

布魯美治著
程新元譯

美國縣政府

商務印書館發行

A. W. Bromage 著
程新元 譯

美 國 縣 政 府

商務印書館發行

譯者序

我譯這本書的目的是想給研究中國縣政改革者的一個參攷。我國縣政之腐敗，是一件不容諱認的事實。故近數年來，改革縣政之呼聲，幾遍全國，如二十一年內政部在第二次全國內政會議所提之縣政改革案，黃紹竑等於四屆四中全會所提改革地方行政制度案中縣制改革方案，及二十四年一月南昌行營頒佈剿匪省份各縣裁局設科辦法大綱等皆為針對現行縣制之弊病而下之方案。從這些改革案的內容看來，似有走向經理制的趨勢。苟能完全實現，地方人民當獲益匪淺。我國縣之地位已經法律規定為自治單位，自治完成之縣，其縣長與縣議員均由民選。揆諸今日，全國尚無一自治完成之縣，故距離縣自治之目標尚甚遙遠。且改進地方自治原則將縣自治分為三時期：（一）扶植自治時期，（二）自治開始時期，（三）自治完成時期。在扶植自治時期，縣設參議會，縣長為任命，縣參議員半為選舉，半為委任，鄉鎮長由縣府任命。在自治開始時期，設縣議會，縣長

爲任命，縣議員及鄉鎮長均爲民選。在自治完成時期，縣長、縣議員、及鄉鎮長均由民選，同時人民可行使創制、複決、罷免諸權。關於縣長民選這一點，頗值得討論，縣長由人民選舉，雖適合於民主主義的原則，但從另一方面觀察，縣有縣議會，爲一縣之立法機關；有縣政府，爲一縣之行政機關。依法縣會議員由人民選舉，縣長亦由人民選舉，即一縣便有兩種代表民意的人物。縣議會可利用代表民意的武器來干涉縣長的行政，同時縣長亦可利用民選爲後盾而不從縣議會的意旨。這種規定實陷於錯誤的制衡原理，結果釀成立法與行政的對立，而不得調和。這與將來的縣行政實有最大之障礙。故縣長不宜民選而應由縣議會任免。如此即縣長始能尊重縣議會的意旨而不致成爲變頭政治。取消縣長民選而改由縣議會任免，並不違反民主主義的原則，因縣議會乃一民選之機關，爲人民之代表，縣議會對人民負責，縣長對縣議會負責。現代各國地方政府之行政長官均有將民選改爲聘任的趨勢。美國的縣政改革運動亦正在努力實現縣經理制，以推翻行政官的民選制度。我們何必仍拘謹於此種民選的原則呢？

本書前五章是敘述現行的美國縣制，它們的歷史背景，及它們的法律地位。後五章是敘述改

革縣政的方法，這是很值得我們借鑑的。

民國二十六年六月

程新元序於北平

譯者序

三

著者序

縣在美國政治中將不是「黑暗之洲」了。許多州對於地方政府都有了公家的與私人的調查。這些調查報告雖已得到廣大的研究，但舊制度仍不能迅速地被拋棄。我的宗旨是對於地方政府的歷史背景與組織計劃作一簡短的描寫；敘述改革在憲法上與政治上所遭遇的障礙；並說明幾種對於現存不良制度的改革提議。縣自治、縣經理、縣合併以及取消鎮政府都是現在的重要提議，並且有些州對於這種提議正在加以實驗。農村縣及其陳舊組織是我最注重的一點。縣政改革家與一般民衆的意見大致相近，在他們之間只有狹窄的鴻溝。

我從其他研究縣政府者的那裏得到很大的恩眷。我能够與瑞德教授 (Professor Thomas H. Reed) 及阿普森博士 (Dr. Lent D. Upson) 共同向密希根縣、鎮、及學校區政府調查委員會寫作縣與鎮政府報告，並且能在全國地方聯合會裏充任會員，該會正在根據着幾個改革縣政

府的基本提議努力工作，這都與我有莫大的利益。布朗、斯拉及威爾士諸教授 (Professors Everett S. Brown, John F. Sly, and Roger H. Wells) 都很願意分出他們珍貴的時間來閱讀這篇原稿並賜以寶貴的指教。我很幸運能得到密希根大學政府研究所圖書館主任愛麗女士 (Miss Ione Ely) 來幫助搜集文件及有關縣政府改革的圖書目錄。

布魯美治

安阿堡，密希根。一九三三，六月。

目錄

第一章 地方政府的紛亂	一
-------------------	---

第一節 縣與鎮	三
---------------	---

第二節 縣政改革的障礙	七
-------------------	---

第三節 對於這個問題的調查	一〇
---------------------	----

第二章 已往的權力	一四
-----------------	----

第一節 紐英蘭的鎮制	一四
------------------	----

第二節 南方的縣制	一八
-----------------	----

第三節 紐約與潘西凡尼亞	二一
--------------------	----

第四節 邊疆的制度·····	二三
----------------	----

第五節 在二十世紀的結果·····	二七
-------------------	----

第三章 農村政府的制度·····	三二
------------------	----

第一節 紐英蘭的鎮制·····	三三
-----------------	----

第二節 鎮監督制·····	三六
---------------	----

第三節 委員制·····	四四
--------------	----

第四節 南方與極西部的縣制·····	五〇
--------------------	----

第四章 市政府的影響·····	六〇
-----------------	----

第一節 城市的興起·····	六〇
----------------	----

第二節 市與州·····	六三
--------------	----

第三節	市長制	六五
第四節	委員制	七三
第五節	議會經理制	七七
第六節	城市對於縣政府的影響	七九
第五章	縣與州的關係	八〇

第一節	縣的法律地位	八〇
第二節	憲法的限制	八二
第三節	志願法律 (Optional Laws)	八五
第四節	縣自治	八八
第五節	自治與志願法律的比較	九五
第六節	自治制在俄海俄與密希根兩州內的奮鬥	九七

