

政治名著

美國市政府

美國孟洛著
臧啟芳譯

THE
GOVERNMENT OF AMERICAN CITIES

BY
W. B. MUNRO

TRANSLATED BY
CHUANG CH'I FANG, M. A.

THE COMMERCIAL PRESS, LIMITED, SHANGHAI, CHINA

美國孟洛著
臧啓芳碩士譯

美
國
市
政
府

上海商務印書館發行

原序

本書目的是要用簡括方法說明美國的市政府。各章之中最注重撮記美國城市的發達，敘述城市所以爲地方自治團體的現在權限與責任，說明市政府的各機關，分清各機關彼此相互的關係。這本書寧多討論政治而少討論行政，換句話，寧多討論市政府的組織大綱而少討論市政府的任務設施。然而這並非因爲後一項不如前一項那樣重要，這僅因爲作者想另著一書對於後一項這個問題加以充分討論。（譯者案）孟洛氏想另著的這

本書早已出版，名爲市政原理與方法，余友宋君介現正從事翻譯，不久即告竣。

就是講政治組織，也未嘗把各點說得十分詳細。作者不過就這個很大，很重要的問題，給研究市政府的專門學生與普通讀者供獻一本初稿罷了。至於願於本書之外更求較詳事實與較多議論的人可在各章之末看見幾種參考材料。

現今不根本研究市政府的解剖與生理即想診斷市政病症而開示藥方的人既然甚多，作者斷不至因重視市政府的解剖與生理而有偏重之弊。無論如何，我們近年

來聽人談論美國市政府應當怎樣的話太多了，所以像本書這樣側重說明美國市政府的現狀，正是應當的。

本書各章所述的既是時有變更的組織，必不免對於事實有錯誤記載，對於意見有誤謬敘述。本書所論的問題原極複雜，作者但希望錯謬的地方不比不可恕的程度更多。書中所必需的材料多從各方面得來，作者甚為感謝。對於莫黎慕費爾利，哈頓，郝美爾四位教授，深謝其分別校對印稿與許多提示的幫助。對於紐約魏伯耳博士與波士頓瓦倫先生，深謝其為作者解決了好幾個困難問題。對於波士頓財政委員會會長蘇力萬深謝其指明許多疑難，作者更從蘇力萬會長處得了許多論美國政府實況的可靠材料。對於勞女士與侯爾登女士，深謝其幫助作者預備草稿，交付印刷。

孟洛序

- (一) Merriam. (二) Fairlie. (三) Hatton. (四) Hormell. (五) A. F. Weber.
(六) C. Warren. (七) J. A. Sullivan. (八) Miss Rowe. (九) Miss A. Holden.
(一〇) W. B. Munro.

譯者序

現在我們中國應當竭力講求市政是許多人知道的事，然而應當怎樣講求纔可使市政真有進步是許多人要問的事。我們若想答覆這個問題，須先認明什麼是虛名的，皮毛的，一時的市政點綴，什麼是實際的，根本的，持久的市政設施。簡斷說來，僅掛一面地方自治的招牌，僅定幾條辦理市政的條例，僅把一城或一地方的事務交給上憲所派的少數人支配操縱，都是虛名的，皮毛的，一時的點綴。反過來，能一方面使最多數的市民享最大的福利，一方面使全城事務皆取決於大多數的市民，纔算真正講求民福，施行民治。必定真正講求民福，施行民治，纔算是實際的，根本的，持久的市政進步。我們認明了這一層，就可以講到辦理市政的方法了。雖然，一城的地方憲法應當由何方制定，纔能適應地方需要？地方選民應當怎樣發表他們的意見，纔能表現民意，保持民權？市政府應當怎樣組織，纔能不違反民主主義？市政府各機關的權限應當怎樣分配，纔能講求效率，不生軋轢？市政府與省政府的關係應當怎樣定明，纔能既保持中央監

督，又不妨害地方自主。熱心改革市政的人們應當怎樣組織經營，怎樣發揚輿論，怎樣監督政府，纔能達到真正福利市民的大目的？說到講求市政，非對於這些問題有圓滿答覆不可，否則就沒有什麼民福與民治可言了。然答覆這些問題極其困難，借鑒於世界上市政進步很快的國家是研究的一法，所以我譯了這本書。

