在通過法令，制定規程，以治理城市。但委員會所採定之法令，可受民衆複決之限制，又如委員會對於民衆所希圖實現之事件，未能辦理，民衆亦可行使創制權。基於上述方式，委員會設立局處，亦可廢除局處，可以徵收租稅，可以表決支用條款，並可以調查任何局處之財務手續。委員會推選秘書（兼任市秘書），並委任文官職位局（Civil Service Board），惟該會對於市行政，並不能直接管理。實際，其最重要的職責端在推選市經理，而於市經理之任免方面，委員會對於市行政，顯能實施最有效力的管理。

得吞市之市經理，由委員會多數推選，其任期無定，其薪俸則由委員會決定。由此可知，得吞市之市經理，有隨時罷免之可能，其與他市不同者，該市市經理尚可由市民直接罷免之。得吞市憲規定

市經理之推選，不得以政治色彩為轉移，非必以本市人民為限，惟必須是專家。許多小市於推選市經理時，可以登報徵求，申請書繳入後，再由委員會審查其資格，並比較成績，最後決定其人選。

依據基姆巴爾教授（註三），市經理所可行使之權力，可以分為下列四類：（一）顧問權：市經理以顧問機關之地位，對於市政策之決定，可以發生重大影響。市經理出席委員會之會議，可以參加討論，可以建議、辯護、或申述採行特定政策，但不能參加表決。惟市經理既由委員會所推選，並能得其信任，即在市政策之制定方面，其意見甚或能左右委員會。（二）執行權：在得吞市，市經理為地方之真正的及唯一的執行機關，依市憲，市經理負責實施委員會所通過之法令，並實現其政策。（三）委任權：市經理享有廣大委任權，得吞市官吏大抵分為兩類，是即分級的（Classified）職位與不分級的（Unclassified）職位。一切低級官吏通常皆列為分級的職位，市經理有委任此類官吏之權，但須依照市文官職務委員會所制定之規則。市經理對於不分級的官吏，亦可行使罷免權，但須有固定理由，並曾經文官職務委員會審問後實施之。（四）行政監督權：市經理管理全市行政局處，可以親身調查各局處之內部事宜，亦可委派人員調查之。市經理使局處間發生聯繫，調整其計畫，解決其糾紛，並因可以任免各局局長，而能強制各局奉行其計畫與命令。

得吞市憲規定設立下列五局：（1）財政，（2）法制（Law），（3）公益（Public Welfare），（4）公安，（5）公用（Public Service）。各局設局長（Director）一人，由市經理委任並對之負責。市委員會通過法令，規定各局所應設之科股。例如財政局分為三科：即市庫、會計及購料是也；公安局則有警察、消防、度量衡及房屋檢查各科；公用局分為四科：即工程、街道、飲水、公共土地

與房屋是也；公益局亦分爲公共衛生、公園、遊藝場、法律協助 (Legalaid)、感化 (Correction) 及地方職業 (Local Employment Agency) 各部分。

一般市憲對於地方財務行政，通常規定其輪廓，其詳細條款則以市法令補充之。得吞市市憲對於預算之制定及物料之購置上的條款，規定極詳，預算由市經理編製，其餘款大抵根據各局局長所提供之事實，然後交付印刷，最後提交市委員會討論，市委員會於議定預算條款之前，必須公開聽詢各方之意見。關於市會計方面，該市憲亦有重要條款，規定一切市立事業之費用必須正確決定。最後，該市憲規定設立總購料機關，以供應全市機關之需求，此類條款之釐定，所以不嫌其詳，其目的在補救各局處前此所發現之積弊也。

克利夫蘭德爲採行市經理制之最大城市，人口約計五十萬，於一九二四年實施此制（註四）。市憲規定設立市議會 (City Council)，分四區推選，候選人之提名，採申請書的方式，至少須經區內選民五百名簽證，如會簽名多次，則以第一次爲有效。申請書交至市議會時，該會審查其簽名人數是否足額？簽名是否符合程序？如合法定手續，則該候選人姓名即印載於選票上，而不標明其黨籍。市議會可以重新畫分，並重行支配各分區應推選之議員人數。惟於重行畫分時期，尙受有一種限制，是即每一分選區至多不得推選議員九人以上，至少不得在五名以下。市議員須爲本分選區內之選民，當選後任期二年，年俸美金一千八百元，於任職六月後，得由選民罷免之。

市議會自推主席，通稱爲市長。市長無獨立權力，初不過擔任市議會之主席，又於舉行典禮時期，充任該市代表而已；惟於緊急時期，則可以指揮警察，維持治安。

市議會爲市立法機關，除受市憲限制外，自訂其議事程序。市議會有權通過法令，表決預算，並決定市政策上之各種問題。市議會所通過之法令，須於四十日以後實施，在此段時期中，如經十分之一的選民簽名反對，並提出要求舉行復決之申請書，則相關法令必須交付人民複決。選民亦可創制法令，如經選民五千人簽證，亦須提交人民複決。市議會推選市經理、市秘書、助理秘書、市文官考試委員三人及都市設計局全部委員，此外不復能委任任何官吏。

市經理由市議會所推選，無固定任期，而可以隨時撤換。依市憲，市經理人選不以本市人民爲限，市經理須有實際行政經驗和能力。市議員不能當選爲市經理。克利夫蘭德市市經理所可行使之權力，與得吞市大致相同，茲不贅述（註五）。

市經理制市憲通常將全部行政效用，分屬數局辦理之，大多設立五局。有些市憲進一步規定各局應設之科股，以及其他附屬機關，致使行政組織過受束縛，得吞市即屬此例。多數市憲通常祇規定該市應設之局數，局以下之各種機關，類皆以法令規定之。例如克利夫蘭得市憲規定成立法制局、財政局、公用局、以及其他由法令所設置之局處，各局局長以及其他官吏，均由市經理委任，各局分爲科，設科長一人。

市經理制市憲對於例行程序，辦事方法，以及預防糜費和貪污各點，認爲事關重要，不惜加以詳盡規定。以克利夫蘭得市憲言，全部一百八十五條之中，此類事件竟占一百十九條之多。本節爲篇幅所限，不能申述各點，而對少數重要特點，則應予以相當注意。例如在此制下，市經理負責編定市預算，其程序先由各局擬定各該局之支出預算，然後綜合而爲全市支出預算，再由市經理制定收入預

算，一併提交市議會討論。討論時市經理通常出席，解釋各項條款，或派遣屬下官吏代表出席。市議會可以自由增減各項條款，表決後交由市經理實施。

市議會對於市內各部分行政，固可加以直接調查，而市議員與各局之聞，不能發生直接交涉，而須由市經理從中接洽，市議員違反此項規程，可受處罰。市內一切借款，須由市議會議決後，始可執行；在一部分市內，須經市民表決贊同，始能發行債券。此外，市經理制市憲通常規定，市府所用物料和用具，須設立總購料局購置之；所擬簽定之合同，須能公開競爭，各局之簿記必須統一；市議員不得與本市政府發生營業關係，市議會之會議，須採公開方式之類。

按市經理制之推行，已三十年於茲，其推行之結果，吾人已能作正確判斷。按採行此制之城市，大抵未曾恢復其原有市制，遠在最初運行時期，馬薩諸塞邦所組織集消息和材料，以備該邦憲法會議所採用之委員會，在孟羅教授指導之下，於一九一五年，對於九個市經理制城市，提出四十五個問題，各市所提答案，曾列表公布，並由孟羅教授分析敘述於其著作中（註六），其所得結論，與市經理制年鑑（註七），以及其他著作人之意見，大致相同。

依據一般著作家之意見，市經理制似有下列數種優點：

（一）市經理多為專家；此制於行政上顯能求得專家主持，前段曾經提及，小市於委任市經理之前，頗多登報徵聘，然後比較申請人之先前經歷，和成績，而決定其所需求之人選。結果，非特各市相率任用專家，而行政人員亦復自行訓練，期能真實勝任。至於各市所選市經理，大抵為工程師，而同時具有市行政上之經驗。在多數市內，市經理不為本市民，故能撇開一切，不受地方偏見之影

響。

(二)市財政之改進：依據各市之報告，上述九個城市皆能量入爲出，而無發行債券之必要。例如泰克灣斯邦內之斯普林格非爾德(Springfield)市，當時竟能在兩年內，償清市債十萬萬美元；密喜干邦內之查克松市(Jackson)，亦償清市債六萬四千美元；而在多數提出報告之市內，或則未曾加高稅率，或則實際將其減低。九市之中，八市曾經採行新的和改進的會計制度，而全數城市均能遵守預算制。又九市之中，四市市經理擔負全部購料事宜，其他三市則另行設置獨立的購料機關。

(三)行政效率之增高：市經理制之採行，頗能增高行政效率，因市經理既能統籌一切，各局首長之工作，得以調協，而趨於和諧，市官吏和人員之紀律，不受政治之影響，而受效率上原則之支配。結果，非特市容更新，而全部市政亦能猛進；並且，城市之改進，大抵爲節約與效率之結果，而未嘗增高地方稅率。

大體言之，市經理制頗能得一體美人之信任，而以之爲一種良善制度；同時指稱此制過重工作效果，而不能盡合民衆輿論者，亦大有人在。惟對於此制之攻擊，大抵係反對該制下官吏人選及辦事方法，對於制度本身罕少嚴重指摘。不過，市經理制運行之成敗，與市經理是否得人，關係至稱密切，此外在實施上亦尚有相當困難，茲依孟羅教授所提四點(註八)，節錄於下：(一)市經理職責重大，適當人選殊不易得；(二)此制實施未久，有些城市竟要求任用地方人民爲市經理；(三)市經理無固定任期，其職位似不穩固；(四)一般市政府苛待小費，不願給予市經理以適當薪俸。

(註八) T. S. Chang, *History and Analysis of the Commission and City-Manager Plans*.

1928.

