

美國政府與政治

CHARLES A. BEARD 著

國立編譯館編譯
鄒遠猷譯

國立編譯館

中華民國二十三年八月初版

美國政府與政治一冊

American Government and

Politics

每冊定價大洋叁元伍角

外埠酌加運費匯費

原著者 CHARLES A. BEARD

譯述者 國立編譯館 鄒 達 猷

校閱者 國立中央大學 法學院院長 馬 洗 繁

出版者 國立編譯館

發行人 王 雲 五
上海河南路

印刷所 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠



精

精

第六版原序

在許多年以前的某一天，當學期告終，我正忙於評閱試卷之時，忽聞辦公室附近的廳堂中大聲騷擾；我一詢鼓噪的原因，始知一羣學生齊來要求探看他們的分數。我以大學中真正的嚴肅態度告訴他們：報告不久就會辦好，無論如何，不久總會使他們得到公道。於是有領袖一人正眼注視着我，說道：『我們不求公道，只求憐憫而已。』

此次修正拙著美國政府與政治，我心中時時以憐憫學生爲念。本書原非爲主講政府的教授而作；因爲他們對於與一般民衆無甚關係的許多細節，必然是很精通的。我常捫心自問：本科目對於行將負擔公民責任的青年男女，以何種知識爲重要？這個問題，在修正本書的進程中，是常常顧到的。我已儘能力之所及，將本書限於敘述事實、原則與趨勢，以及爲理解公共問題所必要之論點。固然我未能發見絕無錯誤的標準；但那卻是我的目標所在。關於官吏的任期、薪俸及選舉等次要事件，常有變遷——在本書出版一年之內，其變遷之數當以百計，關於此類事件，無論何種編著，等到出版後就欠精確了。

我對學生已從另一方面示以憐憫，不惜費時費力，務求此書之明白簡單而易讀。倘此點尚有任何缺陷，則應歸咎於我學力之不足，非敢不盡心力。我原希望著一本教科書，使能引導學生，啓發其能力，並警醒學生，使對於政治的制度、習例、內幕與意義發生興趣。

對於第五版的文字與意義，已爲若干重要之更改。本書所注重者爲政府的職務而非其形式；在此種工作中，有許多材料，係從The American Leviathan中轉借而來。又爲容納新材料起見，已將關於歷史發展且久經推重之某數章，及關於理論之各段割愛刪去。

關於本書之修正，深感柏克君 (A. E. Buck) 及小兒俾耳德威廉 (William Beard) 之助力。

俾耳德 (Charles A. Beard) 一九三一年二月二十二日

第一版原序

關於美國政府現有的各種優良課本，原係應中學之用；似乎仍有另編一本之需要，其內容不可過於淺近，亦不可過於專門，以應專門學校的學生，及對於我國政治制度欲加一番普遍研究的公民之用。本書連同其姊妹篇 *Readings in American Government and Politics*（腳注中曾引為讀物），即欲彌補此項缺陷。對於政治的著作，本書不敢算是一種貢獻；不過是很坦白的根據最近最可靠的權威而編著。

本人應致謝之處甚多，同事中如鄧寧（*Dunning*）、古德諾（*Goopnow*）、史密司（*Munroe Smith*）與司各脫（*G. W. Scott*）諸教授，及塞忒君（*Mr. Sait*）曾閱本書某部份原稿，並為之校對，凡經其寓目者，皆逐頁加以決定。又麥克培因博士（*Dr. Howard McBain*）曾閱聯邦政府及各邦政府之某部份，因其對於實際政治與行政之豐富經驗，使我得避免許多錯誤。他在觀點上和解釋上為無數之糾正，亦使我深為感謝。哈頓教授（*Professor A. R. Hatton*）閱過市政府數章，除更正多處外，並告訴我如何能使此數章益臻完善。關於投票法與預選會法，路定頓君（*Mr. Arthur Crosby Ladington*）之助力甚大。霍爾佐甫

君 (Mr. Alexander Holtzoff) 對本書之編著，隨處相助，關於國有富源及各邦司法制度二章，係由霍氏起稿，而由我加以指導，我對霍爾佐甫君之謝忱，非序文中片言所能罄意。關於此項工作之計劃與實行，曾得吾妻隨時鑑別之助力。雖有這許多人合作；但對於所有的錯誤與缺點，必須由我自負責任。惟有遍閱全稿者，始知此種錯誤與缺點之多少；但描述一種複雜而瞬息千變的政治機體，其困難為如何，我相信知道箇中困難的人，必能原諒此種錯誤與缺點。