選擇可譯之書是一個稍難的問題。美國論市政的書很多，皆各有偏重。若想找一本簡明完備，應有盡有的書，很不容易。這本書乃哈佛大學教授孟洛所著，其性質已詳於原序以內，可以不必再說。孟洛教授在哈佛大學教市政一門已十有餘年，所著關於市政的書甚多，除了這一本外，還有市政原理與方法，專論市政管理問題，余友宋君介現正從事翻譯，不久告竣，可與此書參讀；有歐洲市政府，詳論英、法、普三國的市政，余作本書各章的案語嘗用爲參考；有市政府書目錄，羅列英、美、德、法各國論究市政府的書籍與文件，不下五千多個標題，是專門教授、圖書館員、地方官吏所必備的書。

我譯這本書的目的及所用的文體與前譯經濟思想史不同。經濟思想史是談高深學理的書，我想對於專門或大學學生供獻一本參考書或教科書，所以用文言翻譯。

這本書是講實際應用的書，我不但希望對於專門學生供獻一本參考書或教科書，且希望對於關心市政與辦理市政的人供獻一本研究資料，對於一般市民供獻一本講市政常識的書，所以用語體文翻譯。有工夫的人可拿這本書作教科書讀，不可拿這本書作百科全書看。很忙的人可利用書末所附的「索引」找出他所要參考的部分。我們最當知道市政是全體市民的事，不是少數地方官吏或議員的事。凡屬地方人民皆須具有參預市政的智識能力。倘或大多數市民全沒有這種智識能力，無論有什麼樣的好官吏，好議員，替地方盡力，必不能收美滿效果；趕到城市事務一旦落在壞官吏，壞議員的手裏，就更不堪思議了。我們又當知道市政良惡與全國政治的進步或退步有密切關係。設若我國各城皆有人注重本城的市政，用心研究，竭力改革，全國政治必不期然而然的顯出很大的進步。我翻譯這本書實抱了莫大的希望。

還有幾件事須先在讀者面前交代清楚。一、本書的第一章述「美國市自治的發達」，作者爲節省篇幅起見，講的十分簡括。此在美國人讀之，不大困難，在我國不熟悉美國歷史的人讀之，就必有費思索的地方。然而美國市自治的發達可分五個時期，每

一時期中皆有他的特殊現象，讀者若能先記清各時期中這些現象，心中自必了然，所以我願在此處稍微說一說。第一個時期是英國殖民時代，那時候的自治事情很少，不過有民選的市議會罷了，這可算美國市自治胚胎的時代。第二個時期由美國革命起（一七七六年）至一八二五年止，市政府組織的原理很受聯邦政範的影響，立法部權限很大，行政部權限很小，地方用人全由政黨支配，那一黨當權就用那一黨的人，美國人叫這種辦法爲「樹黨制」；這可算美國市自治萌芽的時代。第三個時期由一八二五年起至南北戰爭終了止（一八六五年），立法部權限漸減，行政部權限漸大，市長全歸民選，樹黨制最爲得勢，這可算美國市自治枝葉發生的時代。第四個時期由南北戰爭終了起至一八九〇年止，前半期市政極其腐敗，後半期進步很大，通這一期而言，市長權限更加大，議會權限更減小，樹黨制漸衰，考試制發生；這可算美國市自治驟經風雨吹折又復枝葉怒發的時代。第五個時期由一八九〇年起至現在止，多數城市皆拋棄了分權原理，採用了委員制或經理制，直接立法的工具（公民提案權，表決權，撤回權）日見推用，考試制全國風行，這可算美國市自治花萼半開的時代。看美國人現在這樣

努力前進，當然有花萼全開的時候。然而進步越大，花萼必越長，斷不至像天然植物那樣經過花萼全開的時代就必達到花萼凋零的時代。

二，原書第十二章是論「委員制的市政府」，第十五章是論「經理制的市政府」，我因為這兩章有相聯的關係，特把第十五章提放在第十三章之前，就是把原來的第十五章改爲第十三章，把第十三章改爲第十四章，把第十四章改爲第十五章。