- (註二) Story, op. cit. P. 202.
- (註三) Kimball, op. cit. 參看市經理節。
- (註四) Minro, Government of American Cities. 參看市經理節。
- (註五) 劉道麟, 比較市政學, 第二三七至二三八頁。
- (註六) Minro, op. cit. 參看市經理制節。
- (註七) The City-managers' Year Book.
- (註八) Minro, op. cit. 參看市經理節。

第五章 市財政

依據最近數十年來之經驗，美國城市之建設和行政經費，有增無已。例如在一九〇三年，全國城市之經常費用，約計三萬萬美元，至一九二七年，則增至十七、八萬萬之多，幾達五倍以上。在此階段中，長期建設經費之增加速率，大致相同，至一九二七年，亦達十萬萬之多（註一）。依據此類數字，一般美人遂引爲口實，以爲美國城市過形奢侈，虛擲公款。惟此種言論非必正確，市官吏有時固多糜費，但非必較甚於往昔，大體言之，現代市官吏對於市政府之服務，衡之前代，其成績當較優，其範圍當較廣。實際，市財政問題之核心，不在市政府用費之多寡，而在用費是否得當。

侵及二十世紀，美國市政府經費之激增，其原因甚多，茲陳述其主要原因，以資參考（註二）。

（一）都市人口之激增：以人口在三萬以上之城市言，自一九〇三年後，額多增加一倍以上；且有增至八倍或十倍以上者，人口既行加多，經費自必隨之增高。（二）現代美元之價值，與在一九〇三年時，至爲不同，美金一元約合當時五角之譜，因此現時市政府在設備及薪額上，所費自必較多。（三）支出高漲之主要原因，則在市府效用之擴充，及市政標準之改進，現時市內人民對於前代市府所採用之方法，不能滿意，對於市府設施之要求，其範圍亦大行擴大。例如路燈必須光明，街道必須整潔，學校校舍與設備必須完善，教師必須優良，警察與消防之訓練必須精良，薪俸亦須優厚，市民且有以公共診所，食品檢驗，品而夫球場爲生活必需品者，市民之要求既大行增加，市府經費之激增，又何足怪？

在美國城市中，一般市議員與其所代表之選民，其感受與要求甚至完全相反，一則主張市辦事業之擴充與改進，一則要求租稅之減輕。並且此兩種相反的要求，可出於同一市民，以所參加之活動言，則要求市府多多辦理；以納稅人之地位言，則又主張減低租稅。在此種情形下，市議員祇能從兩種政策之中，擇定其一，或則增高標準，或則減輕租稅，而無法雙方兼顧，一般言之，市議員大抵傾向提高事業上之標準，數十年來此種要求之強烈，每較甚於減低之主張。因此，在美國一般城市中，最近將來，租稅率額必繼續增高，至少在相當長久時期內，必無大形減低之望。

不過，民衆對於事業擴充上之要求，雖無法制止，究亦應提倡節約，使租稅不致過行膨漲。如果一部分局處所費，超過其實際需要，則可減少其支出；如果發行債券之一種方法不適當，則可採取另一種以代之。惟改進之方法雖多，市府首須能正確了解其財政狀況，是即其收入何自來，又支出何所去。數十年來，美國城市從不能預定其需要所在，並籌集其經費，方其議定租稅率額時，甚少注意其支出，如果租稅收入不足以應本年所需，則祇能假手於借款，以資彌補。

(註一) 依美國戶口籍所印行之 *Financial Statistics of Cities, 1927*.

(註二) Macdonald, op. cit. pp. 409—410.

第一節 市預算

遠在一九〇六年，紐約市政研局 (*New York Bureau of Municipal Research*) 建議，市財政必須預行計畫，又預計之支出，不能超過預計之收入，換言之，各市必須採行預算制。自此以後，預算

的意念頗為一般人民所歡迎，旋紐約市採行預算制，他市繼起仿效，時至今日，預算的原則為一切大都市所接受，亦為多數小市所贊同。究此非謂美國多數城市財政均能精審壁壘，收支相符；反之，其中頗有採行預算之名，而未能收實際之效者，故不可一概而論也。

以市預算言，其實施之步驟，可分為兩部分，一為預算之編製，一為預算與市議會兩間之關係，茲分別討論於下。

(一) 預算之編製

編製預算之第一步，在由各局局長預先估計各該局在以後十二個月內所需用之經費，此項分預算大抵依據以往年度之支出，並依據固定格式。分預算制定後，繳付於預算編製機關。此項負責機關各市不同，例如在菲列得爾非亞市，由市長負責；在大西洋市 (Atlantic City) 由市委員會負責；在克利夫蘭德，由市經理負責；在芝加哥市，由市議會 (經由財政委員會) 負責；在紐約市則由預算局 (Board) 負責。自美國一般研究財政學之人士觀之，市預算應由市政首長負責擬定，經市議會通過後，亦應由其執行，否則即有發生摩擦及不必要的延緩之可能。在大市中，詳細條款可由預算專員 (Director) 編製之，例如得特拉斯、波士頓及紐約各市，均設有此項官吏，至於預算是否正確，是否完全，又是否妥善，其最後責任則集中於市政首長一身。

當各局行政首長所提分預算繳到後，其總額必與財政局所預計之收入數額，大相懸殊，而有減低之必要。各局首長洞悉此點。故於擬定分預算時，往往多列百分之五至百分之十，希望其最後數額恰如其預期之數。預算專員亦明知各局之慣技，不多事探詢，即將各局分預算分別減少百分之五至百分

之十，以免引起糾紛。

(二) 市議會與市預算

預算編製妥善後，則是交市議會討論，市議會首先交付財政委員會審查（註一）。在多數城市內，往往舉行公開聽詢，各局局長往往應召出席，以據其要求。在採行市經理制之城市內，市經理亦復出席，解釋預算之普通計畫，相關人民亦得表示意見。預算於修正後，即可通過，委員會並準備提交市議會討論。市議會通常接受財政委員會之意見，故多數重要問題大抵決之於委員會，在市議會中討論不甚活躍。為引起一般市議員之議事興趣起見，克利夫蘭德市規定，市經理及各局局長必須出席市議會，以解釋其政策，並答復各項問題。

預算得市議會同意後，該會則通過一些法令，而加以實施，一為每年租稅收入上之法令，規定下年度之租稅數額；又有他種法令，規定新增的特徵或其他籌款方法，此均就收入方面而言也。在支出方面，則有支用法令，此項法令概括市議會對市政府所屬各機關所表決之下半年度經費，有時亦不如此。有些市議會首先通過每年支用案，以後經費不足，可以隨時增補各種支用，惟增補之支用與增補之租稅收入，往往不能相抵，致使財政年度終止時期，虧欠多不能免。

市議會為實施預算所通過之支用法令，可為總額（Lumpsum），亦可為分類（Allocated）。以分類言，市議會對於各局，可以表決一種總額，使各局局長依據屬下機關之需求，而支配其經費。亦可詳細規定其用途，使各局局長無自由支配之餘地。總額支用較有彈性，顯有一種利益，使市府之餘剩經費，可以自由支配於各局各處。美國市政府最初通過之支用案，多為總額辦法，而不詳細規定其

支出項目，惟於施行之初，弱點即行暴露，因各局局長所編製之支出，常不精審，並多濫用經費，致使財政年度尚未終了，經費業已用盡；甚且利用所保管之經費，以行其政治之私。在此類情形之下，社會對於總額支用辦法，漸起強烈反感，一般人更認制止經費之濫用，或不法的使用，在於支用令中，詳細規定各項經費之用途。惟此種辦法雖或能矯正一部分弊端，究亦有兩種弱點：（1）缺乏彈性；（2）事件之應由行政機關自由裁決者，竟須由市議會議決。

上述辦法既有弱點，研究公共財政之人士，間有倡議採行分派辦法（Allotment System），期能保存總額支用之彈性與分額支用之定性（Certainty）。換言之，是即採取總額辦法，益以行政首長之直接管理。在此種辦法下，各局局長必須提出活動計畫書（Activity Program），標明每季所須進行之工作，及所需用之經費。此項計畫書遞繳於行政首長，並須得其同意。行政首長以此類計畫書為根據，以支配各局後三月之經費，如此於每三月中，可以修正各局之工作，並查核其財政狀況。分派辦法曾為少數城市所採行（註二）；又有少數市政府中之局處，亦曾採行此種辦法，惟迄未能得一般人民之贊同。

市議會對於預算之管理，各市非必相同。大體言之，市議會可以隨意變更，可以增加有些項目，可以減少其他項目，且可根本撤銷一部分要求，或另行增設新條款。惟在紐約市內，參議會則不能增加預算額數，亦不得列入新項目，而祇能減少項目，撤銷項目；並且，此項權力尙可受市長之否決，否決後則必有四分之三的多數同意，始能通過。波士頓市則更進一步，市議會祇能減少預算，並且一經市長否決，則根本不能通過。在市長議會制之市內，市長對於市議會所通過之預算，祇能行使有限

制的否決權 (Qualified Veto) 與對其他議案正復相同。在市經理制下，市議會之決議，絕對有效；在市委員會制下，預算之制定，通過與實施，全由同一機關負責，即市委員會是也。

在許多城市中，可以動用市經費之機關，不以市議會為限。例如，教育局、公用局或陰溝局等項機關，可由市憲授以徵稅權，並可自由支用其收入，而不受預算上之管理。例如，在新奧雷安斯市 (New Orleans)，市議會所管市內各機關之支出，不及全數之半。在此類情形下，市預算既不包括全部經費，是不由任何一個機關負責制定全市之整項財政計畫，此為地方財政上之明顯弱點。

預算計畫不能超過一年以上；預算編制機關所提出各項建議，必須固定，並須相當詳盡。惟如期限過長，則不能實現此兩項目的，因預算制定以後，新事件可以發生，新情況可以變更。究此非謂市政府不可注意，其未來的需要，不可預計其籌款方法，反之，市政府必須預定精密的財政計畫，注意五年或十年以後之地方需要，期以逐漸實現之，此項工作可由預算局主持之。預算局制定此種計畫時，必須交由市議會通過，並加以必要的修正。當然，此種計畫不能如逐年預算之詳細，亦不能如其固定，並可年年變更。此種計畫可以證明市政府之財政趨向，顯可為市內官吏與人民之指南。在美國，少數城市曾採定長期財政計畫，惟大抵偏於長期建設之改進方面（註三）。

（註一）如由財政委員會所編定，則不必交其審查。

（註二）華盛頓及柏克利 (Berkeley) 等市。

（註三）如西佛基尼亞邦內之布盧非茲市 (Bluesfield) 及密喜干邦內之卡拉馬蘇市 (Kalamazoo)。

第二節 市財務員與集中購置

美國市政府大多設有財務員一人，財務員雖應由行政首長所委任，亦常由人民所推選。其主要職責即在保管市有經費，但亦負責徵收租稅，辦理特徵之類。在有些市內，租稅之徵收，亦常有專員負責，其名額頗不一致，有稱為租稅稽徵員 (Tax Collector)、市稽徵員 (City Collector) 或徵收員 (Receiver of Taxes) 者。各種租稅徵收後，即須繳至市財庫，由財庫保管，以備依法支用。在各市內，於經費動用之前，必須採取數種步驟。各項支用首須由負責行政官吏 (局長) 提出，例如公安局長可以要求領用三千美元，以為製備警服之用，或用以發給月餉。不論此種要求之性質如何，大抵遞交於保管員 (Controller)，後者查驗此項要求是否合法，其手續是否適當，如果認為滿意，則即備辦必要的證件，轉送於市財務員。大市對於官吏薪俸之發給，每設有特定證件，且須經文官職務委員會秘書簽字，始能發生效力。此項證件繳入後，財務員即可以為根據，而撥發其所標明之經費，或撥發現金，或授以支票。市憲大抵規定市財庫非經相關局長或其代表之要求，並由保管員簽證同意後，不得撥發經費。在未會設置保管員之小市內，其審定各局領款之任務，則由市議會自行擔任。