第七節	一個模範州憲法·····	一〇〇
第八節	地方自由選擇的利益·····	一〇二

第六章	縣經理制·····	一〇五
-----	-----------	-----

第一節	市經理制的發展·····	一〇七
第二節	縣經理制所受的障礙與反對·····	一一一
第三節	對於縣經理制的辯解·····	一一五
第四節	模範縣經理法·····	一二六
第五節	第一次縣經理的提議·····	一二九
第六節	一個自治經理許狀的採用·····	一二二
第七節	喬治亞州·····	一二四
第八節	北卡羅林那州·····	一二六

第九節	凡幾尼亞州	一三〇
-----	-------	-----

第十節	蒙唐那州	一三五
-----	------	-----

第十一節	結論	一三八
------	----	-----

第七章 縣行政……………一四二

第一節	縣行政的分類	一四三
-----	--------	-----

第二節	縣職務的相互關係	一四八
-----	----------	-----

第三節	模範縣經理法	一四九
-----	--------	-----

第四節	蒙唐那與凡幾尼亞的分科制	一五二
-----	--------------	-----

第五節	阿拉巴馬與密希根對於改組縣政的提議	一五四
-----	-------------------	-----

第六節	縣的法律執行	一五六
-----	--------	-----

第七節	縣行政技術	一五九
-----	-------	-----

第八節 州對縣財政的監督·····	一六四
-------------------	-----

第九節 縣行政的改組·····	一六六
-----------------	-----

第八章 縣合併·····	一六八
--------------	-----

第一節 縣合併的提議·····	一七一
-----------------	-----

第二節 縣的數目與面積·····	一七六
------------------	-----

第三節 縣合併——贊成與反對·····	一七八
---------------------	-----

第四節 縣合併的實行·····	一八六
-----------------	-----

第五節 一個需要縣合併的事件·····	一九〇
---------------------	-----

第六節 職務合併·····	一九五
---------------	-----

第七節 州行政區·····	一九八
---------------	-----

第九章 鎮·····	二〇二
------------	-----

第一節	一般意見的趨向	二〇四
第二節	將鎮當做代表單位	二〇六
第三節	保安官	二〇八
第四節	公路	二一一
第五節	衛生行政	二一三
第六節	學校區	二一五
第七節	鎮的將來	二一七
第八節	農村市	二二二
第九節	對於村政府的影響	二二四
第十節	取消的方法	二二六
第十章	地方政府的改造	二二九

第一節	地方單位的過剩·····	二三〇
第二節	對於現存單位的反對·····	二三二
第三節	縣委員會·····	二三七
第四節	縣官吏與縣委員會的關係·····	二四一
第五節	說明書·····	二四八

美國縣政府

第一章 地方政府的紛亂

在不景氣的時期中，政府的經濟問題高呼入雲。州議會，市議會，及縣委員會在此公共意見的怒吼中憂慮着它們的政治壽命。各方都一致地向政府提出減低薪俸與緊縮分配的要求。於是薪俸減少了；預算的條款縮小了；一切經費亦減無再減了。無疑的這些社會改革運動對於政府的高度費用的反對在政治上有很大的勢力。因此他們便不得不極力減少經費的支出。但是等到經濟緊張的情形鬆懈與公共的恐懼消滅以後，各政治個體又隨着他們的自然趨勢往上進展。我們的國家是一個擴張的國家。西進運動得到廣大的領土；各種事務亦因之突飛而猛進；聯邦政府，州政府，及地方政府得到公共心理的暗示便去擴充它們的機關與人員。

美國四十八州共有三千餘縣及一萬六千五百餘個城市、鄉村及自治鎮。在西部特殊的州裏有一千餘個鎮。根據一九三〇年十一州的報告共有學校區六萬五千個。此外有五十個特別區——如消防、自來水、電燈、碼頭、陰溝、灌溉、橋樑等。一九二九年的調查報告裏登記著四十七個城市的特別組合的八十九種事務的名目——如陰溝、海口、潮水、地道、撲蚊等。美國地方政府單位的數目已由十五萬增加到二十萬。

地方政府的預算很大。聯邦實業聯合會(The National Industrial Conference Board)於一九二九年核算全國各級政府的總費用為一百三十萬萬四千八百萬元。聯邦政府為三十九萬萬三千二百萬元；州政府為十九萬萬九千萬元；地方政府為七十一萬萬二千六百萬元。一九一三年美國每人對於政府的負擔為三十元二角四分，一九二九年便增加到一百零七元三角七分。地方政府一九二九年的費用佔總數的大半。這一年與一九二四以前的各年一樣，地方費用超過州政府與聯邦政府費用的總和。所以節省費用必須從內部做起。

納稅者對於這種重大負擔抱着訴怨。一九三二年胡佛 (Herbert Hoover) 在凡幾尼亞州