三，翻譯名詞極爲困難。本書所用的譯名可分爲三類：第一，是取用人所通用的譯名，這一類最多，因爲但可遷就，我就不另創譯。第二，是我未嘗看見旁人如何翻譯因而創譯的譯名，如譯 *Spoils system* 爲「樹黨制」，譯 *Preferential ballot* 爲「樂選選舉票」。這一類的例子不算很多。第三，是我覺得現在通用的譯名很不相當，不得不改譯的譯名，如 *Referendum* 通常多譯爲「公民複決權」，我譯爲「公民表決權」，因爲凡是採用 *Referendum* 的國家或城市有許多立法案件首先就得交給公民表決，並不是先歸議會表決，後歸公民複決。如 *Charter*，通常多譯爲「市制」，我譯爲「地方憲法」，因爲從 *Charter* 的功用與性質來看，實在與國憲或省憲沒有區別，不過國憲用於一國，

省憲用於一省，地方憲用於一地方而已。而且「制」字這一個字似乎不能表示組織政府的根本法。如 Home rule，通常多譯爲「自治」，我譯爲「自決」，因爲這個名詞是用在制定憲法的關係上，不是用在表示自治的關係上；美國有 Home rule 這個制度的城市是自治城市，沒有 Home rule 這個制度的城市也是自治城市，所不同者前邊那個城的地方憲法由本城市民自己制定，後邊這個城的地方憲法由省立法機關代爲制定。倘譯 Home rule 爲「自治」，必須不認那些沒有這個制度的城市爲自治城市，豈非與事實不相符合？這一類名詞也不甚多，不過不止於只有這幾個。我最歡迎讀者批評指正我所創譯的名詞。

四，最後是直譯與意譯的問題。我對於近來國人所譯的書，無論是直譯的或是意譯的，皆有一部不敢贊同。直譯的人藉口「不變更原句構造」，常把譯文弄得佶屈聱牙，夾雜着許多外國人說話的語氣，真令人難懂。意譯的人又藉口「暢達」，常把原文的整句，整段丟開不管。我前次譯經濟思想史，同此次譯這一本書皆竭力躲避這些毛病而兼用直譯與意譯兩種方法。直譯的地方我必勉強用我國人說話的語氣寫出，意譯的

地方我不敢丟掉原書一句的意思。

我開始想譯這本書的時候是與我的同學宋君介共同計畫的。我譯這一本，宋君譯孟洛教授的市政原理與方法。本書許多名詞皆是我與宋君幾經討論而後決定，而初稿的前半部又承宋君分神校閱，我異常感謝。我作各章案語的時候常與同學李君光忠交換意見，而譯稿的第一，第三，第四，第十一，第十四，十五章且賴李君分神校閱，第二，第五，第六，第七，第八，第九，第十，第十二，第十三，第十五，第十六等十一章全賴同學江君紹原分神校閱，我皆非常感謝。如沒有孟洛教授的原書，必沒有我的譯本，所以我更感謝作者。

最後，我尤要感謝的是吳柳隅先生。先生研究政治有年，對於本書曾仔細審閱一遍，頗多糾正。若沒有吳先生及諸同學的幫助，本書缺陷誤謬之處必定甚多。然而我一面深謝助我的人，一面仍對於書中誤謬自負責任。海內學者若肯進而教之，極爲我所歡迎。

民國十一年十二月七日臧啓芳序於美國意大利諾大學

例言

- 一、本書原名是 *The Government of American Cities*，第一版出於一九一二年，第二次修正版出於一九一六年，第三次修正版出於一九二〇年，譯本是根據第三次修正版發行於紐約馬克米蘭書局 (McMillan, New York)。
- 二、書中重要名詞與人名、地名，皆在正格中用數字標出，依次將原文寫在正格之上，以供讀者參看。但已在前邊寫過的多不在後邊重寫。
- 三、原書中關係重要的小註全都譯出而用雙行小字夾寫在正文之中。譯者在正文中有所添註也是這樣寫法。
- 四、每章之末譯者皆就自己的意思附加幾行案語。
- 五、書末所附的索引係依照英文字母排列，然頁數皆經譯者就譯本詳細添註出來，讀者檢查參考必覺得格外便利。
- 六、本書所用的符號如下。