在最近二十年內，採購員在都市中之地位，逐漸重要。緣市內各局各自採購小批物料，或則不適於應用，或則多所糜費，其流弊所及，促各市相繼採行集中購置制度。直至一九三〇年，採行此制者已有二百餘市，有些另設一局，而以採購員為局長；有些則就原有局處，增設採購員一職，或僅指定市廳齊或保管員為採購員。

採購員如果得人，則可大行節省市政府之經費，減低物料之費用。因採購員可以大量購置，可使特定物料標準化，故採購員亦有若干屬下官吏，負責數衡量及試驗之責。與集中購置有連帶關係者，則為集中儲存，究此非謂市政府各機關所需用之物料，必須儲存於一處，直至相關機關憑單領用時，始行移送。反之，物料可以分別儲存於各處，其可存儲於售貨商人處，以後按時分批交貨。惟集中儲存之根本原則，即在全市供應物料，必有一總記錄，記載市府所存有之物料。

惟各市自採行集中購置計畫後，其實施結果，非必全然順利。例如在運送上，有時可以造成不必要的稽延；又所購物料，有時且較各局所能購買之價格為高。當然，此類缺點不足以減低集中購置之價值，反之，更足以證明採購員須經過適當訓練，了解其工作，並不受政治影響。在有些城市中，採購機關甚至批評各局所標定之購置，而引致兩間之衝突，惟市政府通常尊重各局局長之意見。普及言之，採購員之職責，端在維持物料之供應，其應行採辦之多寡，又應行購置之物料是否滿意，均無權過問。

第三節 城市之債務

一般言之，美國市政府之債務，逐年增高（註一）。各市雖多採行比較適當財政制度，更主以經常收入應付經常支出，而債務並未因而稍減。直至最近十數年，市政府始行發行公債，以應財政上之需求，此種辦法固可制止地方租稅之激增，而將現代人民之負擔，轉嫁於後代，其社會影響自極重大。至現今，此種辦法顯已普遍禁止。市憲通常規定，惟長期建設之經費，始能發行公債，以資籌

集。不過，此項限制殊易規避，除非市憲明定長期建設之定義，否則市議會可以自購定何種建築為長期建設，其決議可與事實全不相符。例如路而之修築，為臨時建設乎？抑為長期建設乎？一般入多指稱為臨時建設，因路面修砌，甚至祇能存在數月之久；但亦有一部分城市應以十年或十五年公債款項，以充修砌路面之用者，其顯例也。

假使長期改進可以應用債券實現之，則債券之贖還期應為若干年，而一般之答語，則以改進之存在時期為轉移。二三十年前，市公債之發行，多為長期性質，三十年、四十年，甚至五十年之久；而經費之應用，亦無固定限制，或則用以放寬街道，或則用以修建街道，結果，許多城市對於已經發棄之專案，仍須繼續償付其經費負擔。而最近趨勢則在發行短期債券，並試以斷定公共改進之存在時期。惟此項工作極為困難，因市有財產之現有價值若干，又工具能否適應市政府之需要，均難正確斷定。不可預料的缺點可以隨時發生；新發現可使現存方法變為無用；又市民習慣之轉變，可使由高價購買之財產，喪失其大部分價值。因此市官吏對於公共改進上有用時限之判斷，難免錯誤，每將有用時期估計過長，以為發行長期債券之根據，而致加重城市之債務負擔（註二）。

既有上述各種弊端，各邦類皆假手於憲法或法律，以制止市債之增長，其普通辦法即在限制市府之借債權。此項限制大抵以繳納市稅的市財產之估價額的某種百分率為限。在有些邦內，市政廳應能舉債之數額，不能超過市財產的估價額之百分之二·五；在其他有些市內，則可增高至百分之二十五，比較普通之最高額，則為百分之五或百分之十。此外尚另有一種決定債務最高額之方法，有些市憲明白規定不可超過之數額，亦有規定其數額不得超過各該市之經常收入者，但多附有特定例外，例

如教育行政對市行政往往獨立，而此項經費上之債額，乃無任何限制，又市辦公用事業多能自行維持，其舉債額亦不受何種限制。在許多城市內，如能得人民同意，額外債券仍可發行。

市政府所可舉債之數額，必有固定限制，已為一般人所共認。除非邦政府嚴格執行此項事件，否則市政府所進行之改進計畫，必大行超過其實際需要。並且，邦政府對於邦內公共信用，有維護之責，其應能整治市府活動也，自無疑義。惟以科稅財產之估價為根據，而規定市債之數額，其辦法亦不甚明確，推行結果，甚至因而形成不公平與不平等。在大都市內，其公共事業之種類至為複雜，其所需經費之數額至為鉅大，對於本市財產之價值，大抵估計其全額，甚至超過其實際價值。反之，小市對於市內財產之實際價值，祇估定其一部分，為避免此類流弊起見，即第安那邦不純以百分率債額限制為根據（註三），邦議會組有邦租稅委員會，使對於超過五千元以上市債券之發行，有審閱之權。十納稅人對於市內所發行之債券，如果認為不滿，可對於租稅委員會提起抗議，後者有批准減少或拒絕之權，但不能增加，其決定即為終結。此種辦法固非絕對圓滿，但較之硬性的債額限制，究屬比較有利。

至於城市所推行之公共改進，其所需經費中某種成額應出於借款，某種成額應出於租稅，一般人之意見頗不一致。惟多數城市在公共改進上所支用之經費，大抵純以借款所得支付之，以為該市既未利用借款，以供經常支出之所需，在政策上亦無可訾議。惟自一部分研究市政問題之人士觀之，市政府對於一切支出，不論其性質如何，均應以租稅所得支付之，除以應異外事件之需求外，不得從事於借款。上項言論之主要理由有二：（一）假手租稅，以供應公共改進事業之經費，可以節省經費。公

事業之改進經費，原爲十萬美金者，如出以借債方式，甚需二十萬或三十萬美金之多，蓋除原有建築經費外，尚須加以四十年或五十年之息金。(二)由租稅所得，以辦理公共事業，可以避免奢侈，因事業所需經費，如可於將來償付，即有浪費情事，亦可爲輿論所容忍。但如各種事業之辦理，立即增加租稅成額，則地方人士不復能漠不關心矣。反之，對於各種建設計畫，必能加以精審的批評，對於虛糜公款之官吏，亦必能使之負責。此外尚另有一種利益，是即(三)發生債券之費用可以節省，而辦事上之迂緩亦可免除。

惟上項主張亦有其重要缺點：(一)不能維持統一的租稅額數，因在公共改進上所需要之經費，每年不同。例如在某一年度內，市政府可以從事建築市內陰溝水糞清除工廠，此項建築可以存在半世紀之久；另一年度可以建築自來水廠，其存在時期可在半世紀以上；而在以後一年度內，甚或無鉅大工程可言，在此種情形下，每年租稅數額自必大相懸殊。(二)以租稅收入辦理公共改進事業，固可避免糜費，但亦能阻礙必要的改進。因改進計畫一經探定，則租稅隨之加重，必非納稅人所願聞。納稅人多欲減輕其現時負擔，而轉嫁其一部分負擔於後代人民。因此，美國大城市中，從無全以租稅維持一切公共建設工程者。紐約市政府於一九一六年曾試行此種辦法，而見阻於大戰，戰後未再採行(註四)。

惟地方政客對於以後此償付之款項，每不欲現時償付，因此，此輩大抵主張應用公債收入，以支付公共建設事業。最近亦有一部分學者，聲稱市政府於借款方面，且可節省經費。此輩以爲市政府信用良好，市公債又可免除聯邦賦稅，故能在四厘半行息下，借得款項；並且市公債比較可靠，尤爲

市民所樂意投資。唯此項言論非必正確，其實際所付，當爲六厘利息。並且，以債券來維持長期公共建設事業，其財務行政上之流弊，幾不可免。

總之，上述兩種辦法各有利弊所在，純全探行一種，非必絕對有利，故以採取折衷辦法爲宜。各城市深知各該市對於長期建設事業，每年所用經費甚鉅，特定計畫每年均有。例如在發展極速之城市中，時須修建新街道，建築新學校，修建公園之類，故預事決定每年建築經費，其事至稱簡易。對於每年重複發現之建設事業，則用租稅維持之，對於不常主辦之計畫，則發行債券支付之。此種折衷辦法可以兼收上述兩制之利，而可避免其弊。一部分美國城市，如支加哥、波士頓、密爾高基 (Milwaukee)、斯波康 (Spokane)、柏克利 (Berkeley) 等市，在其所徵租稅數額內，已曾包含一部分長期建設之經費 (註五)。

一市發行債券時，通常定有回贖辦法，各邦均曾通過法律，實施此項規定。前此回贖債券之普通辦法，在籌集減債基金，是即每年由租稅收入項下，撥繳一部分款項，於是項基金，集至應行贖回之年限時，即可清償此項債券。此種辦法，在美仍極盛行，惟因缺點甚多，許多城市已不復採用 (註六)。

以減債基金之籌集言，其計算固極簡單，而錯誤亦極普通。有時市議會所議定指撥之款項不足，有時則可過多，又如市議會不會議定指撥款項，則此項基金即不能如期集成。並且，自一部分美人觀之，由減債基金所集成之大量準備金，尙有感受政治影響之虞，因地方政客可以移用於他項事業上。

以一般趨勢言，美國城市在回贖債券方面，頗有放棄減債基金，而探行定期還本公債計畫

(Serial Bond Plan)，是每年必有固定數量，到期還本。在直接定期還本辦法下 (Straight Serial Arrangement)，每年到期還本之債券數額遞增相等。例如債券發行之期，如為二十年，則每年應行還本之債券為二十分之一，到達第二十年時，則全部還清。在此種辦法下，市議會不須籌備大量準備金，而可陸續清償其債務，此其所以較優於減債基金也。在此種辦法下，因利息逐漸減少，故每年所須付償者，非必相同。例如債券發行之期如為二十年，第一年所付者為二十分之一債券及全部債券之利息。第二年繼續償還二十分之一債券及二十分之十九的債券之利息。至最後一年，則祇須償付全部的二十分之一之債券之利息。

此外尚有一種較好辦法，是即每年到期同額還本債券 (Serial Annuity Bond)，其還本辦法，因利息逐年減少，其每年到期之債券數額則逐漸增多，結果每年所須償付本利總額適相等。有些城市更採行退後定期還本債券 (Deferred Serial Bonds)，是即於債券發行後數年之久 (一年或三年後)，始有到期還本之債券。例如四十年定期還本債券，可規定於十五年後，始有到期還本之債券，其危險在使市政府忘記其債務。

或謂投資人對於減債基金辦法比較歡迎，則非事實，因每年到期還本債券，在市場上之銷路同屬良好。至於多數美國城市採行後者之主要原因，端在後種債券辦法不須集成一筆鉅款，故無管理鉅款之必要，而貪污事件乃亦無發現之可能矣。

(註一) 到一九二七年，總計約五十五億美金之多。

(註二) 關於市府在債務上所應採行之政策，參看 A. D. Buck, Municipal Finance, P. 477.

