

世界

叢書

國

政

府

大

網

起蘊琦編

張慰慈校



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

序

美國於一千七百七十五年革命，一千七百七十六年宣告獨立，和英國政府脫離關係後，經過了十四年的困難時期，纔於一千七百八十九年組織一個聯邦政府。聯邦政府成立後，直到現在，祇有一百三十二年。在這一百多年的時候，美國各種狀況的變更，各種事業的發達，實出人意料之外。那時候的十三邦祇有人口三，九二九，二一四；土地八一九，四六六英方里。現在的四十八邦在一九一〇年有人口九一，九七二，二六六；土地二，九七〇，二三〇英方里。至於財產之增加，工商業之發達，那是人人所知道的，不用我在此敘述了。

美國之所以能在極短時期之中，發生極大的變更，有種種的原因：民主主義的發達和政治組織的良善，也是這種種原因的一種。所以美國的政制制度，早爲外國人所注意。在一千八百三十二年的時候，有一個法國人 Alexis de Tocqueville，寫了一本書，叫做『美國的民主主義』 Democracy in

America。照這一位法國學者的觀察，美國是一個民治國，是一個理想的民治國；歐洲各國可以從美國的民主主義，得到很多的教訓。五十六年後，在一千八百八十八年，又有一個英國學者 James Bryce，也寫了一本書，叫做『美國平民政治』The American Commonwealth。這一本書的本旨是把美國各種政治組織，從聯邦政府，各邦政府，直到地方政府和城市政府，與及各種政治的和社會的制度，詳細敘述，並且又說明美國民族的歷史，習慣和思想，作為美國政治制度的基礎。『美國平民政治』雖已譯成中文，然而篇幅甚大，非普通一般人所能看得完的。

今趙君蘊琦根據於最近出版研究美國政府的書籍，擇要編成這一本美國政府大綱小書，讀者能於極短時間之中，得知美國政府組織的大概情形。我們可以預料他這本書出版後於公民智識一方面，一定有不少的補助。

中華民國十年三月二十四號。張慰慈。

自序

我編輯這本書的主旨，是在使我國一般的國民能知道美國政府組織的大概；美國是聯邦式的共和先進國，所以我想美國政府的組織是我國國民所應當知道的。

本書的材料，大部分是取自畢德 (C. A. Beard) 做的美國政府及政治 (American Government and Politics) 和孟祿 (Wm. Munro) 做的合衆國政府 (The Government of the United States) 二書。這二書都是在美國很風行很著名的。此外，又參考幾種別的書。因限於篇幅，僅能從各書中擷取精華，刪繁就簡，做成大綱；至於美國政府組織的詳況，絕非本書所能備述。

本書編輯的方法是由張慰慈教授所指示的，原稿又蒙張先生改正過一次，所以我很感謝他。

民國十年三月十五日，趙蘊琦，北京大學。

美國政府大綱目錄

頁數

第一編	美國政治制度的起源	一
第一章	殖民地時代的政治組織	一
第二章	合衆國的成立	一一
第三章	論美國憲法	二七
第四章	美國憲法的發達	三四
第二編	聯邦政府	一
第五章	國會	一
第六章	總統	三五
第七章	行政部	五七
第八章	聯邦法院	七五

第九章	聯邦政府的財政	八六
-----	---------	----

第十章	公民和公民的權利義務	一〇〇
-----	------------	-----

第十一章	屬地的政府組織	一一二
------	---------	-----

第三編	各邦政府	一
-----	------	---

第十二章	各邦在聯邦的地位	一
------	----------	---

第十三章	各邦的憲法	一〇
------	-------	----

第十四章	各邦的立法院	一八
------	--------	----

第十五章	各邦的行政機關	三八
------	---------	----

第十六章	各邦法院	五八
------	------	----

第十七章	各邦政府的財政	六六
------	---------	----

第十八章	人民的直接立法和直接罷免	七五
------	--------------	----

第十九章	邦政府的改造	八三
------	--------	----

第四編 地方政府 一

第二十章 地方政府 一

第二十一章 城市政府 二〇

第五編 政黨 一

第二十二章 政黨 一

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成的。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。因為這個原因，所以學者若是研究美國現代的政治，必要先知道殖民地時代的政治情形。

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，制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』(Proogue)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。