

劉迺誠 主編

劉迺誠 編著

各國地方政治制度

美利堅篇



版權所有
翻印必究

中華民國三十二年十一月渝初版
中華民國三十五年十一月滬一版

各國地方政治制度——美利堅篇

全一冊 定價國幣三元一角

(外埠酌加運費匯費)

主編者	劉迺誠
編著者	劉迺誠
發行人	吳秉常
印刷所	正中書局
發行所	正中書局

(1763)

總序

吾國自實施全面抗戰，以迄於今，先後已踰五載。黨國領袖鑒於政府領導人民之順利，人民擁護政府之熱烈，益知抗戰之時期愈久，建國之要求益迫，是抗戰建國，不容偏廢，而須同時併進也。或者曰：際此危急存亡之秋，而空言建國，如不失之迂闊，亦必無補於時艱。殊不知抗戰建國，雖爲兩種性質不同的設施，而處此全面戰爭逐漸演入決定階段之會，抗戰固爲保障民族之生存，建國即可協助抗戰之成功，其義甚明，毋待詳解。

雖建國之道，經緯萬端，欲求其運行順利，並能福國利民，首須由中樞擬定整個計畫，然後由地方分別努力執行；換言之，中央領導於上，地方實施於下。至於計畫之制定，欲其確能應合國家之需要，自非精密籌畫不爲功，此項工作雖甚重要，究無重大困難可言。而於制定之後，欲期其依一定目標普遍實施，則非漫無地方自治經驗之地方機構所能勝任，亦非短期間內所能奏效，故地方自治之提倡，顯爲刻不容緩之事實。黨政領袖於此際實施此項政策，其意義至爲重大，是欲於建國之前，先植其基，基礎一立，國本以固，其他種種，事半功倍矣。

黨國領袖計畫決定之後，旋即委令正中書局，編印各國地方自治制度上之文稿，時在二十八年三月，正中書局於奉令後，開始徵求主編人員，並由多方接洽，惟人選一變再變，歷久未能着手，延及最近始函囑迺誠主編，並請代約合編人。固辭不獲，始試爲之，此去歲暮春季事也。旋復因人事演變，至夏季始能着手，秋初繳出一部分稿件，距原時期，已隔二年之久。

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

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

劉迺誠於四川嘉定柿子灣 民國三十一年六月六日

自序

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

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

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

英語者所能代勞，此項繁冗工作，又不得不由內子擔任。序末附此數言，以誌不忘云爾。

編者於四川嘉定柿子灣至賦齋 三十二年四月八日

目次

總序

自序

導言

第一章 美國邦政府……

第一節 邦憲法

第二節 選舉權與選舉法

第三節 邦總督

第四節 邦行政部門

第五節 邦議會

第六節 邦司法

第七節 邦財政

目次

次

第二章 美國鄉區地方政府………一九

第一節 美國鄉區地方政府之淵源

第二節 各級地方鄉村政府……道政府

第三節 道政府之法定地位

第四節 道財政

第五節 道以下之分區

第六節 中部及北部各邦內之鎮區政府

第七節 南部及西部各邦內之道下分區

第八節 市區及村

第三章 地方政治………五〇

第一節 市選民團體

第二節 市選舉

第三節 都市政黨

第四節 直接民權

第四章 美國都市地方政府………	六六
-----------------	----

第一節 美國都市政府之淵源

第二節 市憲與市政府之合法地位

第三節 市長議會制

第四節 市委員會制

第五節 市經理制

第五章 市財政………	一二八
------------	-----

第一節 市預算

第二節 市財務員與集中購置

第三節 城市之債務

第四節 城市之收入

第六章 法院………	一三九
-----------	-----

第一節 市法院之組織

第二節 特別法院

第三節 法官之選拔與罷免

第七章 哥倫比亞區域………

第八章 市政府與邦政府兩間之關係………

第一節 市政府與邦政府之法定關係

第二節 特別立法

第三節 都市自治

第四節 自選市憲法

第五節 邦政府對於市政府實施管理之範圍

第六節 邦政府對於市政府實施管理之方式

導言

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

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

第一章 美國邦政府

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

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

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

參衆兩院議員；各邦政府不得妨害聯邦官吏執行其效用；更須遵守憲法的精神，實施良好的法律，以增進國家的繁榮。

(註一)關於權力之分配，參看：F.A. Magruder and S. Chase, the Constitution. 1933.

(註二)如郵件之運輸和租稅之徵收等類事宜。

(註三)如婚姻契據遺囑合同之類。

第一節 邦憲法

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

邦憲法於通過並實施若干年後，如有變更之必要，可於兩種方式下變更之(註一)：一爲改訂(Jeision)，一爲修正(Amendment)。改訂常由修憲會議主持，修正則無須召集此項會議。改訂或則制定一種新憲法，以代原有之舊憲法；或則提出一類重要修正案，以變更政府組織；惟修憲會議有時亦可提出少數修正案，而不試以改定全部憲法。修正則爲修改特定條款，或係提出瑣細建議，而不變更邦政府之普通組織。由此可知：改訂與修正之性質異，其程度亦復不同。

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

採兩種計畫，一方面擬定新憲法，一方面提出各種修正案，交由人民表決之（註二）。

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

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

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

（註二）劉迺誠，比較政治制度，第三八一頁。

（註三）同上，同頁後段。

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

第二節 選舉權與選舉法

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

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

以年齡言，各邦大抵採取英制，以二十一歲爲合法年齡。

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

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

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

約有半數邦採行教育試驗之規定，或以之爲絕對條件，或以之爲交替條件，阿那巴馬（Alabama）、盧伊西安那、華盛頓、科內提卡特（Connecticut）、及紐約等二十餘邦，均屬此例。以詳細條款言，則相互間之異點至鉅（註二）。例如在密士失必、盧伊西安那、弗基尼阿（Virginia）三邦選民須能證明其可以誦讀憲法，並可了解其內容，而能爲選舉官吏所滿意。在華盛頓邦選民須能讀英文，並能

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

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

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

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

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

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