(註三) 依印第安那憲法，僅何市政府所舉債額，不得超過該市內全部財產的估定價額百分之

11。

(註四) *A. F. Macdonald, Amer. City Govt and Admin. P. 427.*

(註五) *Macdonald, op. cit. pp. 420--430.*

(註六) 大市之保留此項制度者，僅有弗列得爾菲亞一市。

第四節 城市之收入

市政府之收入，大抵得之於許多來源，如租稅、罰金、規費、利息、特徵、協款、及私人捐贈之類，其總額可達市政府收入百分之七十之譜。在有些城市內，市公用事業收入雖鉅（註一），而在一般城市內，租稅則為其主要來源。

以租稅言，一般人通稱之為維持政府事業之收入。強制捐輸，與人民所獲得之利益，非必有連帶關係；其與規費不同之處，為後者是對於特殊事業之直接繳付，如財產契約登記上之規費。租稅之徵收，不以所得利益為根據，計有數種理由：（一）在多數事件上，幾乎無法衡量人民所得之利益，例如，警局之設立，各級人民所得利益幾何，實在無法臆度。（二）人民所得利益，即使可以衡量，而健全的租稅制度，亦應以擔負能力為根據，不能以所得利益為轉移，因對於都市事業需要最大之人民，其負擔能力往往極小。

(一) 普通財產稅 (The general property tax)

美國普通城市之收入來源甚多，有各種財產稅、人丁稅、所得稅及營業稅之類，有些由邦政府所加徵、所收集，而全部或局部分配於地方區域；其他則純由地方官吏管理之。租稅中之主要稅收，則為普通財產稅，在多數城市中，約占全部租稅收入百分之九十，且多為都市租稅之主要根據。

嚴格言之，普通財產稅徵於不動產及動產 (Personal)，如土地、房屋、馬和牲畜、機器和工具、傢具和私人用品、以及有些不可目見的財產，如銀行存款、股票、公債票及抵押品之類。在各市特定財產可受免稅待遇，如傢具及工人之工具等類。又有數類財產，因已經邦政府徵稅，而可免稅者，如商業之存貨及公司之設備是也。又宗教、慈善、教育機關以及市、道、邦和聯邦之不動產，通常亦受免稅待遇。

財產於徵稅之前，例須經過估值，市內一切可課稅的財產，首先理成名單，然後決定其各該價值，此種估值工作可由市政府主持，亦可付託於道官吏或邦官吏。在有些邦內，市機關準備其估值名單，道機關決定其價值，以為徵稅之根據。現今美國多數城市所採行之各種估計方法，不甚公允，而以動產之估值為尤甚。因有此類實際困難，市官吏往往放棄估計各家傢具及用品之計畫，而將城市分為若干區，將財富約略相等的家庭列入一區。然後估計每一區內各家家長之動產，自最貧區域以至最富區域，其數額則逐漸增高。惟此類估值數額，與事實不甚相符，顯為共認之弱點，因動產價值之增高，較之土地房屋，更為迅速。侵及近代，大都市之大部財富，多為無形的產物，不易為估值員所發現，從未能記載於稅單上，故從未負擔政府之經費。至於此類財產之存在，顯無可疑，並且人民之動產愈多，其所納稅愈少。

在有些城市中，邦法律規定，各僱納稅人須報告其動產之價值，並須宣誓；惟其結果亦不甚佳。若干年前，一部分邦政府通過各種租稅審查法（Examinator Laws）。在俄海俄邦內，任何人民對其鄰人所未宣告之財產，可以依法報告，一經查出，則課以重罰，一部分罰金歸之報告人，而施行結果，亦未見其圓滿。

有些城市對於動產所徵稅額，較低於不動產，蓋以稅額較輕，徵收或許較易，惟於施行之後，亦未能發現鉅大動產數額。其癥結所在，厥惟普通財產稅從未能順利的應用於動產。少數邦政府有鑒於此，竟將有些動產置於普通財產稅範圍之外，思欲假乎於他種方法，以定其租稅上之負擔。

在多數城市內，普通財產稅之應用於不動產者，其結果亦不甚圓滿。土地以屋固然容易發現，其困難問題則在測定其公平的或合理的價值。在美國，估價工作多由非專家所主持，估價員之受委，往往有政治關係存乎其間，有時且由民選。既有其政治背景，因亦感受政治影響，致使其所決定財產之價值，遠較實值為少（註二）。估價員於實行其任務時，往往二人合作，小房產之估價比較簡易，大房產之估價，則比較困難。

邦法律通常規定，一切財產之估價，須以市價為準；有時規定，估價員所定估價，如不足其實值，可受嚴重刑罰，如罰金與拘禁，惟其實效亦不甚大。即在同一邦內，各市亦復不同，有些城市可令其估價員僅行估計市內財產價值二分之一或三分之一，有些城市則可估計其財產價值百分之八十或九十；而一般估計每較實值為低。

當然，在一個區域內，一切財產之估價，如果同樣低下，亦無嚴重之可言。惟考之事實，則一市

之中，其估值至爲懸殊，而爲一般人所不滿。其尤甚者，邦議會有時未能鑒及各市價值之不一致，而以地方估值爲邦租稅之根據，致使估值額高的城市，感受重大損失。此舉一經發現，各市相率減低其估額，使邦財政亦受影響。爲救濟此種流弊起見，各邦組織檢查局或調協局，其主要職責在調劑地方估值，使能趨於一致，以爲邦租稅之根據。

在實施上，普通財產稅根本不圓滿，一方面使貧富之負擔不同，貧民每較富民爲重；一方面使動產可以逃避課稅，而不動產之估額，亦較實值爲低；並且估值人員多非專家，工作不能勝任。有此種種原因，此種地方稅遂爲一般美人所詬病（註三）。

(一) 機械估值法 (Mechanical Valuation)

普通財產稅既有各種弱點，一部分大市（註四）乃採行機械的估值法，或科學的組織法，而祇實施於不動產。土地與房屋分別估值。實施此法之第一步，在製定一種稅圖，表明各個不動產之寬廣和地位；第二步在製定土地價值圖，標明市內一切土地之前面每方尺的價值 (Front Foot Value)。土地價值圖祇標明街道及巷道而不及私人財產線 (Private Property Lines)，圖表製定後，土地估值至爲簡易矣。例如估計第一號大道 (First Avenue) 旁之地產一塊，圖表規定靠該街地產每方尺街面價值四百美金，假定其長度爲百尺。如果所須估計之地產，其長度恰爲百尺，其所占街面爲四十尺，則可以代表街面之四十，乘代表土地價值之四百 ($40 \times 40 = 16,000$)，而得其價值之一萬六千美元。至於地產超過百尺長，或不及百尺者，另有計算方法，大抵以百尺深以後土地之價值爲較低。一般市政府多以拐角地產 (Corner Lots) 爲比較寶貴，且有以之爲具有雙倍地價者（註五）。

土地估值後，則須決定房屋之價值，建築費用固為可靠根據，亦未必能知道其真實價值，故尚有採行他種消息之必要，如同樣建築之價值。美人且有製定各類房屋表者，而在高度、寬度、地板面積、物材之質量與種類方面，須另行計算，又須減去其消蝕部分。此種估值程序稱為機械的，或科學的方式，以示其有別於一般美國城市所採行之方法也。

(三) 邦政府對於課稅範圍之管理

課稅限度通常由邦政府所規定，或出以禁止超過上年度課稅額之方式，或出以規定每日若干元之最高額的辦法，其比較通行的，就是課稅限度與負債限度，同是在市稅課徵下財產的課稅價值之百分率表之。邦憲法、邦法律、或市憲通常規定，課稅額不得超過百分之二或三，在俄海俄邦，此項限度為百分之一，結果該邦城市甚難籌集經費，以開支逐日所需。在此方面印第安那詩畫比較圓滿，邦委員會不特有權決定地方公債之發售，並有權檢閱地方稅額，如認為必要，即可減少之（註六）。

(四) 其他各種稅

美國約有半數以上的城市，發行入丁稅，其額甚低，每口自一角五分至二三美元不等，並多以此稅之繳納，為投票權行使之條件。其結果在北部城市內，不依附政黨之貧苦選民，因而喪失選擇權者，為數不少；其願意奉行政黨之命令者，則政黨大抵代為繳納。南部各邦則常假手於入丁稅（註七），以剝奪黑人之選權。惟入丁稅之徵集，其行政費甚大，而收入則甚少，此亦為應行注意之點也。

多數城市對於各種商業和職業，亦徵收租稅，有時此類租稅之徵收，全為實現整治之目的，譬如經營易於燃燒及爆炸的物品之商人，必須領取執照，以免其落入不良分子之手中，執照費往往以視察

堆棧上所需費用爲轉移。市政府徵收營業稅，有時全爲增加收入設想，果其如此，則可徵之於各種營業及職業，其數額雖以營業而變異，而進行同樣職業者，均須納稅，例如律師所須繳納之稅額，與律師不同。又有許多城市，實施納稅能力的原則，其稅額之釐定，一以各人所僱工人之數額，其存貨之價值，其出品之數量，及其開業時間之長短而定（註八）。至於地方租稅之徵收，其目的究在整治，抑在收入，在許多事件上，不易斷定，大體言之，二者兼而有之。另有少許城市，徵收下列各種雜項稅收，如所得、遺產、銀行、公用事業、私人公司之類，此類租稅通常由邦議會所加徵，由邦行政官吏所收集，其稅收則全部或局部由邦內分配於城市。

