

書 叢 界 世

網 大 府 政 國 美

編 琦 蘊 趙

校 慈 慰 張

行 發 館 書 印 務 商

AN OUTLINE OF AMERICAN GOVERNMENT

BY

CHAO YÜN CHI

Edited by

CHANG WEI T'ZŪ

1st ed., Aug., 1921

3d ed., May, 1926

Price: \$1.00, postage extra

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED

SHANGHAI, CHINA

ALL RIGHTS RESERVED

中華民國十五年八月初版

世界美國政府大綱一冊

(每冊定價大洋壹元)

(外埠酌加運費滙費)

編纂者 趙蘊琦

校訂者 張慰慈

發行者 商務印書館

印刷所 上海北河南路北首寶山路 商務印書館

總發行所 上海棋盤街中市 商務印書館

分售處 北京天津保定奉天吉林龍江
濟南太原開封西安南京杭州
蘭谿安慶蕪湖南昌九江漢口
長沙常德衡州成都重慶廈門
福州廣州潮州香港梧州雲南
貴陽張家口新加坡

※此書有著作權翻印必究※

美國政府大綱

第一編 美國政治制度的起源

第一章 殖民地時代的政治組織

在十七世紀的時候，許多英國人移居北美，在北美組有殖民地的政府，而仍受英王的轄制。現今美國政治制度的基礎就是在殖民地時代所造的。美國革命不過推翻了英王在北美的勢力，並沒推翻了一切政治制度；不過把主權在英王的殖民地，變成了主權在人民的合衆國就是了。革命以後，一切的立法，行政，司法，各機關，仍未失去本來的面目。因為這個原故，所以學者若是研究美國現代的政治，必要先知道殖民時代的政治情形。

北美革命的時候，英國在北美的殖民地共有十三個。這十三個殖民地可以分作三類：(1)康內梯克 (Connecticut) 羅得島 (Rhode Island) 和麻沙朱

色得 (Massachusetts) 皆得有英王的特許狀 (Charter) 所以叫作『特許的殖民地』(Chartered Colonies)。(2) 賓夕爾法尼亞 (Pennsylvania) 特拉華 (Delaware) 馬里蘭 (Maryland) 全是幾個大地主 (Proprietor) 的私產，所以叫作『地主的殖民地』(Proprietary Colonies)。(3) 其餘的七個殖民地直接的歸英王管轄，所以叫作『王家的殖民地』(Royal Colonies)。究其實這種分別並不十分要緊，因為這十三個殖民地內部的政治制度大半是相同的：每一個殖民地都有一個總督一個立法機關一個司法機關，並且完全受英國法律的約束。

◎總督 (Governor)——『王家的殖民地』和麻沙朱色得的總督，皆是英王簡派的。總督的地位可以從兩方面說：在一方面，總督是英王在殖民地的代表，把英政府的意旨轉告殖民地的人民，把殖民地的情形又轉告英政府。在他方面，總督是本殖民地的最高行政官，所負的責任是保護治安替人民謀幸福。

總督的權力是很大。(1)總督是行政長官。監督法律的執行，任免各項重要的文官，指揮官吏。(2)總督又是大法官，是殖民地中最高法院的領袖。受理一切上訴的案件，以及沒有經過法庭的審判而直接來訴的案件；還有特赦和宣告緩刑的權力。(3)總督是本殖民地軍隊的總司令，有選派高級軍官，招募軍隊以及宣告戒嚴的權力。(4)總督又是英王的宗教代表，有授與牧師職位和發給牧師薪俸的權力。

總督在立法方面也有大權。「王家的殖民地」的上議院議員皆歸總督選派。總督對於議會（議會就是各殖民地的下議院）有召集開會（Summon），停止開會（Adjourn）或解散（Dissolve）的權力。總督對於議會所議決的法令，有否決權（Veto）。總而言之，殖民時代總督的權力是很大的；所以美國革命以後，製造各邦憲法的人恐怕行政官再有從前那樣的專橫情形，於是在各邦憲法中規定，把大權給與立法機關而限制總督的權力。

但是殖民總督在行政上須受英政府的指揮，在財政上又須受議會的裁制。所以他的權力也並不是沒有限制的。

麻沙朱色得的特許狀規定立法機關的組織和立法機關的權力。總督對於議會有『停止開會』、『提前閉會』(Prorogue)和『解散』的權力；但不能派選上議院議員；不得上議院的同意也不能委派官吏。總督有軍權；能够組織國民軍(Militia)；委派高級軍官；統率武裝軍隊；在發生內亂或敵人來侵的時候，有宣布戒嚴的權力。總而言之，按照該殖民地特許狀的規定，議會和總督皆有大權，彼此自然容易發生衝突。所以到了革命的時候，第一個起革命的地方就是麻沙朱色得。

羅得島和康內梯克的總督，與旁的殖民總督不同。第一層，總督是本殖民地的選舉會選舉出來的，每年改選一次。這種選舉會是由前任總督，上議員，以及每市，每鎮，每地方的代表所組成的。第二層，總督並不是握有

大權的行政長官，不過空有虛名，他對於一切政務皆須會同上議員商量辦理。這兩個殖民地，在名義上雖然歸英國管理，但在實際上，却是獨立的小民主國。

『地主的殖民地』的行政機關和其餘各殖民地不同。總督是地主所選任的。地主的權力是很大，兼有君主和地主的權力。但在事實上却也受到議會的制限。議會因為有掌理財政的權力，所以漸漸的能够節制總督的行政。

◎議院 (Legislatures) — 各殖民地全有議院。除去賓夕爾法尼亞祇有一院，其餘各殖民地的議院皆採用兩院制；兩院就是『上議院』 (Council or Upper House) 和『議會』 (Assembly)。

『王家的殖民地』的上議員，在名義上是英王所簡任的，其實是總督所選派的。『地主的殖民地』的上議員，是地主或地主的代表所選派的。惟

獨新英格蘭 (New England) 的三個殖民地 (就是麻沙朱色得, 康內梯克和羅得島) 上議員是議會所選舉的。

上議院有立法權, 能討論法律, 表決法律; 此外又兼管行政和司法的職務, 作總督的顧問, 與總督合組法庭, 並且能監督總督的委任官吏權。

現在美國的高級行政官 (如國務部部长和財政部部长) 所行的職務, 在彼時全由上議院執行。在王家的殖民地中, 上議院變成貴族專制的團體, 和英王及總督表同情, 和議會為敵。

各殖民地地下議院 (就是議會) 的議員皆是民選的。但當時的選舉權常有財產的和宗教的限制。被選舉權也有種種的限制。比如在南喀羅立那 (South Carolina) 必須有五百英畝的田地並且蓄養奴隸十人, 或有地產房產和其餘動產總值在一千鎊以上的人纔能有被選舉權。又如紐澤塞 (New Jersey) 的議員須有地一千英畝; 喬治亞 (Georgia) 的議員至少須

有地五百英畝。除去這種財產上的限制以外，還有宗教的限制。

各殖民地分配議員數目的方法是按照地方區域作標準，不按照人口的多少作標準，所以是很不公平。比如新英格蘭是用『鎮』(Town)作選舉的單位，每鎮選多少人；但各鎮的人口多少，是極不一致。又如中部各殖民地是用『縣』(County)作選舉的單位，南喀羅立那是用『教區』(Parish)作選舉的單位。

議會的權限究竟是怎麼樣，並沒有明文的規定。各議會都自己承認有管理一切內政的權力；更確認自己有管理財政的全權。一切賦稅全由議會去徵收，總督和高級官吏的薪俸額數也歸議會去規定。所以議會在立法權以外，又有操縱行政官吏的實權；所以和總督常起衝突。

議會的權力雖大，但是也有限制。在『王家的殖民地』和『地主的殖民地』中，總督有否決法律權。並且除去馬里蘭，羅得島，康內梯克以外，所

有的法律皆須送到英國由英王批准。英國國會又規定：凡殖民地中一切的法律 (Law) 附屬法律 (By-law) 成例 (Usage) 習慣 (Custom) 若和英國關於殖民地的法律相違背，全算無效。到了最後的時候，英國國會又規定所有在北美的各殖民地皆受英王和英國國會的管轄，國會能制定法律干涉殖民地的一切事務。於是議會的權力愈加縮小。

◎司法機關 (Judiciary)——各殖民地的司法制度彼此都是大同小異。每殖民地皆有『地方法庭』 (Local Court) 歸『治安法官』 (Justice of peace) 管理。治安法官是總督選派的。地方法庭之上有『縣法庭』 (County Court) 縣法庭之上有『高等法庭』 (High Court)。各殖民地的高等法庭的組織方法也是不同的，有幾州是由總督和上議院議員所組成的，還有幾州是由特任的審判官所組成的。若有重大的案件還可以到英國去上訴。上訴的案件歸英國的『樞密院』 (Privy Council) 審理，樞密院審理以後，擬定辦法。

聽英王的判決。殖民地所有的法庭皆按照英國司法的程序去辦事，也採用陪審的制度。及到了革命以後，司法機關仍照原狀，並沒有什麼更改的地方。

◎城市及地方的政治組織——用現代的標準看去，殖民時代並沒有什麼重要的城市；但是美國現在城市政府的基礎却是在殖民時代所造成的。殖民時代大約有二十個『市政團』(Municipal Corporation)，各團全受得總督的特許狀。紐約(New York)和阿拉拔內(Albany)在一六八六年首先受得特許狀。每個市政團全是由市長(Mayor)，市吏(Aldermen)和市議員組成的『公會』去管理團內的事務，此外還有主簿(Recorder)和司庫(Treasurer)等官。殖民時代的市政組織最重要的特色，是混合立法司法行政三種職權，由一個機關去管理。美國現在各城市所通行『董事式的政府』(Commission Form)，把立法行政混歸一個機關，就是回復了從前的舊制。

美國現在的各項行政機關中，和殖民時代最相同的，就是「地方政府」(Local government)。這是因為美國革命並沒有把殖民時代的地方行政制度從根本上改革的原故。

在殖民時代，新英格蘭各殖民地的地方行政單位是「鎮」。各鎮的公民和地方官公開會議，辦理本鎮的一切政務。這種會議又有權徵收賦稅，開銷公款，制定法律，每年派代表加入殖民地的下議院。所以每鎮是一個小共和國，很少受上級機關的干涉。這個美好的地方行政制度是種族的性質及地理的環境所造成的產物。新英格蘭人民用這種質直的，平等的方法去料理他們鄉里的事務；所以他們就得了自治的好訓練。以後新英格蘭人對於美國公共問題所取的態度，全是這種好訓練的結果，這實在是很重要的一樁事。南部各殖民地用「縣」作地方行政的單位。縣的官吏歸總督簡派。縣中有本縣公民所組成的會議，規定徵收賦稅的方法，料理

本地的行政。此外中部各殖民地如紐約和賓夕爾法尼亞又有混合式的地方政府，就是『鎮』和『縣』制度的混合式；換句話說，就是介乎新英格蘭的『鎮』和南部各殖民地的『縣』的一種制度。

Beard, *American Government & Politics*, Pp. 1—16.

第二章 合衆國的成立

◎十三殖民地的聯合——十三殖民地的人民，因為種族，宗教，言語，法律彼此大都相同，政治的組織和政治的發展彼此相差不多，並且全受有外患的逼迫；所以他們屢次的互相聯合，直到獨立戰爭的時候就成了一個聯合國。

(1) 新英格蘭聯盟 (*New England Confederation*) 在一六四三年時，新英格蘭的四個殖民地因為防備印第安人 (*Indians*) 的侵掠，所以結了一個攻守的同盟，就叫作『新英格蘭聯盟』。這四個殖民地各派出兩個代表，每年

開會一次，辦理聯盟的事務。這個聯盟存在了四十幾年，但是一切的組織並不完備，彼此又互相猜忌；所以印第安人侵掠的危險除掉之後，聯盟也就消滅了。

(2) 阿拉拔內會議 (Albany Congress) 一七五四年時各『商務首領』 (Lords of Trade) 提議在阿拉拔內召集各殖民地的會議，他們的宗旨就是設法使伊羅格人 (Iroquois) 不幫助法國人。到會的有七個殖民地的代表；南部各殖民地並沒有派代表到會。這個會就叫作『阿拉拔內會議』。在會場中，佛蘭克林 (B. Franklin) 提倡聯合各殖民地擬定每一個殖民地選派一個代表，共同組織一個會議；這個會議有權議決各殖民地攻守相助的方法，以及每一個殖民地應派出多少軍隊，捐納多少軍費；再由英王派一個大統領 (President-general) 統率各殖民地所派出的軍隊，掌管各殖民地所捐納的款項。阿拉拔內會議裏邊的各代表對於這個計畫雖然全體贊成；但是

各殖民地恐怕因此增加了英王的勢力，所以不肯贊成英王又以爲這個辦法太趨重於民主制度，所以也不肯允許。於是這個計畫就完全失敗。

(3) 印花稅案會議 ('Stamp-Act', Congress) 一七六五年各殖民地因爲抗拒印花稅案，所以又派選代表在阿拉拔內開會。開會宗旨就是反抗印花稅案，並不是謀永久的聯合。彼時各殖民地是互相猜忌，不知道他們有彼此『利害均等』的關係；所以不設法謀永久的聯合。直到英國公然仇害各殖民地的時候，各殖民地爲時勢所迫，纔互相聯合以抗拒英國。

(4) 第一次大陸會 (The First Continental Congress) 議美國革命的根本原因並不是各殖民地人民不滿意當時的政府組織，却是因爲英國在經濟上壓迫殖民地，所以纔引起大革命。從一七七三年到一七七四年，英國國會加了殖民地幾種新稅；奪去麻沙朱色得的特許狀；實行旁種專制的手段。各殖民地纔恍然大悟；知道若是再不聯合，就不免受英人的壓制，失掉一

切的自由了。所以麻沙朱色得的議會議決召集『第一次大陸會議』的時候，除去喬治亞以外，各殖民地皆派代表到會。一七七四年的秋天，各殖民地的代表在菲勒特爾菲亞 (Philadelphia) 開會，共同議決：向英國政府提出抗議書，請英國改變對待殖民地的政策；請各殖民地互相聯合以抗拒英國的專制；請各地實行抵制英國貨；並且議決定第二年再召集會議。

(5) 第二次大陸會議 一七七五年三月各殖民地又召集第二次大陸會議，仍在菲勒特爾菲亞開會。那個時候殖民地的情形，較前更加危險。

賴興敦 (Lexington) 同康靠得 (Concord) 兩地已發生戰事。所以各殖民地都選派代表到會。該會議議決派華盛頓 (Washington) 作總司令，指揮戰事，號召各殖民地；並請各地派遣軍隊，輸納款項；同外國修好；發行紙幣；宣告殖民地獨立；制定『聯盟約章』 (Articles of Confederation) 以求各殖民地的永久聯合。

到了一七八一年三月一日，各殖民地完全批准聯盟約章。各殖民地纔變成一個『聯盟國』(Confederacy)。

◎聯盟約章 按照聯盟約章的規定，國會是合衆國的『聯盟政府』，管理各邦共同的利益。各邦至少須派兩個代表，至多派七個代表，作為國會的議員。國會每年開會一次。各議員的費用由各邦自己供給。各邦不論大小在國會裏祇有一個投票權(Vote)。聯盟政府中並沒設有大總統或是他項的行政長官。國會開會的時候，就由國會辦理國事；國會閉會的時候，就由國會所選派的委員會，辦理國事。也沒有聯邦的法庭，各邦有了爭執的時候，可以到國會去上訴，上訴以後就由國會或是由國會組織特別委員會裁判他們的曲直。總而言之，聯盟約章所規定的政府有好多的缺點，各邦用這個政府當作辦理國事的機關，共有八年，以後因有種種的困難，所以不能不設法修改約章。

◎各邦政府的成立——在『王家的殖民地』中，民軍纔起事，總督就逃走了。總督逃走以後，以下的行政長官和司法長官也就分散了。於是一切政務全歸『議會』辦理。在獨立戰爭的時候，每殖民地有一個議會。議會的議員有由民選的，有由本地的革命黨人推舉出來的，有由各鎮的行政官推舉出來的。這種臨時的議會握有政府的全權：一切司法，立法，徵稅，招兵，和指揮革命的事，全由議會掌理。

一七七六年五月（就是北美正式宣布獨立的前兩個月）大陸會議通告各殖民地的議會，請他們趕快照民選代表的原則，組織新政府，以謀全國人民的幸福。於是各殖民地皆組成新政府，改各殖民地為各邦，並且各邦都制定本邦的憲法。勿爾吉尼亞 (Virginia) 首先組織憲法會議，請左叟 (Jefferson) 作會長，並在憲法中規定民權和本邦政府的組織。以後各邦慢慢的全都制定憲法。惟獨康內梯克同羅得島因為原有的政府能供當

時的需用，所以還是用他們舊時的特許狀並沒有另制新憲法。

從此看來，在革命的時候，美國是十三邦聯合成的，僅止用約章作公共的束縛，所以形勢是很散漫的。

◎聯盟約章的缺點——聯盟政府成立不久，聯盟約章的種種缺點已經慢慢的發現出來了。現在把幾個重要的缺點寫在下面：

(1)最大的缺點就是財政困難。在獨立戰爭的時候，聯盟政府借債以供軍需；但是政府不但不能還債，就是付利息的能力也沒有。按照約章上的規定，國會沒有直接向人民收稅的權力。戰費和一切費用全從國庫支付；但是國庫的收入須依賴各邦的解款。國會除去勸告各邦輸捐以外，再沒有什麼別的能力強迫各邦解款。國會求各邦輸捐，又常被各邦拒絕。例如從一七八一年十一月十一日到一七八六年一月一日，國會共要求各邦繳款一千餘萬元；但是各邦所解交的款項還不到國會所要求的四分之

一。年年是這種樣子，國會可就窮的不可問了。

(2) 財政上的困難既然如此，但是還有更困難的事；就是國會沒有權力去管理本國對外國的通商和各邦彼此的通商。在約章的明文上，國會固然有權力和列強締結商務條約，各邦也應當遵守條約上所規定的條文，不得任意增加入口稅或關稅。但是在實際上，國會並不能強迫各邦去遵守條約。各邦在通商上又互相為敵，任意徵收關稅，不顧國會的律令。於是全國的商務不能發達；國會對於外國不能維持信用。

(3) 按照聯盟約章，國會和各邦全有製造貨幣的權力，所以貨幣制度是非常的紊亂。革命的時候，國會濫發紙幣，紙幣不能兌現，所以價格跌落。到了一千七百八十年的時候，每元紙幣至多值現洋二分。各邦也發行紙幣，紙幣的價格就更跌落了。在勿爾吉尼亞十一元紙幣纔能買一磅紅糖；七十五元買一碼細布；一百元買一磅茶。左馥蓀曾說過：他在一七八一年，

聘請醫生兩次用去三千元紙幣，買白蘭地酒三個「跨特」(Quarts)共約六玻璃杯。用紙幣三百五十五元五毛。革命以後各邦還是濫發紙幣，幣制可就壞到極點了。

(4) 聯盟政府既不是強有力的中央政府，各邦又各不相顧。無論那一邦發生亂事，既不能得鄰邦的幫助，又不能得聯盟政府的幫助；所以無論在那一個邦中，亂事一起就不容易平定。各邦的政府機關，很容易受暴力的擾害。比如一七八六年賽司(Daniel Shays)在麻沙朱色得作亂，拆毀法庭；過了一年多，政府纔把他平定了。這就是一個實例。

(5) 聯盟政府在行政上也不能使各邦服從他的命令。聯盟政府所頒布的法律，全賴著各邦執行。但是聯盟政府沒有力量能使各邦聽他的指揮；並且各邦中若有違背命令的事，聯盟政府也沒有力量去懲罰他。

(6) 聯盟政府還有一個大缺點，就是對於各邦人民不能直接執行他的

權力。所以聯盟政府沒有實權。比如國會打算徵收財賦或是招集軍隊，必須把各邦當作各團體，向各邦交涉；不能直接向各邦的人民去辦理。各邦人民有犯聯邦法律的，聯盟政府也不能罰懲他。再者，各邦的代表是議會。國會與各邦有什麼交涉，必須向各邦議會去商榷。國會打算實行某種法律，必須得十三邦議會全體同意；但在實際上很不容易作到。所以國會雖然能夠宣布一切的律令，但沒有實行律令的權力。

◎修改約章的運動——聯盟約章有以上所說的種種缺點，於是聯盟政府在內政上受有種種的困難，在外交上也受各國的輕侮。因為這個原故，就有好多人提議修改約章以增加聯盟政府的權力，免去這種困難；但是總沒有成功。到了一七八五年，馬里蘭同勿爾吉尼亞兩邦的代表開會

討論波多麥 (Potomac) 河的航權。會議終了後，又請各邦選派代表在次年到阿那波利 (Annapolis) 開會，以便討論各邦通商的規則。但是到會的祇

有五邦所以沒有決定什麼事。韓彌爾敦 (Hamilton) 却利用這個機會，提議再請各邦派代表另行組織新會議，以便修改約章。五邦的代表全贊成韓彌爾敦的提議，於是向國會請願。國會也贊成這個提議，遂議決在一七八七年二月召集大會。

◎憲法會議和憲法起草——除羅得島外各邦皆派定代表，於一七八七年五月在菲勒特爾菲亞開會，舉華盛頓作會長。到會的代表有五十餘人，多半是學識兼長，富於政治經驗的人。所以他們所制定的憲法，是很完備的，該憲法到了現在還能適用。

這個會議的本旨，原是商議修改舊有的聯盟約章，並不是另造新憲法。但是到會的各代表為謀國家的統一起見，竟在開會後第五日議決廢除舊約章，另造新憲法；建設具有最高的立法行政司法三大權的聯邦政府。按照約章的規定，若是修改約章，須得各邦全體體的同意。各代表廢除了這

項的規定；另在新憲法中規定：新憲法若能得了九邦的批准，該憲法就發生效力。

各邦代表在憲法會議中，有很劇烈的辯論，費去五個月的工夫，纔把新憲法完全造成。

在會議的時候，各邦代表雖然不能不顧本邦的私利，但是爲謀國家的統一起見，也不得不互相讓步。第一，各小邦主張各邦在國會中的議員額數，應當彼此一律；但是各大邦主張按照各邦人口的多少，分配各邦在國會中的議員數目；其結果採用一種折衷的辦法，就是：參議院議員分配的方法從小邦的主張，行『均數代表制度』(Equal representation)；衆議院議員的分配方法從大邦的主張，行『比例代表制度』(Proportional representation)。第二，有奴隸的各邦，主張按照人口分配議員的時候，須把奴隸也計算在內；沒有奴隸的各邦反對這種主張，其結果也用一種折衷的辦法，就是：分配議員

和徵收直接稅的時候，每四個奴隸算作三個人。第三北部各邦的商務盛過南部，所以北部主張國會應當有管理通商的權力；但是南部以爲國會若有管理商務的大權，恐怕將要不准販奴，所以反對北部的提議；其結果也用一種折衷的辦法，就是：國會僅有權力去管理對外通商的事宜，並且在一八零八年以前國會不能禁止奴隸入口。

◎憲法與聯盟約章的比較——(1)聯盟約章中沒有設立中央的獨立行政機關。憲法會議第一步先補救這個缺點，決定設立中央的行政機關，舉一個大總統作行政的首領。

(2)按照聯盟約章，各邦不論大小在國會中僅有一個投票權；國會僅有一院，所以容易動搖；國會中沒有人民的直接代表——國會中的代表全是各邦議會所委派的，並不是人民直接選舉出來的。憲法會議矯正這種弊病，議決改行兩院制：(1)參議院，每邦選舉兩個參議員；(2)衆議院，各邦按照人口

的數目選出衆議員。

(3) 據韓彌爾敦說，聯盟約章最大的缺點，就是沒有中央的司法機關。

國會雖然能組織特別法庭，審理各邦彼此的爭端；但是不能組織普通法庭。所以國會不能用司法的程序 (Judicial Process) 執行他的法律。憲法會議爲矯正這個弊病起見，所以議決由聯邦政府，設立大理院和其餘各低級法庭，裁判一切因聯邦憲法，聯邦法律和國際條約所發生的案件。到了後來，又經國會的議決和大理院的解釋，說聯邦法院可以取消一切不合憲法的法律。

(4) 新憲法中又有兩項重要的規定，以糾正聯盟約章經濟上和商務上的缺點。第一，規定國會對於人民有直接徵收賦稅 (Tax) 關稅 (Duties) 和土產稅 (Excises) 的權力。所以國會不必再向各邦去求款。第二，規定國會管理各邦，和各邦與外國，或與印第安人通商的權力；於是各邦在商務

上不再發生衝突。此外爲鞏固國防起見，又規定國會有設置陸海軍的權力。

新憲法對於各邦的權力，也加上種種限制。不准各邦發行證券 (Bill of Credit)，除金銀幣外，不能用旁的物品作『合法貨幣』 (Legal tender) 去還債，不准通過『溯及既往的法律』 (Ex post facto laws)，除經國會的特許以外，不准向出口和入口的貨物徵收關稅，不准徵收『噸稅』 (Tonnage duties)，不能制定有害於『契約的義務』 (Obligation of Contract) 的法律。

(5) 新憲法又給與聯邦政府各種的新權力，使聯邦政府能和人民直接交涉；所以聯邦政府能執行所訂定的條約和法律，不必再受各邦的挾制。

(6) 新憲法所規定修訂憲法的程序，和聯盟約章所規定的，也不一樣。聯盟約章規定：修訂案須經國會和各邦會議全體的認可。新憲法規定：凡憲法的修訂案須經過兩院中三分之二的議員的贊成和各邦中四分之三

的邦議會或國民大會的批准，就算有效。

◎憲法的批准——制定憲法的人知道當時各邦議會既輕視聯盟約章，又輕視國會，並且十分貪權，必不肯批准新憲法，所以就廢棄了聯盟約章中『修訂約章要經各邦議會全體批准』的舊例；另規定由各邦中具有選舉權的人，選舉代表在各邦中組成『國民大會』(Convention)，並批准新憲法。並且規定如有九邦的國民大會批准新憲法，新憲法在這九邦中，就能發生效力。

新憲法草成以後，國會把草案送交各邦。於是各邦中大起爭議：有主張批准新憲法的，有主張不批准的。反對新憲法的人，以為若是建設強有力的中央政府，恐怕各邦的權利和個人的自由都要受損害，所以極力反對新憲法。但是在彼時的美國，各邦是分立的，國勢是散漫的，軍力太薄，財政太窮，並且外患很多不能抵抗；實在不能不趕快制定憲法，趕快建設強有力

的中央政府，以鞏固國家的基礎。於是特拉華的國民大會在一七八七年十二月七日，首先批准憲法；到了一七八八年六月二十一日，紐漢普塞（New Hampshire）也批准了憲法。這個時候批准憲法的已竟有了九邦，在這九邦裏新憲法就發生效力了。後來在二三個禮拜以內，勿爾吉尼亞和紐約兩邦也批准了憲法。這個時候，北喀羅立那（North Carolina）和羅得島雖然還沒有批准；但是國會決定按照憲法會議的原案，宣布新憲法為有效。於是按照新憲法條文舉行新政府的選舉；一七八九年三月四日新政府成立；國會在四月六日足了法定人數。四月三十日華盛頓在紐約的聯邦廳（Federal Hall）就受了大總統的職。

Ogg and Beard, *National Government & the Great war*. Pp. 23-41
Bryce, *American Commonwealth*, Chap. III.

第三章 論美國憲法

停止辯論，把議案交付表決。議員因為能自由發言，所以能有自由表示意見，詳細討論議案的機會；但少數黨往往利用長時辯論的消極手段，去破壞多數黨的建議。

(4) 兩院的委員會——兩院因為案件太多，所以組織了許多委員會 (Committees) 去料理各項的議案。兩院的立法事務，差不多都歸這種委員會去辦理。各重要委員會多半是多數黨議員所組織的。委員會分作兩種：一種是『常置委員會』(Standing Committees) 一種是『臨時委員會』(Select Committees) 『臨時委員會』是專為審查某項案件，臨時添設的；審查完畢，本會也就取消了。以下我們單論『常置委員會』。

兩院的常置委員會很多。各委員會有重要的，也有不重要的。衆議院裏有五十多個委員會，最重要的委員會是：國課，撥款，規則，銀行和幣制，各邦通商和對外通商，河港，陸軍事務，海軍事務，郵局和郵路，公有地，勞工，卹金，

1. 宣戰講和與外國結條約及一切外交的事務。
 2. 掌管陸海軍。
 3. 設立聯邦的法院。
 4. 管理外國的商務和各邦間的商務。
 5. 掌管貨幣制度。
 6. 發給版權和專利的特許。
 7. 設立郵局。
 8. 征收賦稅，用作聯邦政府的行政經費。
 9. 借國債。
 10. 制定度量衡的標準。
 11. 允許新邦加入合衆國。
- 總觀以上各款，可知凡是合衆國公共的事務，對於各邦有同等利害關

係的；或是必須交給聯邦政府去辦，纔能辦好的——這種事務全歸聯邦政府管理。其餘的一切事務仍舊歸各邦自理。聯邦政府和各邦政府彼此皆受憲法的限制，皆在一定範圍以內行使職權；所以能够不生衝突，作成世界上聯邦的好模範。

(2) 美國憲法第二個特點，就是『三權分立』(The Separation of Powers) 又叫作『箝制和均衡的制度』(“Checks and Balances”)。換句話說，就是立法、司法、行政，三個機關各自分立，互相箝制。行政機關永遠不能干預立法；立法機關也不能施行法律；法庭是執行法律的，不能干預立法。

三權分立的學說，是法國人孟德斯鳩 (Montesquieu) 創的。他在一七四八年時作了一部『法意』(L'Esprit des Loix)，對於三權分立的道理說得很詳細。其實亞里士多德 (Aristotle) 已經區分過政府的職務；孟德斯鳩不過是把這個學說討論得更清楚就是了。孟德斯鳩說：『政府不濫用權力，

然後纔有政治上的自由。若是一個人獨操大權，必致濫用權力……若要防止這種弊病，必須使各種權力互相箝制。……無論什麼政府都有三種權力：就是立法權、行政權和司法權。……立法權和行政權若歸一個人掌管，或歸一個團體掌管，就不能有自由。……司法權若和立法權、行政權不分立，也不能有自由。

孟德斯鳩所以創造這個學說的原故，是因為他誤會了英國的政府組織。他說，法國國王的專制以及人民的不自由，是由於國王掌有一切大權的原故；理想的自由政府，應當效法當時的英國政府——他以為當時的英國政府是三權分立的。據我們看起來，法國的專制固然是因為君權太大，孟德斯鳩的話却是不錯的；但是英國在十八世紀的時候，三權並沒有分立。當時英國的國會權力最大，能轄制行政部。孟德斯鳩以為英國國王是行政部的首領，獨掌行政的大權；國會掌立法大權。殊不知英國的行政事務

是內閣對於國會負責任的，所以國會雖是立法機關，却能干涉行政，能監督英王的行動。英國在孟德斯鳩的時候，三權並沒有分立，孟德斯鳩卻是誤會了。

在十八世紀的時候，美國的政治家很崇拜孟德斯鳩的學說。所以在憲法中採取三權分立的原則。聯邦憲法的第一項的第一句說，立法權屬於合衆國的國會；第二項的第一句說，行政權屬於合衆國的大總統；第三項的第一句說，司法權屬於大理院和其餘的法庭。可見在美國憲法中三權是分立的。

細考美國的憲法，三權並不是完全分立的。三權完全分立不過是一種空論，實際上是做不到的。按照憲法，參議院是立法的機關，但對於政府的委任官吏能夠不與以承認；可見參議院能干預行政。總統是行政的長官，但是有否決權，所以也能干預立法。大理院是司法的機關，應當是獨立

的；但是大理院法官的數目是由國會規定的，總統又有特赦權，所以大理院也受國會和總統的干涉。所以在美國，這立法行政司法三權並不是完全分立的。

(3) 美國憲法第三個特點，就是司法機關具『有最高的權力』(A. Supreme Authority)。無論那一個國家都有一個最高的權力；這個權力對於全國的事務有最後的判斷權，不再受別種權力的轄制。英國最高的權力屬於國會。國會有無限的權力，行政機關不能否決國會的議決案，法院也不能說國會的議決案不合於憲法。法國最高的權力也屬於國會。法國參眾兩院掌有大權，能够任意頒布法令。美國却不是這樣，美國是司法機關有最高的權力。美國在獨立以前，各殖民地受了英國國會專制的害處；所以在獨立以後，很怕立法機關專權，很怕大西洋的西岸也發現議院專制的政體，於是制定憲法的人不把最高權力給與立法機關，而給與司法機關。

(4) 美國憲法第四個特點，就是憲法上載有種種限制。美國憲法和澳大利、坎拿大的憲法都不一樣：澳大利和坎拿大都是聯邦，他們的憲法僅規定聯邦政府的組織，並把權力分給聯邦政府和邦政府。美國憲法不但具有這兩件事，並且用明文規定聯邦政府和邦政府種種權力的限制。比如憲法中規定，無論聯邦政府或邦政府全不能用立法的手續處人以死刑，沒有正當的倍償不能奪人民的私產，這種種的規定都是憲法上的限制。以上所說的是美國憲法的特性，也就是美國聯邦制度的特性，是研究美國政治的人，所不可不先知道的。

Munro, *The Government of the United States*. PP. 44—54.

第四章 美國憲法的發達

戴雪教授 (Prof. Dicey) 把各國憲法分作『柔性的』(Flexible) 和『剛性的』(Rigid) 兩種。他說：『凡立法機關能用修改普通法律的方法去修改

憲法這種憲法是柔性的。英國就是這樣的。凡普通立法機關不能修改的憲法，這種憲法是剛性的。美國就是這樣的。『據我們詳細考察起來，這種分別未免不大妥當。美國正式修訂憲法的程序固然是很困難，很麻煩的。但是不能因為這個原故，就說美國憲法是難修改的，是剛性的。因為除去正式修改以外，還有種種的方法確實能使美國憲法隨時更改，以適應經濟的需要和社會的需要。美國在憲法條文以外，其餘的法律，『法庭的判決』(Judicial decision)和一切的習慣，皆能支配美國的政治，同憲法的效力是一樣的。戴雪所說的英國憲法把一切『根本的法律』(Fundamental laws)，法庭的判決，和習慣包括起來說的；但是他所說的美國憲法却是專指憲法的條文說的。這樣的相提並論，豈不是大錯？

究其實，美國憲法較比英國憲法並不見得難修改。現在可以用以下的實例，證明這個論點。這一百年以來，英國憲法上的大改革，就是選舉權

的推廣。一八三二年和一八六七年的『選舉改革法』(Reform Acts)把選舉權擴張了好多，全世界都承認這兩條法律是英國憲法上的大改革。但是美國在十九世紀的前半紀，選舉權擴張的情形較比英國還要大些。雖然沒有修改憲法，但是各邦的選舉法却是改了很多。從前聯邦憲法成立的時候，各邦差不多皆沒有實行『成年人的選舉權』(Manhood suffrage)；但是到了現在，却是全都實行了。並且還有十幾邦已經把選舉權擴張得更大，連婦女也有了選舉權。單就選舉的事說，美國憲法的條文上雖然還沒有更改一個字；但是從實際上看去，現在美國的選舉法比較一百年前是大不相同了。所以若是因為美國改訂憲法的程序繁雜，就說美國憲法是剛性的，這種見解未免太淺薄了。

美國憲法是怎樣發達呢？可以分作以下的四層說明：

(1) 法律——美國憲法是很短簡的；僅規定了政府組織的大綱，至於一切

組織政府的詳細規則，全由國會或各邦用法律去規定。比如憲法沒有規定內閣和各行政部的組織；這一切的組織就全歸國會用法律去規定。又如憲法中並沒有規定怎樣選舉國會的議員，所以選舉的方法，是由各邦自己用法律去規定。這種法律的效力和憲法相同。改變了這種法律就如同改變了憲法一樣。所以研究政治的人若是僅看過美國憲法的條文，沒有看過國會和各邦所制定的法律，就不能明白美國政府的組織。

(2) 法庭的憲法解釋——孟德斯鳩說，國家不應當使法院有權力去改變憲法或改變法律。這個學說是現今各國所贊成的。法院僅能解釋法律，不能變更法律；但是解釋舊法律有時候和制定新法律的效力差不多。美國就是這樣的。美國的大理院就可以解釋憲法；但是憲法經過解釋之後，他所包括的意義，比較沒有解釋前却是改變了。比如憲法中規定國會有『管理商務』(To regulate commerce) 的權力。大理院屢次解釋『商務』

(Commerce) 這個字的意義，到了現在，不但貨物的運轉和旅客 (Passenger) 的往來是包括在商務之內的，舉凡電報，電話，光線，和『領港』 (Pilotage) 航海契約，以及好多旁的事務全都包括在內。按照憲法的條文，國會共有十八種權力。但是祇看過這憲法中的十八款，決不能知道國會的權力究竟是怎麼樣；因為屢次經大理院的解釋，這些條文已經把本來的面目全失去了。所以有人說：假如當初制定憲法的人復活在世，叫他們看現在已經被大理院所解釋的憲法，恐怕他們也不能知道這就是他們在一百多年以前所制定的憲法了。

(3) 習慣——美國的憲法由習慣而發達的地方也是很不少。習慣雖不是法律，但習慣也能支配政治，其能力並不在憲法以下。比如現在美國選舉總統的方法，就和憲法上所規定的是毫不相同。又如現在美國的政黨有很大的勢力，能夠操縱政治；但是政黨的組織是完全以習慣為根據，並沒

有規定在憲法上面。此外還有好多的實例，不能備述。

(4) 修訂案——憲法的正式發達是『修訂案』(Amendments)。修訂憲法的方法有兩個：國會內三分之二的議員，或三分之二的邦議會可以提議修訂憲法案。但是必須得四分之三的邦議會的批准，或在各邦招集國民大會，得到四分之三的國民大會的批准，然後該修訂案纔能算是有效。自從制定憲法以後，直到如今，在憲法上共總加了十八個修訂案。前十個修訂案規定人民應有的權利——這十個修訂案是在制定憲法以後，幾年以內就成立的，所以祇能算是原來憲法的一部分。第十一案，規定人民不能控告本邦，第十二案，改變選舉大總統和副總統的手續。第十三，十四，十五修訂案是在『南北戰爭』以後成立的，都是北部各邦強迫南部各邦承認的。其餘第十六，十七，十八修訂案是近幾年成立的。第十六案規定入口稅的徵收；第十七案規定參議員的選舉法；第十八案禁止全國飲酒。最近又

有第十九修訂案，規定婦女也有選舉權。該案已經得國會的通過，但是還沒有得四分之三的邦議會或國民大會的批准。

結論——總而言之，美國憲法的原文雖然沒有什麼大更改，但是美國政府的組織却是改變了好多。這就是憲法的發達。到了現在，聯邦政府的勢力漸漸的增加；司法機關的權力慢慢的膨脹；民治的精神屢屢的加高；全是憲法發達所得的結果。從今以後，美國的憲法還是照舊的發達，以求適應社會的景况；怎麼能說美國的憲法較比英國憲法不容易改變呢？

按照憲法的規定，聯邦政府有立法行政司法三個機關；就是國會 (Congress) 大總統 (President) 和法院。現在分別說明於下。

Munro, The Government of the United States. Pp. 57—70.