人名

地名

書名

其他
專名

△△△

~~~~~  
(如會名,局名,學校等)

七、本書悉從新式標點。

# 美國市政府目錄

|      |            |     |
|------|------------|-----|
| 第一章  | 美國市自治的發達   | 一   |
| 第二章  | 城市的社會組織    | 三三  |
| 第三章  | 市政府與省政府的關係 | 五九  |
| 第四章  | 市政府的權限和責任  | 九九  |
| 第五章  | 地方選舉團      | 一二一 |
| 第六章  | 地方推選與地方選舉  | 一四七 |
| 第七章  | 地方政黨和政治    | 一七九 |
| 第八章  | 市議會        | 二〇九 |
| 第九章  | 市長         | 二三九 |
| 第十章  | 地方行政的分科    | 二七三 |
| 第十一章 | 地方官吏和僱員    | 三〇三 |



|      |                                                     |     |
|------|-----------------------------------------------------|-----|
| 第十二章 | 委員制的市政府·····                                        | 三三七 |
| 第十三章 | 經理制的市政府·····                                        | 三六九 |
| 第十四章 | 直接立法與公民撤回·····                                      | 三八九 |
| 第十五章 | 地方改革與改革家·····                                       | 四二五 |
| 第十六章 | 幾個大城的市政府<br><small>(紐約，芝加哥，費拉達費亞，波士頓)</small> ····· | 四五五 |

# 美國市政府

## 第一章 美國市自治的發達

無論研究政治學的那一部分，必牽涉一點制度史的智識。研究者對於已往的事實至少亦應略知大概；因為知道已往的事實，纔能求得一國所以有現今中央與地方政治組織的原故；因為求得一國所以有現今政治組織的原故，纔能真正了然一國政治情況應該在將來有怎樣的發達。美國市政府的制度甚不一致，他的歷史約有二百二十五年；在這二百二十五年之內，他所經歷的變化極多，幾乎沒有一種自治行政的規模未被美國城市所試驗。按照近五十年的歷史看來，歐洲各國地方政府的組織並沒有什麼大變遷；若說美國，竟可稱為世界上地方政治的主要試驗場。他這種變遷雖不無損傷，他的經歷也很有教訓。總而言之，美國市政府的行政實極有進步。現今美國市政府的組織是從這種變遷演出來的。略述這種變遷的步驟可以明瞭現今市政府的特質。

(一) Colonial boroughs. (二) New York. (三) Charter. (四) Dongan. (五) Albany. (六) Philadelphia. (七) Annapolis. (八) Norfolk. (九) Richmond. (一〇) Trenton. (一一) New England. (一二) Town government. (一三) Massachusetts. (一四) Boston.

## 一、殖民時代的各鄉

殖民各鄉成立於十七世紀下半期，美國地方制度就在此時開始。首先成立的鄉是紐約，他的第一次地方憲法是在一六六八年由殖民總督黨甘所頒給。數月之後又有愛而班奈鄉成立，他所得的第一次地方憲法與紐約所得的實質相同。這兩鄉的地方憲法皆行到革命時候。此外尚有許多殖民鎮市隨着獲得相同的地方憲法，——費拉達費亞在一六九一年，安納波里在一六九六年，諾弗克在一七三六年，黎席芒在一七四二年。殖民時代最後成立的鄉是樁屯，他的地方憲法得於一七四六年。更有十數個小城散布於美洲中部或南部各殖民地，也曾在殖民時代獲得地方憲法。然紐英格蘭各殖民地沒有在殖民時代獲得地方憲法的鄉，這似乎因為該地的鎮政府制度已很相當，沒有什麼不滿足的原故。只就馬塞秋色省而論，在波士頓城於一八二二年獲得地方憲法以前，絕沒有獲得地方憲法的城市，就是波士頓也只因為人口太多，鎮政府管轄不了，纔發生變更，並不是因為他要求增加權限而發生變更。考其原因，確因為紐英格蘭各鎮所有的權限和特權與獲得地方憲法各鄉所有的權限和特權實際相同，既無需乎地方憲法以增加地方權限，又無待乎地方憲法以