(五)各項特徵 (Special Assessments)

一般城市大抵採用特徵辦法，是即市政府對其所辦理之事業，因市內有財產人民獲得特殊利益，而對之徵收捐稅。例如，一個街道於修砌時，臨街的地產房產，顯能獲得利益，使之繳付全部或一部修砌費用，似無不公之處，因此，特徵辦法在美極爲盛行。

採用特徵之目的甚多：其主要者則爲陰溝、路面、及行人道之類，而對街道的放寬，公園和運動場之修建，飾品電燈之裝置，以及高壓救火機之應用等類，亦有採行此種辦法者。有些城市對於經常事業，如街道之清理，路燈之裝設，雪塊之蠶除，公園之維持之類，亦有實施此種原則者，但究屬少數，特徵通常與長期改進有關。

人民得有特殊利益，應有特殊負擔，原則上似無可以反對之處，但此項原則之實施，極形困難，毋待解釋。徵之實例，實施方法，至爲懸殊。在有些市內，受益財產之負擔，不及改進經費百分之五

十；在其他市內，亦須負擔其全部。陰溝與街道之改進，一般承認其僅有利於臨街財產，其費用極少分攤於較廣區域，但亦不能作準確的估計；因此，市議會不得不武斷的畫定鄰近區域，為攤費之範圍。產主對於特徵，可以分期繳納，並可分配於許多年限內（註九）。

至於實施特徵之限度，亦各市不同。在羅斯安哲爾斯（Los Angeles），其收得之數額，幾達普通財產稅三分之一；在非列得爾菲亞，其數極微，約占該稅七十五分之一。如果徵收方法可以改進，而各市又欲增加其收入，則美國一般城市或將擴大特徵之範圍；亦未可知（註一〇）。

罰款收入通常極微，但屬必要，其目的在制止不法行為之發生，而不在籌集地方之收入。以規費收入言，其數亦不甚大，惟在多數城市中，尚有增多之可能。例如，市政府保存不動產轉讓記錄，則市內不動產主均可獲得特殊利益，而應負擔其經費，惟納費甚低，致使大部分經費由全部納稅人負擔。一般城市百分之六十之收入，得之於邦，或道所給予之協款，其中大部出於邦，而協款十分之九皆用於地方教育。各市亦得有一部分私人捐助，或出於私人，或出於公司。市有公用事業，（註二）原可供應大宗經費，但其大部分收入大抵用於應付經常開支，利息之付債，事業之推廣，及債務之清償，故不能成爲城市收入主要來源之一。市政府亦尚有其他收入源流，如利息、租金、專利金、市財產、無用物品、及多餘設備在轉讓上之收入，以及執照和讓予權等項稅捐之類。惟市政府之財政來源雖多，仍多入不敷出，而須時時開源節流，以解決其財政上之困難。

（註一）例如泊法斯那（Pauchuska）鎮之全部經費，得於公用事業之收入。

（註二）E. R. A. Seligman, *Essays in Taxation*, 4th ed. pp. 27-8.

- (註三) Macdonald, op. cit. p. 448.
- (註四) 紐約、色爾提摩爾、克里夫蘭得、得特拉特、紐阿克等市。
- (註五) Macdonald, op. cit. pp. 443-444.
- (註六) 在愛德瓦、俄累工、及新墨西哥，邦機關亦有通過地方稅算之權。
- (註七) 依人口扇之統計，美國人口三萬以上之城市(二五〇)中，在一九二六年，一一三市曾經徵收入子稅。
- (註八) 在小羅克(Rock)，律師執業五年以上者，其所納稅額，較高於執業五年或五年以下者。
- (註九) 多數產主贊成此種辦法。
- (註十) Macdonald, op. cit., pp. 450-451.
- (註十一) L. R. Nash, *The Economics of Public Utilities*, 1925; J. Bauer, *Effective Regulation of Public Utilities*, 1926.

第六章 法院

嚴格言之市政府並不設有法院。但在城市境內，往往有法院行使其權力，有些且稱為市法院 (Municipal Courts)，其一部分職責即在實施市法令。此類法院內之法官，可由市選民所推選，其薪金可由市經費支付之。惟此類法院究為邦司法系統之一部分，同時實施邦法律與市法令，其職權往往可以達到市境之外，其比較重要的判決，往往受邦高級法院之複審，此類法官所以由人民推選，其主因厥在邦議會認定此種推選方法最為便利。

司法行政與市政府活動之各方面，有密切關係，故於研究市政府之全部領域時，未可略而不論。在減少罪惡方面，市警察與法官相互協助，市政府所授予市民之特權，即由市內各種法院加以保障，人民違反市法令時，其應得之處罰，由法院所判定。市民之無知者，其心目中的市政府，即為市警察與市法官，而市政府之許多創造性質的活動，均非其所能領會也。

在美國城市生活開始時期，時人未曾盡分三權，同一官吏通過法令，實施法令，並對違犯法令之人民判處刑罰。市長即為清平吏，有權審判民事及刑事案件，記錄員及參議會通常賦有同樣職權。參議員與記錄員和市長往往合組為法院，可以行使廣大職權。但在十九世紀之初年，此項制度根本崩潰，在大市中為尤甚。市官吏之行政和立法活動，耗費其時間甚多，結果，案件發生後，往往不能按時審判。並且，市官吏極少具有法律智識，在城市生活日趨複雜後，法律問題乃不易解決。此時分權理想為一般人所注意，在聯邦及邦政府範圍內，其制度在使執行立法及司法三部分相互獨立，此種意

念瞬亦實施於地方制度。不久，獨立的法院亦即組成，法官通常具有特定資格，而不受市長及市議會之干涉。卽在此時，清平吏非必具有法律智識。侵及今日，市內法院極形複雜，職權重疊，以致發生混亂與稽延。

第一節 市法院之組織

美國各市內所有法院，至不一致，極難作統一的敘述。普泛言之，司法系統之最低基層，卽爲地方法院，有時稱爲警察法院 (Police Court)、清平吏法院 (Justice Court)、區法院 (District Court)，或其他許多名稱；而地方法官雖亦有委任者，通常則由市選民所推選。地方法官雖則解釋法律，非必能了解法律原則；其任期甚短，自二年至四年不等，但存少數城市內，法官之任期有爲十年、二十年，且有任職終身者。其薪額亦復不同，低者每年數百元，在大市中，高者可達五六千元之多，但一般均甚低微。地方法官通常祇能審理微小案件，牽涉微小數額，其限度可爲五十元，亦可高達五百元者。以刑事案件言，對於市法令之違犯，或邦法律之干犯，可以全權辦理。至其所能判處之刑罰，則由法律嚴格規定，以低額罰金及短期監禁爲限，被判有罪人民，尙可申訴於高級法院。被控有重罪之人民，亦可由地方法官予以初審，判定其是否有罪。如無犯罪之可靠證據，則卽開釋；如有可疑之處，則須拘留犯人，以備法院之審判，並可決定保證金之數額。

在地方法院之上，則有邦審判法院 (Trial Court)，其名稱各邦不一。人民所犯罪案較重，或民事案件牽涉款項較大者，則在此項法院內審判。在有些市內，民事與刑事案件分院辦理；在有些市

內，則在同一法院中審判。其民事與刑事案件分院辦理者，亦由同一法官審判。大概各市均有此項法院一所，其職權往往可以踰越市境之外，而包含全道，或一州特定司法區域。此類法院內之法官，可由推選，亦可委任。其薪俸較高於地方法官，人選亦較優。其任期各邦不同，任期十年者較多，各邦人民大抵贊成任期較久。

約有十五邦，設有控訴法院 (Court of Appeals)。各邦通常設有最高法院，其名稱非必均為最高法院。其薪俸較高，其人選亦較佳，所審判之案件，大抵為低級法院之上訴，通常不受政治影響。此等法官雖在大市內執行其職權，究不能稱為市法院，其所審理之案件，來自本邦各部，其薪俸由政府支給，法官由邦內人民所推選，或由邦總督所委任。

第二節 特別法院

美國多數大市，往往設有特別法院，辦理由複雜生活上所發生之特殊問題，交通法院即屬此例，審理一切違犯汽車法上之案件，芝加哥市於一九一二年即設有此項法院。前此對於汽車速度過高及類似的行為，往往交由警察法院審理，違法人民被拘於警局時，可以等候數小時之久，始有受審之機會，所判定之刑罰，頗不一致。得特拉特市 (Detroit)。首先組織交通局 (Traffic Bureau)，辦理各種交通案件，並有權徵收自願罰金。按此，違犯交通規程之人民，可自由舉此案之警察處，接收簽條一紙，俟上載明其所違犯之法律，及其所應得之處罰。此人如願遵從，則逕往交通局，承認其罪過，並繳付其罰金；否則亦可提出抗辯，而等待法院正式審判 (註一)。

從前市法院大抵於日間開庭，結果於夜晚被拘人民，須監禁於警局內，並等待數小時之久，至次晨始能辦理。侵及最近，大市內地方法官可於夜間開庭，並有開釋及規定保押金之權。法院可於夜晚開庭，則無故拘禁之事，不致發生。

一部分人士深以兒童與婦女如有違法情事，似不宜與一般男犯，同時在同一法院審判。關於後者，迄今尚無固定辦法，對於前者，各市大抵均經採行特定行動，芝加哥市於一八九九年設立青年法院 (Juvenile Court) 一所，他市繼之，此項運動亦即徧傳於美國大市。青年法院之運行，基於不同的原則，採取非正式的程序。其審理之目的，不在加以處罰，而在研究其犯法之原因，使能自尋自新之路，而不致日漸墮落，陷於罪惡，而不能自拔。

美國大市又多設家庭法院 (Family Court)，處理夫婦間之糾紛，牽涉贍養、分居、離婚、及子女監護問題；父母或監護人與孩提之問題，以及私生子女問題，紐約、芝加哥等市，賦予此類法院以重大權力，小市則不肯多所授權。此項法院採行非正式的程序，夫婦兩間如有糾紛，與法官同坐一桌，磋商解決方法，首先設法和解，不能調和，再研究分離辦法。

在大市中，許多案件往往牽涉微小款項，如十元二十元之類。為解決此類糾紛起見，芝加哥及克利夫蘭德等市，設立微小要求法院 (Small Claims Court)，或為獨立法院，或附屬於市法院，凡案件牽涉美金三十五元或五十元以下者，均得受審，芝加哥則規定在二百元以下之案件，均可受審。訴訟經費大抵免除，或則至為輕微或為七角五分，或為美金一元。其程序亦為非正式的，無須聘請律師，訴訟人與法官直接談判，磋商解決辦法。

(註1) G. G. Hulse, "Chicago's Disposition of Street Traffic Violator", National Municipal Review, August 1927.