第一編 聯邦政府

第五章 國會

合衆國的國會是兩個議院所組成的：一個是衆議院(House of Representatives) 一個是參議院(Senate)。美國採取『兩院制』的國會，有兩個原因：第一，因為調停大邦和小邦的爭執，不能不設兩院（參看第二章。）第二，制定憲法的人以為是應當設立參議院，以便箝制衆議院，免去衆議院有輕躁的舉動；所以美國採取『兩院』制的國會。

◎衆議院——(1) 議員的額數——衆議院議員的額數，由國會規定。美國每十年調查一次戶口，國會也每十年改定一次衆議員的額數。一千九百零十年，美國人口約共九千二百萬，國會所規定的衆議院議員的額數是四百三十五人——大約每二十萬人選出一個人作衆議院議員。憲法的規定是每三萬人應當選出一個人作衆議員；若是按照憲法的規定，現在的衆議

院應當有三千多議員，豈不太多！所以國會每十年規定議員額數的時候，並不遵照憲法。但是美國人口增加太快，所以衆議院議員的數目漸漸加多。第一屆的國會祇有六十五個衆議員，現在差不多增加了六倍。

國會按照各邦人口的數目，規定各邦所應當選出衆議員的數目。但每邦至少須選出一個衆議員。各邦選舉議員的方法，在一八四二年以前，是由各邦自己去規定。在一八零二年，國會制定了『議員分配法』(Apportionment Act) 採用『分區選舉法』規定：每一邦應當選出若干衆議員，就要把本邦分作若干『選舉區』。每一區的土地必須是相接連的。每一區選出一人作議員。後來國會又規定：各『選舉區』必要是一塊毗連的土地。各區居民的數目，必要大致相等。至於各邦劃分『選舉區』的方法，皆歸各邦立法院去決定。各邦也可以用『全區選舉法』去選舉本邦應選的衆議員的一部或全部。『全區選舉法』就是不分選舉區域，直接由本邦有

選舉權的人自由投票選舉本邦的議員。

國會雖然設法使各選舉區的人口數目相同，但是在各邦的立法院裏面，因為各政黨自謀利益的原故，時常免不掉有舞弊的情形。所以到了現在，各區人口雖然大致相同，但是各區裏選舉人的數目是極不一律的。例如一九零六年時，密士西比 (Mississippi) 邦中有一個選舉區，人口是二十三萬二千一百七十四人，祇投了一千五百四十票；紐約邦中有一個選舉區，內有二十一萬五千三百零五個人，就投了二萬九千一百一十九票。又如一九零六年時，紐約第二十三選舉區內，有五萬八千一百九十人是具有選舉權的人，但是第九選舉區內，僅有一萬三千八百六十二個人是具有選舉權的人。這種現象的發生，是因為各選舉區是按照人口數目分配的，並不是按照選舉人的數目分配的。所以各選舉區的大小在實際上極不一律。這已竟是很不公平了；但是還有更不公平的事，就是『舞弊的分區法』

(Gerrymander)

『舞弊的分區法』是麻沙朱色得邦所創造的。其法就是：各邦立法院

中的多數黨在劃分『選舉區』以前，先調查本邦各地方中某處是本黨的人數多，某處是敵黨的人數多。

然後設法將敵黨有選舉權的人盡劃在幾個選舉區以內，使敵黨在這幾個區內，佔絕對的大多數，而使本黨在其餘的一切選舉區內，皆比敵黨的人數略多。

於是選舉的結果必是，敵黨僅能選出幾個議員；而大多數的議員皆屬於本黨。這個方法施行以後，衆議院中各政黨的議員的數目和該黨的實力簡直的大不相符了。

例如一八九四年，共和黨人 (Republicans) 在選舉議員的時候，總共投了五百四十六萬一

千二百零二票，選出衆議員二百四十五個人；民主黨人 (Democrats) 共投了

四百二十九萬五千七百四十八票，選出衆議員一百零四個人；平民黨人

(Populists) 共投了一百三十二萬三千六百四十四票，祇選出衆議員七人；禁

酒黨人 (Prohibitionists) 共投了一十八萬二千六百七十九票，不能選出一個衆議員來。共和黨選出的衆議員較比各政黨選出的衆議員的總數多出一百三十四人；但是按照全國各政黨投票的總數看去，共和黨的衆議員不但不應當比各黨多，反應當比各黨少七個人。所以美國衆議院議員的選舉制度，是很不公平的。

(2) 議員的資格——衆議員的資格是年在二十五歲以上，是本邦的居民，並且是合衆國的公民有七年以上的資格。衆議員同時不能作合衆國的軍官或文官。除去憲法上，所規定的議員資格以外，各邦不能再加別的限制。但是按照憲法，國會有審查『選舉的報告』和審查議員資格的權力；所以能够用旁種理由（就是憲法中沒有記載的理由）限制已經被選的人作議員。比如一九零零年衆議院不准烏台 (Usher) 邦所選出的羅博德 (B. H. Roberts) 作議員，因為羅博德是多妻的人，這就是一個實例。憲法中

又規定凡在合衆國政府供職的人，在供職期內不能作議員。

(3) 議員的任期——衆議員的任期是二年。有好多的學者以爲這是太短。不論在那一國，衆議員的任期都沒有這樣短的。美國的衆議員固然有連任十年到二十年的，但這種議員是很少見的。大多數的議員都是在一任或兩任以後就不再連任了。並且衆議員被選以後，須過一年後方能到議院列席（詳於後）。所以新被選的議員，在第一次到院列席的時候，他的任期已經過去一半。在其餘的一年以內，他若打算下次再當選，就不能不再作選舉的運動；就要注意到他本選舉區以內的私利，求得本區人民的歡心，纔能有連任的希望。選舉運動若能成功，已經費去好多辦事的光陰；若是失敗，恐怕就要灰心懶於辦事了。況且議院的規則和習慣是很繁多的，新議員到院後一年以內，恐怕連規則和習慣還不能十分了解，怎能顯出才幹去替國家辦事？所以美國衆議員的任期，實在是太短。

(4) 議員的『指名』和議員的『選舉』——各邦選舉衆議員的日期和選舉的方法，皆歸各邦的立法院去決定。在正式選舉以前，每一個選舉區內，先由各政黨各指定本黨的一人作本區的候選議員；這叫作議員的『指名』(Nomination)。然後再由本區的選舉人在各政黨的候選議員中，選出一人作議員；這叫作議員的『選舉』(Election)。現在各邦中還有用舊法子去『指名』衆議員的：就是用『政黨的區會議』(Convention)作議員『指名』的機關。但是大多數的邦已改用『直接預選會』(Direct Primary)作議員『指名』的機關。舊法容易作弊，容易使政黨的『董事』(Boss)用不正當的手段使他的私人當選。所以現在各邦多半用『直接預選法』去補救這個弊病。『直接預選法』就是凡願意當選的人，可以呈請把自己的姓名記在預選票上，他的呈子必須有幾個選舉人簽名，纔算有效。記名之後，各黨的選舉人就從本黨在預選票上記名的人內，直接選出一人作本黨的候選議員。

員。到了正式選舉的時候，各選舉區的選舉人再從各政黨的候選議員中選出一人作議員。至於用『全區選舉法』所選的議員，則由『政黨的邦會議』(State Convention)或『邦預選會』去指名。

國會在一八七一年和一八七二年規定：選舉議員必須用『無記名投票法』各邦的選舉必須在同一的時間舉行；就是，皆須在十一月第一個禮拜以後的禮拜二日舉行。但在滿因(Maine)等邦，因為習慣不同，所以他們舉行選舉的時期可以較別的邦早一些。

衆議員的選舉，選舉的報告，以及新議員是否合格，皆歸衆議院去審查。所以選舉上若是發生爭端，(比如失敗的候選議員告發了當選的議員；說他的資格不合，或是說他在選舉時有作弊的情形)就由衆議院裏的『選舉委員會』去審理。

◎參議院——(1)議員的分配——當初制定憲法的時候，各小邦(如馬里

蘭，康內梯克，特拉華）願意每邦各選兩個人作參議員；因為若不這樣，各大邦（如紐約，賓夕爾法尼亞，和勿爾吉尼亞）就能在國會裏獨占勢力，操縱聯邦一切的事務；又因為業農和養奴隸的各邦，恐怕工商業發達的各邦的人口衆多，選出的參議員也多，就能把持立法的事務。於是憲法中有『每邦選出參議員二人』的規定。所以到了一九零零年時，東部九邦如滿因，紐汗普塞，注莽特（Vermont），麻沙朱色得，羅得島，康內梯克，紐約，紐澤塞，賓夕爾法尼亞共有二千一百萬的人，祇選出十八個參議員來；而西部九邦如蒙大拿（Montana），窩民（Wyoming），科羅拉多（Colorado），烏台，伊達哈（Idaho），華盛頓，內華達（Nevada），俄來崗（Oregon），加利佛尼亞（California）共有人口不到四百萬，也能選出十八個參議員。

(2) 議員的資格——按照憲法，參議員必須年在三十歲以上，是本邦的居民，並且作了合衆國的公民有九年以上的資格，纔能有被選作參議員的資

格。

(3) 選舉的方法——一九一三年以前，參議員是由各邦立法院所選出來的。到了一九一三年，聯邦憲法纔規定每邦皆由人民直接選出參議員二人。各邦參議員出缺的時候，就由各邦發出選舉令，另選參議員，補充缺額；但各邦的政府可以派人暫且代行參議員的職務，到了人民選出新議員的時候爲止。

(4) 議員的任期——參議員的任期是六年，並且常被再選。歷來參議員有聯任到三十年以上的。各小邦常常再選前任的參議員；這是因爲在小邦裏面沒有什麼競爭；並且因爲在任日久，在議院裏邊容易占勢力的原故。

參議院是一個『永續的團體』(Continuous body)，每到兩年，更換三分之一。參議員。一七八九年第一屆國會的參議院用抽籤法把參議員分作三班，第一班在開會後第二年滿任，第二班在第四年滿任，第三班在第六

年滿任。從此往後，每到兩年就更換三分之一的議員。

◎國會議員的特權——國會議員享有各項的特權。第一種就是受得薪俸。聯邦憲法規定：兩院議員全應當有供職的報酬，報酬的數目由法律規定之，由合衆國國庫付給之。現在議員每人的年俸是七千五百元，以外還有雇用書記，購買文具，旅行等項的費用。

第二種特權就是，除去犯『內亂』(Treason)，『重罪』(Felon)或『妨害治安』("Breach of the peace")的罪以外，在出席國會的時候，或往來本邦和國會之間，在途中的時候，不受逮捕。議員因為有這個特權，所以不受『司法程序』的拘束。換句話說，就是不能強迫議員到法庭去作見證人，或應陪審員的審訊，或因被人控告須到法庭去對案等等的事。因為議員若是受了這種拘束，就要妨害他的職務了。

第三種特權就是，議員在院內一切的言論，在院外不受他人的責問。

因恐議員在議院內所發的言論容易受他人的控告，說他是損害了旁人的名譽；所以有這項特權的規定。國會議員根據這種特權，不但可以在院內自由言論，並且還可以把他的言論公布全國。

兩院有懲罰本院議員的權力。議員若有破壞規則的行爲，本院可以拘禁他，經法定人數三分二的通過，可以除他的名。

◎兩院的組織——衆議院的主席是『議長』(Speaker)，議長是由議員公舉的。參議院的主席是副總統；副總統不能到院時就選一個臨時主席。

兩院皆有牧師 (Chaplain)，彈壓官 (Bergant-at-arms)，秘書 (Clerk) 等官吏；全是兩院自己選派的。

●按照憲法的規定，兩院皆須有『議事錄』隨時公布他們的議案，但是應當嚴守祕密的議案，可以不必公布。到會的議員必須超過半數，纔算足了法定的人數，纔能開會。若是不到半數，就暫且停會；再去強迫不到院的

議員出席。這種規定爲的是防止少數議員乘機制定法律，但是也常有種種不方便的地方。

至於一切的議事方法和議場的規則全由兩院自己去規定。

◎國會的會期——憲法中規定，國會每年開一次『常年會』，常年會的會期從十二月的頭一個禮拜一日起始；但是國會能用法律改變這個開會期。每一屆國會開兩次常年會：第一次叫作『長會期』，從單數年（如一九二一，一九二三，一九二五等年）的十二月開會，到次年的十二月閉會；在實際上，却是常在次年的春天或夏天就閉會了。第二次叫作『短會期』，是從雙數年（如一九二〇，一九二二，一九二四等年）的十二月開會，到次年的三月四號閉會。每一屆國會全是在單數年的三月四號正午期滿，閉會。所以新任大總統在初就職的時候，舊國會已閉會，新國會已舉出。看上文所說，可知衆議員在選出之後，必須過了一年纔能到衆議院去。

作事：就是新議員在雙數年的十一月選出之後，除去遇有『特別會』(Special session)以外，非到第二年的十二月不能出席衆議院。舊議員趁著這個機會，在他的任期已竟滿了之後，還能再作四個月的事，在院中照舊能通過重要的議案，能制定違反民意的法令。這實在是美國國會的一個缺點。

國會的『特別會』由總統召集。總統有召集一院或兩院開特別會議的權力。新總統在就職以後，常召集參議院的『特別會』，以便批准他所任命的各項重要官吏。

◎國會的權力——若打算明白聯邦政府的性質，不可不知道國會的權力究竟是怎麼樣。憲法中給與國會的權力共有十八種。這十八項的規定，算是憲法裏最重要的部分；因爲有了這十八項的規定，所以聯邦政府纔能有實權，纔能夠鞏固。這十八種權力中，有一大半是國會獨有的權力！如宣戰權；也有幾種是『共同的權力』(Concurrent powers)，就是國會有這幾

種權力，各邦也有這幾種權力；但是各邦行使這種權力的時候，以不和國會發生衝突爲限。比如國會按照憲法能够制定『破產法』，各邦議會也可以制定本邦的『破產法』；但是各邦的法律和聯邦的法律若發生衝突的時候，則以聯邦的法律作主。

仔細考察國會的十八種權力可以把他們分成以下各類：

(1) 財政——國會有徵收賦稅，關稅，入口稅 (Imposts)，地產稅的權力。但是國會在行使這種權力的時候，須受種種的限制。第一層，國會規定的稅率必須全國一律；同樣的貨物無論在什麼地方全應當按照同一的稅率去徵稅。第二層，不得徵收出口貨的稅。第三層，各種『直接稅』(Direct taxes) 除所得稅外，必須按照各邦人口的數目去分配。國會又有借債的權力，在債額上和用途上不受什麼限制。

(2) 國防——憲法中規定大總統是陸海軍的大元帥；又規定軍事費用的

支出，其期限不得過兩年以上。除去這兩項規定以外，國會的『軍事權』是沒有限制的。國會能徵募陸海軍，供給陸海軍，規定國民軍的組織法和國民軍的用途。國會又能宣戰；能許可本國人奪取敵國人的財產，捕獲敵國的人民；并能制定關於海上陸上俘獲的規則。

(3) 通商——美國和外國的通商，美國各邦彼此通商以及和印第安人通商，種種的事務，皆歸國會管理。國會又能制定破產法；能制定全國一律通行的度量衡的標準；能給與發明家以『專利的特許』(Patent) 能給與著作家以『著作權』(Copyright) 能設立郵局，修築郵路。『通商』(Commerce) 這兩個字不僅止限於貨物的轉運；凡是旅客的轉運，電報的遞傳，一切交通和轉運，全算是通商。

(4) 外交——合衆國和外國辦理交涉的時候，是由大總統代表全國去發言；所以國會對於外交沒有什麼直接的權力。但大總統若和外國締結條

約，必須得參議院的同意。國會能管理本國對外國的通商事宜。美國應當在什麼地方設置外交官，外交官的職務和薪俸，這種事也歸國會去決定。國會又能制定外國人民改入美國國籍的條例。

(5) 貨幣——貨幣的制度，也是完全由國會去規定。國會有權力去製造貨幣，規定本國貨幣的價格，和外國貨幣的價格。憲法裏面雖然沒有用明文准許國會發行紙幣，但是經大理院的判決，准國會有發行紙幣的權力。

(6) 土地——合衆國的屬地 (Territory) 和特別區域 (District) 皆歸聯邦政府管轄。國會有處理合衆國的屬地和旁的產業的權力。國會在克倫比亞區域 (The District of Columbia) 有獨立的立法權。聯邦政府得了各邦的允許而買來的地方 (用這種地方建立礮台，火藥局，軍械局，船塢或旁的建築物)——國會對於這種地方也有獨立的立法權。國會能允許新成立的邦加入合衆國。合衆國的屬地，若是他內部的政治組織完備以後，得國會的

允許，就可以改成一個邦。什麼是屬地呢？屬地是合衆國的土地；這種土地不屬於各邦，而屬於聯邦政府。（詳見第十一章）

(7) 行政——聯邦政府雖然是三權分立的，但國會在一一定的範圍以內，也能裁制各行政部。憲法中並沒有規定行政部的組織方法。行政部的組織方法，行政部人員的職務和薪俸的數目，皆歸國會決定，所以國會在實際上能夠裁制各行政部。

(8) 司法——司法機關雖然是獨立的，但國會的權力也能達到聯邦的各級法庭。大理院審判官的額數，和審判官的薪俸，全由國會規定；大理院『上訴裁判權』(Appellate Jurisdiction)的限制，也由國會規定。大理院以下各低級法庭，也歸國會設立。各低級法庭的裁判權和辦事的程序，一切的案件是怎樣從邦立法院轉到國立法院，全由國會規定。

(9) 彈劾——國會又能用彈劾的方法撤換聯邦政府的文官。但是究其

實，這種權力也沒有什麼重要的關係。彈劾手續是由衆議院提出，由參議院作法庭審問被彈劾的官員。被彈劾的人若是合衆國的大總統，就由大理院院長做主席。凡彈劾案件必須有了三分之二的參議院的同意，纔能認被彈劾的人是有罪。

衆議院有提出彈劾案的權力。衆議院若決定彈劾聯邦政府的某官吏，就議決彈劾的條款：指出被彈劾人所犯的罪狀和他犯罪的大概情形。然後選出幾個主辦的人，到參議院去起訴。一切起訴和審判的程序，和普通法庭相差不多。先由原告說明彈劾的理由；再由雙方的見證人述說證據；又由雙方的律師開始辨論。辨論完了之後，再由參議員投票，若有三分之二的參議員認被告是有罪，參議院就能判被告是有罪；若是得不到三分之二的同意，就釋放了被告，判他是無罪。判了有罪以後，參議院可以免他的官職，或者罰他終身不能再作合衆國的官吏。被判爲有罪的人，受了參

議院的懲罰以後，他所犯的罪按照法律還免不了受普通法庭的裁判，仍須再受刑罰。

(10) 制法——國會能制定一切『必須的和正當的』(Necessary and proper) 法律，以便執行憲法上給與聯邦政府的各種權力。據大理院的解釋，『必須的和正當的』一語，包括的意思很廣。大理院說：國會能用一切的方法，去實行憲法所給與他的權力。

◎兩院的比較——參眾兩院雖然都是民選的立法機關，但是有許多不同的地方。參議員的人數比眾議員少，參議院不過有九十六個議員，眾議院却有四百三十五個議員。參議員多半是年歲大，有政治經驗的人，也有做過各邦官吏的，也有做過眾議員的。並且參議員的任期長，重選的機會又多；所以自然能夠熟習各種立法的問題，和聯邦政治的制度。所以普通的參議員較比眾議員學識也高，經驗也多。此外，參議員多半是各邦政黨

的黨魁，很有支配本黨的能力；各黨的衆議員不得受本黨參議員的箝制；參議員有了什麼政策，衆議員祇得遵從他們的政策，因為若不遵從，就要失了參議員的歡心，失了本黨的歡心，下次選舉就不容易再被選了。所以參議員的勢力比衆議員大。以上所說的都是兩院議員方面的異點；至於兩院權力方面，彼此也有不一樣的地方。

參議院不但是一個立法的機關，並且還有行政的權力，衆議院就沒有這種權力。怎麼見得參議院有行政的權力呢？第一層，憲法裏面規定：大總統委任高級官吏，必須得參議員的同意。因為任命官吏是很重要的行政權；爲防止大總統濫用這個權力任用私人起見，所以有這項的規定。普通的人以爲大總統是有任命官吏的權力，其實大總統不過有推薦官吏的權力，大總統把擬定的官吏推薦到參議院；得了參議院的批准，然後纔能任命。比如總統所推薦的若是司法官，參議院就交司法委員會去審查；若是

駐外國的大使或公使，就交外交委員會去審查。審查以後，再由委員會到參議院去報告是否可以任用，然後由參議院投票公決。若不能通過，大總統還可以把他所推薦的人再推薦一次。

第二層，按照憲法的規定，美國和外國締結條約必須經過參議院三分二的議員通過纔能有效。大總統和外國締結條約之先，雖然不用正式的徵求參議院的意見，但是在實際上，須要先和參議院裏有勢力的議員，以及外交委員會的會長，接洽妥協，然後再和外國締結條約，自然能得參議院的通過。若是預先不接洽妥協，等到條約成立以後，就不容易得參議院三分二的議員通過。比如威爾遜總統此次締結歐戰和約以前沒有和參議院有勢力的議員接洽妥協，所以參議員羅洽 (Trotter) 首先反對，到了如今美國還沒有批准那個條約。

美國和外國締結條約的時候，先由國務部總長在華盛頓和外國的代

表去交涉或由美國駐在外國的外交官在外國的都城和外國去交涉，議妥條約的內容以後，再由雙方外交官簽字；然後送到參議院徵求同意。得到參議院三分二的議員通過，那個條約纔能發生效力；若得不到三分二的議員同意，那個條約就算作廢。

第三層，參議院有審判一切彈劾案件的權力，這是我們已經說過了。參議院在普通立法權以外又有以上所說的三種權力，所以參議院的權力較比衆議院大得多。但是衆議院也有一種特別的權力爲參議院所沒有的；就是，凡一切徵收財賦的議案，必須由衆議院提出；但是這種議案由衆議院送到參議院以後，參議院可以修改。凡一切財政支出的議案，按照習慣，也是由衆議院去提出，但在憲法裏面，並沒有明文的規定。

◎國會的辦事情形——平常人以爲國會是一個很複雜的立法機關，他的種種規律，種種委員會，種種辦事方法，全是很複雜的，令人不容易明白。

究其實，國會裏每天所辦的事雖然很多，但是我們若仔細去考察，也可以得著幾種主要的頭腦。現在就把各樣主要的頭腦寫在下面：

(1) 政黨的組織——要算明白國會辦事的情形，必要先知道國會裏面是兩黨分立的：一個是「多數黨」，在一院裏或兩院裏佔有勢力，操持國會裏主要的立法政策。一個是「少數黨」，是和多數黨立在反對的地位。多數黨無論提出什麼議案，少數黨總要想對待的方法：或是反對，或是要求修改，或是允許多數黨的議案完全成立。政黨的組織並沒有載在憲法；但是所有國會裏的事務，全歸政黨主持。每期國會所辦的事，多半是大多數黨的政策，聽多數黨黨魁的指揮。

多數黨和少數黨在兩院裏全有「預備會」(Caucuses)。在預備會裏邊，議決本黨對於主要的立法問題，應當採取什麼樣的方針，使本黨的議員按照這樣方針去進行。在每期國會開會之先，衆議院的多數黨就在本政黨

的預備會裏邊，議決推舉某人作衆議院議長。少數黨的預備會也推出一個人作議長；不過在實際上，少數黨所推舉的人決不能當選。其餘的重要問題，也由預備會決定。本黨的議員皆應當遵從本黨預備會所議決的方針。所以預備會所議決的事，在國會內差不多全能通過。各黨的議員並不是受強迫，一定要遵從本黨預備會所決議的方針；不過既然是本黨的議員，在道德上就應當遵從本黨所決定的事。若不遵從，却也未嘗不可。

(2) 議案太多——國會的議員可以隨便提出議案，所以每屆國會應當討論的議案有兩萬五千件到三萬件之多。議員提出議案之先，不用得什麼允許；提出之後，也不用負什麼責任。所以各議員爲求得本邦的歡心打算下次再能被選起見，就在國會裏常常提出許多的議案，設法用聯邦的公款去增加了本邦的利益。這種舉動的結果，不但使國會裏邊堆積很多的議案，不能清理；而聯邦的財政上，也受有很大的損害。

議案既然是這樣的多；國會雖然是一年開會三百六十五日，每日會議二十四小時，也不能把各項議案一件一件的從詳討論。所以國會就制定了許多議事規則，組織了各種委員會；但也不過把重要的議案大略的討論討論就是了，其餘的議案仍舊是沒有工夫去討論。

(3) 議事的規則——參衆兩院各有議事的規則，全是由兩院自己規定的。(A) 衆議院的規則 衆議院因爲人數多，事務多，所以議事的規則，較比參議院的繁雜得多。就中有四項規則是最重要的：

(一) 議員有所「建議」，議長若是認那種建議是故意消耗時間妨礙正事的，可以不把那種建議交付討論。這是因爲少數黨的議員常常故意的搗亂，提出許多沒有價值的議案，故意的辯論不休，或是用旁的方法，妨礙議事的進行；所以纔有這項的規定。

(二) 凡是到會的議員，在點名的時候若不回答，議長就認他是已經出席

了。因為常常有已經到會的議員故意不回答點名，致使議院不能足法定的人數，不能開會；所以纔有這項的規定。

(三)每議員對於每個議案，祇能發言一次，辯論的時間不能過一小時。

在『全院委員會』(The Committee of the Whole)裏邊，每人祇能辯論五分鐘。因為議員太多，人人若能自由發言，沒有時間上的限制，恐怕就不能辦事了。

(四)議院開會的時候，各項重要的委員會可以隨時到會場報告。所以凡多數黨的黨魁認為是重要的議案，就可以隨時由委員會交到議院去討論。

(B)參議院的規則——參議院議事的規則較比衆議院寬鬆得多。議員能自由發言，並沒有時間上的限制；但每日每人對於某一個議案祇能發言一次。一九一七年規定一條規則：凡是經過三分二參議員的同意，就宣告

停止辯論，把議案交付表決。議員因為能自由發言，所以能有自由表示意見，詳細討論議案的機會；但少數黨往往利用長時辯論的消極手段，去破壞多數黨的建議。

(4) 兩院的委員會——兩院因為案件太多，所以組織了許多委員會 (Committees) 去料理各項的議案。兩院的立法事務，差不多都歸這種委員會去辦理。各重要委員會多半是多數黨議員所組織的。委員會分作兩種：一種是『常置委員會』 (Standing Committees)；一種是『臨時委員會』 (Select Committees)。『臨時委員會』是專為審查某項案件，臨時添設的；審查完畢，本會也就取消了。以下我們單論『常置委員會』。

兩院的常置委員會很多。各委員會有重要的，也有不重要的。衆議院裏有五十多個委員會，最重要的委員會是：國課，撥款，規則，銀行和幣制，各邦通商和對外通商，河港，陸軍事務，海軍事務，郵局和郵路，公有地，勞工，卹金，

各委員會。參議院裏有六十八個委員會，最重要的委員會是撥款，財政，通商，外交，司法，陸軍事務，海軍事務，各邦通商，和卹金各委員會。

衆議院裏各項委員會的委員，是衆議員所公選的。但究其實，各委員皆是各政黨的『預備會』所選派的，皆是政黨的幾個首領所選派的。少數黨也選代表加入各項委員會，但這種代表並沒有什麼實力；沒有取決各種政策的能力。參議院裏各項委員會的委員，也是參議員所公選的。委員會的數目很多，所以每一個參議員總在一個委員會裏列名，也有在三四個委員會裏列名的。

一切的議案無論重要不重要，皆送交主管該項議案的委員會審查。總統交議的案件，也送交委員會審查。一切重大的議案，交到委員會以後，委員會就向各行政部調取和該案有關係的文牘，以便考證；或是請行政官到會，答覆委員會所提出的各種疑問。反對該案的人和贊成該案的人，都

可以到委員會裏陳說他們的意見，有時候各委員會又探查各處的意見，有時候請證人到會裏陳說證據。然後委員會再詳細審查；審查以後，再報告議院。委員會有時候認原案是可以採用，有時候修改了原案，有時候駁掉了原案，還有時候壓下原案不報告議院，或者就不交審查，無形的消滅了原案。所有的議案，被委員會這樣消滅的是很多。

衆議院因爲議案太多，不能把一切議案仔細討論，然後再付表決。這幾年來，就是很重要的案件，也不過按照委員會所報告的原案通過；並不仔細的討論，並不修改。所以委員會的權力漸漸加增；衆議院由討論議案的機關，變成了批准議案的機關。這實在是「委員會制度」的大弊病。還有一個大弊病，就是各委員會彼此不相連屬；這個委員會預備議案的時候，不管那個委員會的議案是怎麼樣。所以各委員會所制定的議案免不了互相衝突。例如國課委員會（管收入的事務）和撥款（管支出的事務）

的各委員會，彼此不通消息，以致國家支出和收入的數目不能相符。（參看第十章）

(5) 衆議院的領袖——聯邦政府纔成立的時候，衆議院議長不過是院裏的一個主席，專管維持秩序就是了。後來衆議員的人數漸漸加多，衆議院的事務也漸漸的繁雜，政黨的制度也發達了，少數黨總想破壞多數黨的政策。議長既是多數黨的領袖，自然不能坐觀少數黨破壞他們的政策，自然要設法實行本黨的政策。所以議長的權力較比從前就漸漸加增。從一八九七年到一九一一年時，共和黨在衆議院裏佔了十幾年的優勢，用種種的方法造成一種完全的制度，使全院的事，皆歸共和黨掌管。議長就成了全院的領袖，掌有一切的大權。議長有選派一切委員會的委員，和指派各委員長的權力；又和規則委員會以及旁種重要的委員會相連合，能操持院內一切進行的事務。

一九一一年民主黨在衆議院裏佔了優勢，遂廢除從前的制度：一切的委員改由全院公選。但這不過是名義上的改變；實在說起來，各委員仍然是政黨的預備會所選派的，不過是選派出來以後，再由全院正式的投票一次就是了。雖然如此，經過這次改變之後，議長的權力較比從前確是減少，各委員會會長的權力較比從前也就增加了好多。

(6) 議事的程序——兩院的組織，權力，規則，委員會等類在前邊已經大概說過了；現在我們可以說一說他們議事的程序。新衆議院開會的時候，先由上屆衆議院的秘書管理開會的事，點新議員的名；新議員足了法定人數之後，再宣布預備選舉議長。多數黨和少數黨各指定一個候選的議長；但當選的議長，必是多數黨所指定的人。議長選出之後，新議長先宣誓就職；新議員也按照點名的次序宣誓；選定院中辦事的人員；然後通告大總統和參議院：說衆議員已竟組織完備，開始辦事了。

參議院是永續的團體，每期國會僅改換三分之一的議員。按照聯邦憲法，副總統是參議院議長。開會以後，首由秘書按照姓氏字母的次序點新參議員的名，新參議員按照次序到議長的席前宣誓就職。然後通告大總統和衆議院：說參議院已竟組織完備，開始辦事了。

參議院議員可以自由提出議案。一切的議案和『兩院聯合的決議案』(Joint resolutions)皆須經過三次宣讀纔能付表決通過。初讀和二次宣讀不過是一個空名，並不討論；二次宣讀以後把議案送交委員會審查。審查以後，委員會報告參議院；參議院再把該案交三次宣讀；一切的辯論和修改全在三次宣讀的時候舉行。三次宣讀以後，纔付表決。

衆議院議員也可以自由提出議案，或是議員自己起草，或是由議員陳說意見，歸各委員會起草。一切議案提出以後，就送交主管的委員會審查。委員會審查之後，或是按照原案報告議院，或是修改原案，或是壓下原

案不去審查，使原案無形消滅。一切重要的委員會能夠隨時到議場去作口述的報告。其餘不重要的委員會，僅能寫明報告的事項，交到衆議院的祕書。一切議案從委員會交到衆議院之後，必須經過三次宣讀纔能通過。初讀會不過是個虛名，二次宣讀的時候却有些辯論，或是修改原案；三次宣讀也是個虛名，沒有什麼辯論。

凡財政收入或支出的議案，由委員會交到衆議院之後，再交『全院委員會』去討論。全院委員會法定的人數是一百個人。這個委員會的主席不是議長，另外由旁的議員作主席。

參議院通過一個議案就交到衆議院。衆議院通過一個議案就交到參議院。兩院的意見若不能相合，就由兩院各選三個議員組織一個『協議委員會』(Conference Committee)去商量意見不合的議案，雙方讓步，使議案能夠成立。若還不能同意，那個議案就消滅了。凡兩院同意的議案由兩

院議長簽了字，再送交大總統簽字。如果大總統否決該案，須通告提出該案的議院，並且說明否決的理由。但是兩院中若有三分二議員以上的同意，還可以把總統否決的議案，制成法律。

Munro, the Gov't. of the United States. Chapters X to XIII.

Beard, American Gov't. & Politics. Chapters. XII to XIV.

第六章 總統

◎總統的選舉——按照聯邦憲法的規定，總統是由人民間接選出來的：先由各邦人民選出『選舉人』(Electors)；再由選舉人選舉總統。每一邦在國會內有多少議員，就選出多少選舉人來。選定『選舉人』的方法，由各邦的立法院自己規定。各邦選舉人按照法定的程序，在本邦開會，投票選舉總統。每個選舉人在選舉票上選一個人作大總統，另在一張票上選一個人作副總統。這兩個被選的人中，必須有一個人不是本邦的居民。投

票完了之後，再計算被選作大總統的有幾個人，每人得幾票；選作副總統的有幾個人，每人得幾票。然後把姓名和票數開一個清單，由各選舉人在單子上簽字證明，封交參議院議長。參議院議長在兩院議員的面前開封，統計各邦的票數，指定誰應當作大總統，誰應當作副總統。（參看以下各段）這種選舉法是載在聯邦憲法上面的。但是到了現在，因為政黨的制度發達了；以致選舉總統的方法，在明文上雖然照舊遵守憲法的規定；但在實際上，完全是由幾個大政黨（最有勢力的大政黨是共和黨 Republican Party 和民主黨 Democratic Party（參看第二十二章））去包辦。以下把實際上選舉總統的手續分作三層去說明：

(1) 選舉候選總統——在正式選舉總統以前，各政黨先選定本黨的一個人作候選大總統；一個人作候選副總統，這就叫作「選舉候選總統」。每一個政黨都有一個『全國幹事會』(National Committee)。這個會是各邦的本

黨黨員所選出來的代表（每邦各選一人）所組成的，每四年改組一次。每逢到了選舉總統的那一年，各黨的全國幹事會在陽曆一月就召集本黨的『全國大會』(National Convention)，全國大會在六月開會。全國大會有三個主要的作用：(1)編輯本黨的『政策宣言書』(Platform)，用這個宣言書去鼓勵人民，使人民在選舉時候幫助本黨。(2)選舉候選大總統和副總統。

(3)改組本黨的全國幹事會（參看第二十二章）。民主黨的『全國大會』是各邦的民主黨的代表所組成的；各邦代表的數目是按照本邦的國會議員的數目，再加上一倍。比如紐約有兩個參議員，四十三個衆議員，一共有四十五個國會議員；該邦的代表就是九十個——各個『國會選舉區』選出兩個代表，全邦再用『全區投票法』選出四個代表。共和黨的『全國大會』也是由各邦共和黨的代表所組成的。每邦用全區投票法選出四個代表，又由每一個『國會選舉區』選出一個代表，區內有選舉權的共和黨

黨員若是在七千五百人以上，該區就可以選出兩個代表。

在一九一二年以前，民主黨和共和黨的代表都是本政黨的『邦會議』或『地方會議』所選舉的。到現在，有二十幾邦都用『直接選舉會』(Direct Primary) 作選舉代表的機關。從前的時候，各代表到了全國大會裏，可以隨自己的意思去選舉候選總統；但是自從一九一二年以後，有幾邦的法律規定，選舉代表的時候，選舉人可以預先指示本邦的代表屆時必須選舉某人作候選總統。

代表選定之後，共和民主兩黨就在兩個日期，在兩個地方開會；彼此的開會程序是相差不多的。每黨到會的代表約有一千人，參觀的又有八九千人，皆聚在一個大會場內。各邦有各邦的旗幟，各邦的代表都坐在本邦旗幟的旁邊，湊成一個『代表團』(Delegation)。每一個代表團各有一個總代表。各代表團有攜帶軍樂隊的，也有攜帶種種特別標幟的。政黨的領

袖，熱心的政治家都到會參觀。這個時候，演奏軍樂的聲音和說笑喧嚷的聲音，亂亂騰騰的，是非常的熱鬧。

到了開會的時候，就由『全國幹事會』的會長作臨時主席，宣告開會。開會以後，再選舉正式的主席，檢察各代表的憑證，安排各樣應辦的雜事，宣布本黨的『政策宣言書』。在這個宣言書內，說明本黨在選舉以後若能佔有勢力就要實行某種的大政策，並且誇耀本黨已過的歷史，指摘敵黨政策的劣點，說許多動人聽聞的話；無非是鼓動人民，使國民擁護本黨。

開會的第三天或第四天，就實行選舉候選大總統和副總統。選舉的方法，是由主席按照字母的次序點各邦的名；第一個是阿拉拔馬（Alabama），末一個是窩民（Wyoming）。主席叫某邦的邦名，某邦的總代表就可以聲明本邦指某人作大總統；本邦若沒有可指名的人，可以請旁的邦替他指名。每指一個人的名，就演說這個人是怎樣的好，有怎樣的功績。

每邦都指名完了之後，再用投票方法在被指名的人內，決定了選誰作本黨的候選大總統。民主黨的投票的方法和共和黨的不一樣。在民主黨裏，每『代表團』的多數代表若指了誰的名，就作爲是全團都指誰的名。少數代表的意見就被犧牲了。共和黨就沒有這個限制——各代表可以由投票。投票完了之後，主席再點一次名，再由每代表團的總代表報告本團投票的結果。在共和黨裏，誰若是得到過半數的票，誰就可以被選爲候選大總統；在民主黨裏，若是得不到三分二的票，就不能被選爲候選大總統。無論那一黨，都要投過多次的票，然後纔能選定誰是候選大總統。每投一次票，就取消了票數最少的人的姓名；直到有人得了過半數的票或是三分二的票，纔停止投票。一八八零年時，葛菲德 (Garfield) 經過三十六次的投票纔選爲候選大總統。各黨選舉候選副總統的方法和選舉候選大總統的方法是一樣的。

候選大總統和副總統選定後，『全國大會』就派出委員正式通告當選的人。然後候選大總統作一篇很長的宣言，承認被選；還按照本黨的政策宣言書，宣布他自己的政策。

『全國大會』選定候選大總統和副總統，然後每代表團各提出一人組織一個『全國幹事會』，以便管理本黨的事務。全國幹事會組成之後，『全國大會』就散會了。全國幹事會辦事的年限是四年，到了下次全國大會成立的時候纔解散。全國幹事會的會長，是由新舉的候選大總統所委派的；他和候選大總統一齊用力去鼓吹本黨的政策，派人到處講演，散布宣言書，用種種的方法勸人民擁護本黨；以便到了正式投票的時候，本黨可以佔優勢——這就叫作『總統的選舉運動』(Presidential Campaign)。

(2)『選舉人』——前邊已經說過，各邦選定『選舉人』的方法由各邦立法部規定。現在各邦通用全區投票法，不分區域，由本邦有選舉權的人去

共同投票，選定『選舉人』。在各邦人民選『選舉人』以前，各邦的共和民主兩黨都按照本邦法定選舉人的數目，預先選出本黨的『選舉人』來。例如麻沙朱色得應當選出十八個選舉人，所以麻沙朱色得的共和黨人，就選出十八個人作候選的『選舉人』。民主黨也選出十八個人作候選的『選舉人』。所選出來的候選的『選舉人』差不多都是本黨的黨魁。這兩黨的候選的『選舉人』的姓名分作兩排，平列在選舉票上；共和黨的候選『選舉人』列成一排，民主黨的候選『選舉人』也列成一排，再由人民選擇。十一月第一個禮拜以後的禮拜二，就是人民投票的日期。到了這個時候，凡是有選舉權的人就可以投票。但是不能隨意的選舉，必須在這兩排候選『選舉人』裏選定一排；贊成某黨的候選大總統，就選某排的候選『選舉人』。比如某人贊成共和黨的候選大總統，就選定共和黨那一排的候選『選舉人』；因為各黨的『選舉人』到了正式選舉總統的時候，一定選他們

本黨從前所指定的候選總統，決不另選旁人。所以人民所選的雖然是一選舉人，却就是直接選舉總統。按照以上所說的去，可知憲法裏邊所規定的大公無私的間接選舉法，已竟被政黨從根本上打破了！各邦人民選完了選舉人以後，某黨選舉人占多數，下一任的總統必定屬於某黨。到了這個時候，誰是下一任的總統，在實際上已竟算是選定了；不過在形式上還要經過以下的手續：

(3) 正式選舉——在第二年一月，各邦的『選舉人』全到本邦的『首都』正式選舉從前已經指定的大總統和副總統。在法律上並不禁止他們選旁人；但是他們決不選旁人，必定選他們本黨在六個月以前所指定的人。所指定的人若在正式選舉以前死了，選舉人就聽從本黨全國幹事會的吩咐，另選旁人。

選舉結果的清單送到華盛頓，交給參議院議長。議長在兩院議員的

面前計算票數。這些手續，不過是形式上的舉動，執行憲法上的規定就是了。但是假如計算票數以後，有兩個人得了一樣的票數，就由衆議院取決誰是當選。若是沒有一個人的票數過了總票數的半數，就把三個得票最多的人的姓名送到衆議院，由衆議員選定一個人作大總統。在選擇的時候，衆議員不能單獨的投票，每一邦的衆議員總起來投一個票。假如副總統若是不能選出來的時候，就把兩個得票最多的人的姓名開到參議院，由參議院選擇，參議員全是單獨的投票，每個參議員投一個票。

照以上所述，我們可以知道美國現在選舉總統的方法是由政黨去包辦，和憲法上所規定的方法是大不相同了。這也是美國用習慣改變憲法的一個證據。

◎總統的資格——照憲法上所規定，必須生來就是合衆國的公民，年在三十五歲以上，在美國住了十四年以上的人，纔能被選爲大總統和副總統。

總統的任期是四年，除去被彈劾以外不能免職。華盛頓作了八年總統以後，向國民聲明不願意做第三次總統；左叢蔭聯任兩次以後，也不願意第三次再被選。這就成了習慣；到了現在，美國歷任的總統沒有聯任到兩次以上的。