俾耳德

一九一〇年四月

第四版原序

本版已將原稿完全加以修正，幾乎全部重寫一遍。關於史實各節，已加縮減，而置諸與牠們相關聯的現行政治各章中。我已另撰新緒論一篇，似乎貢獻一種史比歷方法較優的研究——這種方法，開始即打算更加引起學生對於實際政治與政府的興趣。無論在文字上與意義上皆努力使本書全部煥然一新。許多細節，已經斟酌刪去，因此留下篇幅，以討論基本原則與例規。

我對於國立公共行政學校 (National Institute for Public Administration) 柏克君 (Mr. A. E. Buck) 及谷力克博士 (Dr. Luther Gulick) 之建議與意見，深為感謝。而對於科倫比亞大學 (Columbia University) 麥克馬洪教授 (Professor Arthur W. Macmahon) 尤應特致謝忱，因彼曾給我以最有價值之批評的和積極的建議。

俾耳德 一九二四年四月

目錄

第一編 聯邦政府

| | |
|-----------------|-----|
| 第一章 政府在現代文明中的職能 | 一 |
| 第二章 合衆國的憲法 | 一七 |
| 第三章 聯邦制度的普通原則 | 四三 |
| 第四章 政黨與政府之運用 | 七五 |
| 第五章 聯邦司法機關 | 九九 |
| 第六章 國會的組織 | 一三一 |
| 第七章 國會工作之進行 | 一五七 |
| 第八章 總統之指名與選舉 | 二〇二 |

| | | |
|------|-----------|-----|
| 第九章 | 總統的職權 | 二二九 |
| 第十章 | 行政組織與文官職務 | 二六八 |
| 第十一章 | 稅收與財政 | 三〇〇 |
| 第十二章 | 交通與運輸 | 三二九 |
| 第十三章 | 商人企業與農業 | 三七一 |
| 第十四章 | 勞工與移民 | 四一八 |
| 第十五章 | 公共衛生安全及道德 | 四四六 |
| 第十六章 | 天然富源 | 四七七 |
| 第十七章 | 領地與國境 | 五〇七 |
| 第十八章 | 外交事件 | 五二七 |
| 第十九章 | 國防 | 五七一 |

美國政府與政治

第一編 聯邦政府

第一章 政府在現代文明中的職能

現代政府的作用，對於人民的生命、自由、財產、以及幸福之尋求，無不深入。我們自幼至死，無時不感受其活動與影響。出生則由牠登記；受教育則由牠設立學校；非得到牠的執照，不能結婚；非符合其標準，並經其准許，即不能加入自由職業。爲適應其需要起見，我們隨時皆可因重稅而須放棄大部份的財物；並須爲牠作戰；甚至爲牠而死。無論生活與工作之地點何在，我們常得享受政府的利益和保護，且常處其約束之下。凡實業、商業與勞工各界，皆爲政府力量之所及。故政府實爲國家統一之象徵，與國祚永續之保證。我們

的安全、舒適和幸福之繼續增加，概以政府所抱政策之賢明及其在行政上之效率為轉移。無論何時，我們研究到道德生活的性質和義務，便感覺公民應盡的責任。即至最後生命終了時，我們的殯葬，都要得到政府的准許。

政府職務的增加

政府的職務，與年俱增，這是現代文明中一種顯著的事實。或許這是可惋惜的，但卻不容否認，因此類事實的紀錄是確鑿不易的。如一八七〇年，聯邦政府所任用的文官不過五萬人；迨一九三一年，便達到六十萬人以上。故當人口增加三倍時，聯邦政府的職員，激增至十二倍之多。單是聯邦政府經常的開支，當十九世紀之初，年僅一千萬元整數；迨十九世紀末葉，已達五萬萬元；至一九三〇年六月三十日會計年度終了時，竟達四十萬萬元之鉅。若把一切政府合計起來，則當一九二八年，聯邦、各邦、以及地方財庫的稅收，共計達九，二八九，〇〇〇，〇〇〇元，即每人負擔七七，三九元，約每家負擔三八七元。單拿紐約(New York)一邦的中央費和地方費來說，邦境之內，每年每家約負擔三八〇元。我們如記及合衆國的家庭，每年收入在二千元以下者，約佔三分之二，則政府經費對於國家和私人經濟的關係，其重要是顯而易