第三節 法官之選拔與罷免

關於選拔法官之適當方法，美國一般人之意見，頗不一致。主張法官民選者，以為非由民選，則不能使之注意民衆輿論，法官如須每數年改選一次，自不能無視公共情緒。贊成法官委任者，認為法官民選，則法官所注意者，不為社會輿論，而為地方政黨領袖之意見。並且，民衆選舉非必表現民衆願望，法官如由民選，當選者多為資格不符之分子。當然，法官由總督或市長委任，其結果非必較佳，市長適宜為政客之意見是然。惟大體言之，委任較優於民選，或以委任可以選拔真才，選舉較能代表社會輿論，美人之經驗，確認此言之不謬。

一般人對於法官所應具之資格，非必能深切了解，而對法院之工作是否滿意？換言之，其判決是否公正？其審訊是否迅速？則多能明瞭。在多數美國城市中，市民頗皆指稱：地方法院對其應有的職責，每不隨作適當的行使，市民之子女，如有干犯法律之處，該市民往往不甚注意法定手續，而選往地方政黨領袖處，深知如何領袖代進一言，其對地方法官之影響，遠較法律原則之申訴為大。探行委任，以代民選，非必能制止此類積弊，但必可以稍少改進。

或有主張，低級法院法官，應由高級法院，如最高法院之首席法官所委任。但此種計畫顯有其弱點所在：(一)高級法官之職責，原極繁重，似不宜加重其負擔。(二)最高法院之首席法官，如賦

有委任法官之權，則可植黨營私，漸造成其本人之勢力，進而壟斷司法。因有此類缺點，此種計畫從未置諸實施。

法官之罷免，顯為極困難之問題，法官之任期如不確定，則司法難期其獨立。法官如可隨時為總督所撤職，或為民衆所罷免，則在案件判決上，甚或過於重視總督之意見及羣衆之隨時心理，應嚴而失之過寬，應寬而失之過嚴。彼主張罷免手續簡單之人士，認為任期過長，而又不易罷免，則法官或將失之過嚴，且有離去民衆輿論之危險。惟證之事實，此種危險並不甚大，聯邦法官終身任職，且僅能由彈劾而罷免，而聯邦法院之判決，每能表現民衆輿論。總之，司法必須獨立，不受外界之影響與干涉，始能真正提倡公共福利。為保障司法之獨立起見，則法官之職位必須穩固，其任期必須相當長久，此顯為美國一般人士所共認。

本章參考書：

W. Anderson, *American City Government*, Ch. XXII, 1926.

C. N. Callender, *American Courts. Their Organization and Procedure*, 1927.

H. H. Lou, *Juvenile Courts in the U. S.*, 1927.

M. C. Goldman, *Public Defender*, 1929.

W. B. Munro, *Municipal Government and Administration* 1928, Vol. II, Ch. XXXII.

第七章 哥倫比亞區域

美國首都爲哥倫比亞區域 (District of Columbia)，此點固爲一般美國人民所共知，而他國人士則未能同樣了解。蓋歐洲多數國家之首要都市，往往卽爲首都，英之倫敦，法之巴黎，奧德之柏林同屬此例，而美之首要都市則爲紐約，顯與歐洲不同。又歐洲各國首都地位與權責。雖與一般都市不同，而與最高一級之地方政府，則亦大同小異。例如，柏林市具有省的地位，倫敦市則稱爲倫敦行政道，此亦爲吾人所應注意之點。既能明辨此二點，吾人對於此區建立之淵源及實際組織，即可從事簡略敘述矣。至於此章所以特別備略，計有以下三種原因：(一)此區爲特殊區域，不屬普通地方政府範圍之內。(二)此區直受聯邦政府之管理，而與所在地之邦政府無涉。(三)其組織及職權至稱奇怪，而與一般地方政府絕全不同。

(一) 建立之淵源

自美國革命開始，直至擬定憲法時期，除曾一度臨時遷往普林斯吞 (Princeton) 外，國會之集會地點，多在非列得爾菲亞。至於此次遷移之原因，則爲一部分革命軍士之索餉，而遭受壓迫。既有此項意外事件發生，在一七八九年，制憲委員不得不注意國會之安全，因而決定，新都所在地，以不受任何一邦政府之統治爲原則。根據馬迭生 (Madison) 之建議，憲法記載合衆國政府所在地，以十英里地方爲限，若有任何一邦願意割讓此種區域，並能獲得國會之同意，則以之爲新都，直受聯邦政府之管理，國會行使獨有立法權。

惟國會雖保有此項記錄，當時並未擇定新都，蓋恐引起邦際間之猜忌，致使憲法不能邁過。國會於議定憲法後，第一次開會時期，討論首都問題，南北各邦代表辯爭甚烈，最後同意擇定哥倫比亞區域，於一八〇〇年，聯邦政府機關相率遷移該區。最初聯邦政府維持該地原有地方政府，官吏由居民所推選，但該地行政腐敗，並虛擲公款，國會始出而交涉，於一八七四年，廢除該區地方政府，委任委員曾以管理之。

(二) 區政府之組織

直至今日，哥倫比亞區域行政，由委員三人主持之，其中委員二人，由總統委派地方人民充任之，並須參議院之同意。委員任期二年，兩大政黨各有代表一人，第三位委員則由總統就聯邦陸軍工程隊(The Engineer Corps of the U. S. Army)中，委派工程師一人擔任之，其官階須在團長(Captain)以上，並派該團下級官吏協助之。委員會權力甚大，委任市官吏，監視公共事業，如街道、飲水、警察、消防、學校、公濟之類，並須預布關於保護生命、財產、公共衛生上各種法令，各委員管理數局，例如工程委員兼管街道、飲水、陰溝、公園、電火等項事業。

適用於此區之法律，雖由各委員所建議，均為國會所擬定，進行政府之各項支用亦然。委員編定每年預算，提交國會中之委員會，委員會研究各項條款，可隨意修正之，然後報告國會，由國會通過支用案，始可實施。全部支用之半數，由國庫支付，其餘半數則出於地方稅。區內大部分財產屬於聯邦政府，均不納稅，故聯邦政府撥付區政府之一部分經費。

哥區內人民不享有選舉權，因該區不推選總統選舉人，亦無參眾兩院代表，且無市長及市議員。

凡民如欲行後投票權，僅可在其他區域，取得合法的住戶資格。通常擔任聯邦職務之官吏，旅居首都時，仍保留其原有合法籍貫，至選舉時期，回返原邦投票，但生於華盛頓者則不能享受此項權利矣。

參考書：

劉遜敏，比較政治制度，第一卷，第四四三至第四四四頁。

E. F. Schneckeier, *The District of Columbia*, 1928.

W. F. Dodd, *The Government of the District of Columbia*, 1909.

第八章 市政府與邦政府兩間之關係

廣義言之，美國地方政府，狹義言之，美國市政府與邦政府兩間之關係，牽涉甚廣，欲作詳細敘述，不特懸言前此所未發，且慮不嫌冗贅，必要時重述前段所已陳，自謂亦可以窺其全豹。惟亦應分別權衡抉擇，以定其詳略。

當然，以市政府與邦政府之關係言，則市政府組織之目的，市政府在邦內之合法地位，市政府職權所依據之市憲，市政府所可行使之職權，及其所負之責任等項問題，均與有重要關係。惟此點論點已見上節，自無詳細討論之必要，然亦不可略而不論，茲特合爲一節，簡略說明。特別立法不特爲市政府獲得權權之一種源流，並且爲邦政府授予權力之一種方式，前此未曾討論，茲另闢一節研究之。都市自治運動顯爲對於邦政府管理與干涉之反感，亦爲美國市政府進展之另一姿態。市官吏之選任與市效用之進行，對於市內行政和統治，關係重大，而對於邦之公共福利，亦能發生深切影響。此外，邦政府對於市政府之管理範圍，以及邦政府對於市政府之管理方式，顯爲邦與市兩間之直接關係，係自須一一論及。

第一節 政府與邦政府之法定關係

本節所須申述之論點，前章雖已研究，究爲本章所不可或闕。爰作綱領式的說明，希望一方面可以協助讀者了解市與邦兩間之法定關係，一方面又可以讀者有不嫌冗贅。

按上章所述，市政府爲公團，由治會所成立，其建立之目的，半爲協助邦政府，以推進邦內之民

事行政，而其主要目的，則在整治各該區域內之地方事宜。由此可知美國市政府（廣義言之地方政府）在系統上為邦內之屬下單位，在行政上為整體之一部分，在服務上不特有推進他方政事之權，更附有實施邦功令之責，對地方人民，固可感受民衆輿論之稀疎的壓迫，對於邦政府和邦官吏，則可受嚴密管理，民衆影響是間接的，邦政府之管理是直接的，間接的往往不能完成其預期的效果，直接的能發生作用，自甚明顯。

市政府既為法團，為一種公共機關，實現公共目的，不純為地方團體，各事主辦地方事宜。邦政府可以自由建立之，不以地方民衆輿論為轉移，有時在事實上雖亦徵詢相關區域內人民之意見，在法律上則無必要。因市法團之地位，與其他公共法團相等，均為邦議會之產物，而各市所有市憲，不論原為殖民時代邦總督所授予，抑由邦議會所頒發，邦議會均能加以嚴密的管理，絕無例外可言也。

市政府之法定地位，尚受其法團資格之影響，其建立之目的，不僅在提倡城市本身之利益，並須注意全邦之利益，自邦政府視之，後者且比較重要。因此，邦政府之視市政府，與視其他由邦議會所建立之私人團體，顯然不同，因有此種關係，論者乃以邦政府對於市活動之管理，確應有其合法的範圍。

市政府既為邦政府所建立，並嚴受其管理，市政府原不賦有何種權力，其權力必得於特許，或淵源於市憲，或得之於邦議會所通過之法律。市政府如欲行使權力，須能證明其確有法定根據；又於實際行使時期，又受邦法院之嚴密監視。邦法院對於市政府之普通權力，其解釋每較寬泛，對於特殊性質之權力，以及牽涉市民之自由權，或財產權者，則通常嚴苛。