◎總統的薪俸——總統的薪俸由國會規定，但在總統任期以內，國會不能加多或減少現任總統的薪俸。現在大總統的年俸是七萬五千元。此外還有雇用秘書和書記，旅行，白宮 (White House) 等等的費用，一共是在二十五萬元以上。副總統的年俸是一萬二千元。

◎總統的繼任——大總統若是免職，或是死亡，或是辭職，或是不能辦公的時候，就由副總統代行職務。副總統若是也不能代行職務的時候，就由國會選定一個最高的國務員（比如國務部總長或財政部總長）代行總統的職務；但是那個人必須具有憲法內所載的總統的資格纔能被選。副

總統若是出了缺，就不再補選。直到下次選舉的時候再另選新副總統。副總統的地位和大總統差不多，但是沒有實權，也沒有重要的職務，不過作參議院的議長就是了。

◎大總統的職權——世界上各『自由政府』的行政權，有採用『議院制』的，也有採用『總統制』的。『議院制』的行政——就是行政部的首領所有的權力，全是立法部（就是議院）所給與的；行政部首領的一切行爲，是對於議院負責任的。所以議院是政府的最高機關；議院可以隨時改換行政部的主要官吏。比如英國就是採用『議院制』的：國務總理是行政部首領，直接對於下議院（The House of Commons）負責任。『總統制的行政』就是行政首領所有的權力，不是從立法部得來的，却是從人民方面直接得來的。行政部和立法部是分立的。行政部對於立法部不負責任，立法部不能更改行政部首領的任期和行政部首領的特權。美國就是這樣的。

美國的大總統是行政部的首領，大總統的權力和國會的權力是同樣的穩固，同樣的載在憲法。學政治的人，必須先明白了這個分別，然後纔能知道美國大總統的權力是什麼樣的性質。

我們現在爲便利起見，可以把大總統的職權分成五大類；就是：內務行政權，外交權，立法權，軍事權，和政治上的勢力。前四種是載在憲法中的，末一種是政黨制度所產生出來的。

(1) 內務行政的權力——大總統是全國最高的行政官，監督聯邦法律的執行。美國政府雖然是『法治的政府不是人治的政府』(“A government of laws not of men”)但是法律是不能自動的，必須由行政官和法庭執行纔能發生效力。大總統有監督執行法律的責任。大總統的內務行政權計有以下各種：

(A) 簡任官吏權——大總統是最高的行政官，有簡派聯邦政府的行政官

吏，和聯邦法院的裁判官的權力。這個權力是大總統一切行政權中最重要的權力。大總統因為有了這個權力所以他在政治上能有很大的勢力。美國聯邦政府的官員，除去大總統副總統和國會議員是民選的以外，其餘一切的官吏分作兩種：一種是高等官；大總統任命高等官必須取得參議院的同意。在參議院閉會的期間以內，若是高等官出了缺，大總統可以暫且派人署理。第二種是低級官吏，是大總統，各部總長，法院院長，或各局局長所委派的，不用得國會的同意。

高等官可以分作三種：

第一種是內閣閣員（就是各部總長，各局局長（*Heads of Bureaus*）和各署的委員（*Members of Commissions*）。這種官員是由大總統得了參議院的同意任命的。大總統隨自己的意思選出幾個人來，提交參議院。經參議院的通過，然後任命，平常總可以得參議院的通過；不通過的時候很少。

因爲這種官員全是對於大總統負責的，自然應當由大總統自由選擇，參議院不必去掣肘。

第二種是聯邦政府派在各邦的官吏，如稅務官和各大郵局的局長以及各項的官員。這種官員出了缺，由本邦的參議員推薦一人請大總統提出，交參議院通過。假如大總統不提出本邦參議員所推舉的人，另外提出一人，那就不能得參議院的通過。但是必須和大總統是同黨的參議員然後纔能推舉官吏。假如該邦的兩個參議員都和大總統不是一黨，大總統就可以自由選擇。

第三種是聯邦政府派在各『國會選舉區』(Congressional district)的官員，如各區的收稅官等。這種官吏是先由本區和大總統同黨的衆議員推舉，然後再由大總統提出，交參議院通過。假如本區沒有和大總統同黨的衆議員，就由本邦的參議員推舉，和第二種的官員相同。

(B) 罷免官吏權——憲法上並沒有用明文規定大總統有罷免官吏的權力。但是在一七八九年國會開會的期內（就是第一期國會）曾討論過這個問題；結果由兩方面的默認，大總統不用得國會的同意就能免各項官吏的職。但大總統在行使這個權力的時候，必須受兩種的限制：(1) 審判官除去受了彈劾以外，不能免職；(2) 文官考試取中的官吏，若非因為本人的能力不足，不能免職。

從以上所說的看去，美國大總統委任官吏的權是很大。別國「最高行政官」所有委任官吏的權，在實際上沒有像美國大總統那樣大。美國大總統因為有這樣的大權，所以歷來常常有濫用這種大權，位置私人去鞏固本黨的勢力，運動下次再被選作大總統的事。這種弊病，却是當年製造憲法的人的所料想不到的！

(C) 特赦權——大總統對於犯了聯邦法律的人，能够赦他全部的或一部

的刑罰。但大總統不能特赦犯了各邦法律的人。大總統行使這個權力的時候，也受有一個限制，就是：凡經過彈劾的程序，判決有罪的人，大總統不能特赦他。

(2) 外交權——大總統又有辦理外交事務的權力。美國駐外國的大使，公使，全是大總統得了參議院的同意所簡派的。總統對於重要的外交事務可以訓令駐外國的外交官，這項訓令由國務部總長轉達。美國對於別國在外交上應當取什麼方針，大半是由大總統決定的。一切重要交涉上的文件，全由大總統查看。

大總統在外交權上也受有種種的限制。大總統能夠和外國訂定條約；但是非經參議院三分之二議員的同意不能發生效力。大總統能和外國斷絕國交，但不能正式宣戰；國會纔有宣戰的權力。在實際上，大總統處理外交事務的時候，常常不敢獨斷獨行，總要和內閣閣員商議，徵求國會內本

黨議員的意見，且須順從民意。無論如何，總統得不到參議院的同意，就不能使自己和外國訂定的條約發生效力。當初制定憲法的人，恐怕後來的大總統和外國訂立詭祕的條約，或是祕密的外交，能够損害國家，所以在憲法裏面規定了這個限制。

(3)關於立法的權力——美國憲法雖然採取三權分立的原則，但是大總統仍兼有立法權，並且歷來的習慣，又把這個權力擴張了好多。按照憲法上的規定，大總統在一方面有『建議的責任』(Initiatory functions)可以通牒國會；一方面又有『否決權』(Veto power)。

(A)大總統的通牒——大總統在國會內有建議的責任。按照憲法上的規定，大總統能够隨時把合衆國的情形報告國會；大總統認作是重要的事件和有益的事件，就可以到國會建議。從前華盛頓和阿丹木(Adams)作大總統的時候，常常到國會裏邊口述他們的建議；從左馥蓀以後，大總統就

不到院口述，改用通牒 (Message) 通告國會，由國會的秘書宣讀大總統的通牒；到了一九一三年威爾遜作大總統的時候，又改用品述的方法。大總統在國會裏無論有什麼建議，國會可以聽從，也可以不聽從。但是從普通的情形看去，大總統的建議，常常能使國會聽從。假如在國會裏面，和大總統同黨的議員佔了多數，大總統的建議就容易使國會照辦了。

(B) 否決權——各項議案，經過參眾兩院通過以後，必須送交大總統，由大總統簽字，纔能成爲法律。大總統不贊成某件議案，就可以把原議案送回提議該案的議院，聲明不贊成的理由；國會可以再討論這個議案。討論以後，若兩院的三分二的議員仍主張原案，原案就可以直接成了法律。假如該議案送交大總統以後，過了十天（禮拜日在外）大總統還沒有簽字，那個議案也就成爲法律。國會把議案交給大總統以後，若是到了閉會的時間，大總統就可以選出自己贊成的議案簽字，公布施行；不贊成的就算是無

形消滅，這就叫作『夾帶的否決』(Pocket Veto)。

『否決權』究竟是有利呢，或是有弊呢？柏實士(J. Bryce)說『否決

權』是有利的。他以為有了否決權，第一層能夠取消不好的議案以及謀

一黨利益的議案；第二層，大總統可以不必犧牲自己的意思，一味的服從議

院。柏實士以外還有許多學者也很贊成否決權。我們從美國的歷史上

看去，美國歷來的大總統對於使用這個權力皆是很慎重的。國會的議決

案有十分之九以上全能成爲法律。但是戴克身(Jackson)和戴賴(Tyler)

兩個大總統竟濫用這個權力，惹起全國的公憤；於是很有許多人提議取消

這個權力，不過並沒有實行取消。美國的大總統到了現在照舊有否決權。

歐洲各國却沒有實行否決權的。坎拿大，澳大利亞等聯邦國，他們內部

的政府組織，雖然多半是模仿美國；但是並沒有採取這個否決權。

(4)軍事的權力——按照憲法上的規定，大總統是合衆國的陸海軍大元

帥，各邦的國民軍若是供給聯邦政府使用的時候，也歸大總統節制。大總統能統率全國陸海軍，作一切戰事的計畫；和敵國開戰的時候，則指示種種的機宜。但是軍事費的數目，和對外宣戰的權力，却完全屬於國會。

合衆國新克服的土地，在國會沒有規定該地的正式政府以前，大總統對於這項土地能夠用『命令』組織該地的政府，委派各項的官吏，制定一切的律令。

聯邦政府必須擔保各邦都有一個『共和政體的政府』(A republican form of government)，必須保護各邦，防禦外患，平定各邦的內亂。因為這個原故，所以各邦若是遇見敵人來侵，或是有了亂黨打算推翻本邦的共和政體的時候，聯邦政府不用得該邦的允許就可以派兵出去干涉。各邦裏有了別種內亂事情，若是在該邦立法院開會期內，由立法院議決可以請聯邦政府幫助；若是在閉會期內，邦長就可以向聯邦政府請求，若不來請求，聯邦

政府就不能派兵去干涉。但各邦內部亂事，若妨礙了聯邦政府的行政，比如因為有了亂事，至於聯邦官吏不能收稅，不能郵遞信件；大總統就可以直接派兵去干涉該邦的內亂，不必等該邦的請求，也不用得該邦的允許。

(5) 政治上的勢力——以上所說的四種權力全是用憲法作根據的。在這四種以外又有一種權力，在憲法上並沒有明文的規定，不過是大總統在政治上的一種勢力就是了。大總統是某政黨選出來的，就是某黨的第一個首領。該黨的『全國幹事會』和該黨的國會議員都應當幫助他辦事。所以大總統在國會裏的勢力是很大。大總統的政見，總能得本黨的贊助。但是也要看大總統本人的能力是怎麼樣。大總統若是沒有什麼才幹，本黨在國會裏雖然有多數的議員，也不能使國會遵行他的政見。

◎ 大總統和法庭——大總統在任期以內，除去受了彈劾應當由參議院審判以外，不受一切法庭的轄制。這是什麼原故呢？第一層，大總統統

率全國的軍隊，聯邦法院藉著大總統的軍力纔能夠執行他們的判決。所以法庭自然沒有能力去裁判大總統。第二層，除去彈劾的案件以外，大總統有特赦的全權。即或法庭判決大總統爲有罪，大總統用他的特權，就能夠撤銷法庭的判決，特赦他自己。當初制定憲法的人恐怕大總統有妄用職權或別種不正當的行爲，所以纔規定了彈劾他的法子。大總統若是犯了罪，受了彈劾；革職以後，仍須受法庭的裁判，和平常人相同。

Beard, *American Gov't. & Politics*. Chap. IX.

Munro, *The Gov't. of the United States*. Chap. VII, VIII.

第七章 行政部

聯邦憲法並沒有規定聯邦政府的行政部。現在各行政部皆是國會設立的；各部的組織，和各部的職權，也是國會用法律規定的。一七八三年第一期國會設立了三個行政部；就是：國務部 (*Department of State*)、財政部

(Dept. of the Treasury) 和陸軍部 (War Dept.) 後來又添設了司法部 (Dept. of Justice) 郵務部 (Post-office Dept.) 海軍部 (Dept. of the Navy) 內務部 (Dept. of the Interior) 農務部 (Dept. of Agriculture) 和商務部 (Dept. of Commerce)。到了一九一三年又添設了工務部 (Dept. of Labour) 所以聯邦政府現在共有十部。每部有一個總長。

◎各部總長——各部總長是大總統得了參議院的同意所任命的。大總統就職以後，就任命各部的總長。大總統任滿，各部總長也就隨著去職；但是下屆的總統如果還是本黨的人，前任的各部總長也可以連任。大總統若是和某總長生了衝突的時候，某總長可以自請辭職；或是由大總統示意，請他辭職。所以大總統通常並不用下命令免總長的職——這類事是很少見的。

各部總長是直接對於大總統負責任，聽大總統的指揮。但部裏的事

務，有好多可以歸總長自由辦理，不用受大總統的指揮；因為各部的事務很多，大總統一人絕不能全管。不但大總統一個人不能管各部的事務，就是各部的事務也不能全歸本部總長一人辦理。所以每部又分成幾個司 (Bureau)，每司有一個司長，分管部務。各行政部內部的組織，是由國會用法律規定的，並不是由總長用部令規定的。但是各部總長可以用部令規定本部的辦事細則，約束本部的官吏，處理本部的檔冊，又能在法律範圍以內委任和罷免本部的官吏。除此以外各部各有應辦的事務，以後再論。

◎內閣——內閣 (Cabinet) 是大總統的諮議機關，內閣的閣員就是各部總長。內閣的成立是根據於習慣，並沒有法律上的根據。大總統能夠隨時召集各部總長開內閣會議。內閣會議是祕密的會議，沒有議事的記錄。內閣所討論的，就是大總統交來的事件。討論的時候各閣員可以自由發表意見，然後由大總統決定辦法。所以內閣不過是大總統的諮議機關，

沒有行政的大權；但是這機關能夠使各部總長互相接洽，劃一各部的行政方針；所以對於行政上也是有利益的。

◎各部的組織和職權——以下把各部的組織和各部的職權，大概的說一說：

(1) 國務部——國務部在美國各行政部裏是最先設立的。所以「國務部總長」(Secretary of State)的資格在內閣閣員裏也是最高。但是決不能把「國務部總長」當作「國務總理」(Prime Minister)他並不是國務總理，他所管理的不過是「國務部」所應辦的事務而已。國務部所應辦的事務，可以分作兩種：

(A) 外交 凡美國政府和外國政府的交涉，以及聯邦政府和各邦政府的交涉，全是用國務部作媒介的。國務部掌管締結條約，收發外交的文牘，訓令駐外國的大使與公使，發給出國的護照，以及和各邦政府傳遞消息等

等的事件。

(B)內政 國務部又管理關於內政的事務。國務部總長公布國會所通過的法律；保存聯邦政府一切的案卷；副署大總統的命令；掌管國璽。

(2) 財政部——別國的『財政總長』差不多皆有到國會提出財政議案的權力，還能到國會去解釋提出的理由；美國的『財政總長』(Secretary of the Treasury)却沒有這種權力。美國國會裏邊有委員會專管預備財政的議案。關於國家收入和支出的事項，財政總長雖然能到國會去陳述意見，但是國會不一定就聽從他的意見。一國之中，對於本國財政狀況最熟悉的人，當然是財政總長；但是美國財政總長的財政權却是有限的。美國國會又獨攬財政的大權，所以美國政府常有很多無用的糜費，這也是三權分立的一個大害處。

美國的財政總長雖然受以上所說的限制，但是美國財政部所辦的事

務仍是很多，仍是很重要的；現在可以分作四類去說明：第一類是徵收賦稅。監督海關官吏和內地收稅官的行動，公布稅務的規則，裁判一切從下級稅官來上訴的案件。第二類是儲藏公共的款項，支付一切正當的開銷。第三類是監督幣制，管理造幣廠。設有幣制總裁 (Comptroller of the Currency) 和造幣廠監督 (Director of the Mint) 專管這兩種事。此外還監督『聯邦貯金銀行』 (Federal Reserve Bank) 以及一切國立銀行，審計各行政部的帳目。第四類是種種的雜務，如同，管理公債事務，救生事務 (救濟海口，河湖等處溺在水裏的人)，祕密事務 (偵察假造貨幣等事)，驗病及公共衛生，公共建築，以及戰事保險制度等等『非財政』的事務。以上不過是把財政部的職務大畧說了一說，也就可以知道財政部所應辦的事是很多的，是很重要的了。

(3) 陸軍部——陸軍部主要的事務就是維持陸軍和管理陸軍。凡兵士

入伍製造軍裝，供給軍需，修築堡壘以及轉運軍隊種種的事，全歸陸軍部辦理。所以陸軍部的事務在平常的時候，已經是很繁重的。前幾年來因為歐戰的原故，美國派出幾百萬的軍人，耗費幾十萬萬元的軍費，該部的事務遂更加繁難。該部在種種的軍事以外，又兼管旁的行政事務。這種行政事務可以分作兩項：第一項是修理河港：一切關於合衆國水運的事務全歸陸軍部辦理。第二項是監督本國所領轄的各海島的行政。歐洲各大國都有殖民地，美國沒有殖民地，所以菲律賓羣島 (The Philippines)，波爾多瑞 (Porto Rico)，以及『巴拿馬運河區域』 (Panama Canal Zone) 全都歸陸軍部管理。但阿拉斯加 (Alaska) 和海威夷 (Hawaii) 因為是兩塊『領地』所以歸內務部管理。

美國陸軍總長，大半不是軍人出身，軍人作陸軍總長的時候很少。但是陸軍部中各軍務司的司長，總是有經驗有學識的軍人。英國也是這樣。

的。但在歐洲大陸，各國的陸軍總長差不多全是軍人出身。這兩個制度各有長處。總長是軍人自然有軍事的知識；總長是文官自然宜於作行政方面的事務，比如訂立契約，運輸，公共建築，和管理各島，種種的事務。不過總長是文官而司長是軍人，彼此必至於常生衝突，在英美兩國全不免有這類的事。但是在民治國（Democracy）裏，軍事行政應當附屬於民事行政之下；不然，難免軍人的跋扈。所以英美兩國的陸軍總長，通常不是軍人出身。

(4) 內務部——美國內務部所管的事務和別國的內務部不一樣。比如法國的內務部能監督各城各鎮的地方政府，美國的內務部就不能。美國的內務部並不管理『地方政府』和『警務的行政』該部所管的全是些個雜務，所以有人把該部叫作『雜務部』（Department of Things in General）這雖然是嘲笑的稱呼，但也是實在的情形。該部管轄一切的公共地（Public lands）如同國立公園等類，處理印第安人的事務，監督阿拉斯加和海威夷

的行政，又管理專利的特許，養老金，地質，測量，以及其餘的各種事務，這種事務都是彼此不相關連的。

(5) 郵務部——郵務部掌管全國的郵務，所有傳遞信件，傳遞包裹，滙寄款項，郵務儲蓄銀行全都歸郵務部管理。郵務的總長叫作「郵務總辦」(‘Postmaster-General’)。郵務總辦總理部內一切的事項。郵務部所用的官吏，比別部所用的多。歷來某政黨在選舉時得了勝利以後，總是把有功本黨的人派到郵局去作事，所以在郵務部裏邊政黨的私人是很多的。

(6) 司法部——司法部的總長是「大法律官」(Attorney-General)。大法律官是聯邦政府的法律總顧問。聯邦政府若為訴訟案的原告或被告，以及一切關於法律上的問題，全由大法律官自己或派遣屬員去代表聯邦政府。大法律官能控告違背聯邦法律的人(或團體)，監察聯邦政府派在各邦的「地方法律官」(District Attorneys)和「執行官」(Marshals)。若有人請

求『緩刑』或請求『特赦』皆由大法官去考察情形報告大總統。聯邦政府所設立的感化院和改過院，也歸司法部監視。大法官向來是第一流的法律家。

(7) 海軍部——凡製造軍艦，訓練海軍，供給海軍的軍需，以及全國海軍的管理事務，都歸海軍部辦理。海軍總長和陸軍總長一樣，也不是軍人出身。一切技術的事務皆歸各司去分辦，各司的司長全是高級的海軍軍官。

美國所有的小島，如沙末阿羣島 (Samoa Islands) 裏的禿禿伊拉島 (Tutuila Island)，拉德倫羣島 (Ladrone Islands) 裏的掛木島 (Guam Island)，以及新近併入美國的『丹麥的西印度羣島』 (Danish West Indies)，全歸海軍部管理。

(8) 農務部——農務部管很多的事，都是直接或間接和農務有關係的事。辦理『農事試驗場』，分給農民種籽；設立『牲畜檢疫處』，以便檢驗牛肉和旁的食物；用科學的方法去研究農事；發行研究的報告；管理『氣象局』

(Weather Bureau) 和林務；設法剷除害蟲；和其餘種種關於農務上的事都歸農務部掌理。各邦多半自己設有邦農務部，以便補助中央農務部的不足。

(9) 商務部——商務部和工務部原來是一部，到了一九一三年纔分成兩部。商務部主管國內外貿易的發達，調查商務的統計，管轄一切的公司，管理航海的事務，規定漁業的條例，管理燈塔，調查戶口，檢查火輪船，和其餘旁的雜事。

(10) 工務部——工務部管理外國人民遷入美國和入籍等事調和「勞働者」及「資本家」的關係，設有「兒童司」(Children's Bureau)，專管兒童勞働的事務。實在的說起來，工務部所作的都是增加勞働界利益的事。

在聯邦政府中，除去以上十部之外，又有別種行政機關，這種機關叫作「局」(Bureau) 或「署」(Commission)，全是經過國會的通過纔設立的。各局的局長，和各署的委員，是由大總統得了參議院的同意所任命的；但是他們

並不是內閣的閣員。這種機關都是獨立的，不受以上十部的管轄，對於大總統直接的負責。就中最主要的有四個。

(1) 邦際通商事務署——各邦的輪船，鐵路，電報，電話和轉運等公司，不但在本邦裏營業，還能到別邦營業。在本邦營業的時候，須受本邦的約束，在邦際營業的時候，須遵守聯邦政府所制定的種種規律：比如搭客和運貨的價格不准太高，價目表必要公布，火車機器和火車上須安置保險器具等規律，皆應遵守。『邦際通商事務署』(The Interstate Commerce Commission) 有監督各公司或個人履行這種規律的責任。有違反這種規律的，可以由本署請司法部到法庭控告。各公司有加價或旁種不法行為的時候，受害的人可以到署控告；經過通商事務署的判斷以後，若是不能服，還可以到大理院上訴。這個事務署是在一八八七年設立的，署內共有九個委員，委員的任期是七年。因為有這個事務署，所以國會纔能夠約束邦際通商的事務。

(2) 聯邦貿易事務署——『聯邦貿易事務署』(The Federal Trade Commission) 是在一九一四年設立的，有五個委員。貿易事務署的職務就是防止工業中一切不公平的競爭。無論是個人，或是合夥，或是公司，在各邦間貿易的時候，若想霸持商務，比如組織托棘斯 (Trust) 之類，貿易事務署就可以禁止。若是不服禁止，可以到『高等巡行審判廳』起訴，還可以到大理院上訴。貿易事務署又有權力去調查各公司的組織，營業的方法和管理的辦法，以及和別的公司之間的關係；令各公司填寫事務報告書；調查美國對外國貿易的關係；種種的事務。除去各種『轉運公司』和銀行以外，貿易事務署的權力能夠達到一切工商業公司。各項轉運公司歸『邦際通商事務署』節制；銀行歸財政部的『幣制總裁』節制。

(3) 稅務署——稅務署 (Tariff Commission) 是在一九一六年設立的，有六個委員，委員的任期是十二年。稅務署的職務是調查關於貨物入口的各

種問題和全國的經濟需要，規畫將來的稅率應當是怎麼樣。該署每年作一次報告以供國會的採納。但是稅務署沒有規定稅率的權力，僅能到國會建議，一切稅率皆歸國會規定。

(4) 文官考試事務署——文官考試事務署 (Civil Service Commission) 是在一八八三年設立的。該署的職務是管理文官考試和文官任用的各項事務，有三個委員，就中屬於同一政黨的委員不得過二人。

從以上所說的去，我們可以知道聯邦的各部，各署，各局的組織方法和職權的大小，都是各不相同。彼此並沒有密切的關係，彼此的職務有時候也不容易分得十分清楚；但是彼此全都擁護著一個中心點，這個中心點就是大總統。大總統是行政部的總首領，負行政上的完全責任，能夠指揮所有的部長，局長和委員，所以各部，各署，各局，能行動一致，彼此不生衝突。

◎ 文官任用法——在總長以下各部全有次長。各部內分爲各司，司內

又分爲各『科』(Division)分辦部內的事務。每司有司長，每科有科長，以下又有好多的書記，技士，以及旁的雇員。聯邦政府的文官，總計起來，大約有五十萬人。這五十萬中約有三十萬是考試來的，這三十萬人中，有二分之一以上是書記。

從前美國的文官，不論大小，多半是政黨的私人。無論那一個政黨佔了勝利，就把有功本黨的人，位置到各部去作官，不論才幹是怎麼樣，也不論人地是否相宜。所以當時發生了很多的弊病，把國家的官吏成了政黨的戰利品。到了一八八三年纔由國會制定了『文官服務令』(Civil Service Act)組織『文官考試事務署』，由該署規定考試的規則，和任免文官的條例。

文官考試事務署遵照大總統的指揮，預備好多種的考試，去考驗各項報考的人。有一個主試的人駐在華盛頓，有幾百個典試部 (Boards of Ex-

aminers) 分布到全國，在各地地方舉行文官考試。文官服務令規定各『典試部』應當設在相宜的地點，以便報考的人容易應考，不用多耗旅費。又規定：所有的考試必要合於實用，按照報考人的志願，分類考試。考試以後，就把及格的人按照成績的優劣列表存記。

各機關需用某項人員的時候，就通告文官考試事務署。文官考試事務署就按照考試的成績把該項人員中的前三個人的姓名送到該機關去；由該機關選用一個人，其餘的兩個人仍交回存記。若是送去的三個人全不合用，可以送回來再要別的人；但是該機關必須說明不合用的理由。選用的人先試用六個月，如果成績好，纔能得永久的委任。

官吏免職的手續是很簡單的。大總統或各部總長認某人是才力不足的時候，就可以免他的職。總長以下的官員若請總長免某低級官吏的職或是降級的時候，總長就可以通告本人，限本人在一定的時間以內答覆。

答覆以後再定辦法。

總而言之，美國的政治總是歸政黨操持的。無論那一黨在選舉總統的時候得了勝利，必定位置許多有功該黨的人在各行政機關裏面，作為酬勞，並且藉以擴張本黨的勢力。現在雖然盛行文官考試法，但是一切上級官員不必受考試的限制，仍在政黨的勢力之下。怎樣纔能破除這種弊病，還是現代美國行政上的一個大問題。

◎行政部和國會的關係——行政部對於國會雖然不直接的負責任，但是未嘗不受國會的干涉。各部，各局，各署，全是由國會議決設立的；他們的職權也是由國會規定的；他們辦事的經費，也要由國會去分配。國會能改組某行政部或裁撤某行政部；但是大總統還可以否決國會的議案。最要緊的就是，國會有財政權，因為國會有了財政權，所以大總統和各行政機關皆受國會的節制。除此以外，國會可以向各機關討取各項的報告；可以調

查各部的行政；並且還有彈劾權。所以美國聯邦的行政部和國會，雖然處於對等的地位，但是不能完全不受國會的支配。

◎英美兩國內閣的比較——英美兩國內閣的比較是研究『比較政府』的人，所喜歡討論的一樁事。英美兩國的內閣彼此是絕不相同的。他們最主要的異點有三個：

(1) 英國內閣的閣員必須是國會的議員；美國閣員不能夠作議員，又不能在國會裏面列席。

(2) 英國內閣是國會的『常置的大委員會』(Great Standing Committee)。預先布置國會中一切的重要議案，運動兩院通過。閣員是國會議員的領袖，在國會裏佔有很大的勢力，能指導國會。美國的閣員却不是這樣的。美國的閣員祇能『非正式的』作出立法的計畫，幫助大總統，而不能正式的干預國會的立法事務；在國會裏也沒有什麼勢力。

(3) 兩國內閣不相同的地方，就是：英國內閣對下議院負責，美國內閣對大總統負責。英國下議院投一次不信任內閣的票，就能推翻內閣；美國的國會就是投好多次反對內閣的票，也不見得能使一個閣員辭職。總之，英國內閣負一切行政上的責任，是全國最高的行政機關；美國大總統是聯邦最高的行政官，負一切行政上的責任，內閣不過是附屬於大總統，替大總統辦事就是了。在行政上美國內閣並不負什麼責任。

Munro, *The Government of the U. S.* Pp. 132—145.

Beard, *American Gov't. and Politics.* Pp. 215—230.

第八章 聯邦法院

合衆國的法院分作兩種，一種是各邦所設立的，一種是聯邦政府所設立的。這兩種法院各有各的裁判權。聯邦法院所能裁判的案件以憲法中所列舉的爲限；其餘一切民刑事的訴訟皆歸各邦法院裁判。本章專論

聯邦政府所設立的法院：先說明什麼是聯邦法院的裁判權，然後再說明聯邦法院的組織。

◎聯邦法院的裁判權——按照憲法的規定，聯邦法院對於以下各種案件有裁判權：

(一)因聯邦的憲法，聯邦的法律，或因合衆國和外國訂立的條約而發生的訴訟案件。

聯邦的憲法，法律，條約，都是合衆國最高的法律，各邦和各邦的人民都須遵守這種法律，但是必須有一種機關去解釋這種法律，保護這種法律，執行這種法律，然後這種法律纔能發生效力——聯邦法院就是這種機關。凡是關於這種法律的解釋上有什麼疑問，就由聯邦法院去解決。無論什麼人若是根據這種法律而請求一種權利，也可以到法院去請求。但是這並不是說，一切因這種法律而發生的案件全應當歸聯邦法院裁判，却是說，如

各邦法院的判決，違背了這種法律，然後當事人纔能到聯邦法院上訴。

(二)關於外國的大使，公使和領事的訴訟案件。

無論什麼訴訟案件的原告或被告若是駐在美國的外國代表，這種案件應歸聯邦法院去裁判。但是按照國際公法，外國的大使和公使不受駐在國的裁判權。他們若犯了法律，可以由國務部設法處理，有時候可以請他們的本國政府把他撤回。但是領事官是外國派來的商務代表人，不是外國主權的代表，所以和公使不同，須受駐在國的法院的裁判權。

(三)關於海軍和海上的訴訟案件。

凡合衆國的船隻在海洋上，以及在合衆國境內能通航的江湖中，所發生的案件，皆歸聯邦法院裁判。比如關於水手的工資，兩船相撞的賠償，等等的訴訟以及在船中犯的罪案，全包括在內。海上的法律在實際上 (In Substance) 和程序上 (In Procedure) 全和普通的法律不一樣；並且管理對外通

商的權力屬於聯邦政府。因為這兩個原因，所以海上的訴訟案應當完全歸聯邦法院裁判。

(四)聯邦政府是原告或是被告的訴訟案，或原被告都是邦政府的訴訟案件。

一切的訴訟案件，聯邦政府若是原告或是被告的時候，就歸聯邦法院審理。兩邦或兩邦以上彼此若是有了什麼爭論，當然不能由邦立法院裁判，所以也歸聯邦法院裁判。

(五)一造是合衆國的一邦，一造是別邦的公民；或兩造是兩邦的公民；或兩造全是一邦的公民，但所爭的土地却是屬於別邦；或一造是某邦的公民，一造是外國的人民——這幾樣的訴訟案件。

此項所說的公民不限於『自然人』，一切的『社團』(Corporation)全算是公民。得那一邦的『特許』(Charter)而成立的社團就算是那一邦的公

民。國立的銀行，設立在那一邦，也就算是那一邦的公民。自從第十一次憲法修訂案成立以後，聯邦法院不能受理甲邦公民控告乙邦政府的訴訟案。——在一七九三年，齊佐木 (Crishorn) 控告喬治亞邦，大理院受理這個案件。因為喬治亞邦沒有派代表到案，大理院就用缺席裁判法宣告喬治亞敗訴；於是各邦全都憤怒。結果，就成了第十一條修訂案。

◎聯邦法院的組織——聯邦憲法僅止規定合衆國的司法權屬於大理院和旁的低級法院，低級法院由國會相機去設立，並沒有規定大理院的組織和各低級法院的種類。現在合衆國的司法機關有一個大理院 (Supreme Court) 九個巡行高等審判廳 (Circuit Courts of Appeal) 八十個地方審判廳 (District Courts)。此外還有兩個特別法院：一個是請求審判廳 (Court of Claims) 一個是稅務審判廳 (Court of Customs Appeals)。

(1) 大理院——大理院共有一個審判長八個審判官，全是大總統得了參

議院的同意所任命的。各審判官除非受了彈劾，永遠不能受免職的處分。

大理院設在華盛頓。每年從十月到第二年的五月是開庭的時期。大理院的屬吏由本院委任；辦事的程序由本院自己去規定。凡關於外國大使，公使的訴訟案，以及聯邦政府是原告或是被告的訴訟案，大理院有『原始的裁判權』(Original Jurisdiction)；對於其餘一切的民刑訴訟案僅有『上訴的裁判權』(Appellate Jurisdiction)。

大理院在開庭的期限以內，除禮拜六和禮拜日以外，每天從正午起在『聯邦政事廳』(Capitol)開庭，審問各案，聽各律師的辯論，律師把他們辯論的大綱刷印出來供審判官的研究。禮拜六不開庭，各審判官就在這一天專討論各律師所辯論的理由，討論以後，由多數去表決。然後由審判長派一個審判官草擬意見書；(有時候就由審判長自己去起草)起草完了，再由各審判官討論字句間的修正；修正完了，就付印公布，成了大理院的判決。

大理院所審的案件可以分作三種。一種是原始的案件 (By Original Suit) 沒有經過下級法院的審判，就直接歸大理院審判；但是這種案件是很少的。第二種是轉來的案件 (By removal) 比如有一案是已經歸各邦法院審理過；但是案中的原告或被告若是根據法律上的理由，以爲這個案應歸聯邦法院審理的；那麼，這個案就可以直接的移到大理院去，但是通常總是移交聯邦的低級法院審理，並不移到大理院。第三種是上訴的案件 (By appeal) 經過各邦法院 (參看第十六章) 或聯邦低級法院判決的案件，案中原被告不服的時候，就可以到大理院去上訴，然後由大理院令低級的法院把原案移交到大理院。大理院所判決的訴訟案件，以第三種爲最多。

大理院每年應當審理的案件是很多的。每年在開庭的時候，差不多總有一千多件訴訟案。大約每禮拜須審三十餘案，所以各審判官非常的勞苦。每年印行的判決可以有三大本。

我們從前已經說過，美國的大理院具有「最高的權力」。無論是聯邦政府的法令或是各邦政府的法令，大理院若是認他是「不合憲法」(Unconstitutional) 那個法律就算是無效。美國聯邦的根本法律就是憲法；大理院有解釋憲法的權力。美國大理院有這樣的大權，確是有幾種利益。

第一層，在聯邦各國，聯邦政府和邦政府在權力上不能沒有爭執。聯邦政府的權力雖然載在憲法，但是聯邦政府和各邦政府的權力界限究竟是怎麼樣，往往不能分清，所以總免不了爭執。這是因為憲法裏的字句可以作這樣的講解，也可以作那樣的講解的原故。大理院有解釋憲法的權力，所以能解決聯邦政府和各邦政府在權力上的爭端，作他們的「仲裁」(Arbiter) 保存聯邦的制度。

第二層，大理院能把不合憲法的法律宣布無效，所以能够保持聯邦憲法的尊嚴。大理院若沒有這種大權，聯邦政府和各邦政府就能夠隨便製

造違背憲法的法律了；那麼，聯邦的根本法律，豈不是成了廢紙。所以大理院是『憲法的監護人』(The Guardian of the Constitution)。

第三層，大理院能把不合憲法的法律宣布無效，所以能夠保障人民的權利。大理院沒有黨派的關係。無論那一黨得了勢力以後所製造的法律，若是不合憲法，損害了人民的權利，大理院就能認他是無效。所以步濟時教授(Prof. Burgess)說：『共和政府能夠永久存在的原故，賴著法院有最高的權力，因為人民所選舉出來的政府必定是政黨的政府——「多數黨」的政府(Majority Government)；若是沒有「獨立的」、「非政黨的」機關(就是大理院)去保護人民所應享受的自由；則這種政府就要一變而成政黨的專橫，再變而成「專制的政體」了。』所以大理院有最高的權力，是美國聯邦政府的特色，也是美國聯邦政府最大的優點。威爾遜總統說，美國的司法機關是美國政府制度的『擺輪』(Balance wheel)；這句話確是不错的。

(2) 巡行高等審判廳——在大理院以下有巡行高等審判廳。美國全國分成九個巡行區(Circuit)，每巡行區包括三個以上的邦，每區有一個巡行高等審判廳。按照事務的繁簡，每廳有兩個到四個的審判官。大理院有九個審判官，每一個審判官管一個巡行高等審判廳；但是他們並不到各區去，他們在華盛頓所辦的事已竟占了他們全部的時間了。每個巡行高等審判廳在本區的地界裏，巡行到各都市去開庭，受理從地方廳來上訴的案件。除去關於某種法律是否合乎憲法的問題以外，其餘一切的案件，經過巡行廳的判決以後，就算最後的判決，不能上訴。若是關於憲法問題的案件，還可以到大理院去上訴。

(3) 地方審判廳——在巡行高等審判廳以下又有地方審判廳。美國共分成八十區，每區設立一個地方審判廳。每小邦算是一區；每大邦有分作兩三個區的。紐約分成四個區。每區有一個地方廳。每地方廳有一個

審判官也有一個審判官管兩個地方廳的；也有一個地方廳裏有一個以上的審判官的。審判官的多少，全以事務的繁簡爲斷。每個地方廳每年開廳幾次，受理初次起訴的案件。聯邦法院裏惟獨地方審判應用『陪審的制度』。每個地方審判廳裏，有一個聯邦政府的法律官 (Attorney) 代表聯邦政府提起訴訟，又有一個執行官 (Marshal) 執行地方廳的令命和判決，執行拘票，以及一切執行的事務。這兩個官皆直接聽中央司法部的指揮。一切訴訟的案件，在地方廳判決的最多，送到高等廳的很少，送到大理院的更少。

(4) 特別法院——特別法院有兩個。一個是『請求審判廳』。該廳有審判長一人審判官四人，專受理人民對於聯邦政府關於錢財上的訴訟案。比如請求薪金和請求貨物的欠款等項，全由該廳受理。判決以後，有時候還能到大理院上訴。一個是『稅務審判廳』。該廳也有一個審判長四個

審判官，專受理一切關於稅率 (Tariff) 的上訴案。比如應當納稅的貨物的估價，以及應納的稅率，等類的訴訟，全由該廳受理。判決以後，就是最後的判決，不能夠上訴。

◎ 審判官的保障——聯邦法院的審判官除去作了犯法的事受了彈劾以外，無論如何不能受免職的處分，可以終身作審判官。在任職的期內國會不能減少他的薪俸。所以審判官能夠獨立，能夠秉公辦事，不受旁的機關的轄制。

Munro, *The Gov't. of the U.S.* PP. 342—371.

Beard, *American Gov't. and Politics.* PP. 294—316.