見的。

由上述數字所表示的趨勢，在較新的聯邦專業上，更爲顯露。郵政局的職務，已擴充到鄉村的免費投遞、儲蓄銀行，以及包裹郵件。國會設立一個船政局 (Shipping Board)，在造船及航業的範圍內，授以大權。設立農業貸款局 (Farm Loan Board)，以辦理農村銀行，並監督對農民貸款的事宜。設立聯邦貿易事務署 (Federal Trade Commission)，使對各大商業公司，有查究、管理、及報告其行動之權。又組織礦業局 (Bureau of Mines)、國有公園事務處 (National Park Service)、公共衛生處 (Public Health Service)、森林事務處 (Forest Service)、公路局 (Bureau of Public Roads) 及兒童局 (Children's Bureau) 爲幫助農產品銷售起見，國會更制定棉業期貨法 (Cotton futures law)、穀物標準法 (Grain standard law) 以及貨棧法 (Warehouse law)，這些都需要專門的知識。牠所定的純潔食物法 (Pure food laws) 只有化學和細菌學的專家才能運用。牠又管理到鐵路的經營及車費。此外各邦政府和地方政府的職務，也有同樣驚人的擴充：譬如城市和區域之設計；平民住宅之管理；最低工資、產母恩給 (Mother's pensions)、防疫醫藥、小兒衛生、工業衛生、工業保險 (Industrial insurance) 與工人償卹 (Workmen's compensation) 之確定；以及公路、醫院、救濟院、及療養病院等之建造皆是。

對於政府概念之變遷

就是對於政府的概念——即關於其正當的職務和責任——其本身都已改變。不久以前，政治家和政論家對於政府干涉個人自由與財產，還毅然決然的主張積極限制。他們認為政府的主要專業，在對內維持秩序，對外抗拒敵人，捍衛國家。他們相信此種不干涉政策——或稱之為放任政策——之運用，是有益於公衆的。他們以為在個人競爭的社會裏，如果聽其自然，每人將依其天才和勤奮的程度，而在財富與幸福的天秤上自為升降。精明和能幹的人，自然會佔優勢，指揮勞力於生產的途徑，使全社會均蒙其利。那些生來宜於藝術及手藝的人，也自然會找到他們適當的地位。像這樣任個人自由活動的結果，社會上就會調和起來，大家都感受到社會的公平，一種理想的文明，也就會從此產生。據說只要國家能限制其活動於保護財產，維持秩序，及捍衛國土諸端，則這些事都不難實現。

這樣自圓其說的政府概念，現在雖然沒有完全拋棄，但已大加改變了。第一，因為此種理想在實際應用上，並不會產生預期的調和現象，以及社會的和平，與一般的滿足。而隨著鐵路、工業、獨占公司、大城市、及其他種近代文明的特質之增長，而產生各種之情況，使集合的行動，成為急切之需要。

這種變遷，羅思福 (Theodore Roosevelt) 在一段文字中已表示出來：『政府在不同種不同的方面，已被迫而代替個人的地位；例如火警之消防，溝渠之建造，水電及運輸之供給等。在原始社會裏，每人家，對於一切事物，都自行照顧其本身的利益。但如在城市裏，還冀個人各自為政，一仍舊貫，或謂將此類事件委諸公吏管轄範圍之內，即為喪失個人之創造能力，實屬荒謬之論。』要之，在現代文明中，確有種力量，使政府的職務複雜化，這種力量，有些是急進的，還有些是保守的。

現在的商人，每要求政府用關稅來保護工業，用劃分區域的法律來管理城市的房屋建造，並為運貨人利益計而控制鐵路的運費。有力量的鐵路工會，每以罷工相恫嚇，實行逼迫政府確定車工八小時的日常工作。不平的農民，因借債負擔百分之八乃至百分之十的利息，也要求政府供給低利借款。在紐約市的房客，震於租金之激增，堅謂業主收租，應由邦議會確定合理的數額。一般慈善家，目擊貧困之苦痛，要求政府創立慈善機關，以資救濟。如果把這些事推論下去，確能充滿一本書的篇幅。

我們今日已達到一種地步，不復單以權力為理由來擁護政府；因政府存在的根據，已移置於服務的基礎上面。平時政府主要的行動，在於服務，而不在於實力之表現。故合衆國 (United States) 政府的文官多於武官，不止二與一之比。在紐約城中，僅有一萬八千名警察；但教員、救火夫、清道夫、公園雇員，以及從事