市政府之法定權力，類皆通過法令以實施之，惟其所通過之法令，亦受有相當限制。其所進行之活動，亦附有相當責任。以所須擔負之責任言，在所訂合同上，不論其性質如何，均須負責。在所屬官吏之行動上，對人對事，則須判別情形，以定其應否負責。大體言之，市政府對於主持公共性質的效用（或稱政府效用）之人員及其違法行動，均不負責，而對於辦理市公用事業之人員及其違法行動，則須負責，對於性質不明之事業，其負責與否，則由法院判定之。

就此可知，市政府在邦內僅具有附屬的與低下的地位，至於市政府之全部進展，全以邦政府所具態度為轉移。市政府如以原有職權為滿足，則須謹守其法定範圍，如欲增高其職權，擴大其活動，則非假以於特別立法不為功，此點當於下節討論之。

第二節 特別立法

美國城市所可行使之權力，大抵規定於市憲之中，或則得之於邦議會所通過之法例，前節已曾述及。惟法例有普通與特別之分，普通法例適用於一般城市，邦議會每以精密的限制，而法院對於市憲所附有之權力，亦多作嚴格的解釋。城市發展較速者，所須辦理之事業較多，所須行使之權力範圍亦較大，不得不假手於特別法例，進而要求新權力，特別立法之演成，此其由矣。

美國城市之提倡特別立法也，其由來久矣。遠在一八五〇年，其不良結果已至顯然，各邦已有設法限制之，或管理之，惟此類政策在當時並不順利，實際此後十年內，特別法例之數量且復增多。例如在一八七〇年，紐約邦議會通過議案八〇八件，其中二一二件涉及城市與鄉村，其所占篇幅，竟占

全數四分之三（註一）。在一八八四年至一八八九年之間，邦議會通過議案一二八四件，其中三九〇件牽涉紐約市（註二）。於一八九〇年，在馬利蘭邦議會所通過之議案中，其涉及巴爾提摩爾市者，計有六十七件（註三）。自一八八五年至一九〇八年，馬薩諸塞邦議會通過與波士頓有關之特別法例四百件，即在該邦已曾採行自選市憲法之一九一六年，而特別議案上之要求，在三白起以上，其正式成爲法律者，亦有一七一件（註四）。

自上述所引證例觀之，可知涉及地方政府之特別法例，相當繁多，此種手續顯示現行制度及普通法例之不圓滿，而須通過特別法律以濟其窮，固不知此種救濟方法亦屬有害。因市政府之要求特別法例也，或則緣於市憲編制之不完善，或則因爲邦政府所頒城市分級法之不適當，如確因此兩種情形，而須由邦議會通過特別法律，以資救濟，是無端耗費其時與精力。邦議會通常至爲繁忙，而在許多邦內，其會議時期往往受嚴格之限制，今以少數邦議員所注重之市政問題，迫使整個議會加以精密討論，顯爲不必要的負擔。並且，特別立法鑒亦有其功用，而對於相關城市，亦能形成損害。因城市之要求特別法例者，至少於邦議會開會時期，必須派員赴邦都所在，甚須招待一部分邦議員，期能獲得立法上之協助，經費之用於此途者，其數額，有時相當鉅大。並且，在有些城市內，市政府所提倡之特別法例，非必真正有利於全市人民，有時不過提倡一個政黨之利益，甚或用以維護特定經濟團體之利益，此其所謂有害者也。

特別立法對於邦政府爲重大負擔，對於市政府之優點在能適應其要求，其弱點在能損害其利益，特別立法之流弊，遂亦爲一般人所注意。美國各邦之中，其最初禁止特別立法者，則爲俄海俄邦，該

邦一八五一年憲法規定，邦議會不得通過特別法律，而適用於各個城市，反之，一切城市之組織，必須依據適用於全國之普通法律。至一八五二年，邦議會通過一種普通法律，將全國城市分爲二級，嗣繼續增加，至十一級之多，其中八級，每級僅有一個城市，對於各該級之立法，固無異於特別立法。至一九〇二年，俄海俄邦最高法院廢除該院先後判決，變稱此項分類既非依人口之不同，亦非依其實需要之各別，其實際根據，則在提倡特別立法之機關之意見和利益。（註五）此種宣言迫使邦議會對人口五千以上之一切城市，通過一種普通法典，其結果與先前制度同屬不幸。因在後種辦法下，大市所可行使之權力，與小市無別，而大市所發現之特殊問題，則無法解決。此種情形繼續至一九一二年，始行通過憲法修正案，准許各市於舉行複決後，可以採行邦議會所通過之任何市憲或法律。

有些邦政府以爲對於城市之特別立法，無法予以禁止，轉而加以整治。其整治方式，或如前此俄海俄邦之所爲，依人口而將城市分爲各級。在其他邦內，法律規定，在特別法律實施之前，須能獲得一市官吏，或多數市民之同意。至於紐約邦所採取之方法，一方面將城市分爲各級，一方面特別法律又須得相關城市市長之同意。以邦政府所分三級城市言，各該級可採用任何法律，而不須徵求市政府之同意；至於對於一城市所通過之議案，則須交由該市市長簽證，如能同意，則提交邦總督批准，如遭否決，須經由邦議會再度通過，始能成立。有些城市利用一種規定，是即准許市長保留該案至十五日之久，而能將該議會在會議末期所通過之議案，由市長暫予擱置，待至邦議會停會時，始將該案交回，並不予以批准，如此乃可使其不能於該期通過。至於伊令諾邦於一九〇四年及俄海俄邦於一九一二年所採行之辦法，則比較完善，是將一切市憲修正案及特別法律交付相關民衆複決。如此，使各省市

民對於邦議會所通過，而適用於各該市之法律，可以行使有效的否決，但亦不能保證其可以獲得其所需之法律。以芝加哥言，該市即會利用此制，以阻止邦議會通過該市所不願接受之政策。惟此項制度之弱點，仍在複決制本身，因複雜問題有非民衆投票所能適當取決者。

(註一) Goodnow and Bates, *Municipal Government*, P. 100.

(註二) F. J. Goodnow, *Municipal Home Rule*, P. 23.

(註三) Goodnow and Bates, *op. cit.* 同一頁。

(註四) W. B. Munro, *The Gout of Amer. Cities*, PP. 61-67.

(註五) J. A. Fairlie, *Essays in Municipal Administration*, P. 100.

H. L. Mc Bain, *The Law and the Practice of Municipal Home Rule*, PP. 621-645.

第二節 都市自治

在有些邦內，市民激於邦政府，無端干涉市政，思欲建立都市自治制度，以期解脫城市之羈絆。惟所稱都市自治云者，在不同的邦內及不同的時期中，其意義亦復不同。在有些邦內，都市自治運動之目的，僅在禁止特別立法，在其他邦內，其目的則在探行自選市憲制度。又在另外一部分邦內，都市自治運動之意義，在使邦政府通過涉及都市之一切法律，須於取得相關城市之同意後，始能實施。而比較通行之意義，在以市政府應有權決定其本身政府組織，推選本市官吏，並營治其本身之活動。因此，廣義言之，都市自治係指地方自治而言。惟司法界之意見則大異其趣，法官大抵以爲城市未嘗

賦有地方自治上之一切權者，依最高法院之宣言，城市均爲邦政府之屬下單位和屬下機關。自其尋常意義言之，所稱都市自治，係指城市有權制定其市憲，而須得邦政府之同意，或則不須得其同意，並得依市憲而實施。

至一九一九年，各邦曾經准許城市自行制定其市憲者，已達十二邦（註一），至一九二六年，則增至十七邦（註二）。最初施行者，則爲密蘇利邦，此邦於一八七五年，通過法律，規定城市人口在十萬以上者，市議會可以下令推選市憲委員會，以制定市憲，而在此項普通或特別選舉中，如能得投票人七分之二多數贊同，則市憲即行有效，而無須經邦機關批准。加利福尼亞於一八七九年，華盛頓於一八八九年，明內索塔於一八九六年，先後採行類似的計畫，其他各邦則於二十世紀始行採用。

在採行自治市憲之多數邦內，法律規定，城市在制定市憲之前，必須由市民以普通方式，推選委員會，組織市憲委員會。在俄累工憲法未曾規定任何程序，惟創制與複決上的條款，則可以適用。市憲委員會議定市憲初稿後，則於普通選舉或特別選舉中，交由人民表決之（註三）。在大多數邦內，必投票人多數贊同始能通過。於一九一九年，在八邦中多數人民贊同之市憲，毋須得邦機關之同意，即可實施；在另外他邦內，則尚須得總督或邦議會之批准，始能有效（註四）。市憲修正案或由市議會提出，或由特定數額選民提出，自百分之五以至百分之二十五不等，然後交由人民表決；至於原有市憲之採定，須經邦機關批准，則修正案亦須得其同意（註五）。

都市自治之第一要義，在授權城市，使能決定其政府形式。關於此點，對於各邦所採辦法，反對者少，因城市採行何種市制，對於邦政府原無重大影響，邦政府所最關心者，則在管理市政府所進行

之各種活動，以及實施邦法和市法之地方官吏。市憲之制定，如僅涉及城市政府計畫，邦政府不加以嚴密監督，尚無重大流弊可言。惟市憲不僅規定市政府之形式，並且涉及全市選民和其活動以及市議會所行使之權力，並且規定市政府所須進行之活動，此類事項均為邦政府所極端注意。

通常所稱地方自治，係指地方團體有委任地方官吏之權，都市自治亦即將委任官吏權付託於市政府。惟前節已曾述及，市政府未曾委任適當的及有效率的官吏，政府時時自行委任特定市官吏，有時且係緣於各該市之要求，以警察及消防委員會為最甚，有時亦且委任財務人員。按此種運動之演進，計有兩種原因：（一）有些城市人民申訴於邦議會，冀以免除所受本市政府之損害，因在受政治影響甚大之城市內，政黨或特定地方團體可以剝削本市，以實現其自私的企圖。（二）許多地方官吏負有實施邦法律之責，警察官吏亦係如此，實際可稱為邦官吏。並且，法院對於市政府之職權，往往作狹義的解釋，亦多以此類地方官吏為邦官吏，而有抹殺邦憲法關於邦政府對於地方的管理上之權力之趨勢。邦政府對於實施邦法律之特定官吏，須能以相當管理，顯為必要。因此，城市自制之市憲，應受適當的限制，而城市所推選之官吏，亦應受邦政府之相當統治和監督。

惟市憲之最重要部分，則在授權市政府，能自行決定其所須進行之活動，而此點對於邦政府則屬極其重大。美國城市人口現時已經超過全部之半數以上，並且城市人口之活動，在許多方面，可以影響全國。例如一大市之飲水供應，不特為本市之切要問題，並且牽涉鄰近區域。同理，一大市之兩溝排洩問題，對於全國亦極重要，以城市之相距密邇者為尤甚。城市之財政狀況，亦為邦政府所關心之事實。因此，一市所制市憲，其授權市政府所能進行之活動，必能以固定限制，至於此類限制之

範圍如何，又將如何實施，皆於以下各節論述之。

(註一) Wisconsin(1875); California(1879); Washington(1889); Minnesota(1896); Colorado(1902); Oregon(1906); Oklahoma(1908); Michigan(1908); Arizona, Ohio, Nebraska and Texas(1912).