第九章 聯邦政府的財政

我們在前幾章中，已經把聯邦政府的組織約略說過了。凡是一個政府，必須有經費然後纔能存在，所以聯邦政府的財政情形，也是學者所應當

知道的。本章把聯邦政府的財政情形分作三段說明：(一)收入，(二)支出，(三)公債。

◎收入——聯邦政府主要的收入就是稅款。我們從前說過，聯邦政府在憲法所規定的範圍以內，可以徵收賦稅，關稅，入口稅和地產稅。以下先把聯邦政府歷來收稅的情形說一說。

(1) 歷來收稅的情形——聯邦政府自從成立以後，直到現在，僅止抽過五次的直接稅：一七九八年抽過一次，一八一二年戰爭的時候抽過三次，南北戰爭的時候抽過一次。每次所抽的總額數都是國會所決定的；國會議決之後，再按照各邦的人口數目令各邦攤分繳納。

歷來聯邦政府的收入專靠間接稅；在間接稅中又靠關稅，煙酒稅。在南北戰爭以前，關稅是聯邦政府最大宗的收入。在一千八百六十年聯邦政府的收入大約是六千萬元，差不多有百分之九十是從貨物入口的關稅

得來的。美國參加歐戰的前一年，就是一九一六年，聯邦政府的收入加到七萬萬餘元；從關稅得來的不到半數，從煙酒和旁的地產稅得來的入款比較關稅的入款還多。此外又徵收『個人的所得稅』和『團體的所得稅』。所以在一九一六年的時候，聯邦政府大宗的收入，就是關稅，地產稅，公司稅和個人的所得稅。

一九一七年美國對德國宣戰以後，軍事的費用比較從前加多，國家的收入自然也不能不加多。若是專靠借債，不但給後世的人加了很大的負擔，在情理上是很不公道；並且在辦法上也是很不方便。所以不能不加增納款人的負擔，以救國家的急用。於是國會不但擡高舊有的稅率，並且還添了好多種的新稅：煙酒稅也加高了，地產稅的種類也加多了；對於電報，火車票，摩托車等等全加了新稅；團體所得稅和個人所得稅的稅率也全加高了；各種營業所得的利益若是超過一定的數目以上，也要加稅。於是聯邦

政府的收入增加了數倍。

聯邦政府收稅範圍漸漸的推廣，却不是完全因為政府用款加多的原故，也不是因為參加歐戰以後需用大宗軍費的原故。需用軍費固然是加稅的一個原因；但是公司稅和所得稅是在參戰以前就起徵收的，以後又徵收遺產稅 (Inheritance tax)。這三種稅的目的是打算改革全國人民稅務的負擔，使稅款的大部分歸富人擔任，改革從前專用關稅作國家大宗收入的弊病。十九世紀的時候，賦稅制度是很不公平，因為彼時並不按照人民的貧富作納稅的標準。例如關稅擡高，全國貨物的價值全擡高，於是全國人民都受其影響。富人的消耗多，所納的稅自然是比較窮人多；但是專論納稅的負擔，富人的負擔却比較窮人輕得多。比如富人的消耗比窮人多，了十倍，他所納的稅較比窮人也多出十倍來；但是他的財產比窮人或者多出幾百倍或幾千倍。所以專用關稅作國家的大宗收入是很不公平的。

至於所得稅是按照個人收入的多寡去徵收；入款多，納的稅也多，遺產稅自然也是按照人民的財力作徵收的標準。所以二十世紀聯邦政府收稅的宗旨，不但專為供給國家的需用，並且還想改造社會上的經濟狀況。美國多數的人，以為『豪富』（'Swollen fortune'）是民治政體（Democracy）的一個禍害。遺產稅和所得稅是減少『豪富』的方法。國會制定這幾種稅，其主要目的是改造社會的經濟狀況；並不是專為增加政府的收入。

現在戰事已完，但聯邦政府的費用，比戰前多了幾倍；有一百五十萬萬元的公債，必須付利，必須還本；傷亡軍士的卹金，必須付給；國內各種的『企業』（Enterprises）在戰時停頓的，現在必須重新開辦；以及在財政上因為戰事所受種種損害，也必須料理。這些事務是處處需用巨款。但是關稅的入款，一時不能像戰前那樣多；自第十八條憲法修訂案通過以後，全國禁酒，從前大宗的酒稅，現在也不能再有。所以將來的聯邦政府恐不免還要靠

所得稅，遺產稅和公司稅。如這三種稅的入款還不夠用，政府或者許向人民的財產上徵收直接稅。總之，將來聯邦政府的賦稅制度，必和十九世紀的末葉不同。這是可斷言的。

(2) 國會的制定稅率制——以上所說的是聯邦政府歷來收稅的情形。我們此刻可以討論國會怎樣制定稅率。按照憲法，國會有收稅的權力（見第五章）。財政部在每個『財政年度』（Financial year）將終的時候，把本年政府的收入、支出和公債的情形，報告國會；並條陳來年在稅務上應當如何的改良。一切關於收入的議案，皆歸衆議院的國課委員會（Committee on Ways and Means）籌備；該委員會預定來年聯邦政府應當抽某幾種的稅，擬定各種稅的稅率。國課委員會籌備這種議案的時候，並不計及財政部的報告，也不知道政府來年的支出是多少——政府來年支出的數目，另歸旁的委員會規畫。國課委員會和旁的支出委員會是彼此不通消息的。財政

部也不知道管理支出的各委員會是怎樣的開銷公款；所以財政部所報告的預算不過是一種猜想罷了。

國會委員會把議案籌備完了之後，交到衆議院的『全院委員會』討論。所討論的大半是某種稅率應當增加或是應當減少，某種稅率是否有害於某種有勢力的公司（各議員中常有受公司賄賂的事）和其餘種種瑣碎的事，並不真正用財政的眼光，去調查來年收入的數目和政府年來年應用的經費究竟是否相符合。衆議院議決之後交到參議院。參議院討論財政議案的情形，也同衆議院相似。參議院議決後，若是和衆議院的議決案相衝突，就開『協議委員會』去表決。

(3) 收稅的方法——財政部有兩種機關，管理收稅的事務：一種是海關，一種是內地的收稅局。爲徵收關稅起見，美國分成五區，每區有一個入貨的海口，設一個海關監督，專收入口稅的關稅。爲徵收內地的稅款起見，美國

分成六十五個區，每區也有一個稅務監督，不但管收各種地產稅（比如烟稅）並且還收公司溢利稅，所得稅等類。一切的稅款，全交到合衆國的國庫裏。

◎支出——政府必須得人民代表（就是國會）的允諾，纔能開銷公款，這是民治政府的根本原則。聯邦憲法裏規定：『除去法律所制定的用途以外，不得從國庫裏領款。』所以合衆國的國會每年必須用法律規定政府來年各項經費的數目和用途。這種法律，在成立以前，必須經過以下各層的手續。

（一）先由聯邦政府的各行政部或各局各署把本部在下一個『財政年度』所需要的款項和用途，詳細的估計出來，作成報告，彙交財政部，再由財政部轉交衆議院議長。此外，財政部又估計來年的賦稅收入，作成報告，也同時交到衆議院的議長。

各行政部估計來年經費的時候，彼此全是獨立行動的，各自把本部需用的款項作成報告，不管別部需用多少款，也不管政府的收入能不能夠用。財政總長僅能把各部的報告轉交國會，並沒有修改這種報告的權力。所以各部經費的估計，加成總數，時常超過政府收入的總數。

(二)衆議院議長收受財政部送來的各項估計，就把這各項的估計送交各委員會，再由八九個委員會審查。就中最主要的是「撥款委員會」(Committee on Appropriations)，其次有陸軍事務委員會，外交事務委員會，海軍事務委員會，郵務事務委員會，以及旁的委員會也審查和本委員會有關係的各部的估計。各部長，各局長對於他們的報告若有應當解釋的地方，可以到各委員會裏解釋。他們雖然不能到國會列席發言，但是可以在委員會裏宣布意見。

(三)這八九個委員會也是各自討論本委員會所應討論的議案，不管旁

的委員會的辦法是怎樣。所以彼此都取獨立的行動，不相接洽。各行政部作報告的時候，若是有遺漏的地方或是有了什麼新需要，可以在委員會已經開始審查之後，再送一種『補遺的估計報告』。國會各議員又能提出各種開銷公款的議案——比如提議在他的本選舉區中添設郵務局，或修理河港，修築道路以及旁的和本區有直接利益的事。這種議案也送交主管的委員會審查。

(四)以上各種的議案，經各委員會審查完了，由各委員會作成『撥款的議案』(Appropriation Bills)交到國會。撥款的議案可以分成兩種。一種是『正式的撥款議案』(Regular Appropriation Bills)是根據各部的報告所作的議案；一種是聚積許多開銷公款的零碎建議所湊成的議案。在美國國會裏，常常把各種冗雜的建議湊成一個議案，叫作『搭客車的議案』("Omnibus" Bills)。從前我們說過各區的國會議員在國會中常常提出增加本區

利益而開銷國家公款的議案。一個議員提出這種議案，旁的議員也不反對，因為他們是彼此互相利用的。美國人管這種事叫作『滾大木』(Log-rolling)——這個名詞的起源，是在開闢美國的時候，當時人民砍野樹，建造木房，滾大木頭等事，須彼此互相幫助。在『搭客車的議案』裏面，『滾大木』的事是很多的。差不多每個議員都設法開銷國家的公款去謀本區的利益。假如他的建議不能加入正式的撥款議案，就設法插入『搭客車的議案』裏面。這種習慣每年耗費國家許多的公款。

(五)『撥款的議案』送交衆議院以後，衆議院因為事多而時間少，故不能詳細的討論，也不過略有增減就是了。一九一六年，撥款的議案所預定的支出總數大約有十萬萬元，衆議院所修改的還不到五百萬元。所以一切大權差不多都轉入各委員會的手中。

(六)衆議院通過以後，送交參議院。參議院除去關於河港經費的議案

交與「商務委員會」審查外，其餘的撥款議案全交「撥款委員會」審查。

在這兩個委員會裏，參議員可以修改原議案，時常再加上許多新開銷。

委員會議決以後，交回參議院，參議院討論後再交到兩院的「協議委員會」。

在該會裏兩院代表互相讓步；議決後，再由兩院議長署名，送交大總統。

(七)大總統在實際上僅能認可這種議案。大總統有否決權，但是只能否決全案不能否決全案的一部分。關於撥款的議案斷不能否決全案，所

以大總統的否決權，在此處是等於無效的。這種情形不但使大總統處於

兩難的地位，就是納稅的人因此也多加許多負擔。

◎公債——一國所收的賦稅有時候不够開銷一切的經費。遇有特別

需用大宗款項的事，比如戰事發生，開鑿運河，或是製造商船等事；就不能不

設旁的方法去籌款。所以聯邦政府憲法規定國會可以用合衆國的名義

籌借公債。對於用途和債額上並不受什麼限制。

聯邦政府成立的時候，合衆國負有很重的債務，差不多都是在獨立戰爭的時候借來作軍費的。從一七八九年到一七九五年，韓彌爾敦作財政總長的時候，設法歸還了一萬二千五百餘萬元的公債。一百多年以來，美國有幾次因爲戰事不能不借債；但是戰後總能設法籌還。在一九一六年，公債總額約有十萬萬元。後來加入歐戰，一九一七和一九一八兩年所借的『自由公債』（“Liberty” Loans）約有一百五十萬萬元。債額雖多，但是很容易招募，這是因爲政府有信用，而且人民知道愛國的原故。

聯邦政府所發行的『債券』（Bonds）有兩種：一種是記名的；財政部有底冊記明買券人的姓名；到了付給利息的時候，由華盛頓（美國京城）把支票寄給買券人。這種券若是轉賣的時候，須立轉賣的契約。一種是不記名的，憑券取利息，可以隨便轉賣。投資於政府的人，願買第一種券，因爲既不能丟掉，又能按時由政府把利息送來；投機的商人專買第二種券，因爲

可以趁券價的行情，作投機的事業。此外聯邦政府又能發行『國庫券』(Treasury notes)每張從五元到一千元，兌現的時期從一年到三年，也有隨時可以兌現的。有附加利息的，也有不附加利息的。這也是聯邦政府借錢的一種方法。但是無論發行什麼債券，皆歸人民的代表（就是國會）決議；行政部絕對沒有自行招募公債的權力。

結論——聯邦政府財政最大的缺點就是沒有一個總機關負財政上完全的責任。在英國，財政收入和支出的議案，完全由內閣預備。各部把本部的預算送到度支部，度支大臣 (Chancellor of Exchequer) 能夠修改各部的預算。度支大臣每年把本年收入和支出的經過情形以及來年收入和支出的預算，詳細的報告下議院。下議院議員不能提出增加賦稅或開銷公款的議案。所以國家的支出和收入能夠互相符合，議員也不能作『滾大木』的事。至於美國，各部的總長因不知國家入款的數目，所以不得

不隨便的作成支出的估計，各部既彼此互不相顧，而財政總長又沒有修改各部報告的權力；國會裏面的支出和收入兩種委員會又不相接洽；管理撥款的各委員會彼此又全是各自獨立——所以在聯邦政府裏，沒有負收入和支出完全責任的人，再加上『滾大木』種種的惡習；於是聯邦政府每年虛耗許多的款項。有了這種種缺點而美國的財政還能出入相抵，這並不是因為理財的方法好，却是因為美國工商業發達和財源豐富的原故。

Munro, *The Govt. of the United States*. Chapters XV, XVI, & XXI.

Bryce, *American Commonwealth*. Chap. XVII.

第十章 公民和公民的權利義務

美國的『主權』(Sovereignty)是在美國全體『公民』(Citizen)的手裏；由公民所選出來的代表，按照憲法上的規定，去行使主權。公民按照法定的方法，可以更改美國政府裏一切的組織。所以研究美國的政治的人，不可

不知道誰是美國的公民；什麼是公民的權利和義務。

◎誰是美國的公民？——按照憲法第十四條修訂案的規定：「凡生在合衆國或改入合衆國籍，在合衆國『法權』(Jurisdiction)以下的人，皆是合衆國的公民；該公民住在某邦又是某邦的公民。」所以美國的公民有兩層的『公民權』(Citizenship)就是，合衆國的公民權和各邦的公民權。但國際法祇承認一個『公民權』祇承認美國的人民是合衆國的公民。外國人入美國籍的程序，歸國會制定；所以祇有聯邦政府能允許外國人入籍，各邦政府沒有這項的權力。

按照前文所說的看去，美國的公民有兩種；一種是生來的，一種是入籍的。生在美國的人，也不能盡是美國的公民；必須生在美國而在美國『法權』以下的人，纔是美國的公民。所以駐在華盛頓的外國大使和公使的子女，雖然生在美國，但是不在美國法權以下，就不能算是美國的公民。又

按照聯邦法律的規定，美國公民住在外國所生的子女，子女的父親若是美國的公民，子女就是美國的公民。但是他們的父親若是終身並沒有在合衆國裏居住過，他們就不能算是美國的公民。

外國人入了美國的國籍，也就成了美國的公民。入籍有兩種：一種是「團體的入籍」；一種是「個人的入籍」。比如美國得了一塊新領土，新領土的居民，按照條約或按照國會的議決，全體的居民皆改成了美國的公民，這就是團體的入籍。比如法國把路易西亞納 (Louisiana) 賣給美國；該地的

居民按照條約，全算是美國的公民。得撒斯 (Texas) 背叛了墨西哥 (Mexico) 願意歸美國，經美國國會的議決，該地人民全變成美國的公民。

關於個人入籍的程序，國會用法律規定的非常詳細。一切關於入籍的事務，皆歸國會所指定的幾種法庭辦理。照美國法律，僅有白種人，或是祖籍是非洲的人纔准入籍，至於中國人和日本人是不准入籍的。

入籍的程序有三種：(1) 在入籍的前二年，本人（必須在十八歲以上）在法庭的書記面前宣誓，願意捨棄原籍，改入美國國籍。(2) 在宣誓後二年以上七年以下（須在美國住過五年以上）親筆寫一個請願書，聲明不反對有組織的政府，不是多妻的人，願意捨棄原籍，改入美國國籍。這個請願書必須得有兩個美國公民的宣誓作證，證明請願人的居住年限和品行。(3) 填寫請願書以後，過了九十天，法庭開庭訊問。請願人再到法庭申述他的志願，然後由審判官審查；審判官若認他是可以入籍的時候，就發給入籍的證明書。從此以後這個人就算是美國的公民，就能享受公民的權利，但是不能選作大總統或副總統。

在外交上，入籍的公民和生來的公民有些區別。在歐洲有幾國（如意大利）不承認他們本國的公民有入別國國籍的權利，入了別國國籍以後，再回到本國仍不能免去當兵和旁的義務。所以凡入了美國的國籍的

人，回到本國，假如本國的法律強迫他履行某種的義務，美國却不能保護他。但在美國國境以內或在他的本國以外的各國中，入籍的美國公民能和美國生來的公民，同樣的受美國保護。

◎公民的權利——凡是美國的公民，不但在國外受美國的保護，在國內也享有種種的權利，這就叫作『公民的權利』(Rights of a Citizen)。這種權利可以分作兩大類。一類是關於個人的；一類是關於財產的。

(一)關於個人的：

(1) 信教自由。國會不能用法律建設國教，不能干涉公民的自由信仰。但是不論何人皆不能藉口舉行宗教典禮，而作違犯法律的事。

(2) 言論和出版的自由。國會不能設立機關去檢查出版物；也不能用法律禁止公民評論政治。

(3) 公民有平和集會的權利，還有向聯邦政府和各邦政府陳訴冤苦的

權利。

(4) 『民兵』是自由國的保障，所以人民可以自由攜帶軍器。

(5) 除非按照法律的程序，政府不能剝奪人民身體上的自由。人民無論到某邦中，皆受法律的平等保護。

(6) 凡是內亂犯，除非有兩個人證明他的犯罪行爲，或是本人在法庭上公然承認以外，不能認他是犯罪。內亂犯的刑罰由國會規定，但是不能籍沒他的家產。

(7) 關於刑事的案件，人民也受有種種保障。國會不能通過議案，議決處某人以死刑或旁的刑罰。國會不能通過溯及既往的法律。法庭除非確有理由並經法官宣誓以後，不能發拘票拘人；拘票的上面必須寫明應當搜索的是什麼處所，和應當拘來的是什麼人或是什麼物件。關於重大的犯罪，非經『大陪審官』(Grand Jury) 的告發，聯邦法庭不能審理。除非遇

有內亂發生，或是敵人來攻的時候，不能停止公民的『人身保護狀』(Writ of Habeas Corpus) 這就是說：在平常的時候，凡被聯邦的官廳所逮捕的人，可以向法院請求，由法院轉向該官廳索取這個人；然後由法院審問情節，假如這個人是誤受逮捕，法院就可以把他釋放，假如他確是有罪，法院就可以依法判定他的罪名。除去重大的犯罪以外，聯邦法庭不能禁止保釋囚徒，也不能把保釋的押款數目，定得太高，以致絕對的不能保釋。除此以外，聯邦法庭對於一切刑事訴訟的程序，必應按照法定的手續；審判必須是公開的，必須是敏捷的；必須明白告訴『被告人』所告發的是什麼事；反對『被告人』的見證人必須叫他在『被告人』的面前說證據；『被告人』可以強迫他的證人到案，以便證明他是無罪；法庭不能強迫『被告人』證明他自己的罪狀；『被告人』有權和律師商議辯護的方法。

(1) 人民有保有動產和不動產的自由。

(2) 國家的賦稅對於人民的財產是很有關係的；所以爲保護人民的財產起見，在賦稅的徵收上不能沒有限制。聯邦政府對於從各邦輸出的貨物不能收稅。一切直接稅除去所得稅以外，必須按照各邦的人口數目向各邦徵收。關稅，入口稅和地產稅必須全國一律。爲保護『納稅人』起見，一切國課收入的議案必須由衆議院提出，衆議院就是人民的直接代表。聯邦政府必須遵照國會所通過的撥款議案，纔能到國庫支款；行政部不能隨便提用國家的公款。各邦政府對於出口入口的貨物不能徵收入口稅或關稅，不能制定損害『契約的義務』的法律。

(3) 除非按照法律的程序，不能剝奪人民的財產，政府若是把人民的財產歸作公用的時候，必須發給公平的賠償。

以上所記的並不是公民權利的全部；不過是憲法上面所載的幾種最

重要的權利而已。凡是美國的公民就享有這種權利，所以叫作『公民的權利』。此外還有幾種權利並不是『公民的權利』並不是一切的公民全能享有的。比如，選舉權和被選舉權；『直接立法權』(Direct legislation)和『直接罷免權』(Recall)以及旁的權利，就不是公民人人全可以享有的。美國公民不是人人都有選舉權。各邦選舉人的資格，向來是歸各邦自己規定的。現在雖然是用『成年人的選舉』(Manhood suffrage)作為原則，並沒有膚色，種族或曾作過奴隸的分別；但是各邦在憲法上差不多皆載有選舉權的限制。有許多邦允許婦女有選舉權；有許多邦在選舉權上設有納稅，教育，財產，種種的限制；又有許多邦允許未入籍的外國人有選舉權。

被選舉權和選舉權是互相關切的。在普通的原則上，凡是有選舉權的人都應當有被選舉權。從前的時候，被選舉人在財產上受有特別的限制。到了現在，這種限制已經是免除了；不過還要受年歲上的限制。比如

聯邦憲法上的規定，衆議員必須在二十五歲以上；參議員必須在三十歲以上；大總統和副總統必須在三十五歲以上。各邦憲法上也有限定必須在二十一歲以上纔能有被選舉權。

現在美國的各邦中，人民的『直接立法權』和『直接罷免權』發達的很快。以後我們再討論這一層。（見第十一章）

還有幾種權利也不是公民的權利。比如在法庭裏作『陪審員』的權利，並不是公民的權利。各邦可以限定，除去本邦的人民以外，旁人不能有此權。又如執行職業的權利，也不是公民的權利。某人在甲邦得有作律師，作醫生，或作教員的權利；到了乙邦不見得能一定有這個權利。無論那一邦全能限定非本邦的人民不能作本邦的律師，醫生，教員等職業。現在各邦常有允許別邦的職業人可以到本邦來執行職業；這是因爲各邦彼此情面上的關係，並不是憲法上的規定。

總之，美國一切的公民，用公民的資格，無論走到那一個邦中，全能享有的權利——這種權利，就是『公民的權利。』無論聯邦政府或各邦政府不能用法律減少『公民的權利。』至於不是人人都能享有的權利，就不算是『公民的權利。』

◎公民的義務——什麼是美國公民的義務？在憲法上並沒有說明；但是在民主國裏，人民的權利和義務，確是不能分離的：有了權利就不能沒有義務。民治政體的能夠存在，專靠全體的人民肯盡公民的義務。在民治國裏邊，無論是誰，都不能僅注意他所應享的公民權利，而不注意他所應盡的公民義務。

『凡美國人民，全生活在共和政體之下，』這是美國憲法裏明明白白規定的。但這一句空話，並沒有什麼很大的價值。世界上有許多國，在形式上是共和政體；在實際上，他們的政府確是很專制，很軟弱，很腐敗的。比如

中美洲和南美洲各國，在形式上是共和政體，但是究其實，不過是內亂不止，武人專制就是了。這就是因為人民不知道盡他們的公民義務，所以纔造成這種現象；若是人人知道盡公民的義務，以愛國作前提，自然沒有亂事，自然不肯作損害旁人以及誤國肥己的事了。在一個共和國裏，人民有多少知識，多少愛國心，多少活動，多少堅忍，就能得多少的自由幸福。所以有人說，「一國政府的好壞全是人民自己造成的。」這句話確是民治國最好的格言。無論國內的憲法和法律是怎樣的完美，若沒有好國民，沒有好政府，必不能有什麼效果。法律哲學家常說，「法治國不是人治國。」但在實際上，法治國是完全不能存在的。法律不能自動，必須有人執行，纔能發生效力。所以良好的政體所倚賴的是良好的公民，——能盡義務的公民。在共和國裏邊，公民的義務是非常之多，也非常的繁雜。但是最重要的約有幾層：明白本國的歷史，欽仰本國的歷史；明白本國的政府組織，尊崇

本國的政府；明白本國的法律，順從法律；在言語、行動和思想上全要忠於本國；尊重旁人的權利；把選舉權看成神聖的事，使用選舉權的時候，應當慎重，不可受旁人的運動；自己對於國家應盡的負擔，要熱心履行；作官吏的人，應當犧牲自己，把作官這件事看作國民的負託；爲國家的福利不惜犧牲自己的生命——這幾種就是共和國民所應負的最重要的義務。一切公民必須永遠有履行公民義務的懸想；若是沒有這種懸想，國家就不容易存在了。

Munro, *The Gov't. of the U. S.* Pp. 71—86

Ogg and Beard, *National Government and the Great War.* Pp. 128—144

第十一章 屬地的政府組織

除去四十八個邦以外，合衆國還有幾塊屬地。各屬地都歸聯邦政府直接管轄。因爲各屬地的情形不同，所以他們的政府組織也不一律；現在分述於下。

◎海威夷羣島——海威夷羣島(Hawaii Islands)原來是一個君主國。一八九三年，革命起事，推翻王室；一八九五年改成共和政府；後來自請併入合衆國。在一千九百年的時候，合衆國的國會議決在海威夷設立政府。從此以後，凡是聯邦政府在美國大陸上所直接管理的事務，——例如郵務，徵收賦稅，關稅和地產稅，製造錢幣，設立國立銀行，等事——在海威夷也歸聯邦政府直接管理。至於海威夷的地方行政，都歸海威夷政府自己去辦，但須受聯邦政府的監督。海威夷的政府裏邊，設總督一人，是合衆國的大總統所簡派的。總督以下還有各項的行政官吏，又有立法機關，分作兩院：參議院有十五個議員，衆議院有三十個議員。海威夷併入合衆國的時候，海威夷的公民，都變成合衆國的公民。凡是能說，能讀，能寫英語或本地土語的男公民，都有選舉權。

海威夷的議會須受合衆國國會的節制，有制定法律，徵收賦稅，規定政

府經費，種種的權力。總督有否決權；但是若有三分之二的議員的同意，總督所否決的議案仍能成立。關於行政必需的『撥款議案』，議會若是不肯通過的時候，總督可以在議院停止開會的時候，召集議會的特別會，討論這種議案；在這種議案未通過以前，財政總長得總督的通告，可以按照上年的舊案，撥用款項，以應付行政上的需要。所以議會不能利用財政權挾制行政機關。

聯邦政府在海威夷設立一個地方審判廳；此外又有本地的各級法庭。海威夷選派代表一人加入華盛頓的衆議院；但是該代表在衆議院裏邊沒有投票權。

◎阿拉斯加——阿拉斯加(Alaska)原是俄國的屬地，在一八六七年賣給美國。以後就直接歸華盛頓政府管理。直到一八八四年，國會纔議決在該地設立政府。該處現在有大總統所簡派的總督一人，管理境內的行政

事務，又有一個議會是在一千九百十二年設立的。該地到如今仍有許多事務歸華盛頓的各行政部管理；比如阿拉斯加的教育，就歸華盛頓的內務部管理。境內人民稀少；聯邦政府已經設立種種布置，打算把境內有人住的地方作為鎮，設立『選舉的鎮政府』(Elective Town Government)。

◎泡多而立谷 Porto Rico — 美國和西班牙戰爭的時候，美國的軍隊佔據波爾多瑞靠，就在這個島上設立軍政府，以管理島上的立法，行政，和司法事務。在一千九百年，經國會的通過，聯邦政府在該島設立政府。一九一七年，國會又把該政府的組織修改一次。現在該島的行政長官是一個總督，總督是大總統得參議院的同意所簡任的。總督以下有六個行政廳。行政廳的領袖裏有兩個是大總統委任的，就是大法官和教育廳長；有四個是總督委派的，就是財政廳長，內務廳長，衛生廳長和農工廳長。這六個人組成行政會議，作總督的顧問機關。

泡多而立谷的立法機關是兩院制的。參議院有十九個議員，衆議院有三十九個議員；選舉制度是「成年人的選舉」。兩院有徵收賦稅，用本島的名義召募公債，分撥公款，種種的權力。「撥款的議案」在兩院中若是不能通過；總督就可以用命令公布下年的支出預算，但是所公布預算的總數，不得超過上年支出的總數。總督有否決權，但是經過三分之二的議員的同意，再得到大總統的允許，總督所否決的議案仍能成立。一切議決的案，件，都要送到合衆國的國會。國會有取消各項議案的權力，但在實際上，國會並不干涉泡多而立谷的事務。

泡多而立谷也設有各級的法院。高級法院的審判官是大總統所委任的；低級法院的審判官是總督得行政會議的同意所委任的，又有一個聯邦的地方審判廳。審判官全是終身在職的。

泡多而立谷也選出一個代表到合衆國的衆議院裏列席；但是也沒有

投票權。泡多而立谷和合衆國是自由貿易的；但是該島運進別國的貨物，須繳納合衆國關稅法所規定的稅款。島內的關稅和入口稅歸入本島的庫中。

◎菲律賓羣島——一八九八年西班牙把菲律賓羣島(Philippine Islands)讓與美國。從此以後，菲律賓的政府組織遂經過以下的四個時期：(一)美國得了菲律賓羣島以後，島內一切政務，都歸軍政府辦理。合衆國大總統，用陸軍大元帥的資格，管理島上的政務，設立一個民政司(Civil Commission)，暫作立法機關。(二)到了一千九百零一年，合衆國派總督一人管理島上的事務。第一個菲律賓總督就是塔夫脫(William H. Taft)。一千九百零二年國會通過「菲律賓民政議案」。議案裏邊主要的規定，就是：行政權歸總督和四個行政部長執行，總督和部長都是大總統取得參議院的同意所委派的。大總統另派四個人會同這幾個行政長官組成一個民政司，執行立法

的事務。(三)一千九百零七年民選的衆議院成立，從前的民政司改成上議院。(四)到了一九一六年民政司取消，另設參議院，共有二十四個參議員，就有二十二個是民選的，有兩個是總督指派的。衆議院有九十個議員，內中也有幾個是總督選派的。所以現在菲利賓的議會是兩院制的。議會有收賦稅，定法律，借公債，以及支出公款種種的權力。總督有否決權；但是得到三分之二的議員的同意，再得到大總統的允許，已經被總督否決的議案仍能成立。現在的各部部长，都是總督得了本地參議院的同意所委任的。菲利賓選代表二人加入華盛頓的衆議院，但是也沒有投票權。

在一九一六年，合衆國宣布等到機會成熟的時候，便允許菲利賓獨立。幾年以後，假如國際方面沒有意外情事，合衆國大概可以允許菲利賓改成獨立國。

菲利賓法庭的組織，和泡多而立谷相差不多；也有地方，中級，高級各審

判廳。高等審判廳判決之後，當事人若是不服，可以到合衆國的大理院上訴。高等審判廳的審判官是大總統委派的；別的審判官是總督取得本地參議院的同意委派的。

泡多而立谷和菲利賓的公民通稱作美國的『屬民』(Nationals)；就是在國際公法上算是美國的公民，在國際交涉上，他們和美國的公民受同等的待遇；但是從美國憲法上邊看去，他們並不是美國的公民，不能享受美國公民的權利。國會可以把美國公民權利的全部或一部給與『屬民』。

◎其餘的屬地——合衆國的屬地，除去以上所述的三個以外，還有薩穆注(Samoa)，掛木島(Guam)，巴拿馬運河區域和貞女羣島(Virgin Islands)。薩穆注歸海軍部管理，海軍部總長派一個司令官掌管島內的政務。全境分成三個區域，每區域設一個總督，總督是由司令官委任的。地方政府歸土人自己辦理。掛木島也是這樣的。巴拿馬運河區域是在一九〇四年時，

美國從巴拿馬共和國買來的，永遠歸合衆國使用，佔有，並管理。該區域的行政事務歸陸軍部管理。陸軍部在該地設總督一人。貞女羣島是合衆國從丹麥得來的屬地，歸海軍部管理。此外還有古巴 (Cuba)。古巴並不是美國的屬地，但在國際的交涉上，却是受美國的保護。

世界各國，凡是在海外有重要屬地的，都設立殖民部；惟獨美國沒有殖民部。泡多而立谷，菲利賓羣島和巴拿馬運河區域都歸陸軍部管理。海威夷和阿拉斯加都受內務部的節制。此外各小島，因為當初是海軍佔領來的，國會到如今還未過問；所以就歸海軍部管理。

◎克倫比亞區域——克倫比亞區域 (District of Columbia) 占有特別的地位；既不是一個邦，又不是一塊屬地；因為該區域是國都，所以直接的歸聯邦政府管理。該區域是在波多麥河流域 (Potomac) 面積約六十九方英里。

克倫比亞區域的行政事務，歸一個『董事會』 (Commission) 管理。董

事會裏有三個董事，都是大總統取得參議院的同意所委派的。任期是四年。這三個董事中，有兩個董事是從兩個大政黨裏選出來的，有一個是大總統從美國陸軍工程隊的軍官中選派的，這個人必須是上尉 (Captain)，或是上尉以上的軍官。

董事會的權力很大：有權委派全區域的官吏；管理街道，水的供給，警察，消防火險，學校，以及慈善機關等等公共的事務；制定種種的法令，以保護人民的生命，衛生，和財產。總之，在美國別的城市中，市長，各部部长，以及城市的議會所辦的事，在克倫比亞區域，都歸董事會辦理。

克倫比亞區域所應用的法律，都是國會制定的。但是國會也常採納董事會的建議。一切行政的經費，先由董事會估計數目報告國會，再由國會交付委員會審查，然後由國會通過。行政經費一半是由國庫支給，一半是在該區域內徵收稅款。因為該區域裏的財產有好多是屬於聯邦政府

的，是免稅的；所以國庫須補助該區域的行政經費。

克倫比亞區域有警察法廳，上訴審判廳和高等審判廳。聯邦政府的大理院也設在本區域裏邊；但是對於本地的訴訟案件並沒有直接的關係。克倫比亞區域裏的居民沒有選舉權：不能選舉『總統的選舉人』，參議員和衆議員，也沒有市長，市吏，和市政議會的議員。各邦人民寄居在克倫比亞區域裏邊的，都各有原籍；在他們原籍的地方，他們照舊可以享有選舉權。但是有許多人的原籍就是克倫比亞區域，他們却真正的沒有選舉權：在聯邦政府裏邊，沒有他們的代表；他們本地的地方政府，也不歸他們管理。納稅而不能參政，這實在是民治政府裏邊的一個特例；令人莫明其故。

第二編 各邦政府

第十一章 各邦在聯邦的地位

◎聯邦的性質——世界上的共和國分作兩種：一種是統一式的(Nation-
al) 一種是聯邦式的(Federal) 『統一式的共和國』是一個統一的國家，
有一個中央政府統管全國。為行政的便利起見，全國分成若干個行政區
域；各區域所享有的權力，都是中央政府委託的。法國就是這樣的。『聯邦
式的共和國』是好多的小共和國聚成一個大共和國；每個小共和國所有
的權力都是他們固有的權力，不是中央政府分給他們的。美國就是這樣
的。所以美國的邦(State)和法國的州(Department)絕不相同。法國的州，
不過是從中央政府分出來的行政區域，美國的邦，是大共和國裏邊的小共
和國。邦政府在本邦的邊界以內有絕對的大權力；並且各邦在很寬廣的
範圍以內，能夠自由決定本邦的政府組織，不受聯邦政府的節制。各邦的

權力是固有的，並不是從憲法裏邊得來的。聯邦憲法未成立以前，已經就有各邦，各邦已經就有種種的權力。各邦協意造成聯邦憲法，作成北美合衆國。（參看第二章。）

合衆國的政府，在形勢上雖然是『聯邦式的』；但是在行使權力的方法上，却是『統一式的』。聯邦政府的權力，能够直接達到人民；各邦的公民就是聯邦政府的公民，直接受聯邦政府的管轄。所以麥地山（Madison）——他是當年憲法會議裏邊的一個代表——說：『現在所造的憲法，從嚴格上說，不是聯邦式的，也不是統一式的，却是混合這兩種而成的。在根本上，這憲法是聯邦式的，不是統一式的；在權力的執行上，這憲法是統一式的，不是聯邦式的；但在權力的範圍上，這憲法又是聯邦式的，不是統一式的；而在修訂的程序上，這憲法既不是完全聯邦式的，也不是完全統一式的。』麥地山的這幾句話，實在很中肯。

所以在美國，各邦是政府的各種權力 (Governmental powers) 的起源。現在『聯邦政府』所有的權力，都是各邦所割給的；各邦批准憲法的時候，爲的是造成一個國家，保持國內的治安，防禦外患，增進公共的利益，永保自由的幸福起見，就把幾種重大的權力割給聯邦政府。這幾種重大的權力——如同締結條約，宣戰，造幣種種的大權——永遠歸聯邦政府所掌管，邦政府永遠不能干預；但是各邦若按照法定的方法，還可以更改憲法。

此外各邦又割出幾種權力，給與邦政府以下的縣，城市，鎮等等的政治團體。但是邦政府隨時可以更改，可以收回這幾種權力；至於割給聯邦政府的各種大權，除非用法定的手續修改憲法以外，是不能更改的，也不能收回的。各城市，縣，鎮不過是各邦政府爲行政的便利起見，劃分出來的區域；是隨時可以劃分，可以合併，也可以取消的。聯邦政府在當初的時候雖然也是各邦造成的，但是聯邦政府的組織和權力都載在聯邦憲法之中；若不

取消聯邦憲法，就不能取消聯邦政府。在實際上，聯邦憲法是決不能取消的。

各邦除去在聯邦憲法上割與聯邦政府的種種權力以外，其餘一切政府權力，都歸各邦政府所保有。有人說，各邦政府所保有的權力太多，不免要壓倒聯邦政府。但在實際上，却不是這樣。聯邦政府的權力是有一『延長性』(Elasticity)的；因為大理院有解釋憲法的權力。這個『延長性』能够擴張聯邦政府的權力；有許多權力，從嚴格上去看，應當歸邦政所有，大理院就能把這種權力劃歸聯邦政府。雖然如此，邦政府仍是美國政府的樞紐。一切選舉總統，選舉國會議員，劃分選舉區等等的事都歸各邦辦理。一切地方行政，如縣，城市，鎮等政治團體都是邦政府所設立的。美國若沒有邦政府，美國的政治機器不免就要停頓了。

◎美國的主權——聯邦政府和邦政府所分掌的是政府的各種權力

(Governmental powers) 並不是『主權』(Sovereignty) 學者不可誤會。主權是不能分割的；因為一個國家裏邊，不能有兩個最高的意思 (Supreme Will) 至於政府的種種權力，却是可以由各種機關（比如立法機關和行政機關）執行；在聯邦國裏邊，這種權力是由聯邦政府和邦政府分途執行。美國就是這樣的。美國把政府的各種權力分成兩個部分：一部分屬於聯邦，一部分屬於各邦；但是主權並沒有分成兩個部分。主權祇有一個。這個主權並不在聯邦政府手裏，也不在邦政府手裏。另有一個『權力』(Authority) 這個權力能够把政府的各種權力分給聯邦政府和各邦政府，也能更改聯邦政府和各邦政府的各種權力；換句話去說，就是能制造憲法，也能更改憲法，——這個權力就是美國的『主權主體』(Sovereign)。這個權力是在什麼地方呢？有人說，美國的主權是在美國的全體人民——這話並沒有說對。合衆國的多數人民的同意，不能直接修改聯邦的憲法；三分之二的國

會議員，或是三分之二的邦議會的提議，四分之三的邦議會或四分之三的國民大會的批准，纔能修改憲法。誰能修改憲法，誰就是『主權主體』；因為他們的行動，不受別的機關的節制；沒有別的機關能反抗他們的行動。美國的主權主體並不常常的執行主權，近五十年來纔把憲法修訂了兩次。所以柏賓士說他是『睡的主權者』(A sovereign who sleeps)，不過隔了少少時間醒一次就是了。

◎新邦的成立——照聯邦憲法所規定：國會有權允許新邦加入合衆國；但是，除非取得邦議會的允許，不能在一個邦的法權以內，再設立一個新邦；也不能合併兩個或兩個以上的邦，或合併各邦的幾個部分，成立一個新邦。新邦成立的手續是很簡單的。先由某屬地的居民向國會遞請願書，請求把本地改成合衆國的邦。如果國會贊成他們的請願，就令他們起草一部憲法。起草完了之後，該地須把憲法的草案送交國會。國會對於該憲

法若是滿意，就宣布把該地改成合衆國的一個邦。

無論新邦舊邦，都立在平等的地位，所享有的『政府權力』彼此都是一律。這是美國憲法上的一個原則。

◎聯邦對於各邦的擔保——按照聯邦憲法上的規定，聯邦政府對於各邦，須擔保兩件事。第一件須擔保各邦都有一個『共和的政體』。憲法並沒有說明什麼是『共和的政體』。據大理院的解釋，說：『在當初憲法成立的時候，各邦都有一個政府，憲法並沒有更改這種政府；可見憲法承認這種政府就是共和政體的政府。』這個解釋却是很合理的。第二件，須保護各邦，抵禦外患，平定內亂。（詳見第六章。）

◎各邦權力上的限制——聯邦憲法用三個方法限制各邦的權力：第一，把幾種重大的權力，割給聯邦政府；第二，禁止各邦作某種的事；第三，使各邦盡某種的義務。第一項是從前討論過的。以下再把第二，第三兩項說一

說。

(A) 禁止各邦所作的事 無論聯邦和各邦都禁止用立法的手續，不經法院的判決，就宣告某人民是有罪；禁止制定『溯及既往的法律；』禁止給人民以貴族的稱號。除此以外，憲法又禁止各邦締結條約或聯盟；禁止各邦鑄造錢幣，發行紙幣；除去金銀幣以外，不准用特別的物品作還債用的合法貨幣；禁止各邦徵收入口和出口貨物的關稅；禁止在平和的時候，蓄養軍隊，製造戰艦；除非敵人來攻，時局危迫的時候，不得開戰。以上各種限制的目的，就是保全聯邦政府的權力（比如外交權和商務權），使聯邦政府在行使權力的時候，不受各邦的干涉。

聯邦憲法又禁止各邦制定『損害契約的義務』的法律。又在第十

四憲法修訂案裏邊規定：各邦政府除非按照『正當的法律程序』(Due Process of Law) 不能剝奪人民的生命，自由，和財產；各邦不得用法律縮減人民

的權利；各邦對於在本邦法權之下的人民，都要一律給與法律上平等的保護。

務：(B)各邦應盡的義務 按照聯邦憲法的規定，各邦應盡下述的兩種義務：

(1)各邦對於別邦的法令，案卷，和法庭的判決，都應當加以「充分的信用」(Full faith and credit)。例如有一件民事案件，經過甲邦法庭的判決以後；乙邦法庭就應當認該項判決是有效的；遇必要時，就應當替甲邦執行該項判決。但是，一切刑事的案件並不適用這項的規定；因為乙邦不能使甲邦執行乙邦的刑律。

(2)凡是在甲邦被控為犯內亂，重罪，和別的罪名的人，逃到乙邦之後，甲邦的行政官若是向乙邦要求引渡，乙邦就應當把逃犯交給甲邦。這也是各邦所應盡的一種義務。

以上兩種義務，都是在聯邦憲法上用明文規定的。此外還有幾種義務，在聯邦憲法上雖然沒有明文的規定，却是含蓄在憲法的字句間的。比如，各邦必須設備選舉的機關，以便選舉聯邦的參議員和衆議員；各邦不得妨害聯邦官吏的履行職務；必須忠心服從聯邦憲法的精神；在一切行政上必須以國家的福利作前提，這都是各邦應盡的義務。

Munnre, The Gov't. of the U. S. Chapter XXVII.