他種重要社會職務的工人，幾有十萬名之多。即警察的工作，也不止維持秩序而已。

從新近的經驗看來，凡審慎的學者，決不致武斷的說；在任何時間與地方，某事為政府所應辦，某事為政府所不應辦。現在只見甲黨要求政府從事這種活動，乙黨則要求政府從事那種活動，但政府已經擔任的工作，迄未見減輕多少。古時的主義，凡一切職務，能由私人或私人團體完成者，或其所完成者能優於政府之所為，則政府不應越俎代庖。此種主義，到現在仍是不錯。但此種學說過於模糊，不能作為事實上之指導，或藉此抑制多數人，使不能對此採用廣義的解釋。

政府職務之類別

把現代政府的各種職務來分門別類，已經有了多次的嘗試。可是那些嘗試，沒有一種是合於邏輯，而且包括無遺的。大體說來，政府的職務，當然可分為兩種：一種是對於國內公民的職務；一種是對外關係的職務。對內的職務，有些是帶禁止性質的；還有些是帶指揮監督性質的，即管理衆人的行為和財產的使用。並且政府可藉款項之補助與法律之保護，以求促進某種經濟事業或社會事業。又可自為某種公共事業之所有主而自行經營之。可努力控制或鼓勵某種文化事業，而抑制其他。最後更可用劇烈手段，以改革分

配財富或經濟貨品之現行方式。

次談禁止的職務(Prohibitive functions)，在這個項目下，可以羅列多種法案，對於某種行爲及某種財產之使用，加以厲禁。譬如把人身當動產買賣的奴隸制度，現在在禁止之列。同樣並禁止製造和販賣有醉性的流質以供給飲料。即對於抑制貿易的商業組合亦然。在這個項目下，還有刑法，對於多種行爲，從殺人起直至在餐館裏吸煙，都要加以處罰。除俄國而外，差不多世界上沒有一個國家像美國一樣，對於公民的自由(Civil liberty)加以這許多限制。有些禁條是爲維持公共秩序而設的，有些是爲經濟團體的利益而設的，還有些是爲實現大多數人所公認的道德標準而設的。因爲這些法案，把工業商業和社交的整個範圍都囊括在內，故關於其擬定、解釋和實施，牽涉了經濟、倫理和社會學上各種深奧的問題。

至於政府管理的職務(Regulative functions)係爲衛生、安寧、或團體利益而設的，與禁止的職務顯有不同。依照舊的法律觀念，凡有關公益的私人企業，政府可以確定其價格。依照這種主義，政府對於鐵路、煤氣、電、及他種公用事業公司之收費，亦可管理之。

「公益」(Public interest)這個名稱的範圍，近來已經擴大了。此種心理上的變遷，在一九二一年科羅拉多(Colorado)法庭的判詞中，最爲顯露：牠所贊助的法律，係規定凡有關公益的事業，在調查之先，

一概禁止罷工和閉廠。並謂：『我們必須審慎……煤鐵工業，不但與他種工業有關；而且與人民的健康，甚至與生命，都有重大的關係。』評論家古稀曼（R. E. Cushman）曾謂：『這一類的理論，實產生一個疑問：法庭是否尙未至僅以「人生的需要」為條件，來斷定各種事業是有關公益的。』（見 *The Political Science Review*, Vol. XVI, P. 474 [1922]）

補助上述那種主義的，還有「警察權」（Police power）的主張。各邦政府，為着公眾的福利，有權管理人民及其財產，這是美國法律上的原理。此種空泛的辭句，在實行時，本來僅指法庭所允許的事件而言。可是在警權之下，關於工場、工時、及城市房屋之建築；鐵業、製造廠、及商店中危及工人健康、生命、及肢體等情狀之取締；與夫那些煩囂逼人的工業之地址問題，已經制定許多法律。

我們已經說過：政府的職務，並非都屬於禁止或拘束一方面的。反之，政府可對輸入貨品徵收關稅，對某種工業予以津貼，對航運公司給以補助金，藉以扶助私人企業。又可以幫助製造家和商人向外國尋求貿易和讓與權。所以有許多人，雖然在他種事件上極力反對政府的干涉，但都贊同政府對於私人工業的扶助，尤其當他們本身受到這種扶助的利益時為然。

我國（譯者按本書著者為美國人，故凡書中之「我國」「我們」等字樣，皆指美國及美國人而言，