(註二) 至一九二六年 Florida, Maryland, New York, Wisconsin and Arkansas 亦採行此種計畫。參看 'State Control of Cities', by T. H. Reed, American YearBook(1926) pp. 201 ff.

(註三) 在俄累工，市議會可以批准市憲，但如經選民要求，則須交付民衆複決。

(註四) 在加利福尼亞，市憲尚須經邦議會通過；在俄克拉荷馬及阿利左那，市憲如不與邦憲法及法律相衝突，則須得邦總督之同意；在密喜干，市憲於交付民衆複決之前，首須交由總督批閱，惟總督之否決，可由市憲委員會三分之二多數撤銷之。

(註五) H. L. Mc Bain, The Law and the Practice of Municipal Home Rule. Pp. 656-667.

第四節 自選市憲法

有些邦雖亦認識一種剛性的都市法典之弊，尚不願即行採行都市自治，其中數邦，如馬薩諸塞、紐約、北卡羅來那、俄海俄、及弗基尼亞等邦，則曾頒布自選市憲法 (Optional Charterlaw)，是即以普通法例之方式，邦議會制定幾種市憲，任由邦內各市經由民衆複決採用之 (註一)，例如馬薩諸塞

邦探定四種市憲，其中列有市委員會制及市經理制。紐約道所通過之法律，其中列有六種不同市憲，除紐約、巴法羅及羅徹斯忒三市外，任何城市可以自由採定一種。以理論言，此種辦法顯有特定利益，邦政府所提出之計畫，大抵曾經精密考慮。(二)此類計畫一方面提倡一種統一的制度，另一方面則又容許相當變化。(三)一方面節省城市在制定本市市憲上所消耗之精力與財力，一方面又可以解脫城市對於邦議會在要求特定市憲上所施之壓力。(四)又此種辦法雖有優點，而採行之城市不多，至少在馬薩諸塞邦內，城市大抵自行制定其市憲，然後設法使能為邦議會所通過。

(註1) Munro, *The Gov't of American Cities*. Pp. 57-58.

第五節 邦政府對於市政府實施管理之範圍

近代美國城市發展甚速，城市人口占全部人口百分之五十以上，城市之活動，與全邦多數活動發生直接聯繫，而市政之優劣，其影響及全邦人民者，必非淺鮮。市與邦直接間接能發生密切關係，是有些城市之要求行使純粹地方自治權，與夫法院之一再否認此項要求，雙方觀點不同，其意見乃大相歧異。城市辦理地方事宜也，不宜受邦政府之無端干涉，自無疑義，而城市亦不宜實施純粹地方自治權，以致影響全邦之利益者，亦至顯然。本節所論，即在標示邦政府應行管理市政之範圍。

基姆巴爾教授在所著「美國邦政府與市政府」一書中，簡略陳述邦政府對於地方政府應行實施管理之事件，茲前述於後，以見一般(註一)。

自一種觀點言之，城市僅為邦政府區域單位之一，至少在選舉之舉行之上，類似如此。因在有些邦

內。城市人口遠較鄉村人口爲多，邦政府之政策，往往決之於城市中之選舉。邦政府爲保存其政治總體起見，自應能在所屬城市內，實施其法律，並監督其選舉之進行。

自一部分人士起見，徵收租稅權，即爲一種主權權力之方式。最初市政府不能行使普通租稅權，如某城市得有此權，則足以破壞邦政府之財政系統，非特侵犯邦政府之租稅源流，並必干涉其他方面之財源。與租稅權有密切關係者，則爲借款權，因城市所有可徵稅之財富，遠較鄉區爲多，邦政府自不能容許自由使用其財富，以致侵害本身。又不論以城市本身言，或自邦政府觀之，任何城市不能自負大量借債，以致瀕於破產之地位。

公共衛生問題至關重要，依一部分學者之意見，死亡率之增高與人口之密集，頗有連帶關係，當然，城市人口集中，傳染病蔓延甚速，自甚明顯。邦政府所通過之公共衛生上的法律，須能同時實施於鄉市各區，而城市之供水供應及其下水道之排洩，不僅關涉一市本身，其影響每能及於全邦。

在美國公共教育逐漸變爲全邦所關切之事宜，在探行民主政治之政府中，此事確須如此，因政府施政之成敗，大抵依據人民智識之高低。當然，在一般城市中，其教育水準自較鄉村爲高，但不能容許其自行退化，以致減低全部之文化水準。

慈善救濟事宜逐漸變爲全邦所關切之事件，邦政府所設立之救濟機關，每較地方所組織之機關爲優。自實施救濟行政合理化後，貧苦災難病廢之救濟，由邦政府主持，其結果，當較圓滿，因由城市主辦，至少難免重複之弊。

以上所述各點，係節錄基姆巴爾教授之言論，此爲編者所須聲明者。惟關於此點，美國大部分學

者之意見，大抵如前，而法院之解釋，亦若合符節，故讀者不必指爲一二人之言，而以爲不足置信，編者信其爲一般人之意見，足以表該邦管理之趨向。

(註一) Kimball, State and Municipal Government in the U. S. Pp. 388--399.

第六節 邦政府對於市政府實施管理之方式

以市政府在邦內之合法地位言，一方面邦政府可以建立市政府，可以廢除市政府，另一方面市政府之建立，其目的不僅在辦理地方事宜，並須實現邦政府之目的。由此可知邦政府享有管理地方政府之大權，市政府自非例外。以邦與市兩間之實際關係言，最初（一八五〇年以前）邦政府不多過問地方事宜，至一八五〇年後，則日益擴大其干涉地方事宜之範圍，以致引起一般人民之反感，而產生所謂都市自治運動（註一）。惟一般人民雖亦反對邦政府無端干涉市政，亦不主張根本廢除邦政府對於市政府之管理，計各邦所採行之設施，初不過減輕管理之程度，或轉移管理之方式而已。

以邦政府管理市政府之方式言，通常分爲立法的及行政的管理二種方式，茲分別敘述於下。當然，美國各邦對於市政府之管理，其所採方式不盡相同，其方式相同者，而運行之程序亦復有別，未可認下列各點，可以適用於各邦也。

對於市政府之立法管理，論者稱爲英國法律上之一種原則，由英國而移用於各殖民地者，則淵源於國會權位至高之理論中，此種管理方式在英國雖已逐漸衰落，在美國則繼續盛行，以理論言，此種意念在以城市爲公共團體，其地位與其他公共團體相同，受邦議會之管理。邦議會發給市憲，可以擴

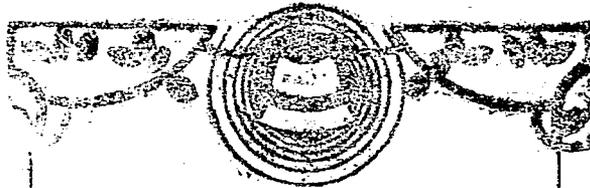
大縮小並修正城市所得有之權力。吾人如視市憲爲低級團體之憲法，則立法管理顯有其正當理由，但如進而研究市政府之多種效用與活動，及其實施對於全邦之影響，則可發現立法管理之嚴重缺點。其缺點即在立法之本身性質，立法係爲規則之制定，而不爲實施。換言之，立法管理即係假手於法例，期能對於可能推想之情態，制定細微的規則，但此項任務實無可能，因城市之需要各自不同，未可援其一以概其餘，結果，邦議會乃不得不時時通過特別法律，以滿足個別城市之需求。並且，邦議會不能自行實施其決議，而有賴於法院之推行。最後，邦議會本身最不適於發現城市之需求，並不能適當解決城市之問題。至於各市所選之邦議員，其對邦議會所施政治影響，而能通過之政策，非必即能提倡本市及本邦之真正利益，而在市債管理方面，其損及本市或本邦之事例，確屬不可枚舉。

城市既爲公共團體，受法律之限制，法院於實施法律條款時，自須能補充立法機關之不足，在有些事件上，確係如此。例如法院於執行一種法例時，對於市政府之違法借款，可宣布爲無效，惟在此類事件上，其政治影響顯甚重大。因該項借款業經發行，債券已在民衆手中，其因市議會之行動，而受損失之人民，不無忿怨之心。再者，實施邦法律之法官與控訴官吏，隸屬於控制市政府之同一政治系統下，當其審判市政府之行動時，其行動與視點自亦不無偏見。並且市政府之活動範圍甚廣，有非司法機關所能管理者，自由裁量權即屬此例。法院對於市憲所准許行使之自由裁量權，不能加以管理，惟邦議會可予以禁止。因此，對於市政府之有效監督，除立法和司法管理外，尚須有他種管理方式。

行政管理之意念，淵源於歐洲，普邦市政之發達，其主因即在行政管理之盛行與夫立法管理之鬆

懈，其利益至爲顯然，而以對於自由裁量權之管理，尤爲有效，因任何邦議會必無法明瞭一切城市之需求，而城市間之需要，絕非純屬一致。但邦議會可以制定特定簡略的及精密的規則，授權行政機關以實施之，並使能在固定範圍內，作相當的變化。多數邦政府逐漸採取此種辦法，各邦文官制度委員會時時舉行文官考試，並將文官制度法之條款，直接實施於邦內一切城市。在許多邦內，城市財政皆受邦政府之行政管理，又市教育局及市衛生局均直受邦行政機關所頒規程和規則之管治。在美國，行政管理之發展，雖不逮歐洲各國，其結果尙稱良好，一方面曾經限制特別立法之弊端，一方面又能避免司法管理之稽延與不公平，而同時在應由邦政府主辦之事業上，可以形成敏捷的和有效的管理方式。

(註一) 劉迺誠，比較市政學，第一九二頁。



版權所有
翻印必究

中華民國三十三年十月初版

各國地方政治制度——美利堅篇

全一册

正中機
造紙本
定價國幣二元六角

(外埠酌加運費函索)

主編者	劉迺誠
編者	劉迺誠
發行所	吳乘常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

徐錫英校訂

(1763)

(1.30)渝·本

2/1

重慶市圖書雜誌審查處安圖字第八三〇號審查證



本
2.60