第十三章 各邦的憲法

合衆國現在有四十八個邦，每邦都有一種憲法，用作本邦政府的基礎。除去必須遵守聯邦憲法所規定的各項限制以外，各邦有製造和修改本邦憲法的全權；修改的手續，也歸各邦自己決定；所以各邦的憲法並不一律。

合衆國原有的十三個邦在一千七百八十年時候，每邦制定一種憲法（見第二章）。從此以後，凡是新邦加入合衆國以前，須先制定一種憲法，送交國

會審查。國會若是不滿意該憲法，就不准該邦加入合衆國；但是一經允許加入之後，該邦就有自由修改憲法的權力，國會不能再干涉。例如阿瑞桑那 (Arizona) 未加入合衆國以前，先把憲法交國會審查；因為該憲法內有一條規定：公民可以用投票法罷免法官，於是國會不准該邦加入合衆國。後來該邦取消這項規定，國會纔許他加入合衆國；但是加入以後，該邦在修訂憲法的時候，又把這項規定添在憲法裏邊，國會就不能再去干涉。

◎憲法的內容——各邦憲法雖然是不一律的，但是也很有相同的地方。第一層，各邦憲法的裏邊，都規定本邦政府的組織：規定立法，行政，司法各機關的名稱，構造，職權；以及選舉的方法，種種的事。各邦憲法，差不多都抄襲聯邦憲法，採取三權分立的原則。第二層，各邦憲法裏面，都載明公民的種種權利，——比如，言論自由，信教自由，集會自由，陪審員的審判，『人身保護狀』的保護，以及其餘各種的權利。這一部分在憲法內叫作『權利典章』。

(Bill of Rights) 第三層，除去上述兩項以外，各邦憲法裏邊，又載有許多的雜事——比如，關於國民軍，賦稅，支出，借債，彈劾，地方政府，教育，以及公司的規律，勞工的情形等事都載在憲法裏邊。近五十年來，各邦每逢另造新憲法，或是修改舊憲法的時候，必加入許多的新條文。所以各邦的憲法漸漸加長。無論那一邦的憲法都比聯邦憲法長得多。有幾邦的憲法，簡直的是一部大法典：有許多事務應當用普通法律規定的，也加入憲法裏邊。從前各邦的老憲法都是很短的，比如勿爾吉尼亞的 (Virginia) 舊憲法還不到一千五百字；但是現在該邦的新憲法有三萬多字。又如俄克拉哈馬 (Oklahoma) 的政府組織是並不複雜；但是他的憲法竟有五萬多字，內容是很複雜的。

各邦因為憲法太複雜，不但發生許多法律上的爭執，並且使一切對於社會政策的討論，都帶有『拘於法律』(Legalistic) 和『屬於技術』(Technical)

的臭味。無論那一國的憲法，若是過於詳細，其結果往往使立法機關和法庭受憲法的拘束，不能因時制宜。並且在進步很快的社會裏邊，社會狀況和經濟狀況時常的改變；所以憲法上的條文越繁多，越詳細，越不能合於社會的和經濟的狀況。所以憲法冗雜是一件有害的事。聯邦憲法，因為是很短，所以能有『延長性』。大理院能因時制宜解釋憲法，國會也能制定種種法律適應社會的和經濟的狀況。五十年來，各邦所造的憲法，都沒有這個優點。

◎憲法的製定——各邦製定憲法的方法，共有兩個。第一，各邦的立法院可以起草憲法，從前十三邦制定憲法的時候，就採用這個方法。現在的各邦差不多都用第二個方法；就是，招集國民大會起草本邦的憲法。這個大會就叫作憲法會議。在會的會員叫作代表。這些代表都受有薪俸；都是人民直接選舉出來的；普通總是用『預選』的方法指名，然後再由選舉

人投票選舉。

選出來的代表到本邦的都城中聚齊開會；選舉主席；委派各項的委員會；然後起草新憲法，或是改訂舊憲法。有幾邦的憲法裏邊規定，每隔多少年（普通是二十年）召集一次憲法會議；但大多數的邦，在憲法裏邊並沒有這項的規定；必須經邦議會的議決或人民的陳請，或邦議會和人民共同的決議，然後纔能召集憲法會議。歷來各邦的憲法會議中，至少的有八十八個代表，至多的有四百個代表。

憲法會議開會以後，一切進行的程序皆歸該會議自由決定。按照通常的習慣，各代表都可以提出建議書；建議新憲法的內容應當如何，或舊憲法應當怎樣的修改。憲法會議把這種建議書都送交委員會審查。

審查以後，由委員會作成報告，再交回憲法會議共同討論；討論以後，再付表決。

憲法會議裏的各項委員會，都是憲法會議的主席所指定的。一千九百零七年，密執干 (Michigan) 的憲法會議有二十八個常置委員會；一千九百一十二年，歐海歐 (Ohio) 的憲法會議有二十五個常置委員會；一千九百一十五年，紐約的憲法會議有三十個常置委員會；一千九百一十七年到一千九百一十八年麻沙朱色得的憲法會議有二十四個常置委員會。每一個委員會裏大約最少有五個委員，最多有二十一個委員。委員會所辦的事，就是：審查交來的建議書，開會聽各方面對於本建議案的意見，然後擬定辦法，作成報告書，交還憲法會議。憲法會議得到委員會的報告以後，先開『全體委員會』 (Committee of the Whole) 作非正式的討論。討論的時候，並不點名，各代表可以自由發言，並沒有次數的限制。『全體委員會』的表決不過是臨時的表決；表決以後，還須交到大會，再作正式的表決。無論在什麼會議裏邊，會員若是可以自由發言，不受限制，結果總是爭辯不止，多費時

間；憲法會議的『全體委員會』就有這個流弊。

全體委員會把本會的議決案報告大會，大會再表決該案是否可以成立。凡是大會通過的案件都交到『修詞委員會』修改字句，修改以後再交還大會。憲法會議不過是一個討論的機關。凡是憲法會議所議決的，都要交本邦人民作最後的表決。憲法會議若造成新憲法，就把新憲法的全文交人民表決；若僅修訂舊憲法，就把新修訂的條文交人民表決。凡是有選舉權的人，就有投票表決權。一切進行的手續也歸憲法會議自由決定；或是在通常選舉的時候附帶著投票表決，或召集選舉人特別投票表決。憲法會議把草案交給人民以後，仍可以繼續開會，等到人民投票完畢之後，再行宣告解散。

總之，在合衆國裏除去一兩個邦以外，其餘各邦的憲法會議僅能預備憲法的草案。無論改造新憲法，或是修訂舊憲法，都要交本邦人民表決。

非得人民的同意，不能改造憲法，也不能修訂憲法，這就是主權在人民的一個最明顯的證據。

◎修訂憲法的方法——憲法會議是改造憲法和修訂憲法的機關，但是現在各邦常用兩個簡便的方法，修訂憲法。（一）各邦議會可以提議修訂憲法的某一條或是某幾條，但必須取得大多數議員的同意纔能修訂，有時候還要作一次以上的表決。修改之後，經過議會的正式通過，再交人民投票表決。經人民的多數認可，該修訂案就成了憲法的一部分。（二）由人民的『直接建議』（Initiative）和『直接複決』（Referendum）不經議會的同意，也可以修訂憲法。最先用這個方法修訂憲法的，是俄來崗邦（Oregon），彼時是一千九百零二年。詳細的情形，以後再論。

◎結論——各邦的憲法在本邦的境界以內，是最高法律；邦政府裏邊的立法，行政，司法各機關都受他的約束。各邦的立法院在執行立法權的

時候，必須留意憲法上面對於立法院所加的限制。（參看第十四章）本邦的最高法庭有權判定立法院所制定的法律不合於本邦憲法的條文；若是不合，該項法律就不能發生效力。所以現在有幾邦的立法院在某項法律尚未成立以前，先向本邦最高法院的法官探詢意見；詢問該項法律是否合於憲法。法官在此時所宣布的意見，不過是勸告的性質；法官認為是合於憲法的法律，將來也許又經法院認為不合於憲法。雖則如此，法官的意見在通常的時候總是很可靠的。

Munro, *The Government of the U. S.* Chap. XXVIII.

Bryce, *American Commonwealth* (Abridged Ed.) Chap. XXXVI.

第十四章 各邦的立法院

各邦雖然都是獨立的小共和國，各邦的政府組織，雖然都歸各邦自己去決定；但是，原有的十三邦是殖民地所改造的，他們的政府組織全相差不

多（見第一章）以後加入的各邦，也都模仿舊制，所以現在各邦政府的組織都是大同小異的。每邦都有一個邦長，作本邦的行政長官；都有許多行政官；幫助邦長辦事，都有立法院和各級的法庭。

在各邦的政府裏邊，立法機關是最主要的；立法機關能制定本邦一切的法律，管理財政的支出，和監督行政。立法機關在邦政府裏既然是這樣的重要；所以先論各邦的立法院。

◎立法院的組織——各邦立法院的組織彼此不同，但都採用兩院制。

一個是上院叫作參議院 (Senate) 一個是下院，有幾邦的下院叫作衆議院 (House of Representatives) 有幾邦叫作議會 (Assembly) 又有幾邦叫作代議院 (House of Delegates) 上院的議員人數較少；最少的是特拉華 (Delaware) 祇有十七個人；最多的是明尼蘇達 (Minnesota) 共有六十七個人。各邦上院的議員是從各邦的『上院選舉區』(Senatorial district) 選出來的；上院議員的

任期，有幾邦是二年，有幾邦是四年或三年。下院議員的人數較多，最多的是紐漢普塞，共有四百零四個人，最少的是特拉華和阿瑞桑那 (Arizona) 這兩邦的下院各有三十五個議員。各邦下院議員的任期或是一年，或是二年。下議院的議員也是從各選舉區選出來的。下院的選舉區比上院的選舉區小。通常是每一個上院選舉區包括三個下院選舉區。各邦的選舉區差不多都是每十年重新分劃一次，以便使每區的人數相等；但是總免不掉發生『舞弊分區法』的事。

各邦爲什麼都採用兩院制呢？第一，因爲受聯邦政府的影響；第二，因爲普通人以爲兩院是有利益的。在北美獨立以後，十三邦原來的憲法裏面，有幾邦並未設立兩院。後來因爲國會採用兩院制，於是各邦也都設立兩院；以後加入的各邦，也就襲用成例。並且普通的人都以爲兩院制是有利益的；以爲立法機關裏面，應當有兩院；兩院能互相箝制，互相監督，一切

法律都要經過兩院的討論，自然可以免去倉卒潦草，毫不慎重，以黨見作前提，用詭密手段通過議案，種種的弊病。

以上所說的是各邦採取兩院制的理由，和兩院制到如今還能存在的原故。這種理由在一百年前是很可信的，但是在如今却沒有什麼很大的價值。因為如今立法的程序是很慎重的：一切建議案必須刷印出來；各委員會必須公開必須採納各方面的輿論；每次議決案必須經過三讀，每案都有反覆討論的機會；邦長又有否決權——有這種種的規律，所以議員很難倉卒潦草的通過議案，也很難用詭密的方法制定法律。至於兩院互相箝制的話，在實際上並沒有很大的功效。因為兩院議員都是屬於各政黨的。假如兩院的多數黨是屬於同黨，就不能互相箝制。假如此院的多數議員屬於甲黨，彼院的多數議員屬於乙黨，兩院必免不掉有互相爭持各不相下的事；爭持的結果，必致停頓會議，使重要的議案不能進行。在從前的時候，

各邦上院議員的資格上的限制，比下院議員高。所以上院議員可以代表資產的貴族，和知識的貴族；下院可以代表平民。至於現在却沒有這種分別；兩院的議員都是同一的選舉人所選出來的，議員在資格上也沒有什麼重要的限制；不過上院議員是從面積較大的選舉區選出來的，上院議員的任期比較下院議員的任期長就是了。

各邦採用兩院制實在沒有什麼正當的理由；而在實際上却又有很大的害處。兩院制不但加多立法院的費用，使立法院的組織繁雜；並且使兩院在製造法律的時候，彼此互相讓步，互相利用，互交換換利益；且使立法的手續繁難，一切議案必須經過好多的手續纔能成立；使議院在辦事的時候，得有好多因循的機會；使兩院對於不合民意的法令，互相推諉，彼此都不肯負責。此外，兩院對於立法上，也不容易有一致的規畫。這都是兩院制的害處。兩院制既有這些個害處；但是各邦爲什麼到如今還實行兩院制呢

？ 這不過是因爲各邦都襲用舊例，並不去考察舊例的利弊。

◎議員的指名和選舉——各邦立法院議員的指名和選舉，也與國會議員的指名和選舉相同，都是以政黨作中心點的：先由每黨指名該黨的候選議員；然後再由人民在各黨所指名的候選議員中，選舉一人或數人作議員。歷來各邦有用政黨的『預備會』去指名立法院的候選議員的，也有用『區會議』的，也有用『直接預選會』的。必須在很小的選舉區裏面，區內本黨的選舉人都能聚在一處，然後纔能用『預備會』作指名的機關。但是此刻就在很小的選舉區，差不多也都不用這個法子了。『區會議』是由本區裏邊各『預備會』的代表所集成的會議。現在各邦裏還有用區會議作指名的機關的，以南部各邦爲最甚。『直接預選會』是現在最盛行的指名機關：凡是願意作議員的人，必須先遞請願書；請願書的上面，必須有幾個選舉人簽名作證；各請願人的姓名預先都印在『預選票』上面，再由各

政黨的選舉人直接投票，選定票上所載的某人作本黨的候選議員。

各邦在正式選舉立法院議員的時候，有用無記名投票法 (Secret Ballot) 的，也有用『投票機器』 (Voting machine) 的。各邦選舉人的資格，由各邦自己決定，但須遵照聯邦憲法上所載明的限制。凡得過半數的票的候選人，就能當選。各邦的少數黨差不多都不能選出議員；祇有奕倫諾爾 (Illinois) 的少數黨纔能選出議員來。奕倫諾爾共分成五十一個選舉區，每區選三個下議員，每選舉人可以投三個票，這三個票可以全舉一個人，或是每票舉一個人，或是舉兩個人（這兩個人一個人得一票，一個人得兩票；）所以每區的三個人裏，少數黨可以佔一個人。有許多的邦都特別制定法律，防止選舉上的流弊；有幾個邦限定每候選議員的選舉費至多不得過若干元。各方面對於『選舉運動』 (Campaign) 所捐的款，必須公布。

◎議員的薪俸和特權——各邦立法院的議員都得有薪俸：每年大約自

五百元到一千五百元。有幾邦的議員沒有年俸，在開會期間內，得有日俸，大約每天從五元到十元。又有來往的旅費。各議員都有言論自由和關於民事案件不受逮捕等項的特權，和國會議員是一樣的。

◎會期——每邦立法院，大半都是每兩年開一次常會。有幾邦是每年開一次常會。每次開會的期限大約是兩個月或兩個月以上；在開會期間內，可以隨時暫停開會。有幾邦限定開會的日期不能過若干日：比如俄來崗，(Oregon) 窩民 (Wyoming) 不得過四十天；馬里蘭 (Maryland) 明尼蘇達 (Minnesota) 不得過九十天；康內梯克 (Connecticut) 不得過五個月。又有幾邦雖然不限定開會的期間，但是這幾邦的議員的薪俸是按日計算的：每日得俸多少，以多少日為限，過限就不能有錢；所以實際上也和限定開會期間差不多。邦長認為必要的時候，可以召集特別會。

◎立法院的權力——各邦的立法院，在權力的限制：(一)聯邦憲

法上的限制，(二)本邦憲法上的限制。聯邦憲法上所載的限制——例如不准各邦發行紙幣，不准製造貨幣，不准通過『溯及既往的法律』等等的限制——這是從前已經說過了。各邦憲法對於邦立法院所加的限制，此邦和彼邦不同，但是大概可以分作六種：第一種，邦憲法上有權利典章，保障公民的種種自由權利，立法院不能侵犯這種權利。第二種，各邦憲法裏面，常有種種的規定，禁止立法院給與『社團』(Incorporation)或個人以特別的特許狀，或特別的權利。第三種，限制立法院的財政權：限定立法院所借的公債不得超過一定的額數；立法院對於所借的債必須有付利還本的確實準備；一切財政的議案，在進行的時候，均須公開。第四種，憲法中規定本邦政府的組織，各項官員的職權，任期，和薪俸的數目，以及選舉人的資格——立法院對於這種事項，自然不能過問。第五種，各邦的憲法裏面，常常規定地方政府，公共處所，和教育制度的根本原則；——立法院自然不能變更這種的規定。

第六種，邦憲法限制各立法院通過『特別法』。什麼是『特別法』呢？法律可以分成兩種：(1)普通法或公共法 (General or Public laws) (1)特別法或地方法 (Special or Local laws) 第一種的法律對於全國人民或全國的某種人民都一律適用。比如立法院通過一項法律，禁止本邦人民作某種的事，這個法律就是普通的。又如規定各項工廠裏邊都要講求相當的衛生狀況，這個法律也是普通的。特別法祇適用於某人，某公司，或某地方。例如立法院通過一項法律，規定在某縣裏應當建築一個橋，或修一條大路，這就是地方的或特別的法律。又比如有一種稅是一切公民都應當繳納的；假如立法院通過一個法律，免去某城，某營業人，或某公司交納這種稅，這個法律也是特別的。假如立法院可以任意通過特別的法律，則各地方和各公司必定用力去運動立法院的議員，通過和他們有利益的法律；各議員也不免要設法增加他本鄉的利益，提議種種瑣碎的議案，其結果很能妨害重

要議案的進行。所以各邦的憲法裏面，都限制立法院通過『特別法』或『地方方法』。限制的方法有數種：最普通的，是在憲法裏面限定：凡能用『普通法』規定的事件，不准用『特別法』去規定。第二個方法是在憲法裏面，列舉二三十種事件，立法院對於這二三十種事件不能制定特別法。第三個方法。是按照人口的數目，把一切城市分作幾種，立法院每通過一條法律，必須適用於某一種的城市，不能僅適用於某一個城市。有幾邦完全不准立法院通過特別法。

除去聯邦憲法和本邦憲法所載的限制以外，各邦的立法院的權力範圍還是很廣大的。立法院有權制定各項法律，管理財政和監督行政官吏。人民日常的生活，自從產生以後，直到死亡，幾乎沒有一處不與立法院相接觸的：舉凡嬰兒產生以後的註冊，學校的設立，營業的規則，結婚的條例，選舉的方法，死人的葬埋，遺產的承襲，以及其餘種種的事項，都是由本邦的法

律規定的，又由本邦的法律轉託『市政機關』設立巡警以保護人民修築道路，講求衛生，設立圖書館和各種的娛樂場，以增進人民的幸福。人民所納的稅，有一大半是本邦法律所規定的；罪人所受的刑罰也是本邦法律所規定的。此外，各商店各公司的規則，勞工的鐘點和工作的情形，窮人，瘋人，罪人的教養，以及其餘種種的事，也都歸本邦法律規定的。所以各邦立法院和本邦人民相接觸的地方很多。

◎立法院的組織和議事的程序——各邦立法院的組織和辦事的程序，都由本院自己規定；所以此邦與彼邦不同。但是各邦立法院都模仿聯邦的國會；立法院的議長，『預備會』，委員會的制度，和議事的程序，都和國會相差不遠。

(1)議長——各邦上議院的議長，有大多數是由副邦長兼任的；也有幾邦的上議院議長是由議員選舉出來的。各邦下議院的議長都是議員公舉

的。上下兩院都有牧師，祕書，彈壓官，以及郵差等項的官吏。

(2) 預備會——在立法院中，各黨的議員，也組有本黨的『預備會』(Caucus)。下院議長就是多數黨在預備會裏邊所選定的，不過在議院裏邊再舉行一次正式的投票選舉就是了。一切議案也是先在預備會裏邊決定。

因此，各邦立法院完全歸政黨操持。立法院的議員，因此也就不能自由行動，必須遵從本黨的政策；不然，他所提出的議案，就不容易得到本黨議員的贊助。預備會常常歸幾個黨魁把持，黨魁又能約束本黨的議員。

(3) 委員會制度——各邦立法院中，都有許多委員會。有幾邦是上下兩院各有許多委員會，也有幾邦是兩院合組許多委員會。每個委員會最少有五人，最多有二十餘人。重要的委員會是財政國課，規則，司法，勞工和工業，城市，教育，公共局所，公益，各委員會。這幾個委員會所辦的事是很多。至於印刷，漁獵，卹金，聯邦交涉各委員會所管的事是很少。常置委員會以

外，還有臨時添設的特別委員會。

一切議案都送到各委員會審查。由委員會公開會議，凡是贊成該案或反對該案的人，都可以到會陳述意見。有幾邦，限定各委員會對於每個議案必須開會一次，聽各方面的意見；並且限定每案交到委員會以後，委員會必須在若干日以內把該案送還議院。但也有幾個邦沒有設立這項的限制，所以各委員會對於交來的議案，常常的遲延多日，不去審查；等到議院閉會以後，該項議案就無形的消滅了。這也是和國會的委員會相同的地方。

各邦立法院所應當討論的議案是非常的繁多；所以不能不用分工的法子，把各項議案，分類交到各委員會審查。各委員會的委員若有專門的學識，對於所審查的議案，自然能處置盡善。但是各邦立法院在選派委員的時候，往往以黨見作前提，不才識作前提；所以常常有學識寡陋的委員，

對於各項議案，不能盡力審查。這却是委員會的一個大缺點。

(4) 立法的程序——各邦立法的程序是非常的繁雜。以下專就麻沙朱色得立法院的立法程序，大概的說一說。別邦的立法程序，從章程上看去，都是相差不多的。

麻沙朱色得立法程序的第一步是把『請願書』和『提議案』一齊送交議院。每一個公民都可以向立法院請願。在請願書上祇須有一個人簽名，就算有效。請願書上面，必須有幾個上院議員或下院議員簽名作證，然後纔能正式的呈遞。提議案或是遞到上院或是遞到下院，可以按照請願人的意思。但是必須在立法院開會以後，一定的日期以前呈遞；若是過了日期，就必須得到全院四分之三的議員同意，纔能呈遞。

議案提交上院或下院以後，先付第一讀。第一讀祇把議案的題目讀一次，並不討論；一讀以後，議長就把該案交到主管的委員會審查。比如關

於賦稅的議案，就交到賦稅委員會；關於城市事務的，就交到城市委員會。但是有時候，界限也不能分清。比如關於工人賠償的議案，就很難決定；或交勞工和工業委員會；或交保險委員會；或交社會公益委員會。這個時候，就由議長決定交某委員會審查。但是議長決定之後，多數的議員若認為議長的決定是不妥當，還可以更改；或是由幾個委員會開聯合會審查。

各項議案送到委員會以後，委員會第一步的辦法，是把各案登入本會的議事日程，預定在什麼日期開會，採聽各方面的意見。到了那個日期，凡是反對和贊成該案的人都可以到會陳述意見；有時候在幾小時之內就可以完事，有時候也許延長到好幾天。聽完各方面的意見之後，委員會就議決辦法，把該案送還立法院，報告本會是否贊成該案。委員會暫時也可以不議決辦法，姑且擱置幾天，或是幾個禮拜，然後再議決交還立法院。按照麻沙朱色得的立法院規則，每案交到委員會以後，在若干日內，委員會必須

把該案交還議院。聯邦國會裏邊，就沒有這個限制；別的邦也有沒有這個限制的。

議案送還上院或下院以後，上院或下院就把該案交付二讀，由全體議員共同討論。若是不能通過二讀，該案就算取消；若能通過二讀，該案就轉交到修辭委員會修正字句間的錯誤，然後再付三讀。在三讀的時候，並沒有什麼重要的討論。通過三讀以後，就由議長簽名，送到他院（上院表決的案送到下院，下院表決的送到上院）該案在他院必須再經過同樣的手續。若是照原案通過並沒有修改，他院的議長也就在議案上簽名，轉送於邦長，由邦長署名，該案就算是完全成立。若是他院對於原案略有修改，就要再把該案送回原院，徵求原院的同意。兩院的意見若是不能相合，就開「協議委員會」討論該案，雙方讓步，使該案得以成立。若是兩院還不能同意，該案就算消滅，不過這種事是很少有的。

(5) 議事的規則——各邦的立法院，爲免去耽誤時間起見，都有議事的規則。比如紐約的下議院就有以下各項的議事規則：每個議員，非得本院的特別允許，對於每項議案祇能發言兩次；每次發言，非得全院三分之二的允許，不能過十五分鐘。若有人動議，請把全案先付表決，就停止辯論，先表決該案是否應當成立。等到表決以後，該案若能成立，再行辯論，再加修正。在上議院裏邊，一切議案討論六小時以後，就可以動議宣布辯論終止；這個動議若是得到多數議員的同意，就可以將該案付表決，不必再辯論。若有議員還願意發言的時候，最多也祇能再發言半小時。

從以上所說的去，可以知道各邦立法的程序是很繁複的。在實際上，比以上所說的還要繁複；因爲各項議案，無論進行到那一個階級，常不免重新複議。重要的議案，往往需用幾個星期或是幾個月纔能通過。至於緊急的議案，若是得到議員全體同意，也可以不按定章，在幾天以內，就能

通過。

◎結論——立法院的議事程序，雖然是很繁複，但是所通過的法律，往往有很不通的很可笑的地方；也有自相矛盾的；也有制定一個法律而不規定執行該法律的方法的。這種現象的發生，大約有兩個原故：第一層，議員在討論議案的時候，應當盡力的去研究，設法翦除議案的缺點，然後纔能制成良好的法律；但是各邦議員在討論議案的時候，並不細心推考案內的情由，每個議案僅在形式上經過好多樣的手續，就算是通過，所以各議案中免不了錯誤。第二層，美國人民以為政治的劣點，社會的劣點，和經濟的劣點，都應當用法律去救濟。所以有好多的事，在別國應當歸行政部辦的，在美國也都歸立法院去辦。結果是立法院制成很多的法律。麻沙朱色得的立法院，每年所制定的法律裝訂起來有兩大本；四十八邦的立法院在每個常年會內，所造的法律，裝訂起來，差不多有三萬頁；就中有一大部分都是在閉

會的前幾天趕快通過的；這種法律自然不能好，自然不能沒有謬誤。

此外還有別的原因，使各邦多數的法律不滿人意。比如英國國會裏邊，有起草議案的專家和精幹的律師，專管起草一切的議案。至於在美國，有許多法律都是由毫無法律知識的人所起草的；有許多關於私人利益的法律，是由各大公司出重資僱人起草的——這種人都熟於法律，能舞弄文字，去謀求該公司的利益。又有許多人，受各大公司的僱用，專賄賂各議員，運動他們通過某項法律，或是否決某項法律，這也是各邦法律不滿人意的一個原因。

以上所述不過是各邦立法院裏邊最主要的缺點。近幾十年來，美國社會的和經濟的狀況日加繁雜；立法院對於現在的環境似乎是不能應付，所以有不可不趕快改造的趨勢。

Munro, *The Government of the United States*. Chapter XXIX.

Beard, American Gov't. & Politics, Chapter XXV.

第十五章 各邦的行政機關

各邦政府都採取三權分立的原則，所以每邦都有獨立的行政機關。行政機關的首領是邦長 (Governor)；邦長以下還有各項的行政官吏，行政官吏的數目各邦彼此不同。多數的邦，都有副邦長，邦務部長，財政部長，大法律官，審計長，教育監督等官，分掌政務。

◎邦長——(一)選舉和資格——從前各邦的邦長有從立法院選舉出來的；現在各邦的邦長除去密士西比以外，都是由本邦人民直接選舉出來的。選舉的方法是先由各『政黨的邦會議』(State Convention)或『直接預選會』選出候選人物；然後再由人民投票選舉。誰得最多數的票誰就當選，並不必得到過半數的票；但是有幾邦却是必須得過半數的票，纔能當選。若是有兩人所得的票數相同，就由立法院投票決定誰應選作邦長。

邦長的資格也不是一律的。普通總是必須年在若干歲以上（通常是三十歲以上）；住在本邦幾年以上（在紐約邦，是五年以上）；纔能具有邦長的被選資格。又有幾邦，對於邦長的資格，還有財產上的限制；但是大多數的邦並沒有這種限制。

(二)任期和薪俸——各邦邦長的任期最多的是四年，最少的是二年，也有幾邦不准邦長聯任。比如印第安納 (Indiana) 邦長的任期是四年；但是在任滿後，四年以內不能再當選，所以無論何人在八年內不能作兩任的邦長。在別邦，大概有可以聯任的，但是都有『不能第三次當選』的限制。邦長的薪俸，多寡不同；最多的是奕倫諾爾邦，每年有一萬二千元；最少的是薩得邦，每年祇有二千五百元。

(三)免職和補缺——邦長和旁的文官，若是犯罪或有溺職的情形，就可以被彈劾在各邦的憲法裏面，差不多都有這項的規定。下議院有彈劾邦長

的權力。受彈劾的邦長歸上院審判；上院三分之二議員的同意，可以免邦長的職，還可以判他終身不得再作本邦的文官。

人民也可以直接罷免本邦的邦長。如有一定數目的公民的簽字，就可以請願罷免邦長。請願以後，再由本邦的選舉人直接投票取決。這種詳細的情形以後再討論。但是歷來的邦長還沒有被人民直接罷免過。

邦長在任期末滿之先，若是因彈劾受了免職的處分，或是死亡，就由副邦長繼任，有三分之二的邦都有這樣的規定。副邦長也是由人民選舉出來的。選舉的方法，資格，及任期，都和邦長一樣。他的職務有兩層：（一）他是候補邦長，（二）他是上院的議長。邦長出缺以後，若是沒有副邦長（有幾邦沒有副邦長），就由邦政府裏邊別的行政官，或下院議長繼任；繼任的人必須合於本邦憲法裏所載的邦長資格。邦長若是由人民直接罷免以後，就由人民直接再選出一個邦長來繼任。

(四) 邦長的權力——邦長的權力可以分作兩大類：(1) 立法的權力；(2) 行政的權力。

(1) 立法的權力——按照美國邦政府的原則，邦長不能干涉立法的事務；有幾邦的憲法用明文規定，禁止邦長干涉立法事務。但在實際上，邦長在立法上的勢力確是很大；這是因為在各邦裏面和聯邦裏面是一樣的。立法的事務和政黨是最相關切的。立法院的議員差不多都是由政黨選出來的，他們所實行的政策就是本黨的政策。各邦邦長總是多數黨的領袖。所以邦長若是主張通過某項議案，或打消某項的議案，他就用政黨領袖的資格，發表他的意見；本黨的議員自然是聽從他的意見的。

邦長若有所建議，可以正式通牒立法院；也可以用不正式的手續，召集在立法院中的本黨領袖人物，開一個小會議，宣布他的意見。第二個方法是更有效力。

還有一層，邦長既是由人民選出來的，往往是素孚衆望的人。所以邦長若有什麼建議，立法院不肯聽從的時候，邦長就能用種種的方法去鼓動民意。立法院受民意的逼迫，終不能不順從邦長的意思。所以在法律上，

邦長雖不能干涉立法事務；在實際上，邦長在立法院中實佔有很大的勢力。邦長在立法上所佔的勢力，還不止限於積極的一方面。各邦除北科羅拉多以外，按照邦憲法的規定，邦長有否決權。立法院所通過的議案，差

不多都要送交邦長簽字。邦長對於從立法院送來的議案可以有三個辦法：(一)簽字；簽字以後，該案就成爲法律。(二)在一定期限以內，把原案送還立法院並不簽字；該案就不能發生效力。但是若有大多數的議員（有幾邦須是三分之二，有幾邦須是五分之三）仍舊主張執行原案，原案仍能成爲法律。(三)不簽字也不退還。一切議案，在送交邦長若干日以後，邦長若是不簽字，又不退還，該案也就成爲法律。但是邦長也有『夾帶的否決權。』

(參看第六章)

有幾邦的邦長在執行否決權的時候，僅能否決議案的全部，不能否決議案的某一部分，關於財政支出的議案，這個規定是狠有害的。因為立法院時常在財政支出的議案裏面，故意加入虛耗國款和別種不正當的議案；邦長若是否決全案，政府就不能得有行政的經費；若是不否決，則各項不正當的議案，也就隨著通過。其結果狠能使邦長的否決權等於無效。聯邦大總統的否決權也有這樣的限制。也有幾個邦中，邦長可以否決全案的某一部分；於是以上所說的弊病自然可以免去。

(2) 行政的權力——邦長是行政長官；所以邦長的各項權力中，最主要的就是行政權。邦長行政權的範圍，在法律上和在事實上是相符合的。這種權力包有任免官吏權，特赦權，軍事權，監督本邦的行政，和其餘各種的權力。

(A)任免官吏權 近幾十年來，邦長的委任官吏權，漸漸增加。在從前的時候，各邦的高等行政官，多半是由立法院選舉出來的。十九世紀的時候，最盛行的是由各邦人民選舉本邦的高等行政官。現在還有幾邦的高等行政官是由人民選舉出來的；但是在別的邦中，除去各部部长仍歸人民選舉以外，其餘的行政官，差不多都歸邦長委派。不過邦長在執行委任權的時候，普通總要受一種限制；就是須得上議院的同意，有幾邦是須受『邦長的參事會』的同意。對於良好的邦長，這個限制並沒有什麼用處；但是對於不好的邦長，狠可以防止他任用私人，和結黨營私種種的弊病。雖則如此，這個限制却有很大的缺點；就是，能使邦長有所藉口，不肯負責任官吏的責任。議院因此也時常的挾制邦長。邦長爲整頓吏治起見，委任優良的官吏，有時候竟至不能得議院的同意。

現在有幾邦實行『文官考試任用法』(Civil Service System)於是這幾

邦的邦長在委任權上又加了一層限制。按照文官任用法有幾種的官吏必須由考試出身的。這種官吏若是出缺，邦長不能隨意派人繼任；必須在考試及格的人員裏邊，按照成績依次遞補。有『文官事務署』專管考試的事。應考的人普通必須是本邦的居民。各部部长和各高等行政官，並不用受考試；所考的都是低級的官吏。

美國政界裏邊，向來有一個大弊病——就是，行政長官往往把薪俸優厚的位置，分給本黨的黨員，作為有功本黨的酬報；這種官吏，往往驕傲怠惰，不能盡職。自從施行文官考試任用法以後，這個弊病却是改良了好多；因為『文官考試任用法』的原則，是以人才和成績作用人的標準，不以政黨的勢力或私人的恩寵作標準。但是怎樣纔能實行這個理想的原則，還是一個問題。現在所行的考試方法也不見得准能拔取真才。考試的方法僅止是筆試、口試和調查應考人從前的成績；並不能察明他的才幹、勤謹、誠實心，

忍耐力和其餘種種的德行是怎麼樣，所以很難拔取真才。況且有許多人能夠取中的原故，不過是因為他們在考試之先，曾經極力預備，並不是因為真有學識。所以現行的考試方法，是很不完美。

實行『文官考試任用法』的各邦，僅止用考試法去委任官吏，並不按照成績提陞官吏。邦長和各部部长仍是隨意提陞各級官吏；並不用考績的方法鼓勵低級官吏。這也是一個缺點。

邦長有罷免官吏權，但是也不能任意罷免各項官吏。邦長若是罷免某人的職，必須宣布他的罪狀，開庭審問；在好多的邦裏，必須取得上院的同意纔能罷免官吏。至於由考試出身的官吏，非因品行惡劣，或能力薄弱，不能受免職的處分。

(B)特赦權 凡本邦的邦立法庭所判為有罪的人，邦長有特赦他的權力。大多數的邦裏邊，邦長可以隨意特赦一切的罪犯；但是不能特赦受彈

効的或犯內亂罪的人。有幾邦的邦長，必須取得『特赦部』(Board of Pardoners)的同意纔能特赦；也有幾邦，竟把特赦權完全給與特赦部；邦長不能過問。在康內梯克邦，立法院有特赦權。

(C)軍事權 邦長的軍事權並不大。在名義上，邦長是全邦國民軍的大元帥。在實際上，他的軍事職務，都是由法律規定出來的；並且這種職務大半是歸副元帥(Lieutenant-General)執行的。邦長用大元帥的資格，可以委派國民軍的軍官。每邦都用法律規定國民軍的組織方法，邦長必須按照法律行事。國民軍若是被聯邦政府所調用的時候，邦長就不能再去干涉。邦內若是發生戰事，或是起了內亂的時候，邦長可以調用國民軍。某城鎮若是發生戰事，該城鎮的市長或別的行政官，可以請求邦長派兵彈壓。各邦發生戰事，或是起了內亂，國民軍不够用的時候，邦長可以請求大總統派兵。在立法院開會期以內，須由立法院議決然後纔能請大總統派

兵。

(D)對外代表本邦 各邦政府和聯邦政府的交涉，都以邦長作中間人。聯邦政府若是需用各邦的幫助，就向邦長交涉，邦長也就照辦。各邦彼此的正式交涉也是以邦長作代表，如有請求引渡罪犯的事，須向邦長請求。甲邦若是在大理院控告乙邦，雖然必須先經過本邦立法院的議決；但邦長却有權控告別邦，以保護本邦的利益。

(E)監督行政 邦長又有監察法律的執行，和督理本邦各行政部兩種責任。但是各邦邦長在行政上的勢力究竟是怎樣，却是不能一定。假如他的聲望高，能力大，能夠得民意的幫助，自然能使各行政官遵從他的政策。但是邦長既不能委任各部部长，不能任意委派各級官吏，又不能任意罷免官吏；無論如何，邦長的行政權力，絕沒有大總統的權力那樣大。各部部长時常有阻撓邦長的政策，或和立法院連合以反對邦長等事。

實在說起來，邦長的地位却是很困難的：人民對於邦長總是希望他能做種種事務；但是他的權力實在是很有有限的。歷來做邦長的人，沒有幾個人在任滿以後，比較未做邦長以前名譽能夠加高。但是也有先作邦長以後就被選作大總統的：近四十年來，歐海歐的賀毅士 (Rutherford B. Hayes)，紐約的葛李馥蘭 (Grover Cleveland) 和羅斯福 (Theodore Roosevelt)，紐澤塞的威爾遜 (Woodrow Wilson) 都是先作邦長然後纔作大總統的。

◎各行政部——從前的時候，各邦的行政機關是很簡單的：每邦除去邦長以外，僅有副邦長，邦務部長，財政部長，大法律官以及幾個別的行政長官。除此以外再加上幾個別的人（也是人民選舉出來的）組成一個『邦長的參事會』 (Governor's Council)。到現在的時候，除去麻沙朱色得，滿因，紐漢普塞和北科羅拉多這幾邦還有參事會以外，其餘各邦却都沒有了。但是近幾十年以來，因為人口增加，社會問題和經濟問題發生後，各部的行政

事務就逐漸加多；於是各邦都添設了好多的行政部。有些部是以部長一人作首領的；有些部是由幾個人共同主持部務的。現在各大邦裏行政部的數目增加到很多，已經有幾邦各有七八十個部，還有差不多加到一百個部的。各邦行政部的多少，雖然不同；但是概括起來，可以把各行政部，分成十幾類，逐類說明於下：

(1) 普通行政 (General administration) 各邦都有這個行政部是管理邦內的『普通行政』的。就中最主要的是邦務部長，財政部長，審計部長和
大法律官。以上各官每人都統轄一部，管理各該部的行政事務。此外還有『選舉事務署』『文官考試事務署』以及別的行政衙門——也各有長官。
邦務部長掌管邦政府的案牘，發表公文，典守邦印，有時候還兼管選舉的事務。財政部長掌管邦政府的歲入，撥發款項，發行公債。審計部長核算一切領款的憑單，以及財政部長的賬簿，並且按期作成報告交到立法院；一

切傾款的憑單，必須由審計部長核准以後，財政部長纔能發款。大法律官是本邦的總檢查官，也是邦政府的法律顧問。選舉事務署專管選舉和投票的事務。文官考試事務署管理文官考試，和文官保障種種的事務。此外各邦還有種種別的衙門，也是管理普通行政的，今不能備述。

(二)公共衛生 每邦又有特別機關專管公共衛生事務。在人口衆多的各邦，都有種種法律和規則，保護公共衛生。這種法律和規則所包括的事項很多；比如生產和死亡的註冊，傳染病的報告，消疫和驗病的報告，垃圾和廢物的處置，水量供給的保護，檢查食物（肉和牛乳兩宗檢查得最嚴，）滅除污穢，改良各商店和各住所裏邊不合衛生的情形。各邦差不多都設這種機關執行這種種的法律和規則。

(三)「公衆用具」『公衆用具』(Public utilities)指電燈，煤氣，火車，電車，電話等物而言。在從前的時候，這種公司可以自由營業，政府並不加以干

涉。後來各大公司往往濫用他們的自由，祇圖牟利，作出種種妨害公益的事。比如辦理托辣斯，壟斷商務，居奇增價，或服務的情形不良，種種的弊端。於是各邦政府不得不厲行監督他們的營業。三十年以來，各邦都設有許多衙署，監管各項的公司。這各種的衙署專管制定公司的營業規則，規定合宜的價格，規定服務的情形，強迫各公司呈交該公司的財政報告，受理人民對於該種公司的控告，以及其他種種的事。

(四)銀行和保險 近幾十年來，銀行和保險公司的活動，很受邦政府的嚴重監視。各邦差不多都制定種種精密的法律，以便使這兩種營業都保有健全的財政方法；並且有許多的邦已經設立銀行事務署和保險事務署，以便執行這種法律。各事務署的委員可以考查領得邦政府的特許狀而成立的銀行和保險公司的簿記，核算他們的賬目，監察他們營業的方法。

(五)工商事務 從前各邦政府對於普通的工商業，採取放任主義；近二

十年來，纔漸漸的取干涉主義。從前的時候，政府對於私人的營業是用個人作觀察點；現在是改用社會作觀察點。現在在各邦的工廠和商人在營業上不能任意動作，不能爲所欲爲；各邦都設有各署和各項官員，管理工商的事務。就中最主要的是勞工事務署，署內所掌管的事務是：考察工業的情形，執行關於雇用婦孺的各項法律，考察各工廠的『衛生設置』和保護安全的設備，免除『苦工制度』(Sweating system)的惡弊，調停雇工和雇主的爭執，以及別的雜事。此外，在許多的邦裏邊，又有『工人賠償法』規定工人在工作時受傷，所應得的賠償；和『最低工資法』規定各種工人每週最少須得多少工資。設有事務署，執行這種種的法律，以保護工人，免去工人受資本家或雇主的無理壓制。

(六)濟貧 各邦政府都設有濟貧的機關，普通叫作『濟貧事務署』。濟貧的事，並不由邦政府直接辦理；普通總是委託各縣，各城，鎮，村辦理。濟貧

事務署的責任，是監督各地方的濟貧機關；至於教養瘋人，盲人，聾啞人或別的殘廢人種種的事，有時候是歸濟貧事務署辦理，有時候是歸幾個獨立的機關辦理。此外各邦又有『監獄使』一人，或設立一個『監獄部』，專管監獄和『改過院』(Reformatories)的事務。

(七)管理財產 各邦政府都有地產，道路和建築物；也有幾邦還有海港，森林，礦產，漁場等等的產業。所以各邦都設立許多機關掌管這種產業。比如麻沙朱色得就有農務部，牲畜工業部，森林事務署，漁獵事務署，海港公地事務署，街道事務署等衙門。至於各邦所持的政策，不但是為保護林，漁，狩獵各種事業，並且還設法推廣生產的來源；對於海港，土地，河流，道路等項所持的政策是設法改良天然的財源，叫他們宜於應用；至於農業更是近來聯邦政府和各邦政府極力提倡的事。

(八)公共教育 教育部在各邦政府裏面占很重要的地位。從前的教

育事業是歸各城、鎮、村自由辦理；現在各邦都設有教育部，總管全邦的教育。各邦教育部的權力極不一致；有幾邦的教育部有很大的權力，能規定學校的課程，選擇教科書，分撥經費，規定教員的資格，委派各校校長，決定教育政策種種的事；也有許多邦的教育部並沒有什麼權力，所有一切教育事務仍舊歸各地方主持。

(九)徵收賦稅 財產稅有兩種：一種是對於有形的財產 (Tangible Property) 所抽的稅；一種是對於無形的財產 (Intangible property) 所抽的稅。在未曾抽稅以前，必須估計財產的價值。有形的財產，很容易估價；但是無形的財產却很不容易估價。並且現在各邦的稅則和收稅的方法，又是很繁難的；非有專門知識人才不能明白個中的奧妙。所以各邦多半都設有『估價事務署』 (Board of Assessment)，『稅務署』和旁的官員，估計人民財產的價值，以便徵收適當的稅額；並且徵收公司，營業遺產，所得，各稅。

(十)管理職業 在美國，各種的職業人，如同醫生，藥劑師，工程師，鉛管工匠，(Plumbers)汽車夫，看護人，律師等，都要得到執照纔能執行職業。美國各邦差不多都設有各衙門，專管考試職業人和發給執照各項的事務。

(十一)監督軍務 各邦都有國民軍，在從前的時候，各邦可以管理本邦的軍務；但是近幾年來，各邦的軍權已經被聯邦的法律削減了好多。各邦管理軍務的人叫作『副元帥』(Adjutant-General)，是由邦長用大元帥的資格所委派的。此外又有軍需總監，軍醫總監，以及軍械官——他們皆屬副元帥所管轄；但是也有幾邦單獨設立軍醫，軍需，軍械各部的。麻沙朱色得就是這樣的。

(十二)雜務 除去以上所說的十一類以外，每邦又有好多別的行政衙門專管各項的雜務。比如麻沙朱色得就有藝術事務署，民居事務署，火災保險價格控告處，汽鍋規則事務處，史官一人，各縣賬目審計官一人，援助和

郵典官一人，防火官一人，統計官一人，度量衡官一人，以及其餘的衙門不下十餘處，都是管理各種零星雜事的。此外又有臨時增設的衙門，比如建築政事廳，編纂法典，調查戶口等事，都有特設的辦事機關；事完，該機關就歸消滅。各邦管理雜務的行政衙門，常有二三十處之多。

綜觀以上所說，可以知道：第一，各邦的行政機關所管的事務非常繁多。人民每日的生活，處處都受本邦行政機關的轄制。雖然上有聯邦政府，下有城市和地方政府，分掌行政的職權；但是邦政府却還是『全國行政』（Public Administration）的真正中心點。第二，各邦的行政衙門都是隨時增設的，事先並沒有有一定的規畫；所以漫無秩序，各衙門的權限有時很難分清。各衙門都是彼此獨立不相連屬的，事權不能統一，在行政上也多有不便。而且行政衙門越添越多，不知添到何處為止。所以現在各邦的行政機關實在有不可不速加改造的趨勢。

Munro, The Government of the U. S. Chapters XXX, XXXI.

第十六章 各邦法院

除去從前所說的『聯邦法院』之外，每邦各設有各級的法院。各邦的法院和聯邦的法院，在組織上和程序上，有很多相同之點；但是有兩個顯著的異點：第一，在大多數的邦中，法院的審判官是民選的；聯邦法院裏邊卻沒有民選的審判官。第二，這兩種法院的裁判權彼此也是不一樣的。聯邦法院僅能裁判聯邦憲法上面所列舉的案件；各邦法院則能審理其餘一切的案件。所以各邦法院所管的訴訟事務，比較聯邦法院所管的訴訟事務多。

◎各邦法院的組織——各邦法院的組織是彼此不相同的，但是各邦普通都有以下各級的審判廳：（一）最低的是地方審判廳（Local Courts），歸『治安法官』所掌理，專管細小的民事和刑事案件。地方廳沒有陪審員。在

大多數的邦中，地方廳的法官都是民選的。這種法官通常並不熟於法律，但是熟於本地的情形；所以有排難解紛的能力。經地方廳判決後，當事人若是不服，可以上訴。

(二)地方審判廳之上，有縣審判廳 (County Courts)。縣審判廳受理從地方審判廳來上訴的案件。對於許多民事刑事訴訟，有「原始的裁判權」。有幾邦的縣審判廳還兼有許多屬於行政性質的職務；比如，管理「縣監獄」，修理本縣的道路，以及救濟貧民等類的事。在大多數的邦中，縣審判廳的審判官都是民選的。縣審判廳用陪審的制度。也有幾邦（比如新英格蘭各邦）並沒有縣審判廳；而由高等審判廳的法官，按照一定的時期，巡行各縣，受理各項案件。

(三)又有高級審判廳（在麻沙朱色得和別邦中叫作 Superior Court，在西方各邦中叫作 District Court）受理從各低級審判廳來上訴的案件，可以

審理各項重大民事刑事訴訟。高級審判廳都用陪審制度。經過高級審判廳的判決以後，所判決的事實就算是確定，不能再改；但是關於法律上的問題，當事人若是不服，還可以上訴。在大多數的邦中高級審判廳的審判官也是民選的。

(四)各邦又有最高審判廳 (Supreme Court)。他的主要職務，是受理從各低級審判廳來上訴的案件；但僅審理法律上的問題，不審理事實上的問題。審判官少則五人多至十五人，或是民選的，或是邦長簡任的，或是立法院所選派的。一切的訴訟案（除去牽連到聯邦憲法或聯邦法律的案件，可以到聯邦大理院去訴訟的以外），凡經各邦最高審判廳判決以後，就算是最後的判決。惟獨紐約邦有最高審判廳，又有上訴院 (Court of Appeals) 上訴院的判決，纔是最後的判決。

◎特別法庭——除去以上所說的各級法庭以外，又有幾種特別的法庭：

比如『衡平審判廳』(Chancery)專管執行『衡平法』(Equity)『遺產審判廳』(Probate or Surrogate's Court)專管處理死人的遺產；『兒童審判廳』(Children's Court)專審理犯罪的兒童；『請求審判廳』(Court of Claims)專審理私人向邦政府索求錢財的案件；『地產審判廳』(Land Court)專管『土地所有權』的調查和註冊。

◎各邦法院和聯邦法院的關係——平常人以爲各邦的法院一定是在聯邦法院之下；邦立的最高審判廳所判決的事，必可以到聯邦最低級的審判廳去上訴。其實不然。這兩種法庭是各自獨立的。他們的裁判權各有一定的範圍；彼此不能逾越範圍，彼此不能互相干涉。有很多的案件是應當歸各邦法院審判的；邦立法院對於這種案件所下的判決，就是最後的判決。除去在聯邦憲法裏邊所列舉的案件和牽涉到聯邦法律的案件以外，各邦法院具有『無限制』的裁判權。

各邦的最高審判廳，有解釋本邦法律的全權，可以宣布本邦的某項法律是不合於本邦的憲法。至於各邦的法律是否合於聯邦的憲法，邦立法院雖然也能判定；但是判定以後，聯邦大理院還可以變更此項判定，另作最後的判斷。

◎審判官的任免——在大多數的邦（共三十八邦）裏邊，審判官都是民選的。低級審判官的任期較短，高級的較長。高級審判官的任期是從六年到十二年。紐約上訴院的審判官是每十四年纔改選一次；賓夕爾法尼亞的最高審判廳的審判官是每二十一年改選一次。也有幾邦是沒有年限上的限制的。

其餘各邦的審判官不是民選的。特拉華，紐澤塞，麻沙朱色得，紐漢普塞，滿因，密士西比——這幾邦的審判官是由邦長取得上議院，或「邦長的參事會」的同意所簡派的。羅得島，窪莽得，南喀羅立那，勿爾吉尼亞幾邦的

審判官是由立法院選派的。以上各邦審判官的任期也是長短不同，在麻沙朱色得，各級的審判官都是終身在職；在特拉華，審判官的任期是十二年；在窪莽得是二年。

總之，簡任審判官的方法共有三種，就是：民選，邦長簡派，立法院選派。這三種方法裏邊，第三種算是最壞的方法；因為從立法院選舉出來的審判官不免帶有政黨的臭味。其餘的兩個方法，究竟是那一個最好，那一個最能維持公道，學者的意見是狠不一致的。現在最通行的是民選；但各審判官並不是真正由人民所選出來的。有幾邦的審判官是終身在職的；平常總是某審判官死亡或是辭職，然後纔有審判官出缺。舊審判官出缺之後，新審判官尙未選出之前，邦長先選派一個人署理；到了人民選舉的時候，這個署理的人狠容易當選。所以好多的審判官在名義上雖然是民選的，其實是那邦長所委任的。又有許多邦的審判官，他們的任期是有限制的，任滿

即須去職；改選新審判官。每屆選舉新審判官的時候，通常是先由本邦著名的律師或政黨的領袖去指名候補的審判官；然後再由人民選舉一次。所以這種審判官在名義上是人民選舉的，在實際上却是律師公會或政黨所指派的。從律師公會選出來的人，往往是很有學識的；但是從政黨所指名的人，往往是政黨的私人，不能稱職。

罷免審判官的方法有兩種：一種是「彈劾」；一種是「立法院的聲請」。各邦都採用彈劾的方法：由下院提出彈劾的理由，上議院開庭審判。必須有三分之二議員的同意，然後上議院纔能認被彈劾的審判官為有罪。

有幾邦的立法院可以請求邦長免某審判官的職。邦長若是贊成，就可以下免職的命令。這個方法和彈劾不同。用彈劾法必須按照法定的程序，正式開庭審判；用聲請法就不用正式開庭審判。用彈劾法，可以判決被彈劾人為有罪，剝奪他做官吏的權利；用聲請法，祇能免審判官的職，不能

判他爲有罪。

又有幾邦的人民可以直接罷免審判官。一切辦法，與直接罷免別的行政官吏大致相同。

◎結論——各邦法院的職務很多。一切私法上的事務，（例如個人的公權 (Civil rights) 以及財產、契約、親屬等項的法律，）在實際上，都在各邦法院的裁判權之下。此外，還有大部分的刑律，以及公司銀行、保險、交易、各項法律，也全在各邦法院的裁判權之下。近幾年來，社會的和經濟的狀況日漸複雜；各邦的法律受這種影響，也就增加了很多。法律加多，訴訟案就多；訴訟案加多，法院的職務也就加多。各邦的法院往往是狠忙碌的，堆積的陳案，數月或數年還不能清理。

Munro, *The Gov't. of the U. S.* chap. XXXIV.

Beard, *American Gov't. & Politics*, PP. 548-552.

第十七章 各邦政府的財政

美國各邦現行的財政制度，是美國政治制度裏邊一個很廣闊很有趣的問題。本章僅將各邦財政的大概情形，分作三項約略說明：就是收入，支出，和公債。

◎收入——政府最主要的收入自然是賦稅。在聯邦憲法的範圍以內，各邦立法院有決定本邦賦稅制度的全權。現在各邦所抽的賦稅共有以下的各種：

(1) 財產稅 財產稅就是從各種動產和不動產所抽的稅，這種稅佔各邦收入總數的大部分。有幾邦實行『普通財產稅』(General Property Tax)，就是無論什麼財產都按照財產的價值抽同一的稅率的稅。也有幾邦把財產分成好多類，每類各有稅率。

凡是在本邦境界以內的『有形的財產』(Tangible Property)——如同土

地、建築物、機械、貨物等類，——除去屬於聯邦政府所有的以外，無論屬於何人，邦政府都可以抽稅；但是凡在本邦境界以外的財產，『物主』雖住在本邦，却不能抽稅。至於『無形的財產』(Intangible Property)，如同公司股份、債券等類，可以按照『物主』的居住地點作抽稅的標準，也可以按照財產所在的地點作標準。普通總是以物主的『法律上的居住地』(Legal residence)作標準；就是，物主的『法律上的居住地』若是在本邦境界以內，他的『無形的財產』雖然坐落在別的邦中，也由本邦徵稅。徵收『所得稅』也是按照這個辦法。各邦不能向聯邦政府所發行的公債或別種『契約』(Obligation)徵收稅款，也不能向聯邦政府的『有形的財產』徵收稅款。但是『邦際通商』(Interstate Commerce)所應用的器具，如同車站、碼頭、電報等類，雖然在聯邦政府的管轄之下，坐落在某邦，某邦也可以徵稅。

徵收財產稅的第一層手續，就是『估價』。每鎮或每縣都有『地方估

價官』(Local Assessor) 調查本鎮或本縣各人民的財產數目，估定價值，造成表冊，作收稅的準標。各邦又設估價事務署，以便監督各地方的估價官，防止他們有舞弊的情事。

從前工商業不發達的時候，人民的財產多半是『有形的。』比如地產，房產，貨物，奴隸，等類，全是看得見的，不能把他們隱藏起來；所以容易估價，也容易調查。現在的工商業比從前發達，於是增加好多種『無形的財產。』本邦的人能投資於別邦的或外國的公司，股票債券都能鎖在保險箱子裏面，設法藏在『估價官』所不能看見的地方；所以很難調查，很容易漏稅。雖設有嚴重的法律懲罰漏稅的人，但是終歸無效。於是各邦政府就不得不創造別種的賦稅，以便維持政府的收入。比如紐約就完全廢止財產稅，專收遺產稅，所得稅，和地產等稅。

(2) 遺產稅 各邦裏面雖然有好多邦是以財產稅作入款的大宗；但也

有好多邦是專賴別種賦稅作入款的大宗。什麼是別種賦稅呢？遺產稅就是一種。現在有四分之三以上的邦都實行遺產稅，凡是承襲的財產都要納稅。稅率的高低，是按照承繼人和死去的人的血族關係，以及遺產的價值作標準的；血族的關係越遠，遺產的價值越大，所納的稅額就越高。所以遠親屬承受遺產，有時候須納百分之十五的稅款。至於在一兩萬元以下的遺產，平常可以免稅。

學者對於徵收遺產稅這件事所持的論調，是很不一致的。贊成的人以為：第一，遺產稅是容易徵收；第二，負擔遺產稅的人，是最有納稅能力的人；第三，徵收遺產稅的時候，漏稅的『無形的財產』就不能再漏稅；第四，承受遺產的人，並沒有勞心勞力而坐享厚資，政府自然應當向他抽重稅。反對的人以為：徵收遺產稅是有害於營業的；因為該稅是從私人的企業裏面取出一部分的資本，以供給『不能生產的』消耗。但是現在美國却有增加

遺產稅的趨勢。

(3) 所得稅 又有幾邦實行『個人的所得稅』和『團體的所得稅』。個人所得稅因為常有漏稅的弊病，所以收入很少。有幾邦中，團體的所得稅却是大宗的收入。凡是鐵路，電車，電燈，電報，電話等一切公司，都要納所得稅。各邦又有實行人口稅 (Poll Tax) 的，但是所得的稅額是很微小。

(4) 特許稅 除去以上所說的各稅之外，還有『特許稅』 (License Fee) 比如從前的酒稅，和現在的各種營業稅。現在大多數的邦裏，凡是執行職業的人必須取得特許狀；取特許狀的時候，就必須納稅。不用納稅的職業是很少的。

以上各種稅中，特許稅和團體所得稅是由邦政府的官吏直接徵收。財產稅是由地方官替邦政府徵收。估價官和估價事務署把各縣裏的財產總數報告本邦政府。邦政府按照各縣的納稅能力，規定每縣應當納多

少稅，令各縣照數繳納。然後每縣再核計本縣應繳的稅款，以及本縣自己應用的行政經費；按照本縣所屬的各城各鎮的納稅能力，規定各城各鎮應當納多少稅。各城各鎮又核計本地方應繳的稅以及本地方應用的經費；核妥之後，再向人民收稅。所以各城各鎮向人民收稅的時候，同時徵收邦稅，縣稅和本地的地方稅。本地的地方稅留作本城或本鎮自用；邦稅和縣稅由地方官轉交與縣行政官。縣行政官把縣稅留作本縣自用，把邦稅繳納到邦政府。各邦徵收財產稅的手續，大致都是這樣的。既不費錢，又很靈便；並且每個公民在一張稅單上，就能知道他所應當直接繳納的一切稅款的數目；所以這個辦法是很好的。

◎支出——各邦支出的數目和用途，是由立法院每一年或每兩年規定一次。非按照立法院的規定，無論何人不能支用庫款。

按照美國普通的習慣，一切財政的議案都是先歸下議院提出；下議院

議決之後，再交到上議院討論。上議院有修正或駁回原案的權力。一切

『撥款的議案』在各邦立法院裏所經過的種種程序，和在國會裏所經過的程序，是大概相同的。就是在立法院開會之後，各部部长把本部本年經費的估計送交立法院；立法院把這項報告分交各項委員會審查；委員會審查完了，再報告立法院；然後兩院按照普通議案的程序議決，送交邦長。在大多數的邦裏邊，各議員可以隨意提出開銷公款的議案。並且各部的估計通常並不同時交到立法院，總是陸續的交來。各議員也是隨時提出開銷公款的建議，以及徵收某種新稅的建議；所以非到立法院將要閉會的時候，不能預先知道本邦全年的支出總數和收入的總數。大多數的邦都是這樣的。換句話說，就是大多數的邦都沒有財政學家所說的『預算制度』（Budget System）。此外，大多數的邦也沒有負財政上完全責任的總機關。這種情形，和聯邦政府也是相同的（參看第九章。）

各邦政府入款的用途是彼此都不相同；但不外以下的各項：(1)立法，行政，司法三機關的經費，(2)國民軍，(3)公共衛生，(4)道路，(5)瘋人院，(6)慈善事業，(7)監獄，(8)教育，(9)公債利息。

◎公債——各邦和聯邦政府一樣，也可以借債。聯邦憲法祇禁止各邦發行紙幣，並沒有限制各邦的借債權；但是各邦的憲法裏邊往往限制本邦的借債權。有幾邦的憲法限定本邦公債的總額數；非遇特別的事故，或非取得人民『複決』的認可，所借的債不能超過法定的額數。有幾邦的憲法雖然沒有限定本邦公債的總數，但是列舉必須作某種用途纔能借債。四十八邦裏邊，在本邦憲法上沒有限制立法部的借債權，祇有四邦。各邦借債的方法，就是發行公債券，預定若干年以後歸還原本，普通的是十年至五年。距今四五十年以前，各邦借債以後並不預先籌備還款的方法，所以限滿以後，很不容易還款。近幾年來，各邦實行『存款還債』的制

度 (Sinking Fund System) 就是在借債之後，每年從政府的歲入裏邊抽出若干，存作還債之用，等到公債限滿，所存的款，可以足夠還債。這個制度固然有優點；但是也有缺點：第一，每年應存的款項，時常因為別項急用，不能照數存儲；第二，已存的款，常常暫時移作別用，用後不再歸還；第三，管理存款的人，把存款放在銀行，或放在他處生利息，往往有丟失存款的事。因為這種原故，所以到公債限滿之後，所存的款總是不夠還債的。

還有一個方法，就是『分期債券的制度 (Serial Bond System)』。每次所發行的公債，不在同時滿期：把所有的債券分作幾期償還。每年從歲入裏邊抽出若干，去償還限期已滿的債券。這種分期還本的方法，在實際上和存款制度一樣；但是沒有丟失存款或移作別用等等的弊病。所以是一個良好的辦法。

Bryce, American Commonwealth. chap. XXXXIII

Munro, The Gov't. of the U. S. chap. XXXII.

第十八章 人民的直接立法和直接罷免

『人民的直接立法』(Direct legislation by the people) 就是：凡有選舉權的公民，按照一定的手續，可以直接制定法律，也可以否決立法院所議決的法律。近二十年來，在美國各邦裏邊，直接立法的運動，發展得很快。美國現在已有二十幾邦實行這個制度。在這許多邦裏邊，立法院仍舊是立法的機關；但人民若願意制定某種法律，而立法院不能順從民意的時候，人民就可以直接的制定該項法律。『人民直接立法』的機械有兩種：一個是『創制』(Initiative) 一個是『複決』(Referendum)。

◎(一)創制——『創制』就是：無論那一個公民，或是那一羣公民，都可以起草一條新法律，或一條『憲法的修訂案』；起草以後若得了若干人的簽

名贊成，就可以把該草案提交本邦有選舉權的人投票公決；若能得到過半數的同意票，該項法律或該項修訂案就算成立。按照這個方法所提議的草案，不用送到立法院，直接就由人民投票公決；所以『叫作直接的創制』。還有一個方法，是先把草案交立法院表決；若能通過立法院，該項草案就發生效力；若不能通過立法院，然後再交人民投票公決——這就叫作『間接的創制』。

◎(二)複決——立法院所建議的法律，通過立法院以後，須得到人民的同意，然後纔能發生效力，——這個辦法就是『複決』。複決分作兩種：一種是『隨意的』，一種是『強迫的』。在『隨意的複決』之下，立法院可以把他所通過的法律交給人民複決，也可以不交人民複決。在『強迫複決』之下，立法院通過一件法律之後，若有一定數目的有選舉權的人請求把該法律交付人民複決，立法院就必須照辦。普通所說的『複決』，總是指『強迫

的複決』而言。

創制和複決是彼此對立，互相爲用的：創制是積極的，能制定法律。複決是消極的，能打消立法院的議決案，使人民有『否決權。』

◎直接立法的程序——直接立法需用許多的儀式。各邦的辦法是彼此不相同的；但一切主要的程序，在各邦中都是相差不多。現在概括述之於下：

(1) 創制的第一步，就是先起草一條新法律，或一條『憲法修訂案。』無論那一個公民都可以提出議案；但通常總是某個團體擔任起草的事務。比如關於勞工，農務，婦女選舉運動等等事件的建議，總是由和該種事有關係的團體起草。起草以後，再徵求一定人數的簽名贊成。所提議的若是一件新法律，通常須得有本邦百分之五到百分之十的選舉人簽名贊成；若是一件『憲法修訂案』就須有百分之八到百分之二十八的選舉人簽名

贊成。也有幾邦並沒設有這項的分別。總之，關於簽名人數的多少，各邦的規定是各不相同的；但必須有一定的人數簽名，以證明一般人民對於該項建議，確有公共的需要。

簽名的人數滿足以後，就把該請願書送交本邦主管該項事務的官員；這個官員普通總是邦務部長。請願書送來之後，該官員就檢查簽名的人數；若是人數已足，該官員就寫一個證明書，證明簽名的人數是已經滿足。若是人數不足，就須按照法定的程序補足。然後在下屆選舉投票的時候，就把該項建議提交各選舉人投票表決；或是召集特別的選舉會投票表決。表決的時候若有過半數票是同意票；該項建議就成爲法律。但是也有幾邦限定投票的人數必須有全體選舉人之百分之若干；假如投票的人數太少，不足法定的百分數，就算是人民不贊成該項建議案。每次選舉開會的時候，常常提出好幾個建議案，同時立法院也提出本院所議決的案，一齊

交人民複決。假如所提出的各案的性質有彼此相反對的，就以得到多數同意票的案件爲有效；而取消其餘和該案性質相反對的案件。

有幾邦是在投票以前，先發通告，述明本屆所提出各項建議案的內容。在加利佛尼亞邦，這種通告載明建議案的內容以及反對該案和贊成該案的種種理由，——這些理由是參議院議長召集反對該案的人和贊成該案的人所擬定的。這種通告寄給本邦的選舉人，每人一份。這個辦法很能引起選舉人的注意；到選舉的時候，自然有很多人肯投票，以表示他們對於各項建議案的意見。

國民所表決的案件，不能被立法院所修改或取消，也不能被邦長所否決。至於國民投票時所否決的案件，還可以再請願，再提出。也有幾邦特設一種限制：凡是被否決的案，在三年以內不能再提出；但是請願書上簽名的人數，若是比較普通應有的人數加多，該案仍可以再行提出。

(2) 『複決』的進行程序，和『創制』的程序相同，都是由一定的人數簽字請願，請求把立法院的議決案交給『選舉人』投票表決。投票以後，若是得不到過半數的同意票，該案就作爲無效；若是得到過半數的同意票，該案就能發生效力。

在實行人民複決的各邦裏邊，立法院議決的案件若干日以內（通常是九十日）不能發生效力，以便使人民有提出請願書的機會。但是遇有『緊急的案件』（Emergency Measure）——比如戰事、內亂，或『金融恐慌』等事——立法院議決以後，立刻就發生效力。爲防止立法院濫用這項特權起見，又特設兩種的限制：(1) 凡是緊急的議案，必須在本議案的主文以前，聲明本案因何理由是緊急議案，(2) 必須得到兩院三分之二議員的同意，纔能通過緊急的議案。

凡是實行『創制』和『複決』的各邦裏邊，每年總有好多的問題，交付

國民稅票表決。自從一八九八年南達科大 (South Dakota) 首先採用這兩個制度以後，各邦相繼採用。推原其故，一方面是因爲人民對於代議制度漸漸的不滿意，他方面又因爲立法院情願少負責任，所以近幾年來，這兩個制度進行得很快。

◎直接罷免——凡是人民選舉出來的官員，他所辦的事若是不滿人意，從前舉他的人就可以在他任期末滿以前，投票表決，免他的職——這種辦法就叫做直接罷免 (Recall)。學者在討論平民政治的時候，總是把直接罷免和直接立法這兩件事相提並論；其實直接罷免是一件獨立的事，並不是直接立法的附屬物。

直接罷免的目的有兩個：第一，凡是民選的官員若是不堪信任的時候，人民就可以用這個方法免他的職。一切官吏若是作了特別的壞事，自然可以用彈劾的方法免他的職；但是彈劾的方法既不靈便，又非常的遲緩；並

且若不是因犯重罪，也不能濫用彈劾。至於直接罷免的方法，却是非常的簡便。無論爲什麼原故，都可以適用。第二，人民既然有直接罷免的權力，官吏自然肯勉力盡職。

直接罷免的第一步程序，就是填寫請願書。無論那一個有選舉權的人，都可以起草這種請願書。請願書上必須寫明罷免某官的理由，並且必須得有若干人的簽名贊成，然後纔能把請願書送交主管該項事務的官員，由該官員檢查簽名的人數。普通總是在某官員到任六個月之後，纔能提出直接罷免的建議，以便使該官員得有機會，可以顯露他的才能。請願呈遞以後，就立刻通告被反對的官員。該官員可以作答案，自己辯護；也可以不作答覆而自行辭職。

呈遞請願書以後，經過若干日（普通在一個月到三個月）就召集各選舉人來投票公決。在票面上可以略述罷免的理由（以二百字爲限）

也可以略述本人的答覆（也以二百字爲限。）票上載明被反對的官員的名姓和已經指名的各候補人的名姓。有幾個邦中——如俄來崗——假如被反對的官員所得的票數不能比旁的候補人所得的票數多，就認作該官員是已被罷免。又有幾個邦中——如加利佛尼亞——是在票面上先問該官員是否應當罷免，若有多數的選舉人認爲是應當罷免，然後再計算各候補人所得的票數。

一九〇八年俄來崗首先採用直接罷免的制度。到如今採用這個制度的已有十幾個邦；但是各邦政府的官員，還沒有一個是被直接罷免的。

Mumro, The Gov't. of the U.S. chap. XXXV.

第十九章 邦政府的改造

總觀邦政府的全體，有好多的缺點是不可不設法補救的，這許多缺點多半都是因爲邦政府的根本組織是不合時宜的。換言之，就是因爲各邦

的憲法是不合用的。現在各邦的憲法，都是從當初十三邦的憲法脫胎下來的。這種憲法在十八世紀的末葉是很適用的。彼時政府的主要職務，不過是制定律令。到了如今，各種的行政事務漸漸繁雜，早已成爲現在邦政府最主要的職務了；至於『制定律令』這件事，到現在並不是政府主要的職務。但各邦仍用從前的舊憲法；雖略加修訂，却沒有真正的改造，怎能不發生好多的缺點呢？若想補救這許多缺點，非澈底的改造不可。以下把邦政府裏邊最顯著的幾個缺點，和改造的方法，大概的說一說：

(一)憲法應當簡短——現在各邦的憲法，都容易修改；且每次修改，總是增加許多的條文（參看第十三章）。凡是政府的詳細組織，甚至於官吏薪俸的數目，也全都夾雜在憲法裏邊。憲法上又載有種種的限制，使立法院，邦長，各行政部，甚至於法庭，都處處受憲法的拘束，不能有充分的自由，以盡他們所應盡的職務。所以若打算改造邦政府的缺點，必須從改造憲法入手。

憲法的真正功用和正當的目的，是在於寫明政府的根本原則，並不是祇爲作成一部大法典；所以就不必載有許多無味的限制。無論是爲個人的自由計，或是爲社會的安寧計，都用不著這許多限制。我們看聯邦憲法上面，並沒載有很多的限制；但是誰能說，人民的權利沒有充分的保障呢？我們再看各邦的憲法，載有好多的限制；但誰又能說，各邦的立法行政司法三機關沒有濫用權力的事呢？所以若是改造憲法，就應當留心在憲法的正當目的和真正的功用；就應當縮短憲法的內容，刪去各種微細的規定和無味的限制。

(二)三權不宜過於分立——在十九世紀的後半葉，美國人以爲『三權分立』是民治的基礎，彼時的人不敢非駁這個原則。到現在，美國人的態度已經改變了。已有幾百個城市，廢棄孟德斯鳩的學說，改設新政府。也有幾邦攻擊他的學說，以爲『三權分立』是健全政府的障礙物。也有許多

政治哲學家和有政治經驗的人，指摘三權分立的謬誤。其實，『三權分立』有優點，也有弱點。他的優點就在於保持安全，免除專制政治的復活。政府好比是一隻船；『三權分立』就如同把這隻船分成幾個部分，每部分都不滲水；假如一個部分是破壞了，旁的部分還可以照舊行駛，不至於全船盡沒。政府分權，無論政府的那一部分都不能據有過大的權勢。所以『三權分立』能夠保持安全。他的弱點呢？就是：第一對於政府所辦的事，沒有一個負完全責任的總機關；第二，三個機關若是不能和衷共濟，公共的利益就要受害；第三，社會的全體不能有一個公共的袖領。

責任 (Responsibility) 和諧 (Harmony) 領袖 (Leadership) 是良好政府的三大要素。三權分立，雖然得有『安全』，却犧牲了這三大要素。究竟是否應當犧牲這三大要素，以求得『安全』呢？就聯邦政府而論，是應當犧牲的。在當初設立聯邦政府的時候，各邦割出許多大權，劃歸聯邦政府；又恐

怕聯邦政府得有大權而流入專制，所以不得不犧牲一切，以求『安全。』到了現在的時候，是否還應當像從前那樣的專注重『安全，』却另是一個問題。若打算廢止三權分立就必須另造新的聯邦憲法；但是在幾十年以內，這種事情是不容易實現的。

若就現在的各邦政府而論，一切的情形，却是和聯邦政府完全不同。聯邦憲法中，保證每邦都有一個『共和政體的政府；』換言之，就是，聯邦政府用全力保障人民的自由。聯邦政府能夠維持一日的自由政府，無論那一邦就一日不能發生專制的政體：既然是這樣，各邦又何必採用三權分立的制度，以保持『安全』呢？所以在各邦裏邊，三權分立的優點是完全不能發生效力。但是他的種種弱點，在各邦裏却是很顯著的。現在各邦極端採取分權制度：不但立法司法行政三權是分立的，就是行政範圍以內的各種職權也都是分立的。聯邦大總統是行政的首領，有支配行政的全權；邦

長却沒有這樣的全權。各邦的各行政部都是各自爲政，不相連屬。所以現在各邦亟應廢去三權分立的原則，另籌集權的方法以圖補救。

集權的方法有兩個。一個是恢復立法院最高的權力，使立法院可以監督行政部；一個是把最高的權力給與行政機關，改立法院爲附屬機關。從現代的政治思想上看去，第二個方法固然不合時代的潮流；但是按照美國各邦現在的情形看去，各邦人民確是有不信任立法院，而倚靠行政機關的趨勢。

(三)行政部應當合併——若想改造邦政府，最要緊的，是各邦行政的機關應當改組。現在各邦的行政機關是很雜亂的：各部各署都是隨時添設的，並沒有一定的規畫，所以他們彼此不相連屬。職權既不能劃清，所負的責任也不能分明，並且彼此不能有一致的行動。不但耗費錢財，並且在行政上又不能得有良好的效果。

懷特 (White) 在美國的『政治學季報』(The Political Science Quarterly) 上登有一段論說，說美國各邦應合併各項的行政衙門，設立以下各部，以便使行政的責任，有所歸集，並且節省行政經費。每部設部長一人，或由邦長簡任，或由立法院選定，或由人民選舉——最好是由邦長簡派，使邦長負完全的責任。

(1) 總務部。

(2) 財政部：兼管國庫和審計。

(3) 司法部。

(4) 教育部：總管一切普通學校，大學校，圖書館，師範學校。

(5) 工商部：總管監察工廠，徵集勞工的統計，仲裁，講和等事。

(6) 公司管理部：管理鐵路，煤氣，電氣，電話，電車，銀行，保險各公司。

(7) 農務部：管理農業和漁獵。

(8) 公共工程部：監管道路，公園，溝渠，建築，公有地，森林等事。

(9) 慈善救濟事業部：監管一切收容殘廢人，犯人和貧人的機關和法律。

(10) 公共治安部：監管公共衛生和警察事宜。

現在很有幾邦的邦長和立法院提議改造行政機關。但是第一，因為拘於憲法，不能施行他們的計畫；行政機關的詳細組織載在各邦的憲法中，非修改憲法不能改造行政機關。第二，因為各行政機關的官員反對這種計畫，——這種官員中，有好多都是政黨的領袖人物，所以很有勢力。但是無論如何，各邦行政機關，實在處於必須改造的地位。

(四) 選舉票宜短——現在各邦中，民選的官員太多。每次選舉的時候，選舉票是非常之長，票面載明各項官員候選人的姓名，這好多的候選人都是各政黨所選定的。各政黨選定本黨的候選人。到正式選舉的時候，因選舉票太長，票上的人名太多，選舉人不能一一盡識其人，於是贊成某黨就選

舉某黨的全部候選人。其結果，往往有無才無學的人也能當選。並且民選的官員太多，各官彼此不相連屬，在行政上很有妨礙。所以最好改行「短選舉票」(Short Ballot)制度：由人民選幾個最主要的官員，如邦長等；其餘小官，可以由邦長或他人委派。如此辦法，人民既能小心選擇他所選舉的人，而邦長等項行政長官又能指顧如意，負責任官吏的完全責任。現在已有幾邦實行「短選舉票」制度。

(五)宜振興教育——按照以上所述的辦法，僅能改良邦政府的組織；未必能改良邦政府的本質。若打算改良邦政府的本質，非注意到民政體的根本元素不可。民政體的根本元素就是選舉人。但是非振興教育，不能改良選舉人。

政治上的藥品——就是：國民建議，國民複決，直接罷免，直接預選，短選舉票，比例的代表制度，文官任用法，行政機關的綜合，婦女的選舉權，以及其餘

種種的計劃——固然都是很有用的；但假如全部選舉人都是沒有知識沒有思想的愚民，雖盡用這種種藥品，也不能救治邦政府的各種缺點；也不能造成一個真正的民治政體。假如大部分的選舉人都沒有學識，不知道什麼是選舉，不知道什麼是選舉的真正影響，不知道本邦政府機關的組織；於是少數有學識的人就不免要利用愚民，攘取政權，謀少數人的利益，壓制人民，違反民意；其結果遂造成『非平民的政府』(Unpopular Government)。

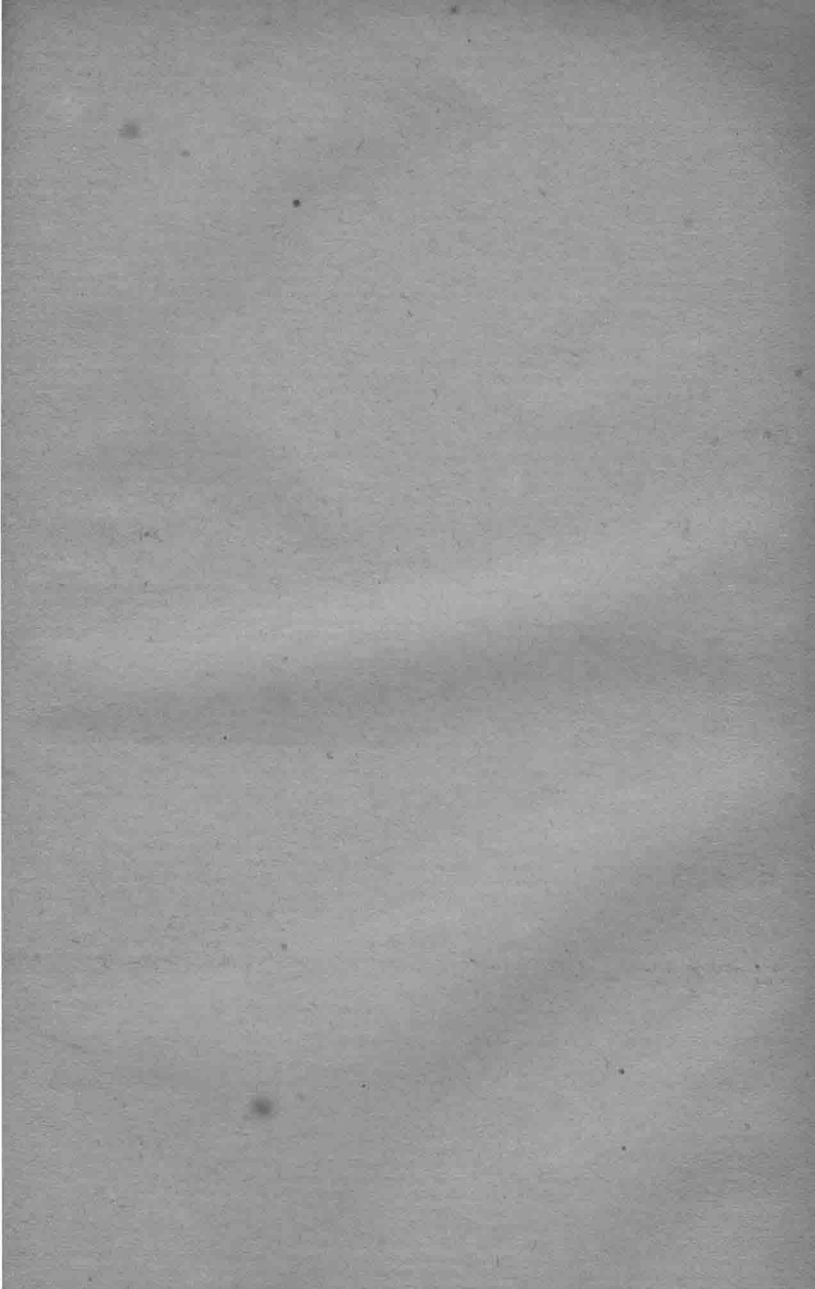
世界上一切的政府都是傾向於專制政體的：或是一人的專制，或是少數人的專制，或是大多數人民的專制。這是政治學的一個定律，也是人類的天性。無論憲法是怎樣的完美，怎麼的設法保障民治；結果，總是不能使民治的政府不趨向於數人專制或多數的專制。若是打算免去這個弊病，必須使一切的選舉人都具有政治的教育。人民都有政治的知識，自然不肯放棄權利；黠者自然不能逞其所欲。所以在民治國裏邊，教育人民，使人

民都有政治上的知識，確是一件最重要的事，但是美國各邦並不注意這件事。

民治政體最大的優點，就是他有幾種的可能性。這幾種可能性就是：能使人民安樂，能使人民合成一體，能使人民受教育。假如民治政府不能利用這種可能性，便不能保有他的民治政體。

Mumro, *The Gov't. of the U. S.* chap. XXXVI.

Beard, *American Gov't. and Politics.* PP. 506-507



第四編 地方政府

第二十章 地方政府

美國現在的地方政府和殖民時代的地方政府，有很多相同的地方。四十八邦中，除去路易西亞那 (Louisiana) 以外，每邦都分成縣 (County)，鎮 (Town) 或鎮區 (Township)，村 (Village) 等等的地方行政區域。今分述於下：

◎縣——各邦除去路易西亞那以外，都分成各縣。路易西亞那分成各『教區』(Parish)；教區和縣是名異而實同。各縣面積的大小和人口的多寡是極不一致的。面積最大的是加利佛尼亞的桑白拿他奴縣 (San Bernardino County)，約有兩萬餘方英里；最小的是羅得島的白禮士脫縣 (Bristol County)，祇有二十五方英里。人口最多的是紐約邦的紐約縣，共有二百餘萬人，最少的是得撒斯的高克郎縣 (Cochran County)，還不到一百人。每縣都有一個『縣城』(County Seat)，是本縣的行政官署和法庭的所在地。

『縣』和本邦立法院的關係——立法院有權力設立新縣；但有許多的邦在憲法裏邊設有規定，限制立法院的權力；立法院必須取得本地『選舉人』的同意，然後纔能添設新縣，或變更舊縣的疆界。各邦立法院又有權力決定縣政府的組織，『縣城』的所在地，以及縣內各項官吏的職權。但是立法院不能任意干涉各縣的事務，立法院必須受本邦憲法的限制；有幾邦在憲法中限定立法院必須用『普通法律』而不能用『特殊法律』規定本邦各縣政府的組織。在加利佛尼亞等邦中，各縣的人民可以自由決定本縣政府的組織；先由人民造成本縣的『縣約』(Charter)，再由人民把所造的『縣約』交立法院批准——這就叫作『縣的自治』(County "Home-rule")。

縣在法律上的位置——在美國法律上，『縣』是叫作『準公共社團』(Public Quasi-corporation)；這就是說：在一方面，『縣』可以算是社團；但在他方面，縣並不能享有城市自治團的全部權利和權力，所以和城市等等的『市

政團」不同。縣是邦的代理人，代本邦執行政治的、行政的、司法的各職務；在一切訴訟案上，縣可以作原告，也可以作被告，可以訂立契約，可以徵收賦稅和借債，可以保有財產，——所以說，縣可以算是社團。但是縣沒有自治權利，除去受憲法上的保障以外，縣完全是立法院所產生的，立法院可以隨意變更縣政府的職權和組織。所以說，縣並沒享有市政團的全部權利和權力。

縣政府的組織——各邦中，除羅得島以外，每邦都設有「縣董事部」(County Board)、「縣法庭」和旁的官員，——分管本縣的司法、警察、財政，及其餘各項雜務。今分述於下：

(一)縣董事部——縣董事部是本縣行政的主要機關，是由本縣的「董事」(Commissioners or Supervisors)所組成的。在各邦中，各縣縣董事的數目和選舉的方法是彼此不同的。在新英格蘭各邦中，每縣的董事部祇有董事

三人，由本縣的『選舉人』用『全區選舉法』所選舉的。康內梯克的縣董事，是立法院所委任的。東方各邦（如紐約和紐澤塞等邦）每縣通常有董事十五人到二十五人，這許多董事不是民選的，是縣內的各鎮，各城市所派的代表；每鎮，每城市，不論他的人口多寡，至少須派出一個董事。中西部各邦（如密執干，威士干遜等邦）也實行此制。賓夕爾法尼亞和西部各邦（如歐海歐，印第亞納，明尼蘇達，內布拉斯加（Nebraska），干薩斯（Kansas），南達科大，北達科大等邦）的縣董事部各有董事三人至七人；用『分區選舉法』：每縣分成各區，每區選董事一人或數人。南部各邦的縣董事部通常也祇有數人，有用『全區選舉法』的，也有用『分區選舉法』的。太平洋沿岸和落機山（Rocky Mountains）一帶，各縣的董事部，通常僅有三人；至於選舉的方法，也是很不一樣的。

各邦『縣董事部』的職務，也是彼此不同；大概可以分成財政，道路橋

梁，公共建築，救濟貧人，選舉，雜務，六項。

(A) 財政 縣董事部有規定本縣的稅則，徵收賦稅，分撥公款，等權力。但也有例外：比如在麻沙朱色得，各縣公款的分撥方法就由立法院規定；在紐漢普塞和康內梯克，立法院規定各縣的稅則和各縣公款的分撥。但在大多數的邦中，縣董事部既能規定稅則，徵收賦稅，又能分撥公款。董事部的行政經費，也歸董事部自己分撥，不受別機關的箝制，所以不免有虛糜公款的弊病。縣董事部又時常可以用本縣的名義借債，以作修道路，築橋梁，建築他項公共工程，等項的用途，又可以管理『財產估價』的事務。人民對於『地方估價官』所估的價，若是認為不公允，可以到縣董事部上訴。

(B) 道路橋梁 各邦中的重要大路，有屬於各邦的，也有屬於各縣的；至於較小的道路，則屬於各鎮。凡是屬於各縣的大路，縣董事部就負有建造和修理的責任。一切橋梁，凡是不屬於各城鎮的，也歸各縣修築。各縣修

築橋梁的費用，取自稅款和公債。

(C) 公共建築 一切的公共建築，如同縣法庭，縣監獄，罪人感化院，契約註冊部等類，都歸縣董事部修築。此外，如灌溉的設備，堤岸，溝渠，等等的公共工程，凡是於全縣或於數鎮數城有公共利益的，皆歸縣董事部修築。

(D) 救濟貧人 各邦救貧的事，除去在新英格蘭各邦中，仍歸各鎮辦理以外；其餘各邦的救貧事務，多半改由各縣辦理。各縣著名的救貧機關，就

是『縣立貧民院』(County Poorhouse) 和『縣田』(County Farm) 安置各處送來的貧民。也有幾邦設立『縣立醫院』，以便醫治貧人的疾病。各縣救貧的費用，占各縣支出費的一大部分；但是救貧的辦法，並不完善：通常不過是把貧民安置到貧民院裏邊，供給他們的衣食住；並不注意在教養貧民，使能自立，以減少貧民的數目，減輕公共的負擔。這實在是應當設法改良的。

(E) 選舉 除去新英格蘭各邦以外，南部西部各邦的『縣董事部』都

直接管理選舉的事務：由縣董事部指定投票的地點，預備票紙檢點選舉的報告。各邦立法院議員的選舉，差不多都以縣作單位。

(F)雜務 縣董事部又管理許多雜務。董事部委派本縣的官員（但在多數的邦中，各縣官吏都是民選的）發給各小公司的特許狀。此外又管理好多的零星事件——例如除滅猛獸，規定遊民學校的章程，發給行商小販的執照等事。

總之，縣董事部是縣行政的主要機關。董事部大部分的職權是在行政的範圍以內；但也有許多職權是在立法範圍以內的；比如制定本縣稅則和分撥公款就是立法的職務。董事部有時候還兼管司法的職務；而在西勿爾吉尼亞（W. Virginia）和密蘇爾（Missouri）兩邦中，縣董事部就算是一種正式的法庭。所以縣董事部不完全是行政的機關，也不完全是立法的機關或司法的機關；實兼有立法行政司法三種的職務。美國各種政治

組織中，具有這種特質的，實在是很少。

(二)縣法庭——縣董事部雖然有時候兼管司法的事務；但是各縣的正式司法機關仍是『縣法庭』。各邦縣法庭的組織，也是不一致的。有十幾個邦是每縣有一個法庭和審判官。又有幾邦在人口衆多的縣內，設立幾個法庭和審判官。但在大多數的邦裏邊，並不是每縣各設一個法庭；通常是把本邦的各縣合併作幾個司法的區域，每區域有一個審判官，巡行本區各縣，在『縣公所』(County Courthouse)內，開庭審判。審判官差不多都是民選的。縣法庭受理從治安法官轉來的上訴案件以及各項的民刑事訴訟，其詳可參看第十六章。

(三)其餘的官吏——縣行政機關除去縣董事部和縣審判官以外，還有許多別種官員，現在擇要述之：

(A)執行官 (Sheriff) 各縣的執行官，除去在羅得島是立法院所委派的

以外，在其餘各邦都是民選的。執行官掌管監獄；傳集證人；拘捕罪犯；執行法院的判決；遵照法庭的命令出賣私人的財產以繳納稅款或償還債務。執行官又負有維持本縣治安，保全人民的生命財產的責任。遇有亂事，執行官可以號召本縣的公民平定亂事，還可以請邦長派國民軍以助平亂事。所以執行官和人民有密切的關係，非有才能不可。執行官遇必要時，可以委任一個或數個副官，幫助他辦事。

(B) 驗屍官 凡遇有死亡的事發生，若是情形可疑，就由驗屍官檢驗探詢。又有『陪審官』幫助驗屍官審訊證據；若是陪審官認某人有犯罪的行為時，驗屍官就發令逮捕嫌疑人。但是嫌疑人果否有罪，須由法庭決斷；陪審官和驗屍官是不能判決的。每縣有驗屍官二人或數人；通常都是民選的。

(C) 檢查官 (Prosecuting Attorney) 檢查官通常也是民選的。他的主要

責任就是檢查犯人的罪狀和證據，代表本邦，用本邦的名義向法院提起公訴；對於民事案件，檢查官可以代表本縣。檢查官對於一切的刑事犯，自小竊賊，至殺人犯，以及貪官污吏，都可以到法庭起訴。

(D)司庫等官 除去上述的各官以外，又有司庫 (Treasurer) 一人，專管收入和支出縣內的公款；審計官 (Auditor) 一人，專管審查賬目，隨時把本縣的財政狀況報告縣董事部；估價官 (Assessors) 數人，專管估計人民財產的價值，以便收稅；法庭書記一人，專管法庭記錄；此外還有文牘官 (Registrar or recorder) 和學務監督等官。這許多官吏，並不是各縣都有；比如麻沙朱色得就沒有縣審計官，估價官和學務監督。在各邦中，各官多半是民選的；也有幾邦是由縣董事部所委派的。

缺點——總觀各縣的行政制度，有三個大缺點：第一，各縣沒有一個行政的首領；第二，民選的官吏太多；第三，縣內沒有文官任用法。因為有這三個

大缺點，就有三個不良的現象：第一，對於一切行政事務，沒有負完全責任的人；第二，選舉人不能盡知各候補人的來歷，於是政黨利用機會可以營私舞弊；第三，因為沒有文官任用法，無論那一個政黨，都任用私人，把各項官吏的位置當作本黨的戰利品。所以各縣的行政機關，也須加以改造纔好。

◎鎮——各縣又分作小區域，叫作『鎮』(Town)或叫作『鎮區』(Township)，或叫作別的名字。名稱既是不一致；性質自然也是不相同。以下分別說明之。

(1) 在新英格蘭各邦——鎮在新英格蘭各邦中，佔重要的位置。普通人的理想，總以為既然叫作鎮，必是一塊人煙稠密的地方；其實也不盡然。即如新英格蘭的鎮，有幾個是人口稠密的地方；但是大多數的鎮，都是面積在二十到三十方英里的『農田』，却沒有好多的入口。

新英格蘭的鎮享有『城市自治團』(Municipal Corporation)的一切特

權，但是並沒得有『自治特許狀』(Charter of Incorporation)各鎮仍然是完全在本邦立法院的權力之下。鎮所享有的種種權力，有好多是立法院用法律所規定的。現在各鎮都可以作訴訟的原告或被告；訂立契約；徵收賦稅；借債；保有財產；制定法令和『附屬的法律』以保護人民的生命財產，促進公共的衛生和公共的道德；建築街道和溝渠；設備水的供給，火的供給；設備巡警和消防隊；修築公園以及別的公共建築；設立學校，醫院，公共圖書館，市場；救濟貧民。有好多的事，在別的邦是歸各縣辦的，在新英格蘭各邦都歸『鎮』辦理。

鎮政府的總機關是『鎮議會』(Town Meeting)。鎮議會每年在五月開常年會一次；遇有特別的事故；可以開特別會，通常每年至多不過開特別會三次。開會的時候，凡本鎮的『選舉人』都可以到會，開會的地方叫作『鎮公所』(Town Hall)。通常到會的人數，至多不過選舉人全體人數的二分

之一。鎮議會自己選主席，每年改選一次；主席是鎮中最有榮譽的職位。在一九一六年，麻沙朱色得的伯路克南 (Brooklyne) 鎮的人口到了三萬五千。於是該邦立法院就特許該鎮劃成數區，每區選若干人到『鎮議會』裏邊去。所以該鎮的鎮議會的組織，和其餘各鎮不同。

開會以前，由本鎮的『理事』(Selectman) 發布命令狀，令本鎮的警察通告本鎮的人民，指定開會的日期；命令狀上面還載明本屆會議所應討論的各項事務的條目。在開常年會的時候，開會後第一件事，就是選舉本年本鎮中的各項官員。通常是在開會的那一天，上午選舉官員，下午議決本年財政支出的議案，以及其餘的行政方針；但在人口衆多的鎮中，選舉的事，常常到下午纔能辦完，其餘的各項議案祇得移到晚間再議。假如本屆所議的事很多，一日不能議完，第二日下午或晚間還可以開會再議；若是仍未議完，還可以再延長。

鎮議會從前是鎮政府的獨一的立法行政機關。但是以後經過種種經驗，一班人民纔知道不能不有幾個人執行鎮議會所議決的事，況且在鎮議會閉會的時間，更不能不有人料理本鎮的事務。於是每鎮在開常年會的時候，就選出幾個人來作辦事的委員——通常是三個人，或五個人——這幾個辦事的委員就叫作「理事」(Selectman)。各邦之中，理事的任期有一年的，也有三年的，還有可以繼任到十幾年的。各理事組成「理事部」(Board of Selectmen)，理事部就是「鎮議會」的「行政委員會」。理事部沒有立法權。凡是一切重要的事務：如同制定附屬的法律，徵收賦稅，借債，公款支出，以及選任官吏等事——都由鎮議會決定。理事部的行政職務，雖然繁多；但都是不十分重要的事。理事部可以發出命令狀召集鎮議會；按照本邦法律的規定，可以頒發營業執照；預定修築街道和修築溝渠的計畫，以便交鎮議會取決；布置邦選舉和地方選舉的事宜；管理本邦公有的財產。舉凡一

切工程所應用的款項，必須先得理事部的允准，纔能領款。理事又可以監督濟貧的事務，估計人民財產的價值，管理公共衛生；但是在各大鎮中，這些事務往往有獨立的機關管理，不受理事的管轄。所以新英格蘭各鎮的行政權力並不集中在一個機關。

各鎮除去除理事部以外，還有別的行政機關：各鎮差不多都有一個教育委員會或學務處，一個衛生事務處和一個濟貧事務處。各大鎮還有別種事務處，管理水的供給，圖書館，和公園等事。此外還有各項的行政官吏。每鎮都有一個書記；這個書記是本鎮最主要的官員，管理許多的行政事務；比如發給結婚證書；生產死亡的註冊；作各種送往本邦政府的報告；契據和押當(Mortgages)的記錄；收藏本鎮的案卷；代替理事辦各種的雜務。書記也是由鎮議會所選舉的，他的任期沒有一定；以能盡職與否斷定他的任期。每鎮又有幾個估價官，司庫，巡警，以及別的小官吏。這些小官吏通常都是

鎮議會所選舉的；有幾鎮的小官吏是理事所委派的。又有治安裁判官，由人民選舉的，也有由邦長派的。

(2) 在北部和中部各邦——在北部和中部的各邦中，（從紐約和賓夕爾法尼亞到內布拉斯加和南達科大，北達科大）各縣都分爲鎮或『鎮區』。在舊邦裏面，每縣分成鎮，鎮的疆界並不整齊，面積大小也並不一律；但在各新邦中，各縣都分成六英里見方的小區域，叫作『鎮區』。這些鎮區都是在各新邦沒有成立以前而仍爲合衆國屬地的時候，由國會測量分割的。在新舊各邦中，有幾邦的鎮政府的總機關是鎮議會，但是鎮議會的主要職任，不過是選舉本鎮或本鎮區的官員，所以不像新英格蘭的『鎮議會』那樣的重要。也有幾邦沒有『鎮議會』或『鎮區議會』，另由選舉人選出幾個官員，管理本地方的行政；有幾邦是由人民選出幾個委員，組成委員會，管理地方行政；也有幾邦，是由民選的監督一人管理地方行政。各邦的

「鎮」或「鎮區」也有書記，司庫，估價官，巡警，道路巡視官，治安審判官，以及其餘各地方官吏，——就中多半是民選的。

(3) 在南部各邦——在南部各邦中，「縣」是地方行政的主要區劃，並沒有「新英格蘭式的鎮」。有幾個地方雖然有鎮，但是鎮政府的組織是狠不完備的。各縣內，往往分成各區 (District)。「區」和「鎮」並不相同；「區」並不是「有組織的團體」(Corporate entities)，也沒有收稅的權力，不過是專管幾種特別的事務而已。有幾邦把這種區叫作「行政區」(Magisterial District)；有的叫作「鎮區」；但是這種「鎮區」和我們以上所說的「鎮區」是名同實異的。各區都有民選的官員，官員的權力是法律所規定的。

(4) 西部各邦——太平洋沿岸的各邦中，每縣所分的區域，普通叫作「縣區」(Precinct)。每縣又分成學區，司法區，道路區，替縣政府執行教育，司法，或道路的特殊職務。西方各邦的人口稀少，所以不能有「鎮」或「鎮區」的

組織。

『縣』和『鎮』的關係——縣和鎮的關係，在各邦中是並不一律。照以上所說的去，我們可以把各邦分成三類：(1) 在新英格蘭各邦，鎮是地方行政的單位；鎮的位置比較縣重要得多；(2) 南部各邦，縣是地方行政的單位，縣的位置比較鎮重要得多，並且鎮的組織也極不完備；(3) 有幾邦的地方政治制度是介於上述兩種制度之間的：『縣』和『鎮』都占有同等的重要位置，但是鎮須受縣的轄制；比如紐約和賓夕爾法尼亞就是這樣。當初在殖民地的時代已經就有這種的區別；革命以後，地方行政的制度並沒有根本上的改變。新加入的各邦的地方政治制度，也都略略的模仿舊制。但是仔細的考察起來，各邦地方政府的組織，彼此的異點非常之多，以上所說的不過是大概的情形；至於詳情，非本書所能備述。

◎村——按照各邦法律的規定，凡是人口稠密的地方，都可以改成自治

的團體，這個自治的團體就叫作『村』，也有幾邦叫作『區』(Parishes)的，也有叫作『自治鎮』(Incorporated town)的；人口若增加的太多，還可以改成『城市』(City)。通常改村的手續，是由本地的居民向主管的官員請願，這個官員是各邦用法律所指定的。請願之後，就由這個官員把請願書交人民公決。得人民的認可，就可以改成村（或別的名稱）。普通是二百人以上可以要求改村，二千人以上可以要求改成『城市』。

某地改成村以後，就脫離本鎮，成了自治的團體，就有管理財政，修築公共建築和道路，消防火險，通濬溝渠，水的供給，和維持本地治安種種行政的權力。各村行政的機關是『參事會』(Council)，會內有三個會員到九個會員。會員的任期在各邦中也是不同：最短的是一年，最長的是九年。會員都是民選的。參事會自選主席一人。也有幾邦是由人民公選一個村長，作本村的行政首領；這個村長就是參事會的主席。合衆國現在共有一萬

多個村（有叫作邑，有叫作自治鎮。）以後人口日見增多，村的數目還要加多。至於城市政府的組織如何，下章再論。

Munro, *The Gov't. of the U. S.* chapters XXXVIII, XXXIX.

Beard, *American Gov't. and Politics.* chap. XXIX.

第二十一章 城市政府

城市的發達是美國近一百年來一種最顯著的社會現象。在一千八

百二十年的時候，人口在八千以上的城市祇有十三個；城市居民的數目，還不到全國人口的百分之五。在一千九百零十年，人口在八千以上的城市

已經有七百七十八個，城市居民的總數幾乎占有全國人口的百分之四十。

現在城市人口的數目仍是增加不已，將來必能超過鄉村人口的數目。

美國城市既是這樣的發達，所以城市政府在美國政治制度中也占有重要的位置。以下把城市的『市約』的種類，城市政府的組織，和城市行政的

範圍，約略述之。

◎市約——『市約』(City charter)可以算是城市政府的憲法，是城市政府的基礎。每個城市政府在成立以前，必須有一個市約；在這市約裏面，規定該城市政府應當有什麼樣的組織，應當有什麼官吏，官吏是應當怎樣的選派，各官吏應當有什麼職權。至於這市約是怎樣制定的，各邦的制度並不一律；但是歷來最通行的有五種制度：

(1)普通的市約制度——普通的市約制度(The general charter system)就是立法院祇能用一條普通法律而不能用特殊法律規定本邦各城市的組織，和各城市所應有的權利，換言之，就是本邦各城市無論大小，都應當有一共同的市約；立法院不能使此城市比彼城市多享什麼特權，或有什麼特別的組織。在二三十年以前，這個制度是最通行的；現在已經是漸漸的廢除不用了。從前一般的人，都以爲立法院待遇各城市，應當一律，不應當有厚

薄的分別；所以這個制度能通行。但是這個制度未免是太板滯：各城市面積的大小，人口的多寡，都不相同；並且各城市有各城市的特別性質，特別問題，和特別需要，怎能採用同一的政府組織呢？比如，臨海的城市，就需有港灣事務處，規定『船隻停泊地』的規則；但按照普通市約的原則，則本邦內地的城市，也是應當設有港灣事務處，這豈不是很可笑的。從前歐海歐邦實行這個制度，制定了一種城市政府的計畫，原來打算是使大小都市都能適用。但實行的結果，是大小城市都不滿意。

(二)分類的市約制度——有幾邦明曉第一種制度的缺點，於是創設『分類的市約制度』(The classified charter system)就是，在本邦的憲法中把一切的城市，按照人口的數目，分成等級；又規定凡屬於同等級的城市，須由立法院給以同樣的市約。這個制度也有缺點：有許多城市，他們的人口數目雖然是相差不多，但是他們內部的情形是絕不相同的，他們在行政上的需要

自然也不相同。況且城市的人口每每增加；此級的城市，因人口加多，就改成彼級的城市，於是不顧本城市的居民是否同意，就要把本城市的市約更改一次。所以這個制度，也不能算是完善的。

(三)特殊的市約制度——『特殊的市約制度』(Special Charter System)就是邦內的各城市，各有特殊的市約，彼此不相同。各城市的市約都是立法院隨時相機制定的。現在有好多的邦仍採用這個制度。這個制度，從表面上看去，似乎是很完美的；因為立法院可以考查各城市的情形，給以相宜的市約。但在實際上，却免不掉政黨利用機會，以致發生種種的流弊。近來各邦『城市自治』(Municipal "Home-rule")的運動進行得很快；這個制度遂大失勢力。

(四)自治的市約制度——近二十年以來，『自治的市約制度』(Home-rule Charter System)漸漸的風行各邦；現在已有十二邦採用這個制度。這個制

度就是由各城市自己制定本城市的市約，就如同各邦自己制定本邦的憲法一樣。至於各城市怎樣的制定本城市的市約，各邦所採用的方法却不一致。俄拉崗各城市的居民，可以用『直接建議』的方法提出市約草案；明尼蘇達各城市的市約是由起草委員會起草，起草委員不是民選的，是由地方審判廳委派的。除此兩邦之外，普通總是由本城市的公民選舉委員，組成『起草委員會』。起草之後，再經人民投票表決。但在俄克拉哈馬，亞利桑拿兩邦，必須把草案交邦長審查簽字。在加利佛尼亞邦，必須交立法院，立法院可以批准，也可以批駁，但不能更改原案。

在這個制度之下，各城市並不是可以自由處置本城市一切事務。有許多的事（如同財產估價，賦稅，選舉，警察，營業特許，教育，公共衛生，濟貧，以及其他種種的事），由表面上看去，似乎可入歸入城市政府的法權之下；但究其實，都是由邦政府用法律規定的，並不在各城市的自治範圍以內。所

謂城市自治並不是每城市都成了一個小共和國；不過是本城市的政府組織和本城市的地方事務，歸本城市的人自由決定而已。

這個制度，有許多優點。第一層，立法院可以不用分去許多的時間辦理城市的事務。在採用『特殊的市約制度』的各邦中，立法院每次開常年會，總要費去四分之一到三分之一的時間辦理城市的事務。在採用『自治的市約制度』的各邦中，各城市辦各城市的事；立法院得有時間辦本邦公益的事。第二層，這個制度可以使城市的人民得有政治上的訓練，引起各城市人民注意本地方政務的興味。還有一個最大的優點，就是各城市的人民，可以用自己的意思造成本城市的『憲法』，以適合於本地的情形。但各城市的人民對於本城市的自治，往往有操持過甚，任意妄為的弊病。

(五)選擇的市約制度——『選擇的市約制度』(Optional Charter System)就

是：由立法院預先制定幾種市約；每城市的人民可以用投票法，在這幾種市約中，自由選用一種。比如，一九一三年紐約邦的立法院制定七種市約；本邦各城市，除去三個最大的以外，其餘各城市都可以在這七種中自由擇用一種。麻沙朱色得邦的立法院制定四種市約，任本邦各城市自擇其一。這個辦法，能使各城市自由選擇本城市的市約，以免板滯的弊病；又可以免去自治市約的趨於極端；並且各市約都是立法院制定的，自然不能和本邦的法律相衝突。所以這個制度可以算是有優點而無缺點的制度。

◎城市政府的組織——十九世紀的時候，在美國所通行的城市政府制度，是『市長和議會式』(Mayor and Council plan)的政府；就是：由市長一人，各行政官員及城市議會，分掌城市政府的職權。這種制度所模仿的是聯邦政府和各邦政府的組織方法。在一千九百年以前，這個制度是美國各邦唯一的城市政府制度。

一九零一年，得撒斯的格爾威斯頓 (Galveston) 市，創設『董事式』(Commission plan) 的政府；自此以後，有許多的城市，又仿行這個制度。『董事式』制度的主要點，就是把城市政府的職權，託給一個董事會辦理。董事會有董事五人，是由本城市的人民所公選的。董事會兼掌立法行政兩大權力，打破三權分立的舊例。

一九一四年，又有幾個城市創設『城市經理人式』(City-manager plan) 的政府；就是設立一個『城市議會』，由議會決定本城市應行的政策，專負指揮的責任，至於一切執行行政務的職權，另交與一個有經驗的人辦理，這個人叫作『城市經理人』。城市經理人是城市議會所選派的。這個制度的根本原則，就是把立法和行政的職務分開；但是並不把責任分開。

現在美國各城市政府的組織方法，不外以上三種。至於這三種的內容如何分述於下。

〔甲〕市長及議會式——『市長及議會式』制度，在美國現在仍是最通行的城市政府制度。人口在五十萬以上的城市都採用這個制度，二十萬人以上的各城市，差不多也都採用這個制度；其餘的小城市也有很多採用這種制度的。這種城市政府的主要機關是：市長一人，行政官若干人，和『城市議會』。

(1) 市長——市長 (Mayor) 是民選的；普通都是用直接預選法選定候選的市長，然後再由本城市的選舉人投票選舉。市長在任的年限普通是二年或四年。在多數的邦中，市長是可以連任的；也有幾個城市（如菲勒特爾菲亞和波士頓）不准市長連任。市長的年俸，各城市不同：在幾個最小的城市中，市長的年俸祇有一千元；紐約市長的年俸是一萬五千元。

市長的權力——市長有通牒議會權，否決權，任免官吏權，財政權及其餘各項的權力：

(A) 通牒權 市長不能干預議會的立法事務但是市長可以向議會提出建議書，還可以否決議會的議決案；所以市長在議會中，占有很大的勢力。市長如向議會有所建議，就作成一個通牒 (Message)，送到議會；至於議會肯否聽從，就在乎市長和議會的多數議員是否屬於同黨。

(B) 否決權 在許多的城市中，凡議會通過的法令和議決案，必須送交市長；經市長簽名，然後纔能發生效力。一切的法令和議決案送交市長以後，市長若在若干日以內，不簽名而將原案退還議會，該項法令或該議案就算被市長所否決，不能發生效力；但是若有三分之二的議員仍舊主張執行原案時，原案雖經否決，仍能成立。市長在若干日內（普通是五日，七日，或十日）不簽名，也不把原案送還議會，該案也就算是有效。否決權本是一種預防危險的利器，使行政官能干涉立法機關的行動，以維持公共的利益。但是各城市的市長往往有濫用否決權，任意否決議會的議決案。

(C)任免官吏權 有幾邦的城市政府的高級官吏，——比如司庫，審計官，法律官，巡警監等官——是民選的；也有幾邦是城市議會所簡派的；但是最普通的是由市長委任。近幾年來，城市的委任官吏權漸漸的集於市長的手中。不過在好多的城市中，市長仍須取得城市議會的同意，然後纔能委任各項高級官吏。

市長又有罷免官吏的權力，但也受有種種的限制。市長有時必須取得議會的同意，纔能罷免高級官吏；並且凡是由考試出身的官吏，非經公共審查認為確是不能稱職，不能受免職的處分。

(D)財政權 近幾年來，市長的財政權也有逐漸擴張的趨勢。在許多的城市中，凡是開支公款的議案，必須先由市長擬定，然後再交議會表決；議會雖能核減市長所提出的議案，但不能增加新開支。波士頓市就是這樣的。在別的城市中，有由議會提出開銷公款的議案的；也有另設「度支部」

(Board of Estimate and Apportionment)的，度支部專管公款的開支，而以市長爲部中最主要的部員。

(E)雜務 除去上述的各種權力以外，市長還有許多旁的權力；就是市長可以考核城市中各行政部的辦事成績；一切公共工程的契約，有時必須經過市長的批准，纔算有效；市長有時候還能兼任『治安法官』管理司法的事務。凡一切的典禮都是由市長代表全城市。市長就是本城市的第一個公民，兼管種種社會上的職務。

(2)各行政部——市長以外，又有各行政部，如同警察，消防，路工，水的供給和公共衛生等部。各部的部務，或由部長一人主持，或由『委員會』主持，委員會內設有會員三人至五人。各部或設部長或設委員會，都以該部的性質如何爲斷。比如，濟貧，教育，城市計畫，公共圖書館等部，一切事務都是應當詳細討論的——凡這種機關總以採用委員會制度爲最適宜。但在警

察，消防，衛生等部，一切事務是應當辦事敏捷的——凡這種機關自然以部長一人主持部務爲最靈便。有幾邦中的委員會會員和各部部长，是民選的，有幾邦中是城市議會所選派的，也有幾邦中是市長所委任的。在從前的時候，各城市的高等官員差不多都是民選的；到現在差不多都改歸市長委任。

(3) 城市議會——在從前的時候，城市議會在城市政府中占重要的位置。但到了現在，城市議會從前所有各種職權，已有多種劃歸旁的機關掌理；所以在大多數的城市中，議會僅能占有次要的位置。城市議會有一院制的，也有兩院制的。兩院制的上院，普通叫作『參議廳』(Board of Aldermen)；下院叫作『衆議廳』(Common Council)。現在一般的城市，差不多都廢除兩院制，而行一院制。議員都是民選的。議員的任期，普通是從一年到四年。選舉議員的方法，有用分區選舉法的，也有用全區選舉法的。通常總是

用預選會選定候選的議員。

城市議會大約每星期開常會一次。議長是議員所公選的。城市議會的一切議事程序都和邦議會相差不多，但是比較邦議會的議事程序簡單得多。城市議會也有各項委員會，審查一切的議案。委員會的委員都是議長所選派的。

現在爲便利起見，把城市議會的職權，分作四項說明。

(A) 城市議會的第一種職權，就是制定『地方的法律』(Local laws)。地方的法律所規定的事項很多；如同生命財產的保護，街市上的交通，公共衛生，房屋，度量衡，廣告牌，娛樂場，以及其餘種種的事務都包括在內。城市議會固然可以制定『地方的法律』；但是所制定的法律，決不可和本城市的市約或本邦的法律相衝突。在大多數的城市中，凡議會所議決的法律必須得有市長的批准纔能發生效力。

(B) 城市議會在財政上也享有種種的權力。城市政府非經議會的允許，不能徵收賦稅，開支公款，或借債。各種賦稅的性質自然是由邦議會用法律決定的；但是稅率的多寡却是由城市議會決定的。關於公款的開支，普通是先由市長或度支部擬定用途和數目，開具清單，然後交議會審查；非經議會的允許，不能支款。關於借債的事，——如債額，條件和利息等事，——也由議會決定。各邦的法律往往限定每城市借債的總數至多不能超過若干元。

(C) 在大多數邦中，議會對於燃料，電話，街市，鐵路等等「公眾用具」的公司，可以給與特權。比如議會可以允許鐵路公司有使用街道修築鐵軌的特權。但是歷來的議會往往濫用此權，常有受賄和他項的弊病。所以現在各邦都用法律限制議會的權力；凡議會所給與各公司的特權須有年限上的限制，受有特權的公司仍須遵守公共的規律。

(D)城市議會除去上述的職權以外，還有好多種的權力；比如許可城市政府買地以築公用的房屋；決定新街道的位置和名稱；批准各項重要的契約；規定水的價格，等等的事。

總觀上述，可知城市議會的權力範圍仍是很廣大的；不過從實際上去考察，議會在城市政府中已不能占重要的位置了。城市政府雖採用三權分立的原則；但是大權（如委任官吏權等）却漸漸移入市長的手中。議會雖然仍是立法的機關；但是在城市政府中，立法的事務少，而行政的事務多；於是市長的權力自然漸漸加增，議會遂有變成附屬機關，附屬於市長的趨勢。

(4)城市政府除去市長，行政部和議會以外，還有許多別的官吏。每個城市都雇用許多的手藝人和旁的工人，此外還雇用許多的學校教員，巡警，救火人，圖書館人員，各部書記，清道夫等項的人員。雇用的人員是非常之

多，如紐約市中約共雇用七萬五千人，其總數之大，實在出於我們的意料以外。各項雇員中往往有不稱職的情形。

總觀以上所述，可知「市長及議會式」的城市政府的最大缺點，就是過於側重三權的分立。結果不但是權力不能劃一，辦事不能敏捷，並且使立法行政兩部容易發生衝突；使政府的組織複雜，形勢散漫；並且官吏太多，銷費鉅款。於是近二十年來，很有許多城市，廢去舊制，而改行「董事式」和「經理人式」的城市政府制度。

(乙)董事式——近二十年來，美國城市政府的改造，是政治上的一個新潮流，是很關重要的事。現在已有好多的城市，廢去舊有的政府，改建「董事式」或「經理人式」的政府。這種新制度是得撒斯邦的加爾威斯敦 (Galveston) 首先在一千九百年創造的。在一千九百年以前，加爾威斯敦的政府也是「市長及議會式」的政府。彼時該城市中的各種景象都是

很腐敗。在財政方面，是入不敷出，債額漸漸加多，甚至於用借來的債款支付行政的費用；各行政機關又都濫用公款，不知節省。人民所納的稅率日見加高；而一切的市政卻是日見腐敗。

加爾威斯敦地臨海灣。一千九百年九月，海潮忽漲，沖壞市中三分之一的建築物，淹斃居民約六千人。舊政府的財政，本來是很困難。到這個時候，偏又遇着大災，處處需用賑款，舊政府遂不能維持了。於是加爾威斯敦城中富有財產的人，到得撒斯的邦立法院請願：請求把舊有的政府，根本剷除；另外組織一個董事會，把從前的市長和議會以及其餘各行政機關所有的職權，都交給這個董事會辦理。立法院允許他們的請願，規定該城市的董事會應有董事五人，就中有三人由邦長委派，二人由本城人民公舉。於是加爾威斯敦乃實行「董事式」的市政府。後來因為邦長委派董事是不合於憲法（按照得撒斯邦的憲法，邦長沒有委派各城市的官吏的權）

於是在一九〇三年，立法院又修改該城市的市約，規定董事五人都歸民選，每二年改選一次，就中以一人作『董事長』。董事長的職權是在開會時作主席，並沒有別的權力。董事會掌管一切立法，行政，財政的事項。董事會無論會議什麼事，都取決於多數。董事長也祇有一個投票權，和旁的董事是一樣的。『董事式』的地方政府中設有四個行政部。一切行政事務分成四類，每行政部掌管一類。這四類就是，(1) 財政和賦稅，(2) 水的供給和溝渠，(3) 警察和消防，(4) 街道和公共產業。每董事一人掌管一部，董事長則總理各部。各部主要的官員皆由董事會全體議決簡任；各部的下級官員則由各部的董事委派。

這種董事會的計畫，本來是『臨時政府』的性質，祇圖救一時之急，並未想到施行數年以後，竟能大見功效。市政是『百廢俱舉』，財政也漸能寬裕。董事式的政府遂變成永久的政府。得撒斯邦的各城市，差不多都仿

照加爾威斯敦的前例，廢去舊政府，實行董事式的政府。

得撒斯以外各邦的城市，也受這種新潮的激動。依奧洼 (Iowa) 的首

都岱穆昂 (Des Moines) 也採用董事式的政府。在一九〇七年，依奧洼的立

法院允許本邦中人口在二萬五千以上的城市都可以自由採用董事式的

政府。於是岱穆昂遂改組董事式的政府。

岱穆昂的『董事式的政府』和加爾威斯敦的政府大致相同；但是岱

穆昂又加了幾種特別的色彩。該城市設立一個董事會，叫作『參事會』

(Council) 內有市長一人，參事 (Councilors) 四人，都是民選的，都是每二年改

選一次，掌管一切立法，行政，財政的事項。設立五個行政部，把本城市內的

各項行政事務分成五類：(1) 總務，(2) 財政，(3) 公共治安，(4) 街道和公共的改良，

(5) 公園和公共產業。市長是總務部的部長，其餘四個參事各長一部——某

人長某部，皆由參事會投票公決。各部的官吏皆是參事會議決選派的。

參事會又另外指派三個人組織一個「文官考試事務署」掌管文官考試和文官任用等事。總之，岱穆昂和加爾威斯敦的城市政府是大致相似的。他們的最不同的地方就是：岱穆昂的政府採用「創制」、「複決」和「直接罷免」三種制度——全城市中若有百分之二十五的選舉人的同意，可以向參事會建議一件法律案。假如參事會不肯通過該案，人民就可以用直接立法的程序使該案成立。參事會所議決的法律案，在議決後十日以內不能發生效力。在這十日以內，若有百分之二十五的選舉人簽名請願，反對該案，參事會就應當再行討論該案。假如參事會再議決不撤銷該案，就須把該案交人民投票複決。複決時若能得到過半數的同意票，該案就發生效力；否則仍歸取消。市長和參事到任三月以後，人民若是對他_們不滿意，如果有百分之二十的選舉人的簽名，就可以按照法定的程序施行「直接的罷免」。

自岱穆昂採用董事式的政府以後，各邦的城市相繼仿行。至今採用此制的城市，已散見於四十三邦。在這四十三邦中，採用此制的城市已有三百多個。他們的政府組織都是大同小異的。

(丙)經理人式——「經理人式」的政府，是「董事式」的變象，並不是一種新的政府計劃。這種政府的目的是把城市的行政事務交給一個素有經驗的人辦理，以便使行政的責任集中於一人。首先實行這個制度的大城市，是歐海歐的戴頓 (Dayton) 彼時是一九一四年一月一日。「城市經理人式」的政府組織有一個董事會，內有董事五人，任期四年，都是民選的。董事到任六月後，人民若是對他不滿意，可以用直接罷免法，免他的職。董事會總理一切立法行政的事務。惟獨教育的事務，另歸教育部辦理，不受董事會的轄制。董事會經多數董事的同意，可以制定律令，規定稅率，分撥公款，添設或裁撤某行政部；但不能管理各部的政務，也不能監督各部官吏的

勤惰。另由董事會委派一個高等官吏，叫作「城市經理人」(City-manager)，專負管理各部，監督官吏的責任。城市經理人的薪俸很大，董事會有權可以撤他的任。

城市經理人的職務有四種：(1)他是董事會的顧問官，可以建議，可以陳述意見，但是沒有投票權；(2)執行一切的律令；(3)任免一切的官吏，(但須受「文官任用法」的限制)和規定每個官吏所應辦的事；(4)預備每年行政經費的預算，以便送交董事會審查；監督各部官吏，考核他們的成績，訂立各項的契約，購買各項應用的物品。總之，這個人在城市政府中的位置，就如同各公司的總經理一樣。

自一九一四年以後，至今已九十多個城市實行此制；就中以小城市占最多數。

我們考察近幾年的經驗，可以知道「董事式」制度的大弱點就是沒

有一個具有專門技術的人監督城市的行政，而「城市經理人式」的政府却能彌補這個弱點；所以「城市經理人」可以算是「董事式」制度的一個很有價值的「補足品」(Adjunct)。但是城市能否得有適宜的人物作經理人？經理人能否不受政黨的利用？還是待解決的問題。經理人式的政府將來效果如何，即以此爲斷。

◎城市行政——近代各城市的行政職務是很繁多的。董事式的政府把城市政府的行政事務分成四類或五類；但是在大城市中的行政事務，決不能如此的簡單。即或勉強分成四類或五類，必致於把幾種性質不相關的事勉強歸入一個行政部辦理。究其實，各城市行政職務的繁簡，全以各城市的大小和各城市是否謀人民的公益爲斷，決不能一概而論的。以下不過是把美國各城市政府的一般行政職務，分作九類說明。

(一)公共治安——「公共治安」的意義就是保護人民的生命和財產。都

市政府中有兩個機關管理公共治安的事：一個是警察，一個是消防。

(A)警察 在從前的時候，差不多各大城市中的警察隊，都歸一個委員會管理，這個委員會內有幾個委員。現在漸漸的廢去委員會的制度，改歸『警察監』一人管理。警察監通常都是市長所委派的；有三個大城市的警察監是邦長所簡派的，這三個大城市，就是聖路易，波士頓和巴梯毛 (Baltimore)。凡是實行董事式政府的各城市，警察和消防二部都是歸『治安董事』 (Commissioner of Public Safety) 一人所總管；但是在大城市中，這兩部的事務都是很繁多的，所以通常總是各有部長的。

爲警察行政的便利起見，每個城市通常都分成數區，每區有一個警察署。警察署人員的等級是半陸軍式的，有隊長 (Captain)，副官 (Lieutenant)，警長 (Bergeant)，巡警 (Patrolman)，以及備補巡警等階級。隊長是警察署的首領；隊長不在署時，副官可以代行職務。警長在署中辦理文案或巡查各

處。巡警的責任是『執行法律』和『維持秩序』。此外，警察署內又特設偵探隊。紐約等各大城市，又設有自行車隊，馬隊和河港警察隊。

警察行政之能否有實效，多半在乎巡警的程度如何和巡警的能否盡職。所以挑選巡警的方法是最重要的事。五十年前，關於警察官的挑選和陞遷，是以政黨的勢力和個人的勢力為斷。近幾年以來，各城市的警察部差不多都採用文官考試法。從前作巡警的人並沒有受過什麼特別的訓練；近幾年以來，各大城市都設有警察學校，教導巡警以應盡的責任。各小城市中不久也要設立這種學校。

美國人對於警察的職務，所持的觀念，和英國人一樣；但是和歐洲大陸各國所持的觀念，却是很不相同。英美國人以為警察的職務是彈壓的性質。警察的責任不過是防止人民違犯刑法。歐洲大陸各國的警察職務，却是很寬廣的。歐洲大陸各國的警察職務，不僅止是彈壓，並且還包括許

多『建設的活動』(Constructive activities) 比如人口的註冊，檢查報紙，發給營業的執照，檢查房屋的建造；管理各項的會社，以及其餘種種的事，都由警察署辦理。在美國却是不然：這種種的事，或者是美國向來沒有的，或者是雖有而不歸警察署管理的。英美人總是反對警察權力的擴張。因為英美人一般的人都憎惡軍人當權，反對『以官吏為職業的人』掌有政柄；結果，遂不肯使警察掌有大權。美國各邦每逢通過一種法律，或是禁止住房內的人數過多，或是保護工廠的工人，或是檢驗食物，以及旁的種種有利於社會的事務，——通常總是另指定一種機關執行這項法律，而不交警察署辦理。所以美國警察署的職權，較之歐洲大陸各國，其範圍很小。美國警察的職權不過是維持地方的秩序，防止人民的犯法而已。

城市政府的各機關中，和警察有密切關係的就是地方法庭。地方法庭對於巡警拘來的犯人，不論情節輕重，都可以審理。有許多城市的地方

法庭的法官是民選的，也有許多城市的法官是市長所委任的。這種法官和人民有直接的關係，所以選擇的時候必須慎重。良好的法官，知道本地的民情，能設法勸導犯人，使之改過，能減少犯罪的人數。

現在各大城市中，如紐約，芝加哥，印第亞那波利 (Indianapolis)，聖路易，

巴梯毛 (Baltimore)，菲勒特爾菲亞，但韋 (Denver) 等處，又特設一種兒童法院。

兒童法院的宗旨就是使犯法的兒童和成年的犯人相分離。不把犯罪的兒童當作罪人；却把他們當作墮落的人，當作急待教化急待救濟的人。所以凡是幼年人初次犯法，除去該兒童的家庭中有極惡的影響，或是他的父母認他爲不堪教化的以外，並不把他送入何等的監獄，或是何等的改過院，而把他釋放回家，由審察官 (Probation Officer) 調查他們在家庭中的情形，以便施以相當的感化。這種方法很能改正幼年人犯罪的趨向。

(B) 消防 消防也是維持公共治安所必需的。消防的職務分作兩層：

第一是防火，第二是救火。美國在從前的時候，祇注意在救火，並不注意在防火。所以每年火險的損失很大。專就城市而論，每年損失總在一萬萬元以上；鄉村的損失更多。這都是因為在美國的建築物中，易於燃燒的木料太多；火險的法律太寬；美國人向來又有『行險徼幸』的習慣；——所以火險的事非常的多。

近幾年來，防火的科學日見發達；所以防火的法術也日見精密。根本上防火的方法有四種。第一，在城市中人烟稠密的地方禁止建築容易生火的房屋。第二，美國建築物的結構中，有幾處是最容易釀成火災的。比如房屋內用木料作成的隔壁，屋頂用木片做的瓦，升降機所用的孔道沒有特別的保障，地窖和頭層樓的地板之間，用木料相連結等類，都是火災的媒介物。現在各城市都制定特別的律令，規定建築的方法，以便免去這種火災的媒介物。第三，關於戲院，工廠，大商店，學校等項的建築物，都特別的設

有防火的設備，並且由政府隨時查視各處是否都依法律設備。第四，教導人民，使之知『疏忽』和『不小心』就是起火的大原因；木牆木瓦固然是引火的物品；但是人的疏忽和不小心確是起火的大原因。現在各大城市中，已有許多的城市設立『防止火險局』(Fire Prevention Bureau)專管執行防火的計畫。

各城市中都有救火隊，總歸隊長一人節制，隊長是市長所委派的。救火隊也是半陸軍式的，隊內有軍官和兵丁。每城市分成若干區，每隊分成若干小隊，每一小隊管一區內救火的事。在大多數的大城市中，救火隊的官兵都是由考試出身的。有幾個城市特設救火教練所，教練救火的技藝。

(2) 公共工程——公共工程，指街道，橋梁，溝渠，以及他種建築而言。各城市有把這種事總歸一個行政管理部的，也有分設幾個行政管理部的。每個城市最有價值的財產就是街道。街道的修築，清道，燈和路燈，都是城市

政府所應當充分設備的事。

(3) 清潔——在城市裏邊，工廠，商店，和住房都是很多，人口也是很稠密；所以處置廢物（垃圾，棄物，和污水等）的方法，也是市政上的一個重要問題。各城市都是斟酌本地的情形，因時制宜；所以各地處置廢物的方法並不一樣，不能概論。

(4) 公共衛生——近幾年來，因為醫學和公共衛生學進步很快，所以美國各種市政的活動中，進步最快的就是公共衛生的管理。美國現在各城市都有衛生部，部長差不多都是素有學識的人，幫助部長作事的又有各科的專家。所以衛生部所辦的事業能日見進步。衛生部所管理的事，就是調查生死的統計，以便計算本城的衛生狀況；檢驗傳染病；檢查牛乳；以及其他種種防疫的事。

各城市中都有醫院，以便收容病人。但在人口多的城市中，若祇有普

通的醫院，必不能足用。所以現在各進步的城市中又設有傳染病醫院，和肺病治療所等機關。

(5) 教育——教育在市政上也占有重要的位置。各城市都設立教育委員會。委員會的職務約分三種：第一，供給各學校的房屋，並擔任修理校舍的責任。第二，採購各學校的用品，管理各學校的財政。各城市中的教育經費，一部分是從本城市的賦稅中抽取，一部分是由邦政府所供給；但也有幾個城市徵收特別的教育稅，以作教育的經費。教育經費占各城市支出的大部分。各城市的歲入，平均計算起來，有四分之一至三分之一是用作教育經費的。第三，委派各校的校長，聘用各科的教員，並規定薪俸的數目，審定各校的課程表，和處決一切教育政策的問題。

各邦的地方教育，通常都要受邦政府的監督。現在各邦的地方教育行政，為求劃一起見，都有集權於邦政府的趨勢。

近幾年來，各城市的教育機關所應管理的事漸漸加多。除普通學校以外，各城又有夜學校，『分時學校』(Part-time School)『繼續學校』(Continuation School)，殘廢兒童的學校。除去普通受課以外，城市教育機關又檢驗學生的身體和牙齒，實行職工的教導，以及旁的種種活動以促進人民的知識。此外，又有許多城市設立兒童遊戲場，以監督兒童的遊戲。

教育的事業，除去學校以外，圖書館也很有益於通俗的教育。現在美國的各城市差不多都有圖書館；設備各種圖書，供人民的閱看。

(6) 濟貧——各邦濟貧的事業，有歸市政府辦理的，也有歸縣政府辦理的。美國公家救濟的事業不如歐洲各國那樣的盛行，所以美國無論在那一個邦中，大部分的濟貧事業，都是歸私人的慈善機關辦理。

(7) 民居——人民住居問題，也是市政的一端。但美國向來很不注意此點。一九〇二年紐約市首先制定人民住居的規律，以便防止住房內不清

潔的狀況，防止火險和居戶的擁擠。後來別的城市多有仿行這種辦法的。

(8) 公共娛樂——關於公共娛樂的事，各城市在從前雖然設有公園等項的場所，但是到了近來纔取積極的辦法。從前辦市政的人以為市政府的責任不過是維持公共的治安和促進公共的便利，並不注意到公共娛樂。到了現在，各城市纔漸漸的設置公共娛樂場。有幾個大城市，已經用公共的款項設立公共的浴所，音樂會，在城市內的各處設立體操場，甚至於設立公共跳舞會。此外為維持風化起見，又從嚴的限制各種私立的娛樂場，以免有傷風敗俗的事。

(9) 『公衆用具』——『公衆用具』的管理，也是各城市的一種重要職務。『公衆用具』中，以水的供給為最要。現在美國各城市中，水的供給還有歸私立的公司承辦的；但是在大多數的城市中，却都歸市政府管理；就是，由城市政府設置三個或五個委員，管理水的供給和分配。這種委員，在小城市

中是民選的；在大城市中是由市長委派的。『水的供給』最有關於公共衛生，所以應當歸政府管理。水的供給以外，各城市的『公眾用具』中較爲主要的是：鐵路，電燈廠，煤氣廠，電話和電車。鐵路，自然是歸聯邦政府及各邦政府所管理，市政府沒有干涉的權力。至於電燈，煤氣，電車等，往往是由私立公司承辦的。各公司必須取得城市政府所發給的『營業特許狀』。在城市政府所規定的年限以內，可以營業。各邦的法律往往設有極嚴厲的規定，限制城市政府發給營業特許狀。各城市也設有各項機關，以便監督各公司，使各公司不能有祇圖私利不顧公益的事情。

Munro, *The Gov't. of the U. S.* Chapters XLI, XLII, XLIII.
Beard, *American Gov't. & Politics*. Chap.

第五編 政黨

第二十一章 政黨

我們已經把美國政府的大綱敘述完了。本章再申論美國政府一切行政的原動力，以作全書的結束——這個原動力就是政黨。美國政黨的組織並未載在憲法，當初制定憲法的人也很不願意美國有政黨；但自十九世紀以來，政黨的組織逐漸發達，於是政黨竟成爲美國政治的中心點。柏賈士說：『美國政黨的精神和勢力，對於政府各機關的關係，就如同蒸汽對於火車機器的關係一樣；換言之，政黨的組織對於政府的各機關，就如同「原動神經」(Motor nerve)對於人身的肌肉和骨骼一樣。……政府的運命是完全在政黨的掌握中。』所以研究美國政治的人不可不知美國政黨的重要。以下將美國政黨的派別和組織約略述之。

美國政黨的派別——在十八世紀，美國初成立的時候，就有政黨的派別。

一派是『聯邦黨』(Federalists)主張建設強有力的聯邦政府；一派是『反對聯邦黨』(Anti-Federalists)主張保全各邦的勢力，限制聯邦政府的權力。聯邦憲法成立以後，聯邦黨仍主張增加聯邦的權力；於是主張保存各邦權利的人，遂組成『共和黨』(Republicans)後又改名『民主共和黨』(Democratic Republican)以抵抗聯邦黨。當時民權學說盛行於歐美，一般的美國人都主張限制政府的職權；於是共和黨遂深得國民的歡心，大佔優勢，聯邦黨乃漸歸於消滅。從一八〇〇年到一八二四年，共和黨佔有完全的勝利，歷任的大總統都是該黨的人。一八二四年以後，該黨內部自起爭端，遂至分裂，變成幾個小黨。到一八二八年，各小黨又合併成兩大黨：一個是『國民共和黨』(National-Republicans)後又改名『自由黨』(Whigs)一個是『民主黨』(Democrats)。一八二八年『民主黨』得勝，選戴克森作大總統。從此以後，直到一八四四年，民主黨總是佔優勢的；自由黨遂漸歸消滅。後來自

由黨的舊人，又組成『共和黨』主張廢除奴隸制度。一八六〇年，共和黨的候選人林肯當選，於是南北美開戰。南部是民主黨佔勢力，北部是共和黨佔勢力。開戰以後，凡是贊成統一，贊成聯邦憲法的人，都加入共和黨，共和黨的勢力遂大加增。從戰事終結，直到現在，美國總是『民主』、『共和』兩大政黨互相爭雄。但從實際上看去，這兩黨並沒有什麼定而不可移的黨綱。兩黨都是隨時考察現行的各項政治的，經濟的，社會的各種問題，忖度國情，斟酌民心，以決定本黨所應持的政策；然後將本黨的政策宣布全國以求在選舉場上得勝利。這兩黨的黨人也並沒有何等特殊的政見；不過向來是依從某黨，所以到選舉的時候，他就投票選舉某黨的候選人而已。

除去上述的兩大黨以外，美國還有幾個小政黨；就中有兩個小政黨，是應當述說的：

(1) 禁酒黨 (Prohibitionist Party) 禁酒黨第一次成立全國大會時，在一八七二年。他們的宗旨是反對造酒和賣酒；但是近幾年來該黨對於旁的問題也發表政見。每次選舉總統的時候，禁酒黨也指定本黨的候選的大總統和副總統；但是到正式選舉時，該黨向來沒得過一張票。

(11) 社會黨 (Socialist Party) 社會黨是在一九〇〇年纔成立的；但是在好多年以前，美國就有『社會勞動黨』(Socialist-Labour) 和『社會民主黨』(Social-democratic Party) 現在的社會黨就是這兩黨合併而成的。(社會勞動黨的一部分，現仍繼續的獨立存在。) 社會黨的宗旨是經濟的和政治的改良。在經濟方面，社會黨主張鐵路，電報，電話須改歸『公有』(Public Ownership) 礦產，森林和旁的天然利源都改歸『邦有』(State Ownership)；按照社會主義的原則改良工業；爲失業的人預備工作；設立年老老人的養老金制度。在政治方面，社會黨主張平等選舉權，國民建議和國民複決，廢除聯邦參

議院，由人民選舉法官，並且法官的任期須短，廢止大理院的宣告法律爲不合憲法的權力。現在美國有許多附從社會黨。黨員每月須納會費，以備運動選舉，鼓吹本黨綱之用。

總之，美國現在最有勢力的政黨，能操縱美國政府的，就是共和黨與民主黨。這兩個政黨在聯邦，各邦，各地方都組有本黨的機關，以便擴張本黨的勢力，並辦理選舉等事。今將這種機關的組織略述於下。

(甲)聯邦政府中的政黨組織：

(1)全國大會(National Convention)——各政黨皆是每四年開全國大會一次。各邦都派遣代表到會，代表的數目係按照本邦國會議員的數目加上一倍。克倫比亞區域，海威夷，泡多而立谷，菲利賓，阿拉斯加也都派代表到會，所以在每大政黨的全國大會中，到會的代表約有一千人。此外，還有候補代表多人。

全國大會的主要職務就是：選定本黨的候選大總統和副總統，並且編輯本黨的『政策宣言書』。在一九一二年以前，各黨的『全國幹事會』的幹事也是全國大會所選舉的。一九一二年以後，民主黨的全國幹事會的幹事改歸各邦用『直接選舉法』選舉，每邦選舉一人。共和黨的全國大會仍能選舉『全國幹事會』的幹事。但有幾邦用法律規定：各黨的『全國幹事會』的幹事必須是民選的；於是這幾邦的共和黨幹事也是用『直接選舉法』所選舉的。至於全國大會辦事的程序，已詳於第六章，今不贅述。

(2) 全國幹事會 (National Committee) — 每大政黨都有一個全國幹事會。幹事會中有主席一人，主席佔最重要的位置。在表面上，主席是全會所公舉的；其實是候選大總統所選派的。本黨的候選大總統能否當選，就以該主席的才幹如何為斷。主席必須籌備『選舉運動』的計畫；搜尋敵黨

可攻擊的弱點；彌縫本黨的缺陷；斷定在某邦應當盡力運動，在某邦可以不用盡力運動；對於某邦必須十分注意，對於某邦可以不用注意；擬定本黨的選舉運動費應當怎樣的用法。上述各事，該主席都要加以精密的研究，以便使本黨在選舉時能得勝利。在一八八八年，民主黨全國幹事會的主席是參議員蒯艾 (Senator Quay)，何瑞遜 (Harrison) 能選作大總統，蒯艾 的力量居多。一八九六年，麥堅利 (McKinley) 能取得大多數的票，作了大總統，也是參議員韓納 (Senator Hanna) 的力量居多。韓納 在彼時是共和黨全國幹事會的主席。

主席以下有秘書。秘書也是重要的職員，掌管本黨的「總公所」(Headquarters) 管理一切重要的文牘，並安排一切選舉運動的活動。各黨的「全國幹事會」有許多的職務。舉凡召集「全國大會」，規畫選舉運動的進行，選派附屬各委員會，編撰和分散「選舉運動」的通告

並論文，在報紙鼓吹本黨的優美，遴選演說的人員，預備開會的時間和地址，號召各地方的幹事會，調停各方面的意見，募集選舉運動的款項，分撥款項，設法使本黨在選舉時能多得票數——這一切事務都是各政黨的幹事會所應當辦理的。

關於『總統選舉運動』的一切事務，全國幹事會不過是作成一切的規畫，而不自己去辦。幹事會內各邦的幹事都和他們本邦的幹事會相連合，有好多的細事都歸各邦的幹事會辦理。各邦的幹事會又指使各地方的幹事會；但全國幹事會仍負一切的責任。所以全國幹事會就如同是總參謀部，各邦和各地方的幹事會如同是參謀支部，各支部都承受總參謀部的命令，指揮本部範圍以內的軍事行動。

各黨執行『選舉運動』的時候，在全國的各邦中並不皆用同等的力量；在本黨勢力雄厚的邦中，可以少用力量；在勢力薄弱的邦中就必須多用

力量。比如民主黨的『全國幹事會』就不必注意於得撒斯，共和黨的『全國幹事會』就不必盡力於賓夕爾法尼亞。有幾邦中是共和黨一定佔勢力的，有幾邦中是民主黨一定佔勢力的。也有幾邦是兩黨的勢力相差不多的——在這幾邦中，兩黨都用十分力量去運動；都是小心的規畫，仔細的設備，不惜用去巨款，以便這幾邦的選舉人傾向本黨。這兩黨往往因為一邦的向背，就可以決定本黨選舉的成敗。

(3) 國會的選舉運動幹事會——各政黨又各有一個幹事會，專管幫助本黨的候選國會議員運動當選，這個會，叫作『國會的選舉運動幹事會』(Congressional Campaign Committee)。這個幹事會和全國幹事會不同。全國幹事會是各政黨辦事的正式機關；至於『國會選舉運動幹事會』不過是各政黨在國會中的議員私自組成的機關，以便運動選舉，鞏固本黨在國會中的勢力而已。在『總統選舉年』(Presidential Years)，這個幹事會和全

國幹事會就互相聯絡而聽全國幹事會的指揮。但是總統的改選是四年一次，而國會議員的改選是兩年一次。在僅改選國會議員，而不改選總統的那一年，『國會選舉運動幹事會』乃佔極重要的位置。因為全國幹事會所主管的是總統的選舉，不在選舉總統這一年，全國幹事會就不充分的活動；但是國會議員的改選對於各政黨是極有關係的。在這個時候，各黨不可沒有一種機關，專管運動國會的選舉，以便本黨在下屆的國會中佔有勢力——『國會的選舉運動幹事會』就是這個機關。這個幹事會和各邦以及各地方的政黨機關相連絡，往往能有很大的功效。民主與共和兩黨的『國會的選舉運動幹事會』的組織是彼此不同。共和黨的幹事，是由兩院的共和黨議員聯合開會所選舉的。每邦，每屬地，各選一個幹事，假如某邦在國會中沒有共和黨的議員，該邦就沒有幹事。民主黨的幹事，是由兩院的民主黨議員各自開會所選舉的。衆議院的民主黨議員開會選舉

幹事每邦，每屬地各選一人；假如某邦沒有民主黨的衆議員，就選擇該邦一個著名的黨人作幹事。參議院的民主黨議員也開會選舉，共選九個幹事，加入民主黨的『國會的選舉運動幹事會』。至於該幹事會的職務與運動選舉的方法，和『全國總幹事會』是大概相同的。

政黨的財政——各政黨在選舉運動的時候，必需使用巨款。比如，在一九一六年，因為總統的選舉運動，民主黨的全國幹事會約共用去兩千萬元；共和黨所用的款項，比較民主黨約加一倍。至於各邦，各地方的幹事會，又用去許多自行募集的款項，還不在此數之內。一切款項都是各方面所捐助的。無論全國或各邦或各地方的幹事會都有一個『司庫』(Treasurer)，通常又有財政委員會。募款的第一步，是發布通告，請求捐款。將通告送與本黨的候選人，屬於本黨的各项官吏，從前曾捐助本黨的人，以及其餘肯捐款的人。通告發出之後，不久就可以得到許多的捐款。然後再發第

二次，和第三次的緊急通告，以催促未捐款的人請他捐款。幹事會的主席和司庫必須親身到各處勸捐，然後纔能得到多量的款項。有許多人因為贊同本黨的宗旨，所以捐款。但是也有好多人，為謀私利起見，所以肯捐款。比如有許多人，為將來容易獲得作官的機會起見，所以肯捐款；有許多人，或公司，因為某黨的政策與自己有利，所以也肯捐款。一九一〇年，國會為防止舞弊起見，用法律規定：凡各黨在選舉運動以前，所得的捐款和用途必須開具詳單，公布全國。

不但聯邦的選舉是歸各政黨所操持，就是大總統和國會也都受政黨的支配：大總統是從政黨中選舉出來的，所以必須遵守本黨的黨綱；各黨在國會中有『預備會』，以主持國會內的事務（參看第五章），所以國會也須受政黨的支配。

(乙)各邦中政黨的組織：

聯邦政府中的政黨組織，是以各邦作單位，以各邦爲基礎的。各政黨在各邦中的主要機關是「邦幹事會」(State Committee) 和「邦會議」(State Convention)。今分述於下：

(1) 邦幹事會——邦幹事會是邦內各選舉區的政黨選舉人所舉的幹事所組成的。

在紐約邦中，共和黨的「邦幹事會」有四十四個幹事；紐約邦共分成四十三個「國會選舉區」，每區選一個幹事；再由這四十三區共同投票加選一個幹事以代表本邦的「有選舉權的黑人」(Colored Voters)。民主黨的「邦幹事會」有五十一個幹事，是由「上議院選舉區舉出來的」。兩黨的幹事，都不是各區的選舉人所直接選舉出來的；却是「邦議會」中的各區代表所推舉的。

在麻沙朱色得邦中，民主共和兩黨皆用「上議院選舉區」作選舉邦

幹事的區域。各幹事都是各區的選舉人直接投票選舉出來的。其餘各邦的選舉方法極不一致：有用「國會選舉區」作單位的，有用「上議院選舉區」作單位的，也有用別的區域作單位的；有從選舉人直接選出來的，也有從邦會議所推舉的。但是，無論怎樣的選舉，各政黨在各邦中都組有一個「邦幹事會。」

邦幹事會的職務是：監視本黨在各鄉村，各城市所設立各機關，使各機關能長久存在，以及辦理本黨選舉人的註冊，位置某人作某官等的事。總之，邦幹事會所管的事就是保全政黨的全份機器，使之不失於修理，且能運用靈活——這便是邦幹事會的責任。在平常的時候，邦幹事會的事務並不繁多；有主席和祕書主持會內的事務，有幹事注意各項官吏的任用。到了選舉運動將近的時候，幹事會就籌備選舉運動的規畫，決定在何時何地召集政黨的邦會議，以及募款的方法等事，有時還擬定本黨候選人員的

名單。無論是用「邦會議」或用「直接預選法」選定候選的人，邦幹事會所擬定的名單總是很有效的。到實行選舉運動的時候，幹事會就成了本邦的參謀總機關，調遣各演說員，募集助款，分撥款項，編輯和散布選舉運動的文章，以及其餘種種的事。主席（或祕書）和各地方的政黨支部互相連合辦理一切的選舉事務，但是一切選舉運動的政策仍取決於邦幹事部。邦幹事會中主要的職員，就是主席，祕書和司庫。主席不一定是本邦的黨魁或本邦的董事（Board）。主席往往是一個徒擁虛名的人，此外另有一個不願出名的真正黨魁，暗中操持一切，主席不過聽命而已。祕書是雇員，必須具有辦事才幹的人纔能作祕書。司庫的責任是襄助募款的事宜，掌理幹事會的財政，分撥選舉運動所應用的款項；若有虧欠，就在選舉完畢之後，再籌彌補的方法。選舉若能獲勝，樂於輸款的人自然是很多的；但選舉如果失敗，則彌補虧欠，却是一件很難的事。

(2) 邦會議——在「邦選舉」以前，各政黨都開一個「邦會議。」邦會議的會員，是本邦的各地地方或各選舉區中的本黨選舉人的代表。選舉「邦會議」的會員的方法，各邦並不一律：或由選舉人直接選出，或由選舉人間接選出。各邦中每黨的「邦會議」都有一百多人，會內自選主席，自行規定辦事的程序。

十幾年前，各黨的「邦會議」有權力指定本黨的一切候選人，起草本黨的「政策宣言書」，選舉本黨的「邦幹事會」。到了現在，有好多的邦都實行「直接預選法」，各黨的候選人，都由各黨的選舉人直接選定；所以現在「邦會議」的主要職務就是起草「政策宣言書」；但是政策宣言書裏邊的要點，往往是各黨魁所預先決定的，邦會議不過是一個總編輯機關而已。每黨在選舉以前，都發表政策宣言書。在宣言書中，指摘敵黨的缺點，宣傳本黨的利國福民的計畫，有時還牽扯到外國的政治問題，如「愛爾蘭

自治案』等等的事，以使本邦的選舉人傾心的幫助本黨。

(丙)各地方的政黨組織：

『邦幹事會』和『邦會議』所管的事僅止是籌畫計策，和監督各地方的政黨機關。至於真正辦事的責任，却是由各地方的幹事會和別的附屬機關負擔的。各政黨在每縣，每鎮或鎮區，每城市，以及每城市中所分的『小區』(WARD)，都組有幹事會。舉凡選舉人的註冊，遊說選舉人，給選舉人預備舟車，以及在投票時設法為本黨攬得全部的票紙等等的事，都是由這種幹事會去辦理。這種幹事會最和選舉人相接近；所以本黨選舉運動的成敗，實以這種幹事會的能否勝任為斷。

除去各地方的幹事會以外，各黨又有許多附屬的集會或獨立的集會。這種政黨的集會，多半散在城市之中，或稱『同志會』(League)，或稱『俱樂部』(Club)；他們的主要宗旨是作政治上的活動，但在平時也作些社會上

的活動。普通總是由同黨的一羣選舉人組成一個會所，作他們消遣的地方。這種會總有一個領袖；旁的會員，不過是附從這個領袖而已。

結論——總觀上述可知美國政黨的機關是很完密的。美國政黨的組

織，在歐美各國中，最爲繁雜。上自聯邦下至小區，處處都有政黨的機關。

法定的政府機關，却處處在法外的 (Extra-legal) 政黨勢力範圍之下。政黨

的組織浸透了美國政治生活的各方面。假使當年制定憲法的人，從墓中

復活，看見現在的情形，必定是很驚訝的；但是政黨的發達，實在是他們所制

定的憲法必然發生的結果。聯邦政府和各邦政府既分掌政府的職權，各

有一權力的範圍，彼此獨立；而雙方政府又都採取三權分立的原則，立法，

行政兩機關不相連屬；於是政黨的制度遂具有很大的整理力，能使聯邦和

各邦，立法機關和行政機關，彼此互相連屬。在民治政府之下，民意的表示

(立法) 和民意的執行(行政)，總要互相連屬。假如此一者的關節(Articula-

tion) 不載在憲法上面，則在法律以外，必另有一個關節發生——在美國這個關節就是政黨。所以在美國，政黨有很大的功用。政府中主要的官員都是從政黨所選出來的。政府所施行的政策都是政黨所籌的規畫。所以說政黨是政府一切行動的原動力。政黨在美國政治上，占有極重要的位置。

Munro, *The Gov't. of the U. S.* Chapters. XXII, XXIII, & XXXIII.

Beard, *American Gov't. & Politics.* Chapters. VI, VII, XXX.

Macy, *Party Organization & Machinery* Chap. VII.

Leacock, *Elements of Political Science* pp. 338-345.

附 錄

參 考 書 目 錄

(甲) 論殖民地政府和憲法會議的書：

- (1) C. M. Andrews Colonial Self-Government (N. Y. 1904).
- (2) C. J. Bullock, The Finances of the United States 1775-1789 (Madison 1895).
- (3) Ed. Channing, History of the United States. Vols. 1 and 2 (N. Y. 1905-1908).
- (4) E. B. Greene, Provincial America. 1690-1740 (N. Y. 1905).
- (5) L. C. Hatch, The Administration of the American Revolutionary Army (N. Y. 1904).
- (6) Wm. MacDonald, Select Charters Illustrative of American History 1606-1775 (N. Y. 1899).
- (7) A. C. MacLaughlin, The Confederation and the Constitution (N. Y. 1905).
- (8) E. B. Russel, the Review of American Colonial Legislation by the King-in-Council (N. Y. 1915).
- (9) The Federlist.
- (10) The Records of the Federal Convention of 1787. By Max Farrand (New Haven 1911).

(乙) 總論美國政府的書：

- (1) C. A. Beard, American Government and Politics (N. Y. 1914).
- (2) C. A. Beard, Readings in American Government and Politics (N. Y. 1914).
- (3) James Bryce, American Commonwealth (N. Y. 1910).
- (4) A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (N. Y. 1915).
- (5) J. R. Commons, Proportional Representation (N. Y. 1907).
- (6) T. M. Cooley, A Treatise on Constitutional Limitation (Boston 1903).
- (7) F. J. Goodnow, The Principles of the Administrative Law of the United States (N. Y. 1905).
- (8) C. G. Haines, The American Doctrine of Judicial Supremacy (N. Y. 1914).
- (9) A. B. Hart & A. C. MacLaughlin, Cyclopaedia of American Government (N. Y. 1914).
- (10) A. M. Kales, Unpopular Government of the United States (Chicago 1914).
- (11) A. J. Lien, Privileges & Immunities of Citizens of the United States (N. Y. 1913).
- (12) E. McLain, Constitutional Law in the United States (N. Y. 1910).
- (13) W. B. Munro, The Government of the United States (N. Y. 1919).

- (14) L. A. Smith, *The Spirit of American Government* (N. Y. 1907).
- (15) J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States* (Boston 1891).
- (16) C. G. Tiedman, *The Unwritten Constitution of the United States* (N. Y. 1890).
- (17) D. F. Willcox, *Government by All the People: The Initiative, The Referendum and the Recall as the Instruments of Democracy* (N. Y. 1912).
- (18) W. W. Willoughby, *United States Constitutional Law* (N. Y. 1910).
- (19) Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States* (N. Y. 1908).
- (20) J. T. Young, *The New American Government and Its Work* (N. Y. 1915).

(丙)論聯邦政府的書:

- (1) H. C. Adams, *Public Debts* (N. Y. 1898).
- (2) C. A. Beard, *The Supreme Court & the Constitution* (N. Y. 1912).
- (3) E. S. Corwin, *The President's Control of Foreign Relations* (Princeton 1917).
- (4) D. R. Dewey, *Financial History of the United States* (N. Y. 1915).
- (5) W. F. Dadd, *The Government of the District of Columbia* (Washington 1909).

- (6) J. H. Dougherty, *The Electoral System of the United States* (N.Y. 1906).
- (7) J. A. Fairlie, *The National Administration of the United States of America* (N. Y. 1914).
- (8) C. R. Fish, *The Civil Service & the Patronage* (N. Y. 1905).
- (9) M. P. Follett, *The Speaker of the House of Representatives* (N. Y. 1909).
- (10) H. J. Ford, *The Cost of Our National Government* (N. Y. 1910).
- (11) F. C. Griffith, *The Rise and Development of Gerrymander* (Chicago 1907).
- (12) G. Hull, *The Department of the United States. Its History and Function* (New Haven 1914).
- (13) C. H. Kerr, *United States Senate* (N. Y. 1895).
- (14) H. B. Learned, *The President and His Cabinet* (New Haven 1912).
- (15) S. W. McCall, *The Business of Congress* (N. Y. 1911).
- (16) L. G. McConachie, *Congressional Committees* (N. Y. 1898).
- (17) E. C. Mason, *The Veto Power* (Boston 1890).
- (18) P. S. Reinsch, *Readings in American Federal Government* (Boston 1909).
- (19) Ed. Stanwood. *A History of the Presidency* (Boston 1916).

- (20) Ed. S. Taft, *Our Chief Magistrate and His Powers* (N. Y. 1916).
- (21) F. W. Taussig, *Tariff History of the United States* (N. Y. 1914).
- (22) F. Van Dyne, *A Treatise on the Law of Naturalization in the United States* (Rochester 1907).
- (23) W. F. Willoughby, *Territories and Dependencies of the United States* (N. Y. 1905).
- (24) W. W. Willoughby, *The Supreme Court of the United States* (N. Y. 1890).
- (25) Woodrow Wilson, *Congressional Government* (Boston 1904).

(丁)論各邦政府的書:

- (1) E. E. Agger, *The Budget in the American Commonwealth* (N. Y. 1907).
- (2) C. A. Beard, and B. E. Schultz, *Documents of the Initiative, Referendum and Recall* (N. Y. 1912).
- (3) C. W. Collins, *The Fourteenth Amendment and the States* (Boston 1912).
- (4) J. Q. Dealey, *Growth of American State Constitution* (Boston 1915).
- (5) H. W. Dodd, *Procedure in State Legislatures* (Philadelphia 1918).
- (6) R. S. Hoar, *Constitutional Conventions* (Boston 1917).

- (7) A. M. Holcombe, State Government of the United States (N. Y. 1916).
- (8) S. G. Lowrie, The Budget (Madison 1912).
- (9) H. L. Lutz, The State Tax Commission (Cambridge, Mass. 1918).
- (10) C. E. Marriam, Primary Elections (Chicago 1912).
- (11) J. M. Mathews, Principles of American State Administration (N. Y. 1917).
- (12) J. B. Moore, A Treatise on Extradiction & Interstate Rendition (Boston, 1891).
- (13) W. B. Munro, The Initiative, Referendum and Recall (N. Y. 1912).
- (14) P. S. Reinsch, Readings in American State Government (Boston 1911).
- (15) P. S. Reinsch, American Legislature & Legislative Methods (N. Y. 1907).

(戊)論地方政府的書:

- (1) E. S. Bradford, Commission Government in American Cities (N. Y. 1911).
- (2) H. Bruère, The New City Government (N. Y. 1912)
- (3) J. A. Fairlie, Municipal Administration (N. Y. 1901).
- (4) J. A. Fairlie, Local Government in Counties, Towns, and Villages (N. Y. 1906)
- (5) H. S. Gilbertson, County Government (N. Y. 1917).

- (6) H. L. MacBain, *The Law and the Practice of Municipal Home Rule* (N. Y. 1916).
- (7) F. MacGregor, *City Government by Commission* (Madison 1911).
- (8) W. B. Munro, *Principles & Methods of Municipal Administration* (N. Y. 1916).
- (9) W. B. Munro, *The Government of American Cities* (N. Y. 1916).
- (10) A. F. Weber, *The Growth of Cities in the 19th Century* (N. Y. 1899).
- (11) D. F. Willcox, *The American City* (N. Y. 1904).
- (12) C. R. Woodruff, *City Government by Commission* (N. Y. 1911).

(己)論政黨的書：

- (1) H. J. Ford, *Rise & Growth of American Politics* (N. Y. 1898).
- (2) E. J. Goodnow, *Politics and Administration* (N. Y. 1902).
- (3) J. Macy, *Party Organization and Machinery* (N. Y. 1904).
- (4) G. Myers, *History of Tammany Hall* (N. Y. 1917).
- (5) S. P. Orth, *The Boss and the Machine*. (New Haven 1919).
- (6) M. Ostrogorski, *Democracy and the Party System* (N. Y. 1910).

- (7) M. Ostrogorski, Democracy and the Organization of Political Parties (N. Y. 1902).
- (8) P. O. Ray, Political Parties and Practical Politics (N. Y. 1917).
- (9) C. S. Thompson, The Rise and Fall of the Congressional Caucus (New Haven 1902).
- (10) J. A. Woodburn, Political Parties and Party Problem (N. Y